



DEN EUROPÆISKE UNIONS
DOMSTOL

70
1952 - 2022

DA

UDVALG AF STORE DOMME

ÅR 2022

Direktoratet for Forskning og
Dokumentations samling af
resuméer





Forord	10
Kapitel 1 – Domstolen	11
I. Den Europæiske Unions værdier	11
Dom af 16. februar 2022 (plenum), Ungarn mod Parlamentet og Rådet (C-156/21, EU:C:2022:97)	11
Dom af 16. februar 2022 (plenum), Polen mod Parlamentet og Rådet (C-157/21, EU:C:2022:98) ...	15
II. Udtræden af en medlemsstat af Den Europæiske Union	19
Dom af 9. juni 2022 (Store Afdeling), Préfet du Gers og Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449)	19
III. Grundlæggende rettigheder	23
1. Ret til et effektivt retsmiddel og ret til adgang til en upartisk domstol	23
Dom af 29. marts 2022 (Store Afdeling), Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235)	23
Dom af 8. november 2022 (Store Afdeling), Deutsche Umwelthilfe (Typegodkendelse af motorkøretøjer) (C-873/19, EU:C:2022:857)	26
2. Ne bis in idem-princippet	29
Dom af 22. marts 2022 (Store Afdeling), bpost (C-117/20, EU:C:2022:202).....	29
Dom af 22. marts 2022 (Store Afdeling), Nordzucker m.fl. (C-151/20, EU:C:2022:203).....	31
Dom af 28. oktober 2022 (Store Afdeling), Generalstaatsanwaltschaft München (Udlevering og ne bis in idem) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852)	34
3. Ytringsfrihed og ret til information	37
Dom af 26. april 2022 (Store Afdeling), Polen mod Parlamentet og Rådet (C-401/19, EU:C:2022:297)	37
4. Beskyttelse af personoplysninger.....	40
a. Opbevaring af personoplysninger	40
Dom af 5. april 2022 (Store Afdeling), Commissioner of An Garda Síochána m.fl. (C-140/20, EU:C:2022:258)	40
Dom af 21. juni 2022 (Store Afdeling), Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491).....	43
b. Behandling af personoplysninger i den finansielle sektor	49
Dom af 20. september 2022 (Store Afdeling), VD og SR (C-339/20 og C-397/20, EU:C:2022:703).....	49
Dom af 22. november 2022 (Store Afdeling), Luxembourg Business Registers (C-37/20 og C-601/20, EU:C:2022:912)	53
c. Anmodning om fjernelse fra listen i en søgemaskine	56
Dom af 8. december 2022 (Store Afdeling), Google (Ophævelse af henvisning til påstået af et angiveligt ukorrekt indhold) (C-460/20, EU:C:2022:962).....	56
d. Sager mod databehandling i strid med GDPR.....	61
Dom af 28. april 2022, Meta Platforms Ireland (C-319/20, EU:C:2022:322).....	61
IV. Unionsborgerskab	64
1. Tab af unionsborgerskab som følge af tab af statsborgerskab for en af en medlemsstats nationalitet	64
Dom af 18. januar 2022 (Store Afdeling), Wiener Landesregierung (Tilbagekaldelse af en forsikring om naturalisation) (C-118/20, EU:C:2022:34)	64
2. Ret til fri bevægelighed og ophold på territoriet af medlemsstaterne	67
Dom af 10. marts 2022, Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Sygeforsikring, der dækker samtlige risici) (C-247/20, EU:C:2022:177).....	67
3. Afledt opholdsret for tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger	69

	Dom af 5. maj 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Ophold for et familiemedlem – utilstrækkelige midler) (C-451/19 og C-532/19, EU:C:2022:354)	69
4.	Diskrimination på grundlag af nationalitet.....	72
	Dom af 22. december 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Anmodning om udlevering til Bosnien-Hercegovina) (Store Afdeling) (C-237/21, EU:C:2022:1017).....	72
V.	Institutionelle bestemmelser	76
1.	Sæde for Unionens institutioner og organer	76
	Dom af 14. juli 2022 (Store Afdeling), Italien og Comune di Milano mod Rådet (Det Europæiske Lægemiddelagentur) (C-59/18 og C-182/18, EU:C:2022:567).....	76
	Dom af 14. juli 2022 (Store Afdeling), Italien og Comune di Milano mod Rådet og Europa-Parlamentet (Det Europæiske Lægemiddelagentur) (C-106/19 og C-232/19, EU:C:2022:568).....	76
	Dom af 14. juli 2022 (Store Afdeling), Parlamentet mod Rådet (Hjemstedet for den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed) (C-743/19, EU:C:2022:569)	76
2.	De europæiske institutioners beføjelser.....	80
	Dom af 22. november 2022 (Store Afdeling), Kommissionen mod Rådet (Tiltrædelse af Genèveaftalen) (C-24/20, EU:C:2022:911)	80
VI.	Finansielle bestemmelser	84
	Dom af 8. marts 2022 (Store Afdeling), Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (Bekæmpelse af svig i form af for lav værdiansættelse) (C-213/19, EU:C:2022:167)	84
VII.	EU-ret og national ret.....	89
	Dom af 22. februar 2022 (Store Afdeling), RS (Virkning af forfatningsdomstolens domme) (C-430/21, EU:C:2022:99).....	89
	Dom af 10. marts 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175)	92
	Dom af 28. juni 2022 (Store Afdeling), Kommissionen mod Spanien (Tilsidesættelse af EU-retten af lovgiveren) (C-278/20, EU:C:2022:503)	94
VIII.	Fri bevægelighed.....	97
1.	Fri bevægelighed for arbejdstagere	97
	Dom af 16. juni 2022, Sosiaali- ja terveystienojen lupa- ja valvontavirasto (Psykoterapeuter) (C-577/20, EU:C:2022:467)	97
2.	Etableringsfrihed	99
	Dom af 7. september 2022 (Store Afdeling), Nordzucker m.fl. (C-391/20, EU:C:2022:638)	99
IX.	Grænsekontrol, asyl og indvandring	102
1.	Asylpolitik.....	102
	Dom af 1. august 2022 (Store Afdeling), Bundesrepublik Deutschland (Barn født uden for værtslandet) (C-720/20, EU:C:2022:603)	102
	Dom af 8. november 2022 (Store Afdeling), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Prøvelse af frihedsberøvelse ex officio) (C-704/20 og C-39/21, EU:C:2022:858).....	104
2.	Grænsekontrol	107
	Dom af 26. april 2022 (Store Afdeling), Landespolizeidirektion Steiermark (Maksimal varighed af kontrollen ved de indre grænser) (C-368/20 og C-369/20, EU:C:2022:298).....	107
3.	Humanitære bistandsoperationer til søs.....	110
	Dom af 1. august 2022 (Store Afdeling), Sea Watch (C-14/21 og C-15/21, EU:C:2022:604).....	110
X.	Retligt samarbejde i straffesager	114
1.	Europæisk arrestordre.....	114
	Dom af 22. februar 2022 (Store Afdeling), Openbaar Ministerie (Tribunal fastsat ved lov i den udstedende medlemsstat) (C-562/21 PPU og C-563/21 PPU, EU:C:2022:100).....	114

	Dom af 14. juli 2022, Procureur général près la cour d'appel d'Angers (C-168/21, EU:C:2022:558)	116
2.	Ret til at være til stede under retssagen	119
	Dom af 19. maj 2022, Spetsializirana prokuratura (Sag mod en tiltalt på flugt) (C-569/20, EU:C:2022:401)	119
3.	Ret til tolkning og oversættelse i straffesager	121
	Dom af 1. august 2022, TL (Manglende tolk og oversættelse) (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611)	121
XI.	Retligt samarbejde i civilretlige sager	124
1.	Forordning nr. 44/2001 om kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område og handelsspørgsmål	124
	Dom af 20. juni 2022 (Store Afdeling), London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association (C-700/20, EU:C:2022:488)	124
2.	Forordning nr. 2201/2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar	127
	Dom af 1. august 2022, MPA (Sædvanligt opholdssted – tredjeland) (C-501/20, EU:C:2022:619)	127
3.	Forordning 2015/848 om insolvensbehandling	129
	Dom af 24. marts 2022, Galapagos BidCo. (C-723/20, EU:C:2022:209)	129
XII.	Konkurrence	132
1.	Misbrug af en dominerende stilling (artikel 102 TEUF)	132
	Dom af 12. maj 2022, Servizio Elettrico Nazionale m.fl. (C-377/20, EU:C:2022:379)	132
2.	Statsstøtte	135
	Dom af 25. januar 2022 (Store Afdeling), Kommissionen mod European Food m.fl. (C-638/19 P, EU:C:2022:50)	135
	Dom af 8. november 2022 (Store Afdeling), Fiat Chrysler Finance Europe mod Kommissionen (C-885/19 P og C-898/19 P, EU:C:2022:859)	137
XIII.	Tilnærmelse af lovgivningen	141
1.	Intellectuel og industriel ejendomsret	141
	Dom af 24. marts 2022, Austro-Mechana (C-433/20, EU:C:2022:217)	141
	Dom af 22. december 2022 (Store Afdeling), Louboutin (Brug af et krænkende tegn på et onlinemarked) (C-148/21 og C-184/21, EU:C:2022:1016)	142
2.	Tobaksprodukter	146
	Dom af 22. februar 2022 (Store Afdeling), Stichting Rookpreventie Jeugd m.fl. (C-160/20, EU:C:2022:101)	146
3.	Motorkøretøjer	149
	Dom af 14. juli 2022 (Store Afdeling), GSMB Invest (C-128/20, EU:C:2022:570)	149
	Dom af 14. juli 2022 (Store Afdeling), Volkswagen (C-134/20, EU:C:2022:571)	149
	Dom af 14. juli 2022 (Store Afdeling), Porsche Inter Auto og Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572)	149
4.	Videregivelse af intern viden i den finansielle sektor	154
	Dom af 15. marts 2022 (Store Afdeling), Autorité des marchés financiers (C-302/20, EU:C:2022:190)	154
5.	Administrativt samarbejde på skatteområdet	157
	Dom af 8. december 2022 (Store Afdeling), Orde van Vlaamse Balies m.fl. (C-694/20, EU:C:2022:963)	157
XIV.	Økonomisk og monetær politik	161

	Dom af 13. september 2022, Banka Slovenije (C-45/21, EU:C:2022:670)	161
XV.	Socialpolitik	164
1.	Tilrettelæggelse af arbejdstiden	164
	Dom af 24. februar 2022, Glavna direksia »Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto« (C-262/20, EU:C:2022:117).....	164
2.	Beskyttelse af vikaransatte	166
	Dom af 15. december 2022, TimePartner Personalmanagement (C-311/21, EU:C:2022:983).....	166
3.	Medarbejderinddragelse i en europæisk virksomhed	168
	Dom af 18. oktober 2022 (Store Afdeling), IG Metall og ver.di (C-677/20, EU:C:2022:800).....	168
XVI.	Folkesundhed	171
	Dom af 22. december 2022 (Store Afdeling), EUROAPTIEKA (C-530/20, EU:C:2022:1014).....	171
XVII.	Forbrugerbeskyttelse	175
	Dom af 17. maj 2022 (Store Afdeling), Ibercaja Banco (C-600/19, EU:C:2022:394).....	175
	Dom af 17. maj 2022 (Store Afdeling), SPV 1503 m.fl. (C-693/19 og C-831/19, EU:C:2022:395).....	175
	Dom af 17. maj 2022 (Store Afdeling), Impuls Leasing România (C-725/19, EU:C:2022:396)	175
	Dom af 17. maj 2022 (Store Afdeling), Unicaja Banco (C-869/19, EU:C:2022:397).....	175
XVIII.	Miljø	179
1.	Affald af elektrisk og elektronisk udstyr.....	179
	Dom af 25. januar 2022 (Store Afdeling), VYSOČINA WIND (C-181/20, EU:C:2022:51).....	179
2.	Luftkvalitet.....	181
	Dom af 22. december 2022 (Store Afdeling), Ministre de la Transition écologique og Premier ministre (Statens erstatningsansvar for luftforurening) (C-61/21, EU:C:2022:1015).....	181
	Kapitel 2 – Retten.....	184
I.	Retssager inden for Unionen	184
1.	Repræsentation ved en advokat, der kun har tilladelse til at optræde ved domstolene i Det Forenede Kongerige	184
	Kendelse af 20. juni 2022, Natixis mod Kommissionen (T-449/21, EU:T:2022:394)	184
2.	Ansvarskrav uden for kontraktforhold.....	186
	Dom af 23. februar 2022, United Parcel Service mod Kommissionen (T-834/17, EU:T:2022:84)....	186
3.	Kontraktlig tvist.....	190
	Dom af 13. juli 2022, JF mod EUCAP Somalia (T-194/20, EU:T:2022:454)	190
II.	Regler for institutionerne – Den Europæiske Anklagemyndighed	193
	Dom af 12. januar 2022, Verelst mod Rådet (T-647/20, EU:T:2022:5).....	193
III.	Konkurrence.....	196
1.	Karteller (artikel 101 TEUF)	196
	Dom af 2. februar 2022, Scania m.fl. mod Kommissionen (T-799/17, EU:T:2022:48).....	196
2.	Misbrug af en dominerende stilling (artikel 102 TEUF)	199
	Dom af 19. januar 2022, Deutsche Telekom mod Kommissionen (T-610/19, EU:T:2022:15).....	199
	Dom af 26. januar 2022, Intel Corporation mod Kommissionen (T-286/09 RENV, EU:T:2022:19) ..	201
	Dom af 15. juni 2022, Qualcomm mod Kommissionen (Qualcomm – eksklusivitetsbetalinger) (T-235/18, EU:T:2022:358).....	205

	Dom af 14. september 2022, Google og Alphabet mod Kommissionen (Google Android) (T-604/18, EU:T:2022:541).....	208
3.	Bidrag inden for fusioner og virksomhedsovertagelser	213
	Dom af 13. juli 2022, Illumina mod Kommissionen (T-227/21, EU:T:2022:447)	213
4.	Statsstøtte.....	217
	Dom af 4. maj 2022, Wizz Air Hungary mod Kommissionen (TAROM; redningsstøtte) (T-718/20, EU:T:2022:276).....	217
	Dom af 18. maj 2022, Ryanair mod Kommissionen (Condor; redningsstøtte) (T-577/20, EU:T:2022:301).....	219
	Dom af 8. juni 2022, Det Forenede Kongerige og ITV mod Kommissionen (T-363/19 og T-456/19, EU:T:2022:349).....	222
	Dom af 30. november 2022, Østrig mod Kommissionen (T-101/18, EU:T:2022:728).....	224
IV.	Intellectuel ejendomsret	227
1.	Den Europæiske Unions mærke	227
	Dom af 8. juni 2022, Muschaweck mod EUIPO – Conze (UM) (T-293/21, EU:T:2022:345).....	227
	Dom af 6. juli 2022, Zdút mod EUIPO – Nehera m.fl. (nehera) (T-250/21, EU:T:2022:430)	229
2.	Design	230
	Dom af 27. april 2022, Group Nivelles mod EUIPO – Easy Sanitary Solutions (Bruseafløbsrende) (T-327/20, EU:T:2022:263).....	230
V.	Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – Restriktive foranstaltninger	233
1.	Ukraine.....	233
	Dom af 27. juli 2022, RT France mod Rådet (T-125/22, EU:T:2022:483).....	233
2.	Syrien.....	237
	Dom af 18. maj 2022, Foz mod Rådet (T-296/20, EU:T:2022:298)	237
3.	Den Demokratiske Republik Congo.....	239
	Dom af 27. april 2022, Ilunga Luyoyo mod Rådet (T-108/21, EU:T:2022:253)	239
4.	Bekæmpelse af terrorisme	240
	Dom af 30. november 2022, Kurdistan Arbejderparti (PKK) mod Rådet (T-148/19 og T-316/14 RENV EU:T:2022:727).....	240
VI.	Økonomisk, social og territorial samhørighed.....	245
	Dom af 22. juni 2022, Italien mod Kommissionen (T-357/19, EU:T:2022:385)	245
VII.	Beskyttelse af personoplysninger.....	249
	Dom af 27. april 2022, Veen mod Europol (T-436/21, EU:T:2022:261).....	249
VIII.	Folkesundhed	251
	Dom af 27. april 2022, Roos m.fl. mod Parlamentet (T-710/21, T-722/21 og T-723/21, EU:T:2022:262).....	251
	Dom af 23. november 2022, CWS Powder Coatings mod Kommissionen (T-279/20, T-288/20 og T-283/20, EU:T:2022:725).....	253
IX.	Energi	256
	Dom af 7. september 2022, BNetzA mod ACER (T-631/19, EU:T:2022:509)	256
X.	Fælles handelspolitik	260
	Dom af 18. maj 2022, Uzina Metalurgica Moldoveneasca mod Kommissionen (T-245/19, EU:T:2022:295).....	260
XI.	Økonomisk og monetær politik	263

1.	Enkelt opløsningsmekanisme	263
	Dom af 1. juni 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno og SFL mod Afviklingsinstansen (T-481/17, EU:T:2022:311).....	263
	Dom af 1. juni 2022, Del Valle Ruíz m.fl. mod Kommissionen og Afviklingsinstansen (T-510/17, EU:T:2022:312).....	263
	Dom af 1. juni 2022, Eleveté Invest Group m.fl. mod Kommissionen og Afviklingsinstansen (T-523/17, EU:T:2022:313).....	263
	Dom af 1. juni 2022, Algebris (UK) og Anchorage Capital Group mod Kommissionen (T-570/17, EU:T:2022:314).....	263
	Dom af 1. juni 2022, Aeris Invest mod Kommissionen og Afviklingsinstansen (T-628/17, EU:T:2022:315).....	264
2.	Tilsyn med kreditinstitutter	268
	Dom af 22. juni 2022, Anglo Austrian AAB og Belegging-Maatschappij »Far-East« mod ECB (T-797/19, EU:T:2022:389).....	268
	Dom af 7. december 2022, PNB Banka mod ECB (T-275/19, EU:T:2022:781)	270
	Dom af 7. december 2022, PNB Banka mod ECB (T-301/19, EU:T:2022:774)	272
	Dom af 7. december 2022, PNB Banka m.fl. mod ECB, T-330/19, EU:T:2022:775).....	273
XII.	Offentlige kontrakter med EU-institutionerne	276
	Dom af 26. januar 2022, Leonardo mod Frontex (T-849/19, EU:T:2022:28).....	276
XIII.	EU-budget og tilskud	279
	Dom af 29. juni 2022, LA International Cooperation mod Kommissionen (T-609/20, EU:T:2022:407)	279
XIV.	Adgang til institutionernes dokumenter	281
1.	Undtagelse til beskyttelse af retssager	281
	Dom af 12. oktober 2022, Saure mod Kommissionen (T-524/21, EU:T:2022:632)	281
2.	Undtagelse vedrørende inspektions-, undersøgelses- og revisionsaktiviteter	283
	Dom af 28. september 2022, Agrofert mod Parlamentet (T-174/21, EU:T:2022:586)	283
3.	Undtagelse til beskyttelse af beslutningsprocessen	286
	Dom af 14. september 2022, Pollinis France mod Kommissionen (T-371/20 og T-554/20, EU:T:2022:556).....	286
XV.	Offentlig tjeneste	290
1.	Der foreligger ikke en tvist mellem Unionen og en af dens ansatte	290
	Kendelse af 13. juni 2022, Mendes de Almeida mod Rådet (T-334/21, EU:T:2022:375).....	290
2.	Genbosætningsgodtgørelse	292
	Dom af 7. september 2022, LR mod EIB (T-529/20, EU:T:2022:523)	292
3.	Opsigelse af en kontraktlig forpligtelse	294
	Dom af 5. oktober 2022, WV mod CdT (T-618/21, EU:T:2022:603).....	294
XVI.	Anmodninger om foreløbige forholdsregler	296
	Kendelse af 30. marts 2022, RT France mod Rådet (T-125/22 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:199) .	296
	Kendelse af 31. marts 2022, AL mod Rådet (T-22/22 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:200).....	298
	Kendelse af 25. april 2022, HB mod Kommissionen (T-408/21 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:241) 300	300
	Kendelse af 30. maj 2022, OT mod Rådet (T-193/22 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:307).....	302
	Kendelse af 8. juni 2022, Ungarn mod Kommissionen (T-104/22 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:351)	305

Kendelse af 20. oktober 2022, PB mod Kommissionen (T-407/21 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:655)	
.....	306

Forord

Udvalg af store domme er en ny årlig publikation, som har til formål at gøre retspraksis fra Den Europæiske Unions retsinstanser mere kendt og tilgængelig. Den indeholder en samling af resuméer af de vigtigste afgørelser fra Domstolen og Retten i Den Europæiske Union, udarbejdet af Direktoratet for Forskning og Dokumentation.

Som en del af en årsberetning med et nyt format er udvælgelsen af de vigtigste domme udformet for at opfylde de nye krav til kommunikation om de judicielle aktiviteter og fremhæver for jurister de vigtigste udviklinger i retspraksis i det forløbne år.

Denne udgave er baseret på et udvalg af afgørelser fra Domstolen og Retten og indeholder en sammenfattende analyse af den vigtigste udvikling i retspraksis i det forgangne år. Sidstnævnte er i form af de nævnte resuméer, der er grupperet efter emne og inspireret af strukturen i EU's traktater. For hvert resumé er der et hyperlink til afgørelsens tekst.

Udvalg af store domme er tilgængelig i sin helhed i elektronisk format og var oprindeligt tiltænkt som et redskab, der indgik i en digital sammenhæng inden for rammerne af institutionens digitaliseringspolitik.

Celestina Iannone

Direktør

Forskning og Dokumentation

Kapitel 1 – Domstolen

I. Den Europæiske Unions værdier

Dom af 16. februar 2022 (plenum), Ungarn mod Parlamentet og Rådet (C-156/21, [EU:C:2022:97](#))

»Annulationssøgsmål – forordning (EU, Euratom) 2020/2092 – generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget – beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af tilsidesættelse af retsstatsprincippet i en medlemsstat – retsgrundlag – artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF – angivelig omgåelse af artikel 7 TEU og artikel 269 TEUF – angivelig tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, TEU, artikel 5, stk. 2, TEU og artikel 13, stk. 2, TEU samt af proportionalitetsprincippet og princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne«

Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2020/2092 af 16. december 2020¹ fastsætter en »ordning med horisontal konditionalitet«, som tilsigter at beskytte Den Europæiske Unions budget i tilfælde af en tilsidesættelse af retsstatsprincippet i en medlemsstat. Med henblik herpå gør forordningen det muligt for Rådet for Den Europæiske Union, efter forslag fra Kommissionen, på de heri fastsatte betingelser at vedtage passende beskyttelsesforanstaltninger såsom suspension af betalinger fra Unionens budget eller suspension af godkendelsen af et eller flere programmer, der påhviler dette budget. Ved den anfægtede forordning gøres vedtagelsen af sådanne foranstaltninger betinget af, at der fremlægges konkrete forhold, som ikke alene kan godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, men ligeledes denne tilsidesættelses indvirkning på gennemførelsen af Unionens budget.

Den anfægtede forordning indgår i en fortsat række initiativer, som mere generelt vedrører beskyttelsen af retsstatsprincippet i medlemsstaterne², og som tilsigter på EU-plan at imødegå de øgede bekymringer om flere medlemsstaters overholdelse af Unionens fælles værdier som anført i artikel 2 TEU³.

Ungarn anlagde, støttet af Republikken Polen⁴, sag med principal påstand om annulation af den anfægtede forordning og subsidiært om annulation af visse bestemmelser heri. Til støtte for sine påstande gjorde Polen i det væsentlige gældende, at selv om denne forordning formelt blev præsenteret som en retsakt, der henhørte under de finansielle regler, som er nævnt i artikel 322,

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2092 af 16.12.2020 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget (EUT 2020, L 433I, s. 1, berigtiget i EUT 2021, L 373, s. 94, herefter »den anfægtede forordning«).

² Jf. navnlig Kommissionens meddelelse af 17.7.2019 til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: »Styrkelse af retsstatsprincippet inden for Unionen – En handlingsplan«, COM(2019) 343 final, efter Kommissionens meddelelse af 11.3.2014 til Europa-Parlamentet og Rådet: »En ny EU-retlig ramme for at styrke retsstatsprincippet«, COM(2014) 158 final.

³ Unionens grundlæggende værdier, som er medlemsstaternes fælles værdigrundlag, og som er fastsat i artikel 2 TEU, omfatter respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligebehandling, retsstatsprincippet og overholdelsen af menneskerettighederne i et samfund, som er kendetegnet ved pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem mænd og kvinder.

⁴ Republikken Polen anlagde ligeledes søgsmål med påstand om annulation af forordning 2020/2092 (sag C-157/21).

stk. 1, litra a), TEUF, tilsigter den i virkeligheden i sig selv at pålægge sanktioner for medlemsstaternes påvirkning af retsstatsprincippet, hvortil kravene under alle omstændigheder ikke var tilstrækkeligt præcise. Ungarn støttede således navnlig søgsmålet på Unionens manglende kompetence til at vedtage en sådan forordning, såvel fordi der ikke var et retsgrundlag som på grund af en omgåelse af den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, samt på tilsidesættelsen af kravene efter retssikkerhedsprincippet.

Domstolen skulle således træffe afgørelse om Unionens kompetence til at beskytte sit budget og sine finansielle interesser mod påvirkninger, som kan følge af tilsidesættelser af de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, og den fandt, at sagen var af en grundlæggende betydning, der begrundede, at den blev henvist til plenum. Af samme grunde tog den Europa-Parlamentets anmodning om at behandle sagen efter den fremskyndede procedure til følge. På denne baggrund frifandt Domstolen i det hele Europa-Parlamentet og Rådet i søgsmålet anlagt af Ungarn.

Domstolens bemærkninger

Forud for realitetsbehandlingen af sagen traf Domstolen afgørelse om Rådets anmodning om ikke at tage hensyn til forskellige passager i Ungarns stævning, for så vidt som de var støttet på oplysninger udledt af en fortrolig udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste, som herved var blevet udbredt uden den fornødne tilladelse. I denne henseende bekræftede Domstolen, at den pågældende institution principielt kan gøre fremlæggelsen af interne dokumenter under retssager betinget af en forudgående tilladelse. Såfremt den pågældende juridiske udtalelse – sådan som det var tilfældet i denne sag – vedrører en lovgivningsprocedure, skal der imidlertid tages hensyn til gennemsigtighedsprincippet, eftersom udbredelsen af en sådan udtalelse kan øge lovgivningsprocedurens gennemsigtighed og åbenhed. Den tungtvejende offentlige interesse i lovgivningsprocedurens gennemsigtighed og åbenhed gælder således principielt forud for institutionernes interesse med hensyn til udbredelsen af en intern juridisk udtalelse. Eftersom Rådet i det foreliggende tilfælde ikke havde godtgjort, at den pågældende udtalelse havde en særlig følsom karakter eller særlig omfattende virkninger, der rakte ud over rammerne for den pågældende lovgivningsprocedure, forkastede Domstolen følgelig Rådets anmodning.

Med hensyn til realiteten undersøgte Domstolen i første række de anbringender, der var fremsat til støtte for den principale påstand om fuldstændig annullation af den anfægtede forordning, som vedrørte dels Unionens manglende kompetence til at vedtage denne forordning, dels en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.

Domstolen bemærkede med hensyn til forordningens retsgrundlag, at den ved forordningen fastsatte procedure alene kan indledes, når der er rimelige grunde til at antage ikke blot, at der er sket tilsidesættelser af retsstatsprincippet i medlemsstaterne, men især, at disse tilsidesættelser påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde. De foranstaltninger, der kan vedtages i medfør af den anfægtede forordning, vedrører desuden alene gennemførelsen af Unionens budget og kan alle begrænse finansieringen fra dette budget på grundlag af indvirkningen på dette budget af en sådan påvirkning eller en sådan alvorlig risiko. Følgelig tilsigter den anfægtede forordning at beskytte Unionens budget mod påvirkninger, der på en tilstrækkelig direkte måde følger af tilsidesættelser af retsstatsprincippet, og ikke i sig selv at pålægge sanktioner for sådanne tilsidesættelser.

Som svar på Polens argumentation om, at en finansiell regel ikke kan have til formål at fastlægge de krav, der indgår i de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, bemærkede Domstolen, at medlemsstaternes overholdelse af de fælles værdier, som Unionen bygger på, som disse har fastlagt og deler, og som definerer selve Unionens identitet som fælles retsorden for disse medlemsstater, herunder værdierne om retsstat og solidaritet, begrundet en gensidig tillid mellem disse stater. Eftersom denne overholdelse således er en betingelse for, at alle de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på den pågældende medlemsstat, kan nydes, skal Unionen, inden for grænserne af sine beføjelser, kunne forsvare disse værdier.

Domstolen præciserede i denne forbindelse for det første, at overholdelsen af disse værdier ikke kan indskrænkes til en forpligtelse, som kandidatlandet skal overholde med henblik på at tiltræde Unionen, og hvoraf den kan frigøre sig efter sin tiltrædelse. For det andet fremhævede den, at Unionens budget er et af de væsentligste instrumenter, der gør det muligt i EU-politikker og -tiltag at udmønte det grundlæggende princip om solidaritet mellem medlemsstaterne, og at gennemførelsen af dette princip ved hjælp af budgettet er baseret på den gensidige tillid mellem disse stater ved ansvarlig anvendelse af de fælles midler, der er opført på nævnte budget.

Den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget og Unionens finansielle interesser kan imidlertid bringes alvorligt i fare af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat. Disse tilsidesættelser kan nemlig navnlig bevirke, at det ikke er sikkert, at de udgifter, der dækkes af Unionens budget, opfylder alle de betingelser for finansiering, som er fastsat i EU-retten, og dermed opfylder de objektive formål, som Unionen forfølger, når den finansierer sådanne udgifter.

Dermed kan en »ordning med horisontal konditionalitet« som den ved den anfægtede forordning indførte, der gør indrømmelsen af finansiering fra Unionens budget betinget af, at medlemsstaterne overholder retsstatsprincippet, henhøre under den kompetence, som Unionen er tillagt ved traktaterne til at fastsætte »finansielle regler« om gennemførelsen af Unionens budget. Domstolen præciserede, at bestemmelserne i den anfægtede forordning, som identificerer disse principper, som opregner de tilfælde, der kan være tegn på tilsidesættelse af nævnte princip, som præciserer de situationer eller den adfærd, der kan være omfattet af sådanne tilsidesættelser, og som definerer arten og omfanget af de beskyttelsesforanstaltninger, der i givet fald kan træffes, er uadskilleligt forbundet med denne ordning som de grundlæggende elementer heri.

Hvad angår klagepunktet om en angivelig omgåelse af den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, samt af bestemmelserne i artikel 269 TEUF forkastede Domstolen dernæst Ungarns argumentation om, at alene den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, giver EU-institutionerne beføjelse til at undersøge, konstatere og i givet fald sanktionere tilsidesættelser af værdierne i artikel 2 TEU i en medlemsstat. Mange traktatbestemmelser, der ofte har dannet grundlag for forskellige afledte retsakter, ud over den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, giver nemlig EU-institutionerne kompetence til at undersøge, konstatere og i givet fald sanktionere overtrædelser af værdierne i artikel 2 TEU i en medlemsstat.

Domstolen bemærkede endvidere, at formålet med den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, er at give Rådet mulighed for at pålægge sanktioner for grove og vedvarende overtrædelser af hver af de fælles værdier, som Unionen er bygget på, og som definerer dens identitet, navnlig med henblik på at pålægge den pågældende medlemsstat at bringe disse overtrædelser til ophør. Den anfægtede forordning har derimod til formål at beskytte Unionens budget alene i tilfælde af tilsidesættelse af retsstatsprincippet i en medlemsstat, som påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige gennemførelse af Unionens budget. Desuden er den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, og den, der er blevet indført ved den anfægtede forordning, forskellige med hensyn til deres mål, betingelserne for indledningen af procedurerne, betingelserne for vedtagelsen og for ophævelsen af de fastsatte foranstaltninger samt foranstaltningernes art. Disse procedurer forfølger dermed forskellige mål og har klart forskellige genstande. Det følger endvidere heraf, at den procedure, der er blevet indført ved den anfægtede forordning, heller ikke kan anses for at omgå den begrænsning af Domstolens generelle kompetence, som er fastsat i artikel 269 TEUF, eftersom dens ordlyd kun sigter til legalitetskontrol af en retsakt vedtaget af Det Europæiske Råd eller af Rådet i medfør af artikel 7 TEU.

Eftersom den anfægtede forordning kun giver Kommissionen og Rådet beføjelse til at undersøge situationer og adfærd, som kan tilregnes en medlemsstats myndigheder, og som er relevante for den forsvarlige gennemførelse af Unionens budget, går de beføjelser, som disse institutioner er blevet tillagt ved forordningen, endelig ikke ud over grænserne for de beføjelser, som Unionen er tillagt.

Inden for rammerne af undersøgelsen af anbringendet om en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet fastslog Domstolen for det andet, at Ungarns argumentation om den

manglende præcisering, som den anfægtede forordning angiveligt var behæftet med, såvel med hensyn til kriterierne om betingelserne for at indlede proceduren som valget og omfanget af de foranstaltninger, der skal træffes, savnede grundlag. I denne henseende bemærkede Domstolen indledningsvis, at de principper, der fremgår af den anfægtede forordning som elementer, der kvalificerer begrebet »retsstat«⁵, har været genstand for Domstolens omfattende praksis, at disse principper udspringer af de fælles værdier, som ligeledes er anerkendt og anvendes af medlemsstaterne i deres egne retsordener, og at de følger af det »retsstats«-begreb, som medlemsstaterne deler, og som de tilslutter sig som fælles værdigrundlag i deres egne forfatningsmæssige traditioner. Domstolen fastslog derfor, at medlemsstaterne med tilstrækkelig præcision kan afgøre det væsentligste indhold samt de krav, der følger af hvert af disse principper.

Hvad nærmere bestemt angår kriterierne om betingelserne for at indlede proceduren og om valget og omfanget af de foranstaltninger, der skal træffes, præciserede Domstolen, at den anfægtede forordning med henblik på vedtagelsen af de heri fastsatte beskyttelsesforanstaltninger kræver, at der konstateres en reel forbindelse mellem tilsidesættelsen af retsstatsprincippet og en påvirkning eller en alvorlig risiko for påvirkning af den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionen eller Unionens finansielle interesser, og at en sådan tilsidesættelse skal vedrøre en situation eller adfærd, der kan tilregnes en medlemsstats myndighed og er relevant for den forsvarlige gennemførelse af Unionens budget. Domstolen anførte endvidere, at begrebet »alvorlig risiko« præciseres i Unionens finansielle bestemmelser, og bemærkede, at de beskyttelsesforanstaltninger, der kan vedtages, skal være strengt forholdsmæssige i forhold til indvirkningen af den konstaterede tilsidesættelse på Unionens budget. Ifølge Domstolen kan disse foranstaltninger navnlig kun i det omfang, det er strengt nødvendigt for at nå målet om at beskytte dette budget som helhed, være rettet mod andre tiltag eller programmer end dem, der berøres af en sådan tilsidesættelse. Endelig konkluderede Domstolen, at den anfægtede forordning opfylder kravene til retssikkerhedsprincippet, idet den fastslog, at Kommissionen under Unionens retsinstansers kontrol skal overholde strenge proceduremæssige krav, som bl.a. indebærer flere høringer af den pågældende medlemsstat.

I anden række undersøgte Domstolen de subsidiære påstande om delvis annullation af den anfægtede forordning. For det første fastslog Domstolen i denne forbindelse, at en annullation af den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 1, ville ændre forordningens materielle indhold, eftersom denne bestemmelse fastlægger betingelserne for at kunne vedtage de beskyttelsesforanstaltninger, der er fastsat i denne forordning, hvorfor en påstand om annullation af denne ene bestemmelse skulle afvises fra realitetsbehandling. For det andet fastslog Domstolen, at klagepunkterne om en række andre bestemmelser i den anfægtede forordning, som vedrørte et manglende retsgrundlag samt tilsidesættelser af såvel de EU-retlige regler om offentlige underskud som af retssikkerhedsprincippet, proportionalitetsprincippet og princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne, var ugrundede. Følgelig frifandt Domstolen Parlamentet og Rådet for de subsidiære påstande som helhed, ligesom Parlamentet og Rådet blev frifundet i det hele i det af Ungarn anlagte søgsmål.

⁵ I henhold til den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), omfatter »retsstatsprincippet« »principperne om legalitet, der indebærer en gennemsigtig, ansvarlig, demokratisk og pluralistisk lovgivningsproces, retssikkerhed, forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning, effektiv retsbeskyttelse, herunder adgang til domstolsprøvelse ved uafhængige og upartiske domstole, også med hensyn til grundlæggende rettigheder, magtens deling, ikkeforskelsbehandling og lighed for loven«.

**Dom af 16. februar 2022 (plenum), Polen mod Parlamentet og Rådet (C-157/21,
[EU:C:2022:98](#))**

»Annulationssøgsmål – forordning (EU, Euratom) 2020/2092 – generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget – beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af tilsidesættelse af retsstatsprincippet i en medlemsstat – retsgrundlag – artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF – artikel 311 TEUF – artikel 312 TEUF – angivelig omgåelse af artikel 7 TEU og artikel 269 TEUF – angivelig tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, TEU, artikel 5, stk. 2, TEU, artikel 13, stk. 2, TEU, artikel 296, stk. 2, TEUF, protokol (nr. 2) om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet samt af princippet om kompetencetildeling, retssikkerhedsprincippet, proportionalitetsprincippet og princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne – angivelig magtfordrejning«

Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2020/2092 af 16. december 2020 ⁶ indgår i en fortsat række initiativer, som mere generelt vedrører beskyttelsen af retsstatsprincippet i medlemsstaterne ⁷, og som tilsigter på EU-plan at imødegå de øgede bekymringer om flere medlemsstaters overholdelse af Unionens fælles værdier som anført i artikel 2 TEU ⁸.

Republikken Polen anlagde, støttet af Ungarn ⁹, sag med principal påstand om annulation af den anfægtede forordning. Til støtte for sine påstande gjorde Polen i det væsentlige gældende, at selv om denne forordning formelt blev præsenteret som en retsakt, der henhørte under de finansielle regler, som er nævnt i artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, tilsigter den i virkeligheden i sig selv at pålægge sanktioner for medlemsstaternes påvirkning af retsstatsprincippet, hvortil kravene under alle omstændigheder ikke var tilstrækkeligt præcise. Polen støttede således navnlig søgsmålet på Unionens manglende kompetence til at vedtage en sådan forordning, såvel fordi der ikke var et retsgrundlag som på grund af en omgåelse af den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, samt på tilsidesættelsen af de grænser, der er en integreret del af Unionens kompetencer, og af retssikkerhedsprincippet.

Domstolen skulle således træffe afgørelse om Unionens kompetence til at beskytte sit budget og sine finansielle interesser mod påvirkninger, som kan følge af tilsidesættelser af de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, og den fandt, at sagen var af en grundlæggende betydning, der begrundede, at den blev henvist til plenum. Af samme grunde tog den Europa-Parlamentets anmodning om at behandle sagen efter den fremskyndede procedure til følge. Under disse omstændigheder frifandt Domstolen i det hele Europa-Parlamentet og Rådet i søgsmålet anlagt af Polen.

Domstolens bemærkninger

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2092 af 16.12.2020 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget (EUT 2020, L 433I, s. 1, berigtiget i EUT 2021, L 373, s. 94, herefter »den anfægtede forordning«).

⁷ Jf. navnlig Kommissionens meddelelse af 17.7.2019 til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: »Styrkelse af retsstatsprincippet inden for Unionen – En handlingsplan«, COM(2019) 343 final, efter Kommissionens meddelelse af 11.3.2014 til Europa-Parlamentet og Rådet: »En ny EU-retlig ramme for at styrke retsstatsprincippet«, COM(2014) 158 final.

⁸ Unionens grundlæggende værdier, som er medlemsstaternes fælles værdigrundlag, og som er fastsat i artikel 2 TEU, omfatter respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligebehandling, retsstatsprincippet og overholdelsen af menneskerettighederne i et samfund, som er kendetegnet ved pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem mænd og kvinder.

⁹ Ungarn anlagde ligeledes søgsmål med påstand om annulation af forordning 2020/2092 (sag C-156/21).

Forud for realitetsbehandlingen af sagen traf Domstolen afgørelse om Rådets anmodning om ikke at tage hensyn til forskellige passager i Polens stævning, for så vidt som de var støttet på oplysninger udledt af en fortrolig udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste, som herved var blevet udbredt uden den fornødne tilladelse. I denne henseende bekræftede Domstolen, at den pågældende institution principielt kan gøre fremlæggelsen af interne dokumenter under retssager betinget af en forudgående tilladelse. Såfremt den pågældende juridiske udtalelse – sådan som det var tilfældet i denne sag – vedrører en lovgivningsprocedure, skal der imidlertid tages hensyn til gennemsigtighedsprincippet, eftersom udbredelsen af en sådan udtalelse kan øge lovgivningsprocedurens gennemsigtighed og åbenhed. Den tungtvejende offentlige interesse i lovgivningsprocedurens gennemsigtighed og åbenhed gælder således principielt forud for institutionernes interesse med hensyn til udbredelsen af en intern juridisk udtalelse. Eftersom Rådet i det foreliggende tilfælde ikke havde godtgjort, at den pågældende udtalelse havde en særlig følsom karakter eller særlig omfattende virkninger, der rakte ud over rammerne for den pågældende lovgivningsprocedure, forkastede Domstolen følgelig Rådets anmodning.

Med hensyn til realiteten foretog Domstolen i første række en samlet undersøgelse af anbringenderne om Unionens manglende kompetence til at vedtage denne forordning.

Domstolen bemærkede indledningsvis med hensyn til forordningens retsgrundlag, at den ved forordningen fastsatte procedure alene kan indledes, når der er rimelige grunde til at antage ikke blot, at der er sket tilsidesættelser af retsstatsprincippet i medlemsstaterne, men især, at disse tilsidesættelser påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på en tilstrækkeligt direkte måde. De foranstaltninger, der kan vedtages i medfør af den anfægtede forordning, vedrører desuden alene gennemførelsen af Unionens budget og kan alle begrænse finansieringen fra dette budget på grundlag af indvirkningen på dette budget af en sådan påvirkning eller en sådan alvorlig risiko. Følgelig tilsigter den anfægtede forordning at beskytte Unionens budget mod påvirkninger, der på en tilstrækkelig direkte måde følger af tilsidesættelser af retsstatsprincippet, og ikke i sig selv at pålægge sanktioner for sådanne tilsidesættelser.

Som svar på Polens argumentation om, at en finansiell regel ikke kan have til formål at fastlægge de krav, der indgår i de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, bemærkede Domstolen, at medlemsstaternes overholdelse af de fælles værdier, som Unionen bygger på, som disse har fastlagt og deler, og som definerer selve Unionens identitet som fælles retsorden for disse medlemsstater, herunder værdierne om retsstat og solidaritet, begrunder en gensidig tillid mellem disse stater. Eftersom denne overholdelse således er en betingelse for, at alle de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på den pågældende medlemsstat, kan nydes, skal Unionen, inden for grænserne af sine beføjelser, kunne forsvare disse værdier.

Domstolen præciserede i denne forbindelse for det første, at overholdelsen af disse værdier ikke kan indskrænkes til en forpligtelse, som kandidatlandet skal overholde med henblik på at tiltræde Unionen, og hvorefter den kan frigøre sig efter sin tiltrædelse. For det andet fremhævede den, at Unionens budget er et af de væsentligste instrumenter, der gør det muligt i EU-politikker og -tiltag at udmønte det grundlæggende princip om solidaritet mellem medlemsstaterne, og at gennemførelsen af dette princip ved hjælp af budgettet er baseret på den gensidige tillid mellem disse stater ved ansvarlig anvendelse af de fælles midler, der er opført på nævnte budget.

Den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget og Unionens finansielle interesser kan imidlertid bringes alvorligt i fare af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat. Disse tilsidesættelser kan nemlig navnlig bevirke, at det ikke er sikkert, at de udgifter, der dækkes af Unionens budget, opfylder alle de betingelser for finansiering, som er fastsat i EU-retten, og dermed opfylder de objektive formål, som Unionen forfølger, når den finansierer sådanne udgifter.

Dermed kan en »ordning med horisontal konditionalitet« som den ved den anfægtede forordning indførte, der gør indrømmelsen af finansiering fra Unionens budget betinget af, at medlemsstaterne overholder retsstatsprincippet, henhøre under den kompetence, som Unionen er tillagt ved

traktaterne til at fastsætte »finansielle regler« om gennemførelsen af Unionens budget. Domstolen præciserede, at bestemmelserne i den anfægtede forordning, som identificerer disse principper, som opregner de tilfælde, der kan være tegn på tilsidesættelse af nævnte princip, som præciserer de situationer eller den adfærd, der kan være omfattet af sådanne tilsidesættelser, og som definerer arten og omfanget af de beskyttelsesforanstaltninger, der i givet fald kan træffes, er uadskilleligt forbundet med denne ordning som de grundlæggende elementer heri.

Hvad angår klagepunktet om en angivelig omgåelse af den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, forkastede Domstolen dernæst Polens argumentation om, at alene den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, giver EU-institutionerne beføjelse til at undersøge, konstatere og i givet fald sanktionere tilsidesættelser af værdierne i artikel 2 TEU i en medlemsstat. Mange traktatbestemmelser, der ofte har dannet grundlag for forskellige afledte retsakter, ud over den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, giver nemlig EU-institutionerne kompetence til at undersøge, konstatere og i givet fald sanktionere overtrædelser af værdierne i artikel 2 TEU i en medlemsstat.

Domstolen bemærkede endvidere, at formålet med den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, er at give Rådet mulighed for at pålægge sanktioner for grove og vedvarende overtrædelser af hver af de fælles værdier, som Unionen er bygget på, og som definerer dens identitet, navnlig med henblik på at pålægge den pågældende medlemsstat at bringe disse overtrædelser til ophør. Den anfægtede forordning har derimod til formål at beskytte Unionens budget alene i tilfælde af tilsidesættelse af retsstatsprincippet i en medlemsstat, som påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige gennemførelse af Unionens budget. Desuden er den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, og den, der er blevet indført ved den anfægtede forordning, forskellige med hensyn til deres mål, betingelserne for indledningen af procedurerne, betingelserne for vedtagelsen og for ophævelsen af de fastsatte foranstaltninger samt foranstaltningernes art. Disse procedurer forfølger dermed forskellige mål og har klart forskellige genstande. Det følger endvidere heraf, at den procedure, der er blevet indført ved den anfægtede forordning, heller ikke kan anses for at omgå den begrænsning af Domstolens generelle kompetence, som er fastsat i artikel 269 TEUF, eftersom dens ordlyd kun sigter til legalitetskontrol af en retsakt vedtaget af Det Europæiske Råd eller af Rådet i medfør af artikel 7 TEU.

I anden række undersøgte Domstolen de klagepunkter vedrørende realiteten, som Polen havde gjort gældende over for den anfægtede forordning.

I denne forbindelse fastslog Domstolen indledningsvis, at Polens anbringende om tilsidesættelse af princippet om kompetencetildeling og af forpligtelsen til at respektere medlemsstaternes centrale funktioner savnede ethvert grundlag. Domstolen bemærkede nemlig, at medlemsstaternes frie udøvelse af de kompetencer på samtlige områder, som er forbeholdt dem, skal ske under overholdelse af EU-retten. Ved at kræve, at medlemsstaterne skal overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten, søger Unionen dog på ingen måde selv at udøve denne kompetence eller at tiltage sig en sådan kompetence.

Inden for rammerne af undersøgelsen af anbringenderne om en tilsidesættelse af for det første respekten for den nationale identitet og for det andet retssikkerhedsprincippet fastslog Domstolen, at Polens argumentation om den manglende præcise karakter, som den anfægtede forordning angiveligt var behæftet med, såvel med hensyn til kriterierne om betingelserne for at indlede proceduren som valget og omfanget af de foranstaltninger, der skal træffes, savnede grundlag. I denne henseende bemærkede Domstolen indledningsvis, at de principper, der fremgår af den anfægtede forordning som elementer, der kvalificerer begrebet »retsstat«¹⁰, har været genstand for

¹⁰ I henhold til den anfægtede forordnings artikel 2, litra a), omfatter »retsstatsprincippet« »principperne om legalitet, der indebærer en gennemsigtig, ansvarlig, demokratisk og pluralistisk lovgivningsproces, retssikkerhed, forbud mod

Domstolens omfattende praksis, at disse principper udspringer af de fælles værdier, som ligeledes er anerkendt og anvendes af medlemsstaterne i deres egne retsordener, og at de følger af det »retsstats«-begreb, som medlemsstaterne deler, og som de tilslutter sig som fælles værdigrundlag i deres egne forfatningsmæssige traditioner. Domstolen fastslog derfor, at medlemsstaterne med tilstrækkelig præcision kan afgøre det væsentligste indhold samt de krav, der følger af hvert af disse principper.

Hvad nærmere bestemt angår kriterierne om betingelserne for at indlede proceduren og om valget og omfanget af de foranstaltninger, der skal træffes, præciserede Domstolen, at den anfægtede forordning med henblik på vedtagelsen af de heri fastsatte beskyttelsesforanstaltninger kræver, at der konstateres en reel forbindelse mellem tilsidesættelsen af retsstatsprincippet og en påvirkning eller en alvorlig risiko for påvirkning af den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionen eller Unionens finansielle interesser, og at en sådan tilsidesættelse skal vedrøre en situation eller adfærd, der kan tilregnes en medlemsstats myndighed og er relevant for den forsvarlige gennemførelse af Unionens budget. Domstolen anførte endvidere, at begrebet »alvorlig risiko« præciseres i Unionens finansielle bestemmelser, og bemærkede, at de beskyttelsesforanstaltninger, der kan vedtages, skal være strengt forholdsmæssige i forhold til indvirkningen af den konstaterede tilsidesættelse på Unionens budget. Disse foranstaltninger kan navnlig kun i det omfang, det er strengt nødvendigt for at nå målet om at beskytte dette budget som helhed, være rettet mod andre tiltag eller programmer end dem, der berøres af en sådan tilsidesættelse. Endelig konkluderede Domstolen, at den anfægtede forordning opfylder kravene til respekten for den nationale identitet samt retssikkerhedsprincippet, idet den fastslog, at Kommissionen under Unionens retsinstansers kontrol skal overholde strenge proceduremæssige krav, som bl.a. indebærer flere høringer af den pågældende medlemsstat.

Endelig bemærkede Domstolen, for så vidt som Polen anfægtede nødvendigheden af at vedtage den anfægtede forordning, henset til kravene efter proportionalitetsprincippet, at denne medlemsstat ikke havde påberåbt sig noget forhold, der kunne godtgøre, at EU-lovgiver havde overskredet den vide skønsmæssige beføjelse, som den råder over i denne henseende. Forkastelsen af det sidste kritikpunkt bevirkede således, Domstolen frifandt Parlamentet og Rådet i det hele.

II. Udtræden af en medlemsstat af Den Europæiske Union ¹¹

Dom af 9. juni 2022 (Store Afdeling), Préfet du Gers og Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, [EU:C:2022:449](#))

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – statsborger i Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland med bopæl i en medlemsstat – artikel 9 TEU – artikel 20 TEUF og 22 TEUF – valgret og valgbarhed ved kommunale valg i bopælsmedlemsstaten – artikel 50 TEU – aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab – konsekvenserne af en medlemsstats udtræden af Unionen – slettelse fra valglisten i bopælsmedlemsstaten – artikel 39 og 40 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – gyldigheden af afgørelse (EU) 2020/135«

EP, som er statsborger i Det Forenede Kongerige og siden 1984 bosat i Frankrig, blev efter ikrafttrædelsen, den 1. februar 2020, af aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (herefter »udtrædelsesaftalen«) ¹² slettet af de franske valglisten.

EP anlagde sag til prøvelse af denne slettelse ved Tribunal judiciaire d'Auch (retten i første instans i Auch, Frankrig) med den begrundelse, at hun ikke længere hverken kunne stemme i Frankrig på grund af fortabelsen af sin status som unionsborger efter Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen eller i Det Forenede Kongerige, fordi hun ikke længere havde valgret og valgbarhed i denne stat ¹³. Ifølge EP var denne fortabelse i strid med retssikkerhedsprincippet og udgjorde ligeledes en forskelsbehandling mellem unionsborgere og en tilsidesættelse af hendes ret til fri bevægelighed.

Den forelæggende ret var af den opfattelse, at anvendelsen af udtrædelsesaftalens bestemmelser på EP indebar et uforholdsmæssigt indgreb i hendes grundlæggende stemmeret. Den ønskede i denne henseende oplyst, om artikel 50 TEU ¹⁴ og udtrædelsesaftalen skulle fortolkes således, at unionsborgerskabet fratages statsborgere i Det Forenede Kongerige, der, selv om de fortsat er undergivet lovgivningen i denne stat, har været bosat i en anden medlemsstat i over 15 år og derfor er frataget deres stemmeret. I bekræftende fald ønskede den forelæggende ret oplyst, i hvilket omfang de relevante bestemmelser i udtrædelsesaftalen ¹⁵ og EUF-traktaten ¹⁶ skulle anses for at have tilladt disse statsborgere at bevare den ret til unionsborgerskabet, som de havde inden Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen. Den forelæggende ret rejste ligeledes spørgsmål om

¹¹ Dom af 24.3.2022, **Galapagos BidCo**. (C-723/20, [EU:C:2022:209](#)), bør også nævnes i dette afsnit. Denne dom er omtalt i afsnit XI.3. »Forordning 2015/848 om insolvensbehandling«.

¹² Aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2020, L 29, s. 7).

¹³ I henhold til Det Forenede Kongeriges retsregler, hvorefter en statsborger i denne stat, som har haft bopæl i udlandet i mere end 15 år, ikke længere har ret til at deltage i valg i Det Forenede Kongerige.

¹⁴ Artikel 50 TEU vedrører de nærmere bestemmelser for en medlemsstats udtræden af Den Europæiske Union.

¹⁵ Udtrædelsesaftalens artikel 2, 3, 10, 12 og 127.

¹⁶ Artikel 18 TEUF, 20 TEUF og 21 TEUF.

gyldigheden af udtrædelsesaftalen og dermed gyldigheden af Rådets afgørelse 2020/135 om indgåelse af denne aftale ¹⁷.

I sin dom fastslår Domstolen for det første, at de relevante bestemmelser i TEU ¹⁸ og TEUF ¹⁹, sammenholdt med udtrædelsesaftalen, skal fortolkes således, at efter Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen har statsborgere i denne stat, der har udøvet deres ret til at opholde sig i en medlemsstat inden udløbet af den overgangsperiode, der er fastsat i denne aftale, ikke længere status som unionsborgere. Nærmere bestemt har de ikke længere valgret eller ret til valgbarhed ved kommunale valg i deres bopælsmedlemsstat, herunder når de i medfør af lovgivningen i den stat, hvori de er statsborgere, ligeledes har mistet deres valgret ved valg, der afholdes af denne stat. Domstolen udtalte for det andet, at der intet var frembragt, der kunne rejse tvivl om gyldigheden af afgørelse 2020/135.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede for det første, at unionsborgerskabet i henhold til artikel 9 TEU og artikel 20, stk. 1, TEUF kræver, at den pågældende er statsborger i en medlemsstat, og at der således består en uadskillelig og eksklusiv forbindelse mellem besiddelsen af statsborgerskab i en medlemsstat og erhvervelsen, samt bevarelsen, af status som unionsborger.

Til unionsborgerskabet er der knyttet en række rettigheder ²⁰, bl.a. den grundlæggende og individuelle ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Hvad navnlig angår unionsborgere, der har ophold i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere, omfatter disse rettigheder valgret og valgbarhed ved kommunale valg i den medlemsstat, hvor de har ophold, hvilken rettighed ligeledes er anerkendt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ²¹. Ingen af disse bestemmelser fastsætter derimod den nævnte rettighed for tredjelandsstatsborgere. Den omstændighed, at en borger – når den stat, hvori vedkommende er statsborger, tidligere var medlemsstat – har udøvet sin ret til at færdes og opholde sig frit på en anden medlemsstats område, kan følgelig ikke give vedkommende adgang til at bevare sin status som unionsborger og alle de rettigheder, der i henhold til EUF-traktaten er knyttet hertil, hvis den pågældende person efter vedkommendes oprindelsesstats udtræden af Unionen ikke længere er statsborger i en medlemsstat.

For det andet bemærkede Domstolen, at Det Forenede Kongerige, i medfør af dets suveræne beslutning truffet i henhold til artikel 50, stk. 1, TEU om at udtræde af Unionen, siden den 1. februar 2020 ikke længere er medlem heraf, således at dets statsborgere nu er statsborgere i et tredjeland. Fortabelse af statsborgerskab i en medlemsstat medfører imidlertid, for enhver person, som ikke ligeledes har statsborgerskab i en anden medlemsstat, at vedkommende automatisk mister sin status som unionsborger. Denne person har derfor ikke længere valgret og valgbarhed ved kommunale valg i bopælsmedlemsstaten.

¹⁷ Rådets afgørelse (EU) 2020/135 af 30.1.2020 om indgåelse af aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2020, L 29, s. 1).

¹⁸ Artikel 9 TEU om unionsborgerskabet og artikel 50 TEU om retten til og de nærmere bestemmelser for den udtrædende medlemsstats udtræden af Den Europæiske Union.

¹⁹ Artikel 20 TEUF om unionsborgerskabet, artikel 21 TEUF om unionsborgernes ret til fri bevægelighed og til frit ophold og artikel 22 TEUF om unionsborgernes valgret og valgbarhed.

²⁰ I medfør af artikel 20, stk. 2, TEUF samt artikel 21 TEUF og 22 TEUF.

²¹ Chartrets artikel 40.

Domstolen præciserede i denne henseende, at idet fortabelsen af unionsborgerskabet for en statsborger i Det Forenede Kongerige er en automatisk følge af den beslutning, som Det Forenede Kongerige traf suverænt, om at udtræde af Unionen, kan hverken medlemsstaternes kompetente myndigheder eller deres retsinstanser være forpligtede til at foretage en individuel prøvelse af konsekvenserne af fortabelsen af status som unionsborger for de pågældende personer, under hensyn til proportionalitetsprincippet.

For det tredje bemærkede Domstolen, at udtrædelsesaftalen ikke indeholder nogen bestemmelser, der efter Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen indebærer, at statsborgere i Det Forenede Kongerige, der inden overgangsperiodens udløb har udøvet deres ret til at opholde sig i en medlemsstat, bevarer valgretten og valgbarhed ved kommunale valg i deres bopælsmedlemsstat.

Selv om denne aftale fastsætter princippet om fortsat anvendelse af EU-retten på Det Forenede Kongerige i overgangsperioden, udelukker aftalens artikel 127, stk. 1, litra b), som en undtagelse til dette princip, imidlertid udtrykkeligt, at bestemmelserne i EUF-traktaten og chartret²² vedrørende unionsborgeres valgret og valgbarhed til Europa-Parlamentet og kommunale valg i deres bopælsmedlemsstat kan finde anvendelse på og i Det Forenede Kongerige i denne periode. Denne udelukkelse nævner ganske vist udtrykkeligt »på og i Det Forenede Kongerige« uden udtrykkeligt at omhandle dets statsborgere. Henset til udtrædelsesaftalens artikel 127, stk. 6, skal den nævnte udelukkelse imidlertid forstås således, at den ligeledes finder anvendelse på statsborgere i Det Forenede Kongerige, som har udøvet deres ret til at opholde sig i en medlemsstat i overensstemmelse med EU-retten inden overgangsperiodens udløb. Medlemsstaterne var derfor ikke længere forpligtede til fra den 1. februar 2020 at sidestille statsborgere i Det Forenede Kongerige, der har ophold på deres område, med statsborgere i en medlemsstat, for så vidt angår det forhold, om der gives valgret og ret til valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet og kommunale valg.

En modsat fortolkning af udtrædelsesaftalens artikel 127, stk. 1, litra b), hvorefter anvendelsen af denne aftale skulle begrænses til Det Forenede Kongeriges område og dermed alene til de unionsborgere, der var bosiddende i denne stat i overgangsperioden, ville i øvrigt skabe en asymmetri mellem de rettigheder, som Det Forenede Kongeriges statsborgere og unionsborgere er tillagt ved denne aftale. Denne asymmetri ville således være i strid med aftalens formål, som er at sikre en gensidig beskyttelse af unionsborgere og statsborgere i Det Forenede Kongerige, som har udøvet deres respektive rettigheder til fri bevægelighed inden overgangsperiodens udløb.

For så vidt angår den periode, der begyndte ved udløbet af overgangsperioden, præciserede Domstolen, at valgret og valgbarhed ved kommunale valg i bopælsmedlemsstaten for statsborgere i Det Forenede Kongerige ikke er omfattet af anvendelsesområdet for udtrædelsesaftalens anden del, som fastsætter regler, der har til formål efter den 1. januar 2021 gensidigt og ligeligt at beskytte unionsborgerne og statsborgerne i Det Forenede Kongerige²³, som udøvede deres ret til fri bevægelighed inden overgangsperiodens udløb.

Artikel 18, stk. 1, TEUF og artikel 21, stk. 1, TEUF²⁴, der i medfør af udtrædelsesaftalen blev gjort anvendelige i overgangsperioden og derefter, kunne endelig ikke fortolkes således, at de forpligter medlemsstaterne til fortsat efter den 1. februar 2020 at give statsborgere i Det Forenede Kongerige,

²² Artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF og artikel 22 TEUF samt chartrets artikel 39 og 40.

²³ Udtrædelsesaftalens artikel 10, litra a) og b).

²⁴ Artikel 18 TEUF vedrører forbuddet mod enhver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og artikel 21 TEUF vedrører unionsborgernes ret til fri bevægelighed og til frit ophold.

der har bopæl på deres område, valgret og valgbarhed ved kommunale valg, der afholdes på dette område, og som de indrømmer unionsborgere.

Hvad for det fjerde og sidste angår gyldigheden af afgørelse 2020/135 fastslog Domstolen, at denne afgørelse ikke er i strid med EU-retten ²⁵. Navnlig var der intet, der gjorde det muligt at fastslå, at Unionen som kontraherende part i udtrædelsesaftalen havde overskredet grænserne for sine skønsmæssige beføjelser i forbindelse med varetagelsen af de eksterne forbindelser ved ikke at have krævet, at der for statsborgere i Det Forenede Kongerige, der inden overgangsperiodens udløb har udøvet deres ret til at opholde sig i en medlemsstat, indrømmes valgret og valgbarhed ved kommunale valg i den medlemsstat, hvor de har ophold.

²⁵ I den foreliggende sag artikel 9 TEU, artikel 18 TEUF, 20 TEUF, 21 TEUF og 22 TEUF samt chartrets artikel 40.

III. Grundlæggende rettigheder ²⁶

1. Ret til et effektivt retsmiddel og ret til adgang til en upartisk domstol ²⁷

Dom af 29. marts 2022 (Store Afdeling), Getin Noble Bank (C-132/20, [EU:C:2022:235](#))

»Præjudiciel forelæggelse – formaliteten – artikel 267 TEUF – begrebet »ret« – artikel 19, stk. 1, TEU – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – retsstat – effektiv retsbeskyttelse – princippet om dommeres uafhængighed – domstol, der forudgående er oprettet ved lov – domstolsorgan, hvor et medlem for første gang er blevet udnævnt til embedet som dommer af et politisk organ under den udøvende magt i et ikke-demokratisk styre – funktionsmåden for Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale domstolsråd, Polen) – forfatningsstridighed af den lov, på grundlag af hvilken dette råd er sammensat – mulighed for at kvalificere dette organ som en upartisk og uafhængig domstol i EU-rettens forstand«

I 2017 havde flere forbrugere i Polen anlagt sag ved den kompetente regionale domstol vedrørende den angiveligt urimelige karakter af et vilkår i den kreditaftale, som de havde indgået med banken Getin Noble Bank. Idet sagsøgerne hverken havde fået fuld medhold i første instans eller i appelinstansen, iværksatte de appel ved den forelæggende ret, Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen).

I henhold til national ret var denne domstol med henblik på at undersøge, om den ved domstolen iværksatte appel kunne antages til realitetsbehandling, forpligtet til at efterprøve, om sammensætningen af det dommerkollegium, der havde afsagt den appellerede dom, var forskriftsmæssig. I denne sammenhæng ønskede den forelæggende ret, der var sat med en enkelt dommer, oplyst, om sammensætningen af appeldomstolen var forenelig med EU-retten. Ifølge den

²⁶ Flere andre domme på dette område skal ligeledes nævnes i dette afsnit: dom af 9.6.2022, *Préfet du Gers og Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, [EU:C:2022:449](#)), vedrørende stemmeret til europaparlamentsvalg og kommunalvalg, omtalt i afsnit II. »Udtræden af en medlemsstat af Den Europæiske Union«, dom af 5.5.2022, *Subdelegación del Gobierno en Toledo (Ophold for et familiemedlem – utilstrækkelige midler)* (C-451/19 og 532/19, [EU:C:2022:354](#)), vedrørende respekt for familielivet og barnets rettigheder, omtalt i afsnit IV.3. »Afledt opholdsret for tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger«, og af 22.12.2022, *Generalstaatsanwaltschaft München (Anmodning om udlevering til Bosnien-Hercegovina)* (C-237/21, [EU:C:2022:1017](#)), vedrørende beskyttelse i tilfælde af udlevering, omtalt i afsnit IV.4. »Forskelsbehandling på grundlag af nationalitet«, dom af 7.9.2022, *Cilevičs m.fl.* (C-391/20, [EU:C:2022:638](#)), vedrørende kulturel og sproglig mangfoldighed, omtalt i afsnit VIII.2. »Etableringsfrihed«, dom af 14.7.2022, *Procureur général près la cour d'appel d'Angers* (C-168/21, [EU:C:2022:558](#)), vedrørende princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf, omtalt i afsnit X.1. »Europæisk arrestordre«, dom af 22.2.2022, *Stichting Rookpreventie Jeugd m.fl.* (C-160/20, [EU:C:2022:101](#)), vedrørende sundhedsbeskyttelse og respekten af barnets rettigheder, omtalt i afsnit XIII.2. »Tobaksprodukter«, og af 8.12.2022, *Orde van Vlaamse Balies m.fl.* (C-694/20, [EU:C:2022:963](#)), vedrørende respekt for familieliv, omtalt i afsnit XIII.5. »Administrativt samarbejde på skatteområdet«, og dom af 24.2.2022, *Glavna direkcija »Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto«* (C-262/20, [EU:C:2022:117](#)), om retfærdige og rimelige arbejdsforhold, omtalt i afsnit XV.1. »Tilrettelæggelse af arbejdstiden«.

²⁷ Dommene på dette område skal ligeledes nævnes i dette afsnit: dom af 10.3.2022, *Grossmania* (C-177/20, [EU:C:2022:175](#)), omtalt i afsnit VII. »EU-ret og national ret«, dom af 8.11.2022, *Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid (Prøvelse af egen drift af frihedsberøvelsen)* (C-704/20 og C-39/21, [EU:C:2022:858](#)), omtalt i afsnit IX.1. »Asylpolitik«, dom af 22.2.2022, *Openbaar Ministerie (Domstol oprettet ved lov i den udstedende medlemsstat)* (C-562/21 PPU og C-563/21 PPU, [EU:C:2022:100](#)), af 19.5.2022, omtalt i afsnit X.1. »Europæisk arrestordre«, *Spetsializirana prokuratura (Sag mod en tiltalt på flugt)* (C-569/20, [EU:C:2022:401](#)), omtalt i afsnit X.2. »Ret til at være til stede under retssagen«, og af 1.8.2022, *TL (Manglende tolk og oversættelse)* (C-242/22 PPU, [EU:C:2022:611](#)), omtalt i afsnit X.3. »Ret til tolkning og oversættelse i straffesager«.

forelæggende ret kunne der rejses tvivl om uafhængigheden og upartiskheden af de tre dommere ved appeldomstolen på grund af omstændighederne omkring deres udnævnelse til dommere.

I denne henseende henviste den forelæggende ret for det første til den omstændighed, at den første udnævnelse af en af dommerne (FO) til denne stilling var resultatet af en afgørelse vedtaget af et organ i det ikke-demokratiske styre, som fandtes i Polen inden dennes tiltrædelse af Den Europæiske Union, og til den omstændighed, at han var blevet opretholdt i denne stilling efter dette styres ophør, uden at han havde aflagt et nyt dommerløfte, og idet han bevarede den anciennitet, som han havde opnået, da det nævnte styre var på plads ²⁸. For det andet var de pågældende dommere blevet udnævnt til appeldomstolen efter indstilling fra Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale domstolsråd, Polen, herefter »domstolsrådet«), den ene i 1998, skønt dette organs beslutninger hverken var begrundede eller kunne gøres til genstand for domstolsprøvelse, og de to øvrige i 2012 og 2015 i en tid, hvor domstolsrådet ifølge Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol, Polen) ikke fungerede på gennemsigtig vis, og hvor dets sammensætning var i strid med forfatningen.

Med sin dom, der blev afsagt af Store Afdeling, fastslog Domstolen i det væsentlige, at princippet om effektiv retsbeskyttelse af de rettigheder, som borgerne afleder af EU-retten ²⁹, skulle fortolkes således, at de uregelmæssigheder, som den forelæggende ret havde påberåbt sig med hensyn til de omhandlede dommere ved appeldomstolen, ikke i sig selv kunne give anledning til rimelig og alvorlig tvivl i offentligheden om disse dommers uafhængighed og upartiskhed eller dermed rejse tvivl om, at det dommerkollegium, hvor de havde sæde, havde status som uafhængig og upartisk domstol, der forudgående var oprettet ved lov.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis forkastede Domstolen formalitetsindsigelsen om, at den enkelte dommer ved den øverste polske domstol, som skulle efterprøve, hvorvidt den for denne domstol iværksatte appel kunne antages til realitetsbehandling, ikke var beføjet til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål, henset til de mangler, der var knyttet til hans egen udnævnelse, og som rejste tvivl om hans uafhængighed og upartiskhed. Så længe en præjudiciel forelæggelse hidrører fra en national domstol, skal der nemlig gælde en formodning for, at den opfylder Domstolens krav for at udgøre en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF. En sådan formodning kan imidlertid afkræftes, når en endelig retsafgørelse, som er truffet af en national eller international ret, fører til, at det lægges til grund, at den dommer, der udgør den forelæggende ret, ikke har status som en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov. Da Domstolen ikke rådede over oplysninger, der kunne gøre det muligt at afkræfte en sådan formodning, kunne anmodningen om præjudiciel afgørelse derfor antages til realitetsbehandling.

Domstolen behandlede derefter de to dele af de forelagte spørgsmål.

Med den første del ønskede den forelæggende ret oplyst, om artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 var til hinder for, at et dommerkollegium ved en national ret, hvor en dommer såsom FO, der havde påbegyndt sin karriere under det kommunistiske styre, og som var blevet

²⁸ Herefter henvises der hertil som »omstændigheder, der ligger forud for tiltrædelsen«.

²⁹ Princip, hvortil der henvises i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – hvorefter »[m]edlemsstaterne tilvejebringer den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten« – og som bekræftes i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og ved Rådets direktiv 93/13/EØF af 5.4.93 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler (EFT 1993, L 95, s. 29). Sidstnævnte bekræfter i artikel 7, stk. 1 og 2, den ret til effektive retsmidler, som tilkommer de forbrugere, der mener at have lidt skade som følge af de nævnte vilkår.

opretholdt i sin stilling efter dette styres ophør, havde sæde, kunne kvalificeres som en uafhængig og upartisk domstol.

I denne henseende præciserede Domstolen, efter at have erklæret sig kompetent til at påkende dette spørgsmål ³⁰, at selv om organiseringen af retsvæsenet i medlemsstaterne henhører under medlemsstaternes kompetence, skal disse under udøvelsen af denne kompetence overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten, herunder pligten til at sikre overholdelsen af princippet om en effektiv retsbeskyttelse.

Hvad angår den betydning, som de omstændigheder, der ligger forud for tiltrædelsen, og som den forelæggende ret henviste til med hensyn til dommere som FO, har for en dommers uafhængighed og upartiskhed, bemærkede Domstolen, at det på tidspunktet for Polens tiltrædelse af Den Europæiske Union var blevet lagt til grund, at Polens retssystem principielt var i overensstemmelse med EU-retten. Desuden havde den forelæggende ret ikke givet nogen konkret forklaring, der viste, hvorledes vilkårene omkring den første udnævnelse af FO kunne give mulighed for, at han på nuværende tidspunkt skulle kunne blive genstand for uretmæssig indflydelse. Omstændighederne i forbindelse med hans første udnævnelse kunne således ikke i sig selv anses for at kunne give anledning til rimelig og alvorlig tvivl i offentligheden om denne dommers uafhængighed og upartiskhed under udøvelsen af hans efterfølgende domstolsfunktioner.

Med den anden del af de forelagte spørgsmål ønskedes det nærmere bestemt oplyst, om artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, chartrets artikel 47 samt artikel 7, stk. 1 og 2, i direktiv 93/13 er til hinder for, at et dommerkollegium, der henhører under en ret i en medlemsstat, hvor en dommer, hvis første udnævnelse til en stilling som dommer eller efterfølgende udnævnelse til en højere retsinstans er indtrådt enten som følge af, at den pågældende var blevet udvalgt som kandidat til dommerembedet af et organ oprettet på grundlag af lovbestemmelser, som denne medlemsstats forfatningsdomstol efterfølgende har erklæret forfatningsstridige (herefter »den første omhandlede omstændighed«), eller som følge af, at den pågældende var blevet udvalgt som kandidat til et dommerembede af et forskriftsmæssigt sammensat organ, men efter en procedure, som hverken var gennemsigtig eller offentlig eller kunne gøres til genstand for en retslig procedure (herefter »den anden omhandlede omstændighed«), har sæde, anses for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov.

I denne henseende bemærkede Domstolen, at ikke alle fejl i forbindelse med en dommerudnævnelsesprocedure er af en sådan art, at der kan sås tvivl om den pågældende dommers uafhængighed og upartiskhed.

I det foreliggende tilfælde bemærkede Domstolen for så vidt angår den første omhandlede omstændighed, at forfatningsdomstolen ikke havde udtalt sig om domstolsrådets uafhængighed, da den fastslog, at dette organs sammensætning – således som den så ud på det tidspunkt, hvor de to andre dommere end FO blev udnævnt til det dommerkollegium, der havde afsagt den dom, som var blevet appelleret til den forelæggende ret – var forfatningsstridig. Denne erklæring om forfatningsstridighed kan således ikke i sig selv rejse tvivl om dette organs uafhængighed eller skabe tvivl i offentligheden om disse dommers uafhængighed med hensyn til ydre forhold. Den forelæggende ret havde i øvrigt ikke i denne henseende fremført noget konkret forhold til støtte for, at der forelå en sådan tvivl.

³⁰ Ifølge fast retspraksis har Domstolen kun kompetence til at fortolke EU-retten med hensyn til dens anvendelse i en ny medlemsstat fra tidspunktet for dennes tiltrædelse af Unionen. I det foreliggende tilfælde tog det forelagte spørgsmål, selv om det vedrørte omstændigheder, der ligger forud for Polens tiltrædelse af Unionen, sigte på en situation, der ikke havde haft sin fulde retsvirkning inden dette tidspunkt, eftersom FO, der blev udnævnt til dommer før tiltrædelsen, på nuværende tidspunkt er dommer og udøver funktioner, der er knyttet til denne status.

Den samme konklusion gælder for så vidt angår situationen omkring den anden omhandlede omstændighed. Det fremgik således ikke af forelæggelsesafgørelsen, at domstolsrådet, således som det var sammensat efter ophøret af det ikke-demokratiske polske styre, ikke var uafhængigt af den udøvende og den lovgivende magt.

På denne baggrund kunne disse to omstændigheder ikke godtgøre en tilsidesættelse af de grundlæggende regler, der finder anvendelse på dommerudnævnelsesområdet. For så vidt som de påberåbte uregelmæssigheder ikke skaber en reel risiko for, at den udøvende magt kan udøve et skøn, der ikke tilkommer denne, hvorved integriteten af resultatet af dommerudnævnelsesproceduren bringes i fare, er EU-retten således ikke til hinder for, at et dommerkollegium, hvor de pågældende dommere har sæde, kvalificeres som en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov.

Dom af 8. november 2022 (Store Afdeling), Deutsche Umwelthilfe (Typegodkendelse af motorkøretøjer) (C-873/19, [EU:C:2022:857](#))

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – Århuskonventionen – adgang til klage og domstolsprøvelse – artikel 9, stk. 3 – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 47, stk. 1 – ret til en effektiv domstolsbeskyttelse – miljøbeskyttelsesforening – en sådan forenings kompetence til at anlægge søgsmål ved en national ret med henblik på at anfægte EF-typegodkendelse af visse køretøjer – forordning (EF) nr. 715/2007 – artikel 5, stk. 2, litra a) – motorkøretøjer – dieselmotor – emissioner af forurenende stoffer – ventil til udstødningsgasrecirkulation (EGR-ventil) – nedbringelse af nitrogenoxid-emissioner (NOx) begrænset af et »temperaturinterval« – manipulationsanordning – godkendelse af en sådan anordning, når den er nødvendig for at beskytte motoren mod beskadigelse eller havari og for at sikre køretøjets driftssikkerhed – teknisk niveau«

Volkswagen AG er en bilfabrikant, der solgte motorkøretøjer, der var udstyret med en dieselmotor af typen EA 189 af Euro 5-generationen, og som havde en ventil til udstødningsgasrecirkulationen (herefter »EGR-ventil«), der er en af de teknologier, som bilfabrikanterne anvender til at kontrollere og nedbringe nitrogenoxid-emissioner (NOx). Den software, der drev systemet for udstødningsgasrecirkulation, var programmeret således, at udstødningsgasrecirkulationsraten mindskedes ved normal brug. De omhandlede køretøjer overholdt således ikke de grænseværdier for emissioner af NOx, der er fastsat i forordning nr. 715/2007 om typegodkendelse af motorkøretøjer ³¹.

I forbindelse med EF-typegodkendelsesproceduren ³² for en af disse køretøjsmodeller fandt Kraftfahrt-Bundesamt (forbundsmyndigheden for motorkøretøjer, Tyskland, herefter »KBA«), at den

³¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 715/2007 af 20.6.07 om typegodkendelse af motorkøretøjer med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 5 og Euro 6)[og] om adgang til reparations- og vedligeholdelsesinformationer om køretøjer (EUT 2007, L 171, s. 1).

³² Ifølge ordlyden af artikel 3, nr. 5), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/46/EF af 5.9.2007 om fastlæggelse af en ramme for godkendelse af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer (»Rammedirektiv«) (EUT 2007, L 263, s. 1) forstås ved »EF-typegodkendelse« den procedure, hvorved en medlemsstat attesterer, at en type køretøj, system, komponent eller separat teknisk enhed opfylder EU-rettens administrative bestemmelser og tekniske krav.

omhandlede software udgjorde en manipulationsanordning³³, der ikke var i overensstemmelse med den nævnte forordning³⁴.

Volkswagen foretog derfor en ajourføring af softwaren ved at tilpasse EGR-ventilen således, at rensningen af udstødningsskassen først var fuldt ud effektiv, når den ydre temperatur var højere end 15°C (herefter »temperaturintervallet«). Ved afgørelse af 20. juni 2016 (herefter »den omtvistede afgørelse«) godkendte KBA den omhandlede software.

Deutsche Umwelthilfe, der er en miljøbeskyttelsesforening med partsevne i henhold til tysk lovgivning, anlagde sag til prøvelse af den omtvistede afgørelse ved Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (forvaltningsdomstolen i Schleswig-Holstein, Tyskland).

Denne ret anførte, at Deutsche Umwelthilfe ikke har søgsmålskompetence i forhold til den omtvistede afgørelse i henhold til tysk ret. Den var imidlertid i tvivl om, hvorvidt denne forening kunne udlede en sådan søgsmålskompetence direkte af EU-retten. I bekræftende fald ønskede retten oplyst, om temperaturintervallet var i overensstemmelse med forordning nr. 715/2007. Efter retten havde konstateret, at dette temperaturinterval udgør en manipulationsanordning som omhandlet i denne forordning, var den i tvivl om, hvorvidt den omhandlede software kunne være tilladt på grundlag af den undtagelse til forbuddet mod sådanne anordninger, der er fastsat i den nævnte forordning³⁵, som kræver, at »anordningen er nødvendig for at beskytte motoren mod beskadigelse eller havari og for at sikre køretøjets driftssikkerhed«.

Ved behandlingen af denne rets præjudicielle forelæggelse udtalte Domstolen (Store Afdeling) sig om en miljøbeskyttelsesforenings søgsmålskompetence til for en national ret at anfægte en administrativ afgørelse om godkendelse, der kan være i strid med EU-retten, i lyset af Århuskonventionen³⁶ og den ret til effektive retsmidler, der er fastsat i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Den præciserede ligeledes de betingelser, hvorunder en manipulationsanordning kan være begrundet i henhold til forordning nr. 715/2007³⁷.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis udtalte Domstolen, at i henhold til Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, sikrer hver part, at medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret, har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet.

I denne henseende fastslog Domstolen for det første, at en administrativ afgørelse vedrørende en EF-typegodkendelse af køretøjer, der kan være i strid med forordning nr. 715/2007, er omfattet af det

³³ Som omhandlet i artikel 3, nr. 10), i forordning nr. 715/2007. Denne bestemmelse definerer en manipulationsanordning som »enhver anordning, som registrerer temperatur, køretøjets hastighed, motorens omdrejningstal (rpm), det anvendte gear, vakuum i indsugningsmanifolden eller ethvert andet parameter med henblik på at aktivere, modulere, forsinke eller deaktivere driften af en del af emissionsbegrænsningssystemet, og som derved reducerer dets effektivitet under betingelser, som man med rimelighed kan forvente at komme ud for under køretøjets normale drifts- og brugsforhold«.

³⁴ Artikel 5 i forordning nr. 715/2007.

³⁵ Artikel 5, stk. 2, litra a), i forordning nr. 715/2007.

³⁶ Artikel 9, stk. 3, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der blev undertegnet i Århus den 25.6.1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005 (EUT 2005, L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«).

³⁷ Artikel 5, stk. 2, litra a), i forordning nr. 715/2007.

materielle anvendelsesområde for Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, eftersom den udgør en offentlig myndigheds handling, som hævdes at være i strid med bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet. Ved at forfølge formålet om at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau gennem en reduktion af NO_x-emissioner fra køretøjer med dieselmotorer er forordning nr. 715/2007 en del af »national ret, der vedrører miljøet« som omhandlet i den nævnte bestemmelse. Denne konstatering afkræftes på ingen måde af den omstændighed, at den omhandlede forordning er blevet vedtaget på grundlag af artikel 95 EF (nu artikel 114 TEUF) og ikke på et specifikt miljøretligt retsgrundlag, eftersom Kommissionen i henhold til artikel 114, stk. 3, TEUF i sine forslag til foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser inden for miljøbeskyttelse skal bygge på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til navnlig enhver ny udvikling baseret på videnskabelige kendsgerninger.

For det andet fremhævede Domstolen, at en miljøbeskyttelsesforening med partsevne er omfattet af det personelle anvendelsesområde for Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, for så vidt som den er en del af den offentlighed, der er omhandlet i denne bestemmelse, og opfylder eventuelle kriterier i national ret.

Hvad for det tredje angår begrebet kriterier i national ret som omhandlet i denne bestemmelse præciserede Domstolen, at selv om det følger af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, at medlemsstaterne inden for rammerne af den skønsmæssige, der er tillagt dem i denne henseende, kan fastsætte processuelle regler vedrørende de betingelser, der skal være opfyldt for at kunne indlede de sager, der er omhandlet i denne bestemmelse, vedrører sådanne kriterier kun fastlæggelsen af kredsen af søgsmålsberettigede. Det følger heraf, at medlemsstaterne ikke kan begrænse den nævnte bestemmelses materielle anvendelsesområde ved at undtage visse kategorier af bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet, fra sagens genstand. Medlemsstaterne skal i øvrigt respektere retten til effektive retsmidler, der er fastsat i chartrets artikel 47, ved fastsættelsen af de anvendelige processuelle regler, og de kan ikke indføre kriterier, der er så strenge, at det bliver umuligt for miljøbeskyttelsesforeninger at anfægte de handlinger eller undladelser, der er omhandlet i Århuskonventionen³⁸. Domstolen konkluderede deraf, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, sammenholdt med chartrets artikel 47, er til hinder for, at en sådan forening ikke kan anfægte en afgørelse om tildeling eller ændring af en EF-typegodkendelse, der kan være i strid med forordning nr. 715/2007³⁹. Dette ville nemlig udgøre en ubegrundet begrænsning af retten til effektive retsmidler.

Det tilkom følgelig den forelæggende ret at fortolke de nationale processuelle regler i overensstemmelse med Århuskonventionen og retten til effektive retsmidler, der er fastsat i EU-retten, med henblik på at gøre det muligt for en miljøbeskyttelsesorganisation at anfægte en sådan afgørelse ved en national retsinstans. Såfremt en overensstemmende fortolkning i denne retning skulle vise sig umulig, og idet Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, ikke har direkte virkning, tillægger chartrets artikel 47 private en ret, der kan påberåbes som sådan, således at den kan påberåbes som en begrænsning af den skønsmæssige, der er overladt medlemsstaterne i denne henseende. I et sådant tilfælde påhviler det den forelæggende ret at undlade at anvende de nationale bestemmelser, der udelukker en miljøbeskyttelsesforening, såsom Deutsche Umwelthilfe, fra at udøve enhver ret til domstolsprøvelse af en afgørelse om tildeling eller ændring af en EF-typegodkendelse, der kan være i strid med forordning nr. 715/2007⁴⁰.

³⁸ Århuskonventionens artikel 9, stk. 3.

³⁹ Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 715/2007.

⁴⁰ Artikel 5, stk. 2, litra a), i forordning nr. 715/2007.

Endelig udtalte Domstolen, at anvendelsen af en manipulationsanordning kun kan begrundes i behovet for at beskytte motoren mod beskadigelse eller havari og for at sikre køretøjets driftssikkerhed som omhandlet i forordning nr. 715/2007 ⁴¹, såfremt denne anordning er strengt nødvendig for at undgå en umiddelbar risiko for beskadigelse af motoren eller havari, som er forårsaget af et funktionssvigt i en del af udstødningsrecirkulationssystemet af en så alvorlig karakter, at denne risiko i forbindelse med kørsel med køretøjet, der er udstyret med den nævnte anordning, medfører en konkret fare. Desuden er en sådan manipulationsanordning kun nødvendig, når der på tidspunktet for EF-typegodkendelsen af denne anordning eller det køretøj, der er udstyret med den, ikke findes nogen anden teknisk løsning, der gør det muligt at undgå de ovennævnte risici.

2. Ne bis in idem-princippet

Dom af 22. marts 2022 (Store Afdeling), bpost (C-117/20, [EU:C:2022:202](#))

»Præjudiciel forelæggelse – konkurrence – posttjenester – takstordning vedtaget af den befordringspligtige virksomhed – bøde, der pålægges af en national tilsynsmyndighed for postsektoren – bøde, der pålægges af en national konkurrencemyndighed – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 50 – princippet ne bis in idem – spørgsmålet, om der er tale om samme lovovertrædelse – artikel 52, stk. 1 – begrænsninger af princippet ne bis in idem – kumulation af retsforfølgelse og sanktioner – betingelser – forfølgelse af et mål af almen interesse – proportionalitet«

Fra 2010 oprettede den historiske leverandør af posttjenester i Belgien, bpost SA, en ny takstordning.

Ved afgørelse af 20. juli 2011 pålagde den belgiske tilsynsmyndighed for postsektoren ⁴² bpost en bøde på 2,3 mio. EUR for at have tilsidesat de gældende sektorspecifikke bestemmelser, for så vidt som den nye ordning var støttet på en uberettiget forskelsbehandling mellem mellemleddene og de direkte kunder.

Denne afgørelse blev annulleret af cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles, Belgien) med den begrundelse, at den pågældende takstpraksis ikke udgjorde forskelsbehandling. Denne dom, der er blevet endelig, blev afsagt efter en anmodning om præjudiciel afgørelse, som gav anledning til Domstolens dom af 11. februar 2015, bpost ⁴³.

Den belgiske konkurrencemyndighed havde ved afgørelse af 10. december 2012 i mellemtiden fastslået, at bpost havde gjort sig skyldig i misbrug af dominerende stilling, hvilket er forbudt i henhold til lov om beskyttelse af konkurrencen ⁴⁴ samt artikel 102 TEUF. Dette misbrug bestod i vedtagelsen og gennemførelsen af den nye takstordning i perioden fra januar 2010 til juli 2011. Den belgiske konkurrencemyndighed pålagde bpost en bøde på 37 399 786 EUR, der blev beregnet under hensyntagen til den bøde, som tilsynsmyndigheden for postsektoren tidligere havde pålagt.

⁴¹ Artikel 5, stk. 2, litra a), i forordning nr. 715/2007.

⁴² Dvs. Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) (det belgiske institut for posttjenester og telekommunikation).

⁴³ Dom af 11.2.2015, **bpost** (C-340/13, [EU:C:2015:77](#)).

⁴⁴ Loi du 10 juin 2006 sur la protection de la concurrence économique (lov af 10.6.2006 om beskyttelse af den økonomiske konkurrence) (*Moniteur belge* af 29.6.2006, s. 32755), samordnet ved kongeligt dekret af 15.9.2006 (*Moniteur belge* af 29.9.2006, s. 50613).

Denne afgørelse blev ligeledes annulleret af cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles), idet den var i strid med princippet ne bis in idem. I denne henseende fandt nævnte domstol, at de procedurer, som tilsynsmyndigheden for postsektoren og konkurrencemyndigheden havde ført, vedrørte samme faktiske omstændigheder.

Cour de cassation (kassationsdomstol, Belgien) ophævede denne dom og hjemviste sagen til cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles).

Inden for rammerne af den procedure, der efterfulgte denne hjemvisning, besluttede cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles) at forelægge Domstolen to præjudicielle spørgsmål med henblik på nærmere bestemt at få oplyst, om princippet ne bis in idem, der er fastsat i artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), er til hinder for, at en leverandør af posttjenester pålægges en bøde for en overtrædelse af EU-konkurrenceretten, når denne leverandør tidligere har været genstand for en endelig afgørelse vedrørende en overtrædelse af de sektorspecifikke regler i postsektoren for de samme faktiske omstændigheder.

Som svar på disse spørgsmål præciserede Domstolen, sat i Store Afdeling, såvel rækkevidden af som begrænsningerne for den beskyttelse, der ydes i medfør af princippet ne bis in idem, der er sikret i chartrets artikel 50.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis bemærkede Domstolen, at princippet ne bis in idem, således som det er fastsat i chartrets artikel 50, forbyder kumulation af såvel retsforfølgelse som sanktioner af strafferetlig karakter som omhandlet i denne bestemmelse for de samme forhold og mod samme person.

Eftersom den forelæggende ret havde bekræftet, at de procedurer, der var indledt af henholdsvis tilsynsmyndigheden for postsektoren og den belgiske konkurrencemyndighed, havde strafferetlig karakter, udtalte Domstolen dernæst, at anvendelsen af princippet ne bis in idem er undergivet en dobbelt betingelse, nemlig dels at der skal foreligge en endelig forudgående afgørelse (betingelsen »bis«), dels at de samme faktiske omstændigheder skal være omfattet af den forudgående afgørelse og af de efterfølgende retsforfølgelser eller afgørelser (betingelsen »idem«).

For så vidt som afgørelsen fra tilsynsmyndigheden for postsektoren blev annulleret ved en dom, der havde fået retskraft, hvorved bpost blev frifundet for den retsforfølgelse, som selskabet havde været genstand for i henhold til de sektorspecifikke regler i postsektoren, fremgik det, at den procedure, som denne myndighed havde indledt, var blevet afsluttet med en endelig afgørelse, hvorved betingelsen »bis« var opfyldt i dette tilfælde.

Hvad angår betingelsen »idem« er det relevante kriterium for vurderingen af, om der er tale om samme lovovertrædelse, om de faktiske handlinger er identiske, uanset deres retlige kvalificering i national ret og den retlige interesse, der beskyttes. I denne henseende skal det forhold, at de faktiske handlinger er de samme, forstås som en helhed af konkrete omstændigheder, der følger af begivenheder, som i det væsentlige er de samme, for så vidt som de involverer samme ophavsmand og er indbyrdes uadskilleligt forbundne i tid og rum.

Det tilkom derfor den forelæggende ret at afgøre, om de faktiske omstændigheder, som havde været genstand for de to procedurer, der var indledt mod bpost i henhold til henholdsvis de sektorspecifikke regler og til konkurrenceretten, var identiske. Såfremt dette måtte være tilfældet, udgjorde kumulationen af de to procedurer mod bpost en begrænsning af princippet ne bis in idem, der er sikret ved chartrets artikel 50.

En sådan begrænsning af princippet ne bis in idem kan imidlertid være berettiget på grundlag af chartrets artikel 52, stk. 1. I henhold til denne bestemmelse skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved chartret, være fastlagt i lovgivningen og respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. I nævnte bestemmelse præciseres endvidere, at der under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kun kan indføres begrænsninger af disse

rettigheder og friheder, såfremt disse er nødvendige og faktisk opfylder mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

I denne henseende anførte Domstolen, at muligheden for kumulation af retsforfølgelse foretaget af to forskellige nationale myndigheder og sanktioner pålagt af disse respekterer det væsentligste indhold af chartrets artikel 50, forudsat at den nationale lovgivning ikke gør det muligt at retsforfølge og pålægge sanktioner vedrørende samme forhold eller for samme overtrædelse eller med henblik på at forfølge samme formål, men udelukkende fastsætter muligheden for kumulation af retsforfølgelse og sanktioner i medfør af særskilte lovgivninger.

Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt en sådan kumulation kan opfylde et formål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, fastslog Domstolen, at begge de lovgivninger, i henhold til hvilke bpost blev forfulgt, forfulgte særskilte, legitime formål. Mens de sektorspecifikke regler i postsektoren tilsigtede at liberalisere det indre marked for posttjenester, havde reglerne om beskyttelse af konkurrencen nemlig til formål at sikre en ufordrejet konkurrence på det indre marked. Det er således lovligt, når en medlemsstat for at sikre videreførelsen af processen for liberalisering af det indre marked for posttjenester, samtidig med at den kontrollerer, at dette marked fungerer, straffer overtrædelser af dels de sektorspecifikke regler, som har til formål at liberalisere det pågældende marked, dels de nationale og EU-retlige konkurrenceregler.

Hvad angår overholdelsen af proportionalitetsprincippet kræver dette princip, at kumulation af retsforfølgelse og sanktioner fastsat i en national lovgivning ikke må overskride grænserne for, hvad der er egnet til og nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilsigtes med denne lovgivning, hvilket forudsætter, at der, såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal vælges den mindst bebyrdende foranstaltning, og at de byrder, som pålægges, ikke må være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede formål.

I denne henseende fremhævede Domstolen, at der kan tages hensyn til den omstændighed, at to procedurer forfølger forskellige formål af almen interesse, som det er berettiget at beskytte kumulativt, som led i analysen af forholdsmæssigheden af en kumulation af retsforfølgelse og sanktioner som en faktor, der kan begrunde denne kumulation, forudsat at disse procedurer supplerer hinanden, og at den yderligere byrde, som nævnte kumulation udgør, således kan begrundes ved de to forfulgte mål.

Med hensyn til, om en sådan kumulation af retsforfølgelse og sanktioner er strengt nødvendig, skal det vurderes, om byrderne for de berørte personer som følge af nævnte kumulation er begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt, og om alle de pålagte sanktioner står i forhold til overtrædelsernes grovhed. Med henblik herpå skal det undersøges, om der foreligger klare og præcise regler, der gør det muligt at forudse, hvilke handlinger og undladelser der kan gøres til genstand for en kumulation af retsforfølgelse og sanktioner, samt koordinering mellem de to kompetente myndigheder, om de to procedurer er blevet ført tilstrækkeligt koordineret og i nær tidsmæssig tilknytning, og om alle de pålagte sanktioner står i forhold til overtrædelsernes grovhed.

Den eventuelle begrundelse for en kumulation af sanktioner er således underlagt betingelser, der, når de er opfyldt, uden dog at rejse tvivl om, hvorvidt der som sådan foreligger et »bis«, skal begrænse de pågældende procedurers særskilte karakter på det funktionelle plan og således den konkrete betydning, som den omstændighed, at de procedurer, der føres over for de berørte personer, kumuleres, har for de pågældende.

**Dom af 22. marts 2022 (Store Afdeling), Nordzucker m.fl. (C-151/20,
[EU:C:2022:203](#))**

»Præjudiciel forelæggelse – konkurrence – artikel 101 TEUF – kartel, der retsforfølges af to nationale konkurrencemyndigheder – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 50 –

*princippet ne bis in idem – spørgsmålet, om der er tale om samme lovovertrædelse – artikel 52, stk. 1 –
begrænsninger af princippet ne bis in idem – betingelser – varetagelse af et mål af almen interesse –
proportionalitet«*

Nordzucker AG og Südzucker AG er to tyske sukkerproducenter, som sammen med en tredje stor producent dominerer sukkermarkedet i Tyskland. Dette marked var traditionelt opdelt i tre geografiske hovedområder, som hver især var kontrolleret af en af disse tre store producenter.

Agrana Zucker GmbH (herefter »Agrana«), der er et datterselskab af Südzucker, er den største sukkerproducent i Østrig.

Senest fra 2004 enedes Nordzucker og Südzucker om ikke at konkurrere indbyrdes ved at trænge ind på deres vigtigste traditionelle salgsområder. Det var i denne sammenhæng, at Südzuckers salgsdirektør i begyndelsen af 2006 ringede til Nordzuckers salgsdirektør for at beklage sig over sukkerleverancer på det østrigske marked fra et slovakisk datterselskab af Nordzucker, idet han lod forstå, at dette kunne få konsekvenser på det tyske sukkermarked (herefter »telefonsamtalen i 2006«).

Med henblik på at blive omfattet af de nationale kronvidneprogrammer underrettede Nordzucker efterfølgende både Bundeskartellamt (forbundskonkurrencemyndigheden, Tyskland) og Bundeswettbewerbsbehörde (forbundskonkurrencemyndigheden, Østrig) om sin deltagelse i et kartel på det tyske og østrigske sukkermarked. Disse to myndigheder indledte samtidigt undersøgelsesprocedurer.

I 2014 fastslog den tyske konkurrencemyndighed ved en endelig afgørelse, at Nordzucker, Südzucker og den tredje tyske producent havde deltaget i et konkurrencebegrænsende kartel i strid med artikel 101 TEUF og de tilsvarende bestemmelser i tysk ret, og pålagde bl.a. Südzucker en bøde på 195 500 000 EUR. I denne afgørelse gengives ligeledes indholdet af telefonsamtalen i 2006 vedrørende det østrigske sukkermarked.

Oberlandesgericht Wien (den øverste regionale domstol i Wien, Østrig) tog derimod ikke den østrigske konkurrencemyndigheds påstand om at fastslå dels, at Nordzucker, Südzucker og Agrana havde overtrådt artikel 101 TEUF og de tilsvarende bestemmelser i østrigsk ret, dels, at Südzucker skulle pålægges to bøder, herunder en til solidarisk hæftelse med Agrana, til følge.

Den østrigske konkurrencemyndighed iværksatte appel til prøvelse af denne kendelse ved Oberster Gerichtshof (øverste domstol, Østrig), som var den forelæggende ret. Den forelæggende ret ønskede i denne forbindelse oplyst, om princippet ne bis in idem, der er fastsat i artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), forbød denne at tage hensyn til telefonsamtalen i 2006 i den verserende sag ved denne ret, eftersom denne samtale udtrykkeligt var blevet nævnt i den tyske konkurrencemyndigheds afgørelse fra 2014. Denne ret ønskede endvidere oplyst, om princippet ne bis in idem, henset til Domstolens praksis, fandt anvendelse i en procedure, hvor der blev konstateret en overtrædelse, der ikke førte til pålæggelse af en bøde, fordi en virksomhed havde deltaget i et nationalt kronvidneprogram.

Som svar på disse spørgsmål præciserede Domstolen, Store Afdeling, princippet ne bis in idems sammenhæng i forbindelse med parallelle eller på hinanden følgende procedurer inden for konkurrenceretten vedrørende den samme konkurrencebegrænsende adfærd i flere medlemsstater.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis bemærkede Domstolen, at princippet ne bis in idem, således som det er fastsat i chartrets artikel 50, forbyder kumulation af såvel retsforfølgelse som sanktioner af strafferetlig karakter som omhandlet i denne bestemmelse for de samme forhold og mod samme person.

På det konkurrenceretlige område er dette princip nærmere bestemt til hinder for, at en virksomhed domfældes eller atter forfølges for en konkurrencebegrænsende adfærd, for hvilken den allerede er

blevet pålagt en sanktion, eller med hensyn til hvilken den er blevet erklæret ansvarsfri ved en tidligere beslutning, der ikke længere kan anfægtes. Anvendelsen af princippet *ne bis in idem* i de procedurer, som henhører under konkurrenceretten, er således undergivet en dobbelt betingelse, nemlig dels, at der skal foreligge en endelig forudgående afgørelse (betingelsen »bis«), dels, at den samme konkurrencebegrænsende adfærd skal være omfattet af den forudgående afgørelse og af de efterfølgende retsforfølgninger eller afgørelser (betingelsen »idem«).

Da den tyske konkurrencemyndigheds afgørelse fra 2014 udgjorde en endelig forudgående afgørelse, der var blevet truffet efter en vurdering af sagens realitet, var »bis«-betingelsen opfyldt hvad angik den procedure, der blev gennemført af den østrigske konkurrencemyndighed.

Med hensyn til »idem«-betingelsen er det relevante kriterium ved fastlæggelsen af, om der er tale om samme lovovertrædelse, kriteriet om, at de faktiske handlinger er identiske, uanset deres retlige kvalificering i national ret eller den retlige interesse, der beskyttes. Om de konkurrencebegrænsende praksisser er identiske, skal undersøges i forhold til det pågældende område og produktmarked samt den periode, i løbet af hvilken de nævnte praksisser har haft til formål eller til resultat at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen.

Det påhvilede derfor den forelæggende ret på grundlag af en vurdering af samtlige relevante omstændigheder at efterprøve, om den tyske konkurrencemyndigheds afgørelse fra 2014 havde fastslået og sanktioneret det omhandlede kartel på grund af dets konkurrencebegrænsende formål eller konkurrencebegrænsende virkning ikke blot på det tyske marked, men også på det østrigske marked. Hvis dette var tilfældet, ville andre retsforfølgninger og i givet fald andre sanktioner for overtrædelse af artikel 101 TEUF og de tilsvarende bestemmelser i østrigsk ret som følge af kartellet på det østrigske område udgøre en begrænsning af den grundlæggende rettighed, der er sikret ved chartrets artikel 50.

En sådan begrænsning kan i øvrigt ikke begrundes i medfør af chartrets artikel 52, stk. 1. Denne bestemmelse fastsætter navnlig, at enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved chartret, faktisk skal svare til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

Da det forbud mod karteller, der er fastsat i artikel 101 TEUF, forfølger det mål af almen interesse at sikre en ufordrejet konkurrence på det indre marked, kan en begrænsning af det ved chartrets artikel 50 sikrede princip *ne bis in idem*, som følger af en kumulation af to nationale konkurrencemyndigheders retsforfølgninger og sanktioner af strafferetlig karakter, ganske vist begrundes i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, når disse retsforfølgninger og sanktioner tager sigte på komplementære mål, som i givet fald vedrører forskellige aspekter af den samme ulovlige adfærd. I det tilfælde, hvor to nationale konkurrencemyndigheder retsforfølger og sanktionerer de samme faktiske omstændigheder for at sikre overholdelsen af kartelforbuddet i henhold til artikel 101 TEUF og de tilsvarende bestemmelser i deres respektive nationale ret om forbud mod karteller, der kan påvirke handelen mellem medlemsstater som omhandlet i artikel 101 TEUF, forfølger disse to myndigheder imidlertid det samme mål af almen interesse, som tilsigter at sikre, at konkurrencen på det indre marked ikke fordrejes. En sådan kumulation af retsforfølgninger og sanktioner svarer ikke til et mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, hvorfor den heller ikke kan begrundes i medfør af chartrets artikel 52, stk. 1.

Hvad angik den procedure, der blev gennemført af den østrigske konkurrencemyndighed i forhold til Nordzucker, bekræftede Domstolen endelig, at en sådan sag om håndhævelse af konkurrenceretten, hvor det – på grund af Nordzuckers deltagelse i det nationale kronvidneprogram – kun var muligt deklatorisk at fastslå en overtrædelse af denne ret, kunne være underlagt princippet *ne bis in idem*.

Princippet *ne bis in idem* har således, som en tæt naturlig følge af princippet om retskraft, til formål at sikre retssikkerhed og lighed; at sikre, at når en fysisk eller juridisk person er blevet retsforfulgt og i givet fald straffet, har vedkommende sikkerhed for ikke at ville blive yderligere retsforfulgt for den samme overtrædelse. Det følger heraf, at indledningen af strafforfølgning i sig selv kan være omfattet

af anvendelsesområdet for princippet ne bis in idem, uafhængigt af, om denne retsforfølgning rent faktisk giver anledning til pålæggelse af en sanktion.

**Dom af 28. oktober 2022 (Store Afdeling), Generalstaatsanwaltschaft München
(Udlevering og ne bis in idem) (C-435/22 PPU, [EU:C:2022:852](#))**

»Præjudiciel forelæggelse – præjudiciel hasteprocedure – retligt samarbejde i straffesager – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 50 – konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen – artikel 54 – princippet ne bis in idem – aftale mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater om udlevering – udlevering af en tredjelandstatsborger til USA i medfør af en bilateral traktat indgået af en medlemsstat – statsborger, som er blevet endeligt dømt for de samme forhold og har afsonet hele sin straf i en anden medlemsstat«

I januar 2022 blev HF, som er serbisk statsborger, varetægtsfængslet i Tyskland på grundlag af et efterlysningsblad (rødt hjørne) offentliggjort af Den Internationale Kriminalpolitiorganisation (Interpol) efter anmodning fra de amerikanske myndigheder. Disse myndigheder begærede HF udleveret med henblik på strafforfølgning for strafbare handlinger bestående i sammensværgelse om deltagelse i kriminelle og korrupte organisationer og sammensværgelse om at begå bankbedrageri og bedrageri via telekommunikationsanlæg begået mellem september 2008 og december 2013. HF oplyste ved anholdelsen, at han var bosiddende i Slovenien, og fremviste bl.a. en slovensk opholdstilladelse, der var udløbet i november 2019.

Den pågældende person var allerede blevet dømt i Slovenien ved en dom, der var blevet endelig i 2012, for de samme forhold som dem, der var omhandlet i udleveringsanmodningen, for så vidt angik strafbare handlinger begået frem til juni 2010. Han havde endvidere afsonet sin straf i det hele.

Oberlandesgericht München (den regionale ret i første instans i München, Tyskland), som skulle træffe afgørelse om anmodningen om udlevering af HF, besluttede derfor at forelægge Domstolen et spørgsmål om, hvorvidt princippet ne bis in idem kræver, at denne ret afslår udlevering for de strafbare handlinger, der allerede var blevet endeligt pådømt i Slovenien. Dette princip, som er fastsat i både artikel 54 i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen (herefter »gennemførelseskonventionen«)⁴⁵ og artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), forbyder bl.a., at en person, over for hvem der er afsagt endelig dom af en medlemsstat, på ny retsforfølges i en anden medlemsstat for den samme strafbare handling. I denne sammenhæng ønskede den forelæggende ret ligeledes oplyst, om udleveringsaftalen indgået mellem Tyskland og USA⁴⁶, for så vidt som den kun giver mulighed for at afslå udlevering på grund af princippet ne bis in idem i tilfælde af en domfældelse i den anmodede stat (i den foreliggende sag Tyskland), kunne have betydning for anvendelsen af dette princip i tvisten i hovedsagen.

Domstolen (Store Afdeling) fastslog i dommen, der blev afsagt efter hasteproceduren, at gennemførelseskonventionens artikel 54, sammenholdt med chartrets artikel 50, er til hinder for, at

⁴⁵ Konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14.6.1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser (EFT 2000, L 239, s. 19), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 af 26.6.2013.

⁴⁶ Auslieferungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika (udleveringsaftalen mellem Forbundsrepublikken Tyskland og Amerikas Forenede Stater) af 20.6.1978 (BGBl. 1980 II, s. 647, herefter »udleveringsaftalen mellem Tyskland og USA«).

myndighederne i en medlemsstat udleverer en tredjelandstatsborger til et andet tredjeland, når der allerede er afsagt endelig dom over for denne statsborger i en anden medlemsstat for de samme strafbare handlinger som dem, der ligger til grund for udleveringsanmodningen, og den pågældende har afsonet den idømte straf. Den omstændighed, at udleveringsanmodningen er baseret på en bilateral udleveringstraktat, der begrænser rækkevidden af princippet *ne bis in idem* til domme afsagt i den anmodede medlemsstat, var i denne henseende uden betydning.

Domstolens bemærkninger

Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt begrebet »person« som omhandlet i gennemførelseskonventionens artikel 54 omfatter en tredjelandstatsborger, bemærkede Domstolen indledningsvis, at denne artikel garanterer beskyttelsen af princippet *ne bis in idem*, når en person er blevet idømt en endelig dom i en anden medlemsstat. Ordlyden af denne bestemmelse indeholder således ikke nogen betingelse om, at den pågældende skal være statsborger i en medlemsstat. Den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, understøtter endvidere en sådan fortolkning. Chartrets artikel 50⁴⁷, i lyset af hvilken gennemførelseskonventionens artikel 54 skal fortolkes, opstiller således heller ikke en forbindelse til unionsborgerskabet. Endelig understøtter de formål, som forfølges med denne bestemmelse, nemlig bl.a. at sikre retssikkerheden derved, at endelige afgørelser fra offentlige organer efterkommes, og at sikre ligebehandling, den fortolkning, hvorefter anvendelsen af denne bestemmelse ikke er begrænset til kun statsborgere i en medlemsstat. I denne henseende fremhævede Domstolen ligeledes, at det på ingen måde fremgår af gennemførelseskonventionens artikel 54, at den grundlæggende rettighed, der er fastsat heri, for så vidt angår tredjelandstatsborgere skulle være betinget af, at de har lovligt ophold, eller at de har ret til fri bevægelighed inden for Schengenområdet. I en sag som den i hovedsagen omhandlede, og uanset om den pågældende har lovligt ophold eller ej, skulle vedkommende derfor anses for at være omfattet af gennemførelseskonventionens artikel 54.

For det andet fastslog Domstolen, at aftalen mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater om udlevering (herefter »aftalen mellem EU og USA«)⁴⁸, som finder anvendelse på eksisterende forbindelser mellem medlemsstaterne og dette tredjeland for så vidt angår udlevering, fandt anvendelse i hovedsagen, idet udleveringsanmodningen på grundlag af udleveringsaftalen mellem Tyskland og USA var blevet fremsat efter ikrafttrædelsen af aftalen mellem EU og USA. Selv om denne sidstnævnte aftale ganske vist ikke udtrykkeligt fastsætter, at en medlemsstat kan afslå USA's anmodning om udlevering med henvisning til princippet *ne bis in idem*, udgør dens artikel 17, stk. 2⁴⁹, som principielt giver mulighed for, at en medlemsstat forbyder udlevering af personer, over for hvem der er afsagt endelig dom for samme strafbare handling som den, der er omhandlet i udleveringsanmodningen, imidlertid et selvstændigt og subsidiært retsgrundlag for anvendelsen af dette princip, når den gældende bilaterale traktat ikke gør det muligt at besvare dette spørgsmål. Udleveringsaftalen mellem Tyskland og USA regulerer ud fra en umiddelbar betragtning det spørgsmål, der er rejst i tvisten i hovedsagen, eftersom aftalen ikke gør det muligt at afslå udlevering, hvis den tiltalte person er blevet endeligt dømt af de kompetente myndigheder i en anden medlemsstat end den anmodede stat for den strafbare handling, som er omhandlet i

⁴⁷ Chartrets artikel 50 fastsætter, at »ingen« i en straffesag på ny skal kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken den pågældende allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i en af Unionens medlemsstater i overensstemmelse med lovgivningen.

⁴⁸ Aftalen mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater om udlevering af 25.6.2003 (EUT 2003, L 181, s. 27).

⁴⁹ Artikel 17 i denne aftale mellem EU og USA med overskriften »[i]kke-fravigelse« fastsætter i stk. 2, at »[h]vis den anmodede stats forfatningsmæssige principper eller en for staten bindende og endelig domsafgørelse er til hinder for opfyldelsen af dens udleveringsforpligtelse, og spørgsmålet ikke kan løses under henvisning til denne aftale eller til en gældende bilateral traktat, konsulterer den anmodede og den anmodende stat hinanden«.

udleveringsanmodningen ⁵⁰. Hertil bemærkede Domstolen ikke desto mindre, at det – således som princippet om EU-rettens forrang kræver – påhvilede den forelæggende ret at sikre den fulde virkning af gennemførelseskonventionens artikel 54 og chartrets artikel 50 i tvisten i hovedsagen, idet den af egen drift skulle undlade at anvende enhver bestemmelse i udleveringsaftalen mellem Tyskland og USA, der er uforenelig med princippet *ne bis in idem*, som er fastslået i de nævnte artikler. Hvis bestemmelserne i udleveringsaftalen mellem Tyskland og USA vedrørende anvendelsen af princippet *ne bis in idem* i den foreliggende sag skulle undlades anvendt på grund af deres uforenelighed med EU-retten, ville denne aftale ikke længere gøre det muligt at afgøre det spørgsmål om udlevering, der var rejst i tvisten i hovedsagen, således at anvendelsen af dette princip kunne ske på grundlag af artikel 17, stk. 2, i aftalen mellem EU og USA, som udgør et selvstændigt og subsidiært retsgrundlag.

Selv om den forelæggende ret havde anført, at artikel 351, stk. 1, TEUF ⁵¹ ikke a priori fandt anvendelse i tvisten i hovedsagen, henset til datoen for indgåelsen af udleveringsaftalen mellem Tyskland og USA, ønskede den imidlertid oplyst, om denne bestemmelse skulle fortolkes bredt, således at den ligeledes omfatter konventioner indgået af en medlemsstat efter den 1. januar 1958 eller efter datoen for dens tiltrædelse, men før den dato, på hvilken Unionen har fået kompetence på det område, inden for hvilket disse konventioner er indgået. I denne henseende, og idet den bemærkede, at undtagelser skal fortolkes strengt, således at generelle regler ikke udhules for deres indhold, præciserede Domstolen, at denne undtagelsesbestemmelse skulle fortolkes således, at den kun omfatter konventioner indgået før den 1. januar 1958 eller, for tiltrædende medlemsstaters vedkommende, datoen for deres tiltræden, hvorfor bestemmelsen ikke fandt anvendelse på udleveringsaftalen mellem Tyskland og USA.

⁵⁰ I medfør af artikel 8 i udleveringsaftalen mellem Tyskland og USA kan udlevering ikke finde sted, hvis de kompetente myndigheder i den anmodede stat allerede har afsagt endelig dom over for den tiltalte for den strafbare handling, som ligger til grund for anmodningen om udlevering. Denne bestemmelse giver imidlertid ikke en sådan mulighed ved en endelig dom afsagt i en anden medlemsstat.

⁵¹ Det følger af denne bestemmelse, at »[d]e rettigheder og forpligtelser, der følger af konventioner, som før den 1.1.1958 eller før tiltrædelsesdatoen for tiltrædende medlemsstaters vedkommende er indgået mellem på den ene side en eller flere medlemsstater og på den anden side et eller flere tredjelande, [ikke] berøres [...] af bestemmelserne i traktaterne«.

3. Ytringsfrihed og ret til information ⁵²

Dom af 26. april 2022 (Store Afdeling), Polen mod Parlamentet og Rådet (C-401/19, [EU:C:2022:297](#))

»Annulationssøgsmål – direktiv (EU) 2019/790 – artikel 17, stk. 4, litra b), og artikel 17, stk. 4, litra c), in fine – artikel 11 og artikel 17, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – ytrings- og informationsfrihed – beskyttelse af intellektuel ejendomsret – forpligtelser for udbydere af onlineindholdsdelingstjenester – forudgående automatisk kontrol (filtrering) af indhold, der gøres tilgængeligt online af brugerne«

Ved direktiv 2019/790 om ophavsret og beslægtede rettigheder på det digitale indre marked ⁵³ blev der indført en ny særlig ansvarsordning for udbydere af onlineindholdsdelingstjenester (herefter »tjenesteudbydere«). Dette direktivs artikel 17 fastsætter princippet om, at tjenesteudbydere er direkte ansvarlige, når værker og andre frembringelser ulovligt uploades af brugerne af deres tjenester. De pågældende tjenesteudbydere kan dog fritages for dette ansvar. For at opnå ansvarsfritagelse skal de bl.a. i henhold til bestemmelserne i denne artikel ⁵⁴ aktivt overvåge det indhold, som brugerne uploader, for at forhindre tilgængeliggørelse online af beskyttede værker, som rettighedshaverne ikke ønsker at give adgang til på disse tjenester.

Republikken Polen anlagde sag med påstand principalt om annulation af artikel 17, stk. 4, litra b), og artikel 17, stk. 4, litra c), in fine, i direktiv 2019/790 og subsidiært om annulation af denne artikel i sin helhed. Republikken Polen gjorde i det væsentlige gældende, at disse bestemmelser pålægger tjenesteudbydere forebyggende at overvåge alt indhold, som deres brugere ønsker at gøre tilgængeligt online, ved hjælp af IT-værktøjer til automatisk filtrering, uden at fastsætte garantier, der sikrer respekten for retten til ytrings- og informationsfrihed ⁵⁵.

Domstolen (Store Afdeling) udtalte sig for første gang om fortolkningen af direktiv 2019/790. Den frifandt Parlamentet og Rådet, idet den fastslog, at tjenesteudbydernes forpligtelse i henhold til dette direktiv til at foretage en forudgående automatisk kontrol af indhold, som brugerne tilgængeliggør online, er ledsaget af passende garantier med henblik på at sikre overholdelsen af brugernes ret til ytrings- og informationsfrihed samt en rimelig balance mellem denne ret og den intellektuelle ejendomsret.

Domstolens bemærkninger

Domstolen undersøgte indledningsvis, om søgsmålet kunne antages til realitetsbehandling, og fastslog, at litra b) og litra c), in fine, i artikel 17, stk. 4, i direktiv 2019/790 ikke kan udskilles fra resten af denne artikel, og at påstanden om annulation af alene disse bestemmelser derfor skulle afvises. Artikel 17 indfører nemlig en ny ansvarsordning for tjenesteudbydere, hvis forskellige bestemmelser udgør en helhed og har til formål at skabe balance mellem disse tjenesteudbydere, brugernes og

⁵² Dom af 15.3.2022, **Autorité des marchés financiers** (C-302/20, [EU:C:2022:190](#)), bør også nævnes under denne overskrift. Denne dom er omtalt i afsnit XIII.4. »Videregivelse af intern viden i den finansielle sektor«.

⁵³ Direktiv (EU) 2019/790 af 17.4.2019 om ophavsret og beslægtede rettigheder på det digitale indre marked og om ændring af direktiv 96/9/EF og 2001/29/EF (EUT 2019, L 130, s. 92).

⁵⁴ Jf. artikel 17, stk. 4, litra b), og artikel 17, stk. 4, litra c), in fine, i direktiv 2019/790.

⁵⁵ Som sikret ved artikel 11 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

rettighedshavernes rettigheder og interesser. En sådan delvis annulation ville følgelig ændre artiklens indhold.

Hvad angår realiteten undersøgte Domstolen herefter det eneste anbringende, som Polen havde fremsat, og som vedrørte en begrænsning i udøvelsen af retten til ytrings- og informationsfrihed som følge af den ansvarsordning, der er indført ved artikel 17 i direktiv 2019/790. Indledningsvis bemærkede Domstolen, at deling af information på internettet via onlineplatforme til deling af indhold er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 10 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og chartrets artikel 11. Den fastslog, at tjenesteudbydere for at undgå ansvar, når brugere uploader ulovligt indhold på deres platforme, for hvilket udbydere ikke har en tilladelse fra rettighedshaverne, skal påvise, at de opfylder alle de ansvarsfritagelsesbetingelser, der er fastsat i artikel 17, stk. 4, litra a), b) og c), i direktiv 2019/790, nemlig at de:

- har gjort deres bedste indsats for at opnå en sådan tilladelse [litra a)] og
- har handlet hurtigt for at bringe konkrete krænkelse af ophavsretten på deres platforme til ophør, efter at de har fundet sted, og efter at de har modtaget en tilstrækkeligt begrundet meddelelse fra rettighedshaverne herom [litra c)], og
- efter at have modtaget en sådan meddelelse, eller når rettighedshaverne har givet dem de relevante og nødvendige oplysninger, før en ophavsretskrænkelser er indtruffet, »i overensstemmelse med de høje branchestandarder for erhvervsmæssig diligenspligt [har] gjort deres bedste« for at undgå, at sådanne krænkelse finder sted eller gentages [litra b) og c)].

Ved de sidstnævnte forpligtelser pålægges disse tjenesteudbydere derfor de facto at foretage en forudgående kontrol af det indhold, som brugerne ønsker at uploade på deres platforme, for så vidt som de har modtaget de oplysninger eller den meddelelse, der er omhandlet i direktivets artikel 17, stk. 4, litra b) og c), fra rettighedshaverne. Med henblik herpå er tjenesteudbydere nødt til at anvende automatiske genkendelses- og filtreringsværktøjer. En sådan forudgående kontrol og filtrering kan imidlertid medføre en begrænsning af et vigtigt middel til udbredelse af indhold online og således udgøre en begrænsning af den ret til ytrings- og informationsfrihed, der er sikret ved chartrets artikel 11. Denne begrænsning kan desuden tilregnes EU-lovgiver, eftersom den er den direkte konsekvens af den nævnte særlige ansvarsordning. Domstolen konkluderede derfor, at denne ordning medfører en begrænsning i udøvelsen af retten til ytrings- og informationsfrihed for de pågældende brugere.

Hvad endelig angår spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede begrænsning er begrundet i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, bemærkede Domstolen for det første, at begrænsningen er fastlagt i lovgivningen, eftersom den følger af de forpligtelser, der er pålagt udbydere af disse tjenester ved en bestemmelse i en EU-retsakt, nemlig artikel 17, stk. 4, litra b), og artikel 17, stk. 4, litra c), in fine, i direktiv 2019/790, og respekterer det væsentligste indhold af retten til ytrings- og informationsfrihed for internetbrugere. For det andet fastslog Domstolen i forbindelse med proportionalitetskontrollen, at den nævnte begrænsning opfylder det behov for beskyttelse af den intellektuelle ejendomsret, der er sikret ved chartrets artikel 17, stk. 2, at den synes at være nødvendig for at opfylde dette behov, og at de forpligtelser, der er pålagt tjenesteudbydere, ikke begrænser brugernes ret til ytrings- og informationsfrihed uforholdsmæssigt.

For det første har EU-lovgiver nemlig sat en klar og præcis grænse for de foranstaltninger, der kan træffes ved gennemførelsen af disse forpligtelser, ved navnlig at udelukke foranstaltninger til filtrering og blokering af lovligt indhold i forbindelse med uploading. For det andet pålægger direktiv 2019/790

medlemsstaterne at sikre, at brugerne har lov til at uploade og stille indhold, der genereres af brugerne specifikt med henblik på citater, kritik, anmeldelser, karikatur, parodi eller pastiche, til rådighed. Desuden skal tjenesteudbydere informere deres brugere om, at de kan anvende værker og andre frembringelser i henhold til de undtagelser fra eller indskrænkninger af ophavsret og beslægtede rettigheder, der er fastsat i EU-retten ⁵⁶. For det tredje kan tjenesteudbydere kun blive ansvarlige, såfremt indehaverne af de pågældende rettigheder giver dem de relevante og nødvendige oplysninger vedrørende det omhandlede indhold. For det fjerde indebærer direktivets artikel 17, der ikke medfører nogen generel overvågningsforpligtelse, at tjenesteudbydere ikke kan være forpligtede til at forhindre uploading og tilrådighedsstillelse for almenheden af indhold, hvis ulovlige karakter, for at kunne fastslås, ville kræve en selvstændig vurdering af dette indhold foretaget af tjenesteudbydere ⁵⁷. I denne henseende er det muligt, at tilgængelighed af uautoriseret indhold kun kan undgås ved underretning fra rettighedshaverne. For det femte er der ved direktiv 2019/790 indført flere proceduremæssige garantier, herunder bl.a. mulighed for brugerne for at indgive en klage, når de mener, at adgangen til uploadet indhold er blevet blokeret med urette, samt adgang til udenretslige ordninger og effektive retsmidler ⁵⁸. For det sjette pålægger dette direktiv Kommissionen at arrangere interessentdialoger for at drøfte bedste praksis for samarbejdet mellem tjenesteudbydere og rettighedshavere samt udarbejde vejledning om anvendelsen af denne ordning ⁵⁹.

Domstolen konkluderede derfor, at EU-lovgiver har ledsaget den forpligtelse for tjenesteudbydere til at kontrollere indhold, som brugerne ønsker at uploade på deres platforme, før det udbredes til almenheden, der følger af den særlige ansvarsordning, der er indført ved artikel 17, stk. 4, i direktiv 2019/790, af passende garantier med henblik på at sikre overholdelsen af brugernes ret til ytrings- og informationsfrihed samt en rimelig balance mellem denne ret på den ene side og den intellektuelle ejendomsret på den anden. Det påhviler medlemsstaterne at sørge for, at de ved gennemførelsen af dette direktivs artikel 17 lægger en fortolkning af denne bestemmelse til grund, som gør det muligt at sikre en rimelig balance mellem de forskellige grundlæggende rettigheder, der er beskyttet ved chartret. Ved iværksættelsen af foranstaltningerne til gennemførelse af denne artikel påhviler det desuden ikke blot myndighederne og retterne i medlemsstaterne at fortolke deres nationale ret på en måde, der er forenelig med samme artikel, men også at sikre, at de ikke lægger en fortolkning heraf til grund, som kommer i konflikt med disse grundlæggende rettigheder eller med andre almindelige EU-retlige principper, såsom proportionalitetsprincippet.

⁵⁶ Artikel 17, stk. 7 og 9, i direktiv 2019/790.

⁵⁷ Artikel 17, stk. 8, i direktiv 2019/790.

⁵⁸ Artikel 17, stk. 9, første og andet afsnit, i direktiv 2019/790.

⁵⁹ Artikel 17, stk. 10, i direktiv 2019/790.

4. Beskyttelse af personoplysninger

a. Opbevaring af personoplysninger

Dom af 5. april 2022 (Store Afdeling), Commissioner of An Garda Síochána m.fl.
(C-140/20, [EU:C:2022:258](#))

»Præjudiciel forelæggelse – behandling af personoplysninger i den elektroniske kommunikationssektor – kommunikationshemmelighed – udbydere af elektroniske kommunikationstjenester – generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata – adgang til de lagrede data – efterfølgende domstolsprøvelse – direktiv 2002/58/EF – artikel 15, stk. 1 – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1 – en national rets mulighed for tidsmæssigt at begrænse virkningerne af en ugyldighedserklæring vedrørende en national lovgivning, der er uforenelig med EU-retten – udelukket«

Domstolen har i de seneste år i flere domme taget stilling til spørgsmålet om lagring af og adgang til personoplysninger inden for området for elektronisk kommunikation ⁶⁰.

Den har navnlig i to domme afsagt af Store Afdeling den 6. oktober 2020 ⁶¹ bekræftet den praksis, der følger af Tele2 Sverige-dommen, hvorefter generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata er uforholdsmæssig. Domstolen har ligeledes foretaget præciseringer hvad navnlig angår omfanget af de beføjelser, som direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation tillægger medlemsstaterne med hensyn til lagring af sådanne data med henblik på at beskytte den nationale sikkerhed og bekæmpe kriminalitet.

I den foreliggende sag blev anmodningen om præjudiciel afgørelse indgivet af Supreme Court (øverste domstol, Irland) i forbindelse med en civil sag anlagt af en person, der var blevet idømt livsvarigt fængsel for et drab begået i Irland. Den pågældende gjorde gældende, at visse bestemmelser i den nationale lov om lagring af data genereret i forbindelse med elektronisk kommunikation var i strid med EU-retten ⁶². Trafikdata og lokaliseringsdata vedrørende den sigtedes

⁶⁰ I dom af 8.4.2014, **Digital Rights Ireland m.fl.** (C-293/12 og C-594/12, [EU:C:2014:238](#)), fastslog Domstolen således, at Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/24/EF af 15.3.2006 om lagring af data genereret eller behandlet i forbindelse med tilvejebringelse af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller elektroniske kommunikationsnet og om ændring af direktiv 2002/58/EF (EUT 2006, L 105, s. 54) var ugyldigt, med den begrundelse, at det indgreb i retten til respekt for privatlivet og retten til beskyttelse af personoplysninger, der er anerkendt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), som den generelle forpligtelse til at lagre trafikdata og lokaliseringsdata, der er fastsat i dette direktiv, indebar, ikke var begrænset til det strengt nødvendige. Herefter fastslog Domstolen i dom af 21.12.2016, **Tele2 Sverige og Watson m.fl.** (C-203/15 og C-698/15, [EU:C:2016:970](#)), at artikel 15, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12.7.2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation) (EFT 2002, L 201, s. 37) (herefter »direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation«), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/136/EF af 25.11.2009 (EUT 2009, L 337, s. 11), er til hinder for en national lovgivning, der med henblik på bekæmpelse af kriminalitet fastsætter generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata. Endelig fortolkede Domstolen i dom af 2.10.2018, **Ministerio Fiscal** (C-207/16, [EU:C:2018:788](#)), samme artikel 15, stk. 1, i en sag, der vedrørte offentlige myndigheders adgang til data om identiteten på brugerne af elektroniske kommunikationsmidler.

⁶¹ Domme af 6.10.2020, **Privacy International** (C-623/17, [EU:C:2020:790](#)) og **La Quadrature du Net m.fl.** (C-511/18, C-512/18 og C-520/18, [EU:C:2020:791](#)).

⁶² Communication (Retention of Data) Act 2011 (kommunikationsloven (datalagring)). Denne lov blev vedtaget med henblik på at gennemføre Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/24/EF af 15.3.2006 om lagring af data genereret eller behandlet i forbindelse med tilvejebringelse af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller elektroniske kommunikationsnet og om ændring af direktiv 2002/58/EF (EUT 2006, L 105, s. 54) i den irske retsorden.

telefonopkald var i henhold til denne lov ⁶³ blevet lagret af udbydere af elektroniske kommunikationstjenester og gjort tilgængelige for politimyndighederne. Den forelæggende rets tvivl vedrørte bl.a. spørgsmålet, om en ordning for generel og udifferentieret lagring af disse data i forbindelse med bekæmpelse af grov kriminalitet er forenelig med direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation ⁶⁴, sammenholdt med chartret ⁶⁵.

Domstolen bekræftede ved sin dom, der blev afsagt af Store Afdeling, den retspraksis, der følger af dommen i sagen *La Quadrature du Net* m.fl., idet den præciserede rækkevidden af denne og bemærkede, at generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata vedrørende elektronisk kommunikation ikke er tilladt med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet og forebyggelse af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed. Domstolen bekræftede ligeledes den retspraksis, der følger af *Prokuratuur*-dommen (Betingelser for adgang til oplysninger om elektronisk kommunikation) ⁶⁶, bl.a. hvad angår forpligtelsen til at undergive de kompetente nationale myndigheds adgang til de lagrede data en forudgående kontrol, der skal foretages af enten en domstol eller en uafhængig administrativ enhed, sammenlignet med en politiembedsmand.

Domstolens bemærkninger

Domstolen fastslog for det første, at direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, sammenholdt med chartret, er til hinder for lovgivningsmæssige foranstaltninger, der med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet og forebyggelse af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed i forebyggende øjemed foreskriver generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata. Når der henses til dels de afskrækkende virkninger for udøvelsen af de grundlæggende rettigheder ⁶⁷, som denne lagring kan have, dels alvoren af det indgreb, som den indebærer, skal en sådan lagring nemlig udgøre undtagelsen og ikke reglen i det system, der er indført ved dette direktiv, således at disse data ikke kan gøres til genstand for en systematisk og løbende lagring. Kriminalitet, selv ikke særlig grov kriminalitet, kan ikke sidestilles med en trussel mod den nationale sikkerhed, for så vidt som der ved en sådan sidestilling ville kunne blive indført en mellemkategori mellem den nationale sikkerhed og den offentlige sikkerhed, med henblik på at anvende de krav, der gælder for førstnævnte, på sidstnævnte.

Derimod er direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, sammenholdt med chartret, ikke til hinder for lovgivningsmæssige foranstaltninger, der med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet og forebyggelse af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed foreskriver målrettet lagring af de trafikdata og lokaliseringsdata, som på grundlag af objektive og ikke-diskriminerende forhold er afgrænset ud fra kategorier af berørte personer eller ved hjælp af et geografisk kriterium, i en periode, der er tidsmæssigt begrænset til det strengt nødvendige, men som kan forlænges. Domstolen tilføjede, at en sådan lagringsforanstaltning rettet mod steder eller infrastrukturer, der regelmæssigt besøges af et meget stort antal personer, eller strategiske steder, såsom lufthavne, banegårde, havne eller vejafgiftsområder, kan gøre det muligt for de kompetente myndigheder at indhente oplysninger om tilstedeværelsen på disse steder eller i disse geografiske

⁶³ Loven tillader – af grunde, der går ud over hensynet til den nationale sikkerhed – i forebyggende øjemed generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata vedrørende samtlige abonnenter i to år.

⁶⁴ Nærmere bestemt artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58.

⁶⁵ Navnlig chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1.

⁶⁶ Dom af 2.3.2021, ***Prokuratuur*** (Betingelser for adgang til oplysninger om elektronisk kommunikation) (C-746/18, [EU:C:2021:152](#)).

⁶⁷ Sikret ved chartrets artikel 7-11.

områder af de personer, som dér har brugt et elektronisk kommunikationsmiddel, og heraf drage konklusioner om disses tilstedeværelse og aktivitet på disse steder eller i disse geografiske områder med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet. Under alle omstændigheder kan eventuelle vanskeligheder ved at opstille de præcise tilfælde og betingelser, hvorunder der kan ske en målrettet lagring, ikke begrunde, at medlemsstaterne foreskriver generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata.

Det nævnte direktiv, sammenholdt med chartret, er heller ikke til hinder for lovgivningsmæssige foranstaltninger, der med samme formål for øje foreskriver generel og udifferentieret lagring af de IP-adresser, der er tildelt kilden til en forbindelse, i en periode, der er tidsmæssigt begrænset til det strengt nødvendige, og de data, der vedrører identiteten på brugerne af elektroniske kommunikationsmidler. Hvad sidstnævnte aspekt angår præciserede Domstolen nærmere bestemt, at hverken direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation eller nogen anden EU-retsakt er til hinder for en national lovgivning, der har til formål at bekæmpe grov kriminalitet, og hvorefter erhvervelse af et elektronisk kommunikationsmiddel, såsom et forudbetalt SIM-kort, betinges af en kontrol af officielle dokumenter, der fastslår køberens identitet, og af sælgerens registrering af oplysningerne herom, idet sælgeren har pligt til i påkommende tilfælde at give de kompetente nationale myndigheder adgang til disse oplysninger.

Det samme gælder for lovgivningsmæssige foranstaltninger, der ligeledes med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet og forebyggelse af alvorlige trusler mod den nationale sikkerhed gør det muligt ved en afgørelse fra den kompetente myndighed, som er underlagt en effektiv domstolsprøvelse, at påbyde udbydere af elektroniske kommunikationstjenester i en begrænset periode at foretage hurtig lagring («quick freeze») af de trafikdata og lokaliseringsdata, som disse tjenesteudbydere råder over. Det er nemlig kun bekæmpelsen af grov kriminalitet og a fortiori beskyttelsen af den nationale sikkerhed, der kan begrunde en sådan lagring, på den betingelse, at denne foranstaltning og adgangen til de således lagrede data holder sig inden for grænserne af det strengt nødvendige. Domstolen bemærkede, at en sådan foranstaltning vedrørende hurtig lagring kan udvides til at omfatte de trafikdata og lokaliseringsdata, der vedrører andre personer end dem, der mistænkes for at have planlagt eller begået en alvorlig strafbar handling eller et angreb mod den nationale sikkerhed, for så vidt som disse data på grundlag af objektive og ikke-diskriminerende forhold kan bidrage til at opklare en sådan strafbar handling eller et sådant angreb mod den nationale sikkerhed, såsom oplysninger om offeret for den strafbare handling eller om den pågældendes sociale og arbejdsmæssige omgangskreds.

Herefter bemærkede Domstolen imidlertid, at alle de ovennævnte lovgivningsmæssige foranstaltninger ved klare og præcise regler skal sikre, at lagringen af de omhandlede data er underlagt overholdelsen af de dermed forbundne materielle og proceduremæssige betingelser, og at de berørte personer råder over effektive garantier mod risikoen for misbrug. De forskellige foranstaltninger til lagring af trafikdata og lokaliseringsdata kan, efter den nationale lovgivers valg og inden for grænserne af det strengt nødvendige, finde anvendelse samtidig.

Domstolen bemærkede desuden, at såfremt der med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet blev givet adgang til sådanne data, som er blevet lagret generelt og udifferentieret for at håndtere en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed, ville det være i strid med det hierarki af mål af almen interesse, der kan begrunde vedtagelse af en foranstaltning i henhold til direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation ⁶⁸. Det ville nemlig indebære, at adgang ville

⁶⁸ Dette hierarki er fastslået i Domstolens retspraksis, og navnlig i dom af 6.10.2020, *La Quadrature du Net m.fl.* (C-511/18, C-512/18 og C-520/18, [EU:C:2020:791](#)), præmis 135 og 136. I henhold til dette hierarki er bekæmpelsen af grov kriminalitet mindre vigtig end beskyttelsen af den nationale sikkerhed.

kunne begrundes i et mål af mindre betydning end det, der har begrundet lagringen, nemlig beskyttelse af den nationale sikkerhed, med risiko for, at forbuddet mod at foretage en generel og udifferentieret lagring med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet herved ville blive berøvet sin effektive virkning.

For det andet fastslog Domstolen, at direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, sammenholdt med chartret, er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den centraliserede behandling af anmodninger om adgang til data lagret af udbydere af elektroniske kommunikationstjenester, der indgives af politiet i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning af alvorlige strafbare handlinger, påhviler en politiembedsmand, også selv om vedkommende bistås af en enhed oprettet inden for politiet, der ved udførelsen af sine opgaver har en vis uafhængighed, og hvis afgørelser efterfølgende kan underkastes domstolsprøvelse. For det første opfylder en sådan embedsmand nemlig ikke de krav om uafhængighed og upartiskhed, der gælder for en administrativ myndighed, der foretager den forudgående kontrol af anmodninger om adgang fra de kompetente nationale myndigheder, for så vidt som vedkommende ikke er udenforstående i forhold til disse myndigheder. Selv om en sådan embedsmanns afgørelse kan underkastes en efterfølgende kontrol, kan denne kontrol for det andet ikke træde i stedet for en uafhængig og, undtagen i behørigt begrundede hastetilfælde, forudgående kontrol.

Endelig bekræftede Domstolen for det tredje sin praksis, hvorefter EU-retten er til hinder for, at en national ret tidsmæssigt begrænser virkningerne af en ugyldighedserklæring, som det i henhold til national ret påhviler denne ret at afsige med hensyn til en national lovgivning, der pålægger udbydere af elektroniske kommunikationstjenester at foretage en generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata, på grund af denne lovgivnings uforenelighed med direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation. Domstolen bemærkede imidlertid, at spørgsmålet om antageligheden af beviser, der er fremskaffet ved hjælp af en sådan lagring, i overensstemmelse med princippet om medlemsstaternes procesautonomi henhører under national ret, dog under overholdelse af navnlig ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet.

Dom af 21. juni 2022 (Store Afdeling), Ligue des droits humains (C-817/19, [EU:C:2022:491](#))

»Præjudiciel forelæggelse – behandling af personoplysninger – passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) – forordning (EU) 2016/679 – artikel 2, stk. 2, litra d) – anvendelsesområde – direktiv (EU) 2016/681 – anvendelse af PNR-oplysninger om passagerer på flyvninger mellem Den Europæiske Union og tredjelande – mulighed for at inkludere oplysninger om passagerer på flyvninger inden for EU – automatisk behandling af disse oplysninger – opbevaringsperiode – bekæmpelse af terrorhandlinger og grov kriminalitet – gyldighed – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 7, 8 og 21 samt artikel 52, stk. 1 – national lovgivning, der udvider anvendelsen af PNR-systemet til at omfatte anden befordring inden for EU – fri bevægelighed inden for EU – chartret om grundlæggende rettigheder – artikel 45«

PNR-oplysninger (Passenger Name Record) er oplysninger om reservationer, som luftfartsselskaberne lagrer i deres reservations- og afgangskontrolsystemer. PNR-direktivet ⁶⁹ forpligter luftfartsselskaberne til at videregive oplysninger om alle passagerer, der benytter en flyvning uden for EU mellem et tredjeland og Den Europæiske Union, til passageroplysningsenheden i den

⁶⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/681 af 27.4.2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (EUT 2016, L 119, s. 132, herefter »PNR-direktivet«).

medlemsstat, som det pågældende fly flyver til eller fra, med henblik på at bekæmpe terrorisme og grov kriminalitet. De PNR-oplysninger, der således videregives, underkastes nemlig en forudgående vurdering i passageroplysningsenheden ⁷⁰ og opbevares herefter med henblik på en eventuel efterfølgende vurdering, som de kompetente myndigheder i den berørte medlemsstat eller en anden medlemsstat foretager. Medlemsstaterne kan beslutte også at anvende dette direktiv på flyvninger inden for EU ⁷¹.

Ligue des droits humains (en belgisk menneskerettighedsorganisation) anlagde ved Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol, Belgien) et søgsmål med påstand om annullation af loven af 25. december 2016 ⁷², der gennemfører både PNR-direktivet og API-direktivet i belgisk ret ⁷³. Sagsøgeren anførte, at denne lov tilsidesatte retten til respekt for privatlivet og til beskyttelse af personoplysninger. Sagsøgeren anfægtede dels det meget store omfang af PNR-oplysninger, dels den generelle karakter af indsamlingen, videregivelsen og behandlingen af disse oplysninger. Loven udgjorde efter sagsøgerens opfattelse ligeledes et indgreb i den frie bevægelighed for personer, idet den indirekte genindførte grænsekontrol ved at udvide PNR-systemet til at omfatte flyvninger inden for EU og transporter med andre midler inden for EU.

I denne sammenhæng forelagde den belgiske forfatningsdomstol Domstolen ti præjudicielle spørgsmål vedrørende navnlig gyldigheden og fortolkningen af PNR-direktivet og anvendelsen af databeskyttelsesforordningen ⁷⁴.

Disse spørgsmål gav Domstolen lejlighed til på ny at beskæftige sig med behandling af PNR-oplysninger i lyset af den grundlæggende ret til respekt for privatlivet og til beskyttelse af personoplysninger ⁷⁵, der er sikret ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ⁷⁶. I dommen, der blev afsagt af Store Afdeling, bekræftede Domstolen gyldigheden af PNR-direktivet, for så vidt som dette kan fortolkes i overensstemmelse med chartret, og anførte nogle præciseringer vedrørende fortolkningen af visse af direktivets bestemmelser ⁷⁷.

⁷⁰ Denne forudgående vurdering har til formål at identificere personer, som det kræves, at de kompetente myndigheder undersøger nærmere, idet sådanne personer kan være involveret i en terrorhandling eller grov kriminalitet. Den foretages systematisk og automatisk ved, at PNR-oplysningerne sammenholdes med oplysninger i databaser, der er »relevante«, eller behandles efter forud fastsatte kriterier som omhandlet i PNR-direktivets artikel 6, stk. 2, litra a), og artikel 6, stk. 3.

⁷¹ Ved at udnytte muligheden i medfør af PNR-direktivets artikel 2.

⁷² Lov af 25.12.2016 om behandling af passageroplysninger (*Moniteur belge* af 25.1.2017, s. 12905).

⁷³ Rådets direktiv 2004/82/EF af 29.4.2004 om transportørers forpligtelse til at meddele passageroplysninger (EUT 2004, L 261, s. 24) (herefter »API-direktivet«). Dette direktiv regulerer luftfartsselskabernes videregivelse af forhåndsoplysninger om passagerer (såsom den anvendte rejselegitimations nummer og type samt nationalitet) til de kompetente nationale myndigheder med henblik på at forbedre grænsekontrollen og bekæmpe ulovlig indvandring.

⁷⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27.4.2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT 2016, L 119, s. 1, herefter »databeskyttelsesforordningen«).

⁷⁵ Herefter »de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8«. Domstolen har allerede behandlet spørgsmålet om foreneligheden med disse rettigheder af det system for indsamling og behandling af PNR-oplysninger, der er påtænkt indført ved udkastet til aftale mellem Canada og Den Europæiske Union om overførsel og behandling af passagerlisteoplysninger (**udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada)** af 26.7.2017, [EU:C:2017:592](#)).

⁷⁶ Herefter »chartret«.

⁷⁷ Navnlig direktivets artikel 2 (»Anvendelse af [direktivet] på flyvninger inden for EU«), artikel 6 (»Behandling af PNR-oplysninger«) og artikel 12 (»Dataopbevaringsperiode og anonymisering«).

Domstolens bemærkninger

Domstolen præciserede, hvilke af de former for behandling af personoplysninger, der er fastsat i en national lovgivning som den omhandlede, der tager sigte på at gennemføre både API-direktivet og PNR-direktivet, de generelle regler i databeskyttelsesforordningen finder anvendelse på ⁷⁸, hvorefter den efterprøvede PNR-direktivets gyldighed.

- **PNR-direktivets gyldighed**

Domstolen fastslog i dommen, at da Domstolens fortolkning af PNR-direktivets bestemmelser i lyset af de grundlæggende rettigheder, som beskyttes ved chartrets artikel 7, 8 og 21 samt artikel 52, stk. 1 ⁷⁹, sikrer dette direktivs overensstemmelse med disse bestemmelser i chartret, havde undersøgelsen af de forelagte spørgsmål intet frembragt, der kunne rejse tvivl om direktivets gyldighed.

Domstolen bemærkede indledningsvis, at en EU-retsakt i videst muligt omfang skal fortolkes således, at dens gyldighed ikke drages i tvivl, og i overensstemmelse med hele den primære ret og navnlig med chartrets bestemmelser, og medlemsstaterne skal således sikre, at de ikke lægger en fortolkning heraf til grund, som kommer i konflikt med de grundlæggende rettigheder, der beskyttes ved Unionens retsorden, eller med andre generelle principper, som er anerkendt i denne retsorden. Hvad angår PNR-direktivet præciserede Domstolen, at mange betragtninger og bestemmelser heri kræver en sådan overensstemmende fortolkning, idet der er lagt vægt på den betydning, som EU-lovgiver, med henvisning til et højt databeskyttelsesniveau, tillægger den fulde respekt for de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret.

Domstolen konstaterede, at PNR-direktivet indebærer indgreb af en klart alvorlig karakter i de rettigheder, som er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, for så vidt som det bl.a. har til formål at indføre et system til kontinuerlig, ikke-målrettet og systematisk overvågning, der omfatter automatisk vurdering af personoplysninger vedrørende samtlige personer, der benytter lufttransporttjenester. Den bemærkede, at medlemsstaternes mulighed for at begrunde et sådan indgreb skal vurderes ved at bedømme dets alvor og ved at kontrollere, at betydningen af det mål af almen interesse, der forfølges, står i forhold til denne alvor.

Domstolen konkluderede, at videregivelse, behandling og opbevaring af PNR-oplysninger som fastsat i dette direktiv kan anses for at være begrænset til det strengt nødvendige med henblik på bekæmpelse af terrorhandlinger og grov kriminalitet, forudsat at beføjelserne i henhold til direktivet fortolkes snævert. Domstolen fastslog i sin dom navnlig følgende:

- Det system, der er indført ved PNR-direktivet, bør kun omfatte klart identificerbare og afgrænsede oplysninger inden for de rubrikker, der er angivet i bilag I til direktivet, som har forbindelse til

⁷⁸ Domstolen præciserede, at databeskyttelsesforordningen finder anvendelse på behandling af personoplysninger, som er fastsat ved en sådan lovgivning, med hensyn til dels private operatørers behandling af oplysninger, dels offentlige myndigheders behandling af oplysninger, som alene eller ligeledes er omfattet af API-direktivet. Databeskyttelsesforordningen finder derimod ikke anvendelse på behandling af oplysninger som fastsat i en sådan lovgivning, der alene er omfattet af PNR-direktivet, og som foretages af passageroplysningsenheden eller de kompetente myndigheder med henblik på at bekæmpe terrorhandlinger og grov kriminalitet.

⁷⁹ I henhold til denne bestemmelse skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved chartret, være fastlagt i lovgivningen og respektere disses væsentligste indhold. Desuden kan der kun indføres begrænsninger af disse rettigheder og friheder, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

flyvningen og den pågældende passager, hvilket – for visse af rubrikkerne i dette bilag – indebærer, at alene udtrykkeligt omhandlede oplysninger er omfattet ⁸⁰.

- Anvendelsen af det system, der er indført ved PNR-direktivet, skal begrænses til terrorhandlinger og alene de former for grov kriminalitet, som har en – i det mindste indirekte – objektiv forbindelse med luftbefordring af passagerer. Hvad angår disse former for kriminalitet kan anvendelsen af dette system ikke udvides til at omfatte overtrædelser, der – selv om de opfylder kriteriet i dette direktiv om alvorstærsklen og bl.a. er omhandlet i bilag II til direktivet – under hensyntagen til det nationale strafferetlige systems særlige kendetegn henhører under almindelig kriminalitet.
- En eventuel udvidelse af anvendelsen af PNR-direktivet til at omfatte alle eller en del af flyvningerne inden for EU, som en medlemsstat kan træffe bestemmelse om ved at udnytte beføjelsen i henhold til dette direktiv, skal være begrænset til det strengt nødvendige. Med henblik herpå skal den udvidede anvendelse kunne gøres til genstand for en effektiv prøvelse ved en domstol eller en uafhængig administrativ enhed, der træffer bindende afgørelser. Domstolen præciserede i denne henseende følgende:
 - Kun i en situation, hvor den pågældende medlemsstat konstaterer, at der foreligger tilstrækkeligt konkrete omstændigheder til at antage, at den står over for en terrortrussel, som må anses for at være reel og aktuel eller forudsigelig, vil det ikke overskride grænserne for det strengt nødvendige at anvende dette direktiv på alle flyvninger inden for EU fra eller til medlemsstaten i en periode, som er tidsmæssigt begrænset til det strengt nødvendige, men som kan forlænges ⁸¹.
 - Hvis en sådan terrortrussel ikke foreligger, kan anvendelsen af dette direktiv ikke udvides til at omfatte samtlige flyvninger inden for EU, men skal begrænses til flyvninger inden for EU i forbindelse med bl.a. bestemte flyforbindelser, rejseruter eller bestemte lufthavne, for hvilke den berørte medlemsstat vurderer, at der foreligger oplysninger, der kan begrunde denne anvendelse. Det skal regelmæssigt evalueres, om denne anvendelse på de således udvalgte flyvninger inden for EU er strengt nødvendig, i lyset af udviklingen i de forhold, der har begrundet valget af disse flyvninger.
- Med henblik på den forudgående vurdering af PNR-oplysninger, der har til formål at identificere personer, for hvilke det er nødvendigt at foretage en nærmere undersøgelse før deres ankomst eller afrejse, og som i første omgang foretages ved automatisk behandling af oplysningerne, må passageroplysningsenheden for det første kun sammenholde disse oplysninger med oplysninger i databaser vedrørende personer eller genstande, der eftersøges eller er indberettet ⁸². Disse

⁸⁰ Således skal navnlig »oplysninger om betalingsformer« (rubrik 6 i bilaget) begrænses til kun at omfatte oplysninger om betalingsmetoden og debiteringen af flybilletten og ikke andre oplysninger, der ikke har nogen direkte forbindelse med flyvningen, og »generelle bemærkninger« (rubrik 12) kan kun vedrøre oplysninger om mindreårige flypassagerer, som udtrykkeligt er opregnet i denne rubrik.

⁸¹ Den omstændighed, at der foreligger en sådan trussel, kan nemlig i sig selv godtgøre, at der består en forbindelse mellem videregivelsen og behandlingen af de pågældende oplysninger og bekæmpelsen af terrorisme. Det vil derfor ikke gå ud over grænserne for det strengt nødvendige at fastsætte, at PNR-direktivet finder anvendelse på alle flyvninger inden for EU fra eller til den pågældende medlemsstat i et begrænset tidsrum, idet den afgørelse, hvorved der træffes bestemmelse herom, skal kunne gøres til genstand for en prøvelse ved en domstol eller en uafhængig administrativ enhed.

⁸² Nemlig databaser vedrørende personer eller genstande, der eftersøges eller er indberettet, som omhandlet i PNR-direktivets artikel 6, stk. 3, litra a). Derimod kan analyser på grundlag af andre databaser tage form af udvinding af oplysninger (data mining) og føre til en uforholdsmæssig anvendelse af disse oplysninger og gøre det muligt at tegne en præcis profil af de registrerede alene af den grund, at de agter at rejse med fly.

databaser skal være ikke-diskriminerende og benyttes af de kompetente myndigheder i forbindelse med bekæmpelse af terrorhandlinger og grov kriminalitet, der har en – i det mindste indirekte – objektiv forbindelse med luftbefordring af passagerer. Hvad for det andet angår den forudgående vurdering efter forud fastsatte kriterier må passageroplysningsenheden ikke anvende teknologier inden for kunstig intelligens i forbindelse med selv læringsystemer (machine learning), som uden menneskelig indgriben og kontrol kan ændre vurderingsprocessen og navnlig de vurderingskriterier, som resultatet af anvendelsen af denne proces er baseret på, samt vægtningen af disse kriterier. Disse kriterier skal være fastsat således, at de specifikt er målrettet personer, for hvilke der kan foreligge en rimelig mistanke om, at de deltager i terrorhandlinger eller grov kriminalitet, og således, at de tager hensyn til både »belastende« og »diskulperende« forhold, samtidig med at de ikke giver anledning til direkte eller indirekte forskelsbehandling⁸³.

- Henset til den fejlmargen, som nødvendigvis er forbundet med en sådan automatisk behandling af PNR-oplysninger, og det ganske betydelige antal »falsk positive« resultater, der blev opnået efter automatisk behandling i 2018 og 2019, afhænger egnetheden af det system, der er indført ved PNR-direktivet, til at opfylde de forfulgte formål, i bund og grund af, om den kontrol af de positive resultater opnået ved denne behandling, som passageroplysningsenheden i anden omgang foretager manuelt, fungerer korrekt. I denne henseende skal medlemsstaterne fastsætte klare og præcise regler, der bestemmer grundlaget og rammerne for den analyse, som de medarbejdere i passageroplysningsenheden, der er ansvarlige for denne individuelle gennemgang, foretager, med henblik på at sikre den fulde respekt for de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartrets artikel 7, 8 og 21, og navnlig sikre en konsekvent administrativ praksis i passageroplysningsenheden under overholdelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling. De skal navnlig sikre, at passageroplysningsenheden fastsætter objektive kriterier for gennemgangen, som gør det muligt for dens medarbejdere at kontrollere dels, om og i hvilket omfang et hit faktisk vedrører en person, som kan være involveret i terrorhandlinger eller grov kriminalitet, dels, at den automatiske behandling ikke er af en diskriminerende karakter. I denne sammenhæng fremhævede Domstolen også, at de kompetente myndigheder skal sikre sig, at den berørte kan forstå, hvordan disse forud fastsatte vurderingskriterier og de programmer, som anvender dem, fungerer, således at den pågældende på grundlag af et fuldt kendskab til sagen kan afgøre, om vedkommende vil gøre brug af sin klageadgang. I forbindelse med en sådan klage skal det være muligt for den dommer, der skal foretage legalitetsprøvelsen af den afgørelse, som de kompetente myndigheder har truffet, og – undtagen i tilfælde, hvor der er tale om trusler mod statens sikkerhed – for den berørte selv at få kendskab til såvel den fulde begrundelse som de beviser, på grundlag af hvilke denne afgørelse er truffet, herunder til de forud fastsatte vurderingskriterier og til, hvordan de programmer, som anvender disse kriterier, fungerer.
- Den efterfølgende videregivelse og vurdering af PNR-oplysningerne, dvs. efter den registreredes ankomst eller afrejse, må kun ske på grundlag af nye omstændigheder og objektive forhold, der enten kan begrunde en rimelig mistanke om, at den pågældende er involveret i grov kriminalitet, der har en – i det mindste indirekte – objektiv forbindelse med luftbefordring af passagerer, eller gør det muligt at antage, at disse PNR-oplysninger i en konkret sag kan bidrage effektivt til bekæmpelsen af terrorhandlinger med en sådan forbindelse. Videregivelse af PNR-oplysninger med henblik på en sådan efterfølgende vurdering skal principielt, undtagen i behørigt begrundede hastende tilfælde, være undergivet en forudgående kontrol, der foretages af enten

⁸³ De forud fastsatte kriterier skal være målrettede, stå i rimeligt forhold til målet og være konkrete, ligesom de skal evalueres regelmæssigt (PNR-direktivets artikel 6, stk. 4). Den forudgående vurdering efter forud fastsatte kriterier skal udføres på en ikke-diskriminerende måde. Ifølge PNR-direktivets artikel 6, stk. 4, må kriterierne må under ingen omstændigheder være baseret på en persons race eller etniske oprindelse, politiske anskuelser, religiøse eller filosofiske overbevisning, medlemskab af en fagforening, sundhed, seksualitet eller seksuel orientering.

en domstol eller en uafhængig administrativ enhed på grundlag af en begrundet anmodning fra de kompetente myndigheder, uanset om denne anmodning er blevet indgivet før eller efter udløbet af fristen på seks måneder efter videregivelsen af disse PNR-oplysninger til passageroplysningsenheden ⁸⁴.

- **Fortolkningen af PNR-direktivet**

Efter at Domstolen havde fastslået, at PNR-direktivet er gyldigt, anførte den nogle yderligere præciseringer vedrørende fortolkningen af dette direktiv. Den bemærkede for det første, at direktivet udtømmende opregner de formål, der forfølges med behandlingen af PNR-oplysninger. Dette direktiv er derfor til hinder for en national lovgivning, der tillader behandling af PNR-oplysninger til andre formål end bekæmpelse af terrorhandlinger og grov kriminalitet. En national lovgivning, der desuden anerkender efterretnings- og sikkerhedstjenesternes overvågning af de omhandlede aktiviteter som formål med behandlingen af PNR-oplysninger, kan således udgøre en tilsidesættelse af den udtømmende karakter af denne opregning. Det system, der er indført ved PNR-direktivet, må heller ikke anvendes med henblik på at forbedre grænsekontrollen og bekæmpe ulovlig indvandring ⁸⁵. Det følger ligeledes heraf, at PNR-oplysninger ikke må opbevares i en enkelt database, der kan konsulteres med henblik på både PNR-direktivets formål og andre formål.

Domstolen belyste for det andet begrebet uafhængig national myndighed, der er kompetent til at kontrollere, om betingelserne for videregivelse af PNR-oplysninger med henblik på efterfølgende vurdering er opfyldt, og til at godkende en sådan videregivelse. Navnlig kan den myndighed, der er oprettet som passageroplysningsenhed, ikke kvalificeres som en sådan uafhængig myndighed, da den ikke er udenforstående i forhold til den myndighed, der anmoder om adgang til oplysningerne. Da passageroplysningsenhedens personale kan være udstationeret fra de myndigheder, der kan anmode om en sådan adgang, synes den nemlig nødvendigvis at være knyttet til disse myndigheder. PNR-direktivet er derfor til hinder for en national lovgivning, hvorefter den myndighed, der er oprettet som passageroplysningsenhed, ligeledes har egenskab af kompetent national myndighed med bemyndigelse til at godkende videregivelsen af PNR-oplysningerne ved udløbet af seks månedersperioden efter videregivelsen af disse oplysninger til passageroplysningsenheden.

For det tredje fastslog Domstolen med hensyn til dataopbevaringsperioden for PNR-oplysninger, at PNR-direktivets artikel 12, sammenholdt med chartrets artikel 7 og 8 samt artikel 52, stk. 1, er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter en generel opbevaringsperiode for PNR-oplysninger på fem år, der finder anvendelse uden forskel på alle flypassagerer.

Ifølge Domstolen synes opbevaring af PNR-oplysninger, efter udløbet af den indledende opbevaringsperiode på seks måneder, nemlig ikke at være begrænset til det strengt nødvendige for så vidt angår de flypassagerer, for hvilke hverken den forudgående vurdering, de eventuelle kontroller, der er foretaget i løbet af den indledende opbevaringsperiode på seks måneder, eller nogen anden omstændighed har afsløret, at der foreligger objektive forhold – såsom at PNR-oplysningerne vedrørende de pågældende passagerer har givet et hit, der er blevet kontrolleret i forbindelse med den forudgående vurdering – som kan godtgøre en risiko i forbindelse med terrorhandlinger eller grov kriminalitet, der har en – i det mindste indirekte – objektiv forbindelse med disse passagerers flyrejse. Derimod fandt Domstolen, at opbevaring af PNR-oplysninger vedrørende

⁸⁴ Ifølge PNR-direktivets artikel 12, stk. 1 og 3, er en sådan kontrol kun udtrykkeligt fastsat for anmodninger om videregivelse af PNR-oplysninger, der indgives efter udløbet af fristen på seks måneder efter videregivelsen af disse oplysninger til passageroplysningsenheden.

⁸⁵ Dvs. API-direktivets formål.

samtlig flypassagerer, som er omfattet af det system, der er indført ved dette direktiv, i den indledende periode på seks måneder, principielt ikke synes at gå ud over grænserne for det strengt nødvendige.

For det fjerde udtalte Domstolen sig om en eventuel anvendelse af PNR-direktivet på andre transportformer, der beforder passagerer i EU, med henblik på bekæmpelse af terrorhandlinger og grov kriminalitet. PNR-direktivet, sammenholdt med artikel 3, stk. 2, TEU, artikel 67, stk. 2, TEUF og chartrets artikel 45, er til hinder for et system for videregivelse og behandling af PNR-oplysninger for samtlige transportere med andre midler inden for EU, når den pågældende medlemsstat ikke står over for en reel og aktuel eller forudsigelig terrortrussel. I en sådan situation skal anvendelsen af det system, der er indført ved PNR-direktivet, ligesom for flyvninger inden for EU, begrænses til at omfatte PNR-oplysninger for transportere vedrørende bl.a. bestemte flyforbindelser eller rejseruter eller bestemte banegårde eller havne, for hvilke der foreligger oplysninger, der kan begrunde denne anvendelse. Det tilkommer den pågældende medlemsstat at udvælge de transportere, for hvilke sådanne oplysninger foreligger, og regelmæssigt foretage en ny vurdering af denne anvendelse i lyset af udviklingen i de forhold, der har begrundet valget af disse transportere.

b. Behandling af personoplysninger i den finansielle sektor

Dom af 20. september 2022 (Store Afdeling), VD og SR (C-339/20 og C-397/20, [EU:C:2022:703](#))

»Præjudiciel forelæggelse – det indre marked for finansielle tjenesteydelser – markedsmissbrug – insiderhandel – direktiv 2003/6/EF – artikel 12, stk. 2, litra a) og d) – forordning (EU) nr. 596/2014 – artikel 23, stk. 2, litra g) og h) – tilsyns- og undersøgelsesbeføjelser for Autorité des marchés financiers (AMF) – formål af almen interesse om at beskytte Den Europæiske Unions finansielle markeders integritet og den offentlige tillid til finansielle instrumenter – AMF's mulighed for at få udleveret fortegnelser over trafikdata, som indehaves af en operatør af elektroniske kommunikationstjenester – behandling af personoplysninger i den elektroniske kommunikationssektor – direktiv 2002/58/EF – artikel 15, stk. 1 – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1 – kommunikationshemmelighed – begrænsninger – national lovgivning, der foreskriver, at operatører af elektroniske kommunikationstjenester foretager generel og udifferentieret lagring af trafikdata – den nationale rets mulighed for at begrænse de tidsmæssige virkninger af, at det fastslås, at nationale lovbestemmelser, der er uforenelige med EU-retten, er ugyldige – udelukket«

Efter en undersøgelse afviklet af Autorité des marchés financiers (AMF) (finansstilsynsmyndigheden, Frankrig) ⁸⁶ blev der indledt straffesager i forhold til VD og SR, som var to fysiske personer, der blev tiltalt for insiderhandel, hæleri i forbindelse med insiderhandel, medvirken, korruption og hvidvask. Som led i undersøgelsen anvendte AMF personoplysninger fra telefonsamtaler gennemført af VD og SR, som var indhentet i henhold til code des postes et des communications électroniques (lov om postvæsen og elektronisk kommunikation) ⁸⁷, i forbindelse med leveringen af elektroniske kommunikationstjenester.

⁸⁶ Undersøgelse afviklet i henhold til artikel L.621-10 i Code monétaire et financier (lov om monetære og finansielle anliggender) i den affattelse, der fandt anvendelse på tvisterne i hovedsagerne.

⁸⁷ Nærmere bestemt artikel L.34-1 i lov om postvæsen og elektronisk kommunikation i den affattelse, der fandt anvendelse på tvisterne i hovedsagerne.

For så vidt som de respektive sigtelser var støttet på trafikdata fremlagt af AMF, anlagde VD og SR begge sag for cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris, Frankrig), hvorved de bl.a. fremsatte et anbringende, der vedrørte en tilsidesættelse af artikel 15, stk. 1, i direktivet om »databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation«⁸⁸, sammenholdt med artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Nærmere bestemt anfægtede VD og SR med støtte i retspraksis efter dommen i sagen Tele2 Sverige og Watson m.fl.⁸⁹ den omstændighed, at AMF med henblik på indsamlingen af de nævnte data støttede sig på de omhandlede nationale bestemmelser, selv om disse bestemmelser efter deres opfattelse for det første var uforenelige med EU-retten, for så vidt som de foreskrev en generel og udifferentieret lagring af forbindelsesdata, og for det andet ikke fastsatte nogen begrænsning for AMF's efterforskeres beføjelse til at indhente de lagrede data.

Ved to domme afsagt den 20. december 2018 og den 7. marts 2019 besluttede cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris) ikke at give VD og SR medhold i deres søgsmål. Den ret, der behandlede sagens realitet, lagde for at forkaste ovennævnte anbringende navnlig vægt på den omstændighed, at forordningen om markedsmissbrug⁹⁰ gør det muligt for de kompetente myndigheder, i det omfang det er tilladt i national ret, at få udleveret eksisterende fortegnelser og trafikdata, som operatørerne af elektroniske kommunikationstjenester råder over, når der er grundlag for en mistanke om overtrædelse af forbuddet mod insiderhandel, og når sådanne fortegnelser kan være relevante for undersøgelsen af overtrædelsen.

VD og SR iværksatte appel til prøvelse af disse domme ved Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig), der er den forelæggende ret i disse sager.

I denne sammenhæng nærede den forelæggende ret tvivl om, hvorvidt artikel 15, stk. 1, i direktivet om »databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation«, sammenholdt med chartret, kunne forenes med de krav, som fremgår af 12, stk. 2, litra a) og d), i direktivet om »markedsmissbrug«⁹¹ og artikel 23, stk. 2, litra g) og h), i forordningen om markedsmissbrug. Denne tvivl udsprang af de i hovedsagerne omhandlede retsfor skrifter, som pålagde operatørerne af elektroniske kommunikationstjenester en pligt til generel og udifferentieret lagring af trafikdata i et år fra den dato, hvor de var blevet registreret, med henblik på bekæmpelsen af overtrædelser i form af markedsmissbrug, hvilket omfattede insiderhandel. Såfremt Domstolen måtte fastslå, at den i hovedsagerne omhandlede lovgivning om lagring af forbindelsesdata var uforenelig med EU-retten, forelagde den forelæggende ret spørgsmålet om den midlertidige opretholdelse af virkningerne af denne lovgivning med henblik på at undgå retlig usikkerhed og tillade, at tidligere indsamlede og lagrede data blev anvendt til afsløring og efterforskning af insiderhandel.

Med sin dom fastslog Domstolen, sat i Store Afdeling, at en generel og udifferentieret lagring af trafikdata i et år fra den dato, hvor de var blevet registreret af operatørerne af elektroniske kommunikationstjenester, ikke er tilladt i forebyggende øjemed med henblik på bekæmpelsen af

⁸⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12.7.2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation) (EFT 2002, L 201, s. 37), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/136/EF af 25.11.2009 (EUT 2009, L 337, s. 11).

⁸⁹ Dom af 21.12.2016, **Tele2 Sverige og Watson m.fl.** (C-203/15 og C-698/15, [EU:C:2016:970](#)).

⁹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 596/2014 af 16.4.2014 om markedsmissbrug (forordningen om markedsmissbrug) og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/6/EF og Kommissionens direktiv 2003/124/EF, 2003/125/EF og 2004/72/EF (EUT 2014, L 173, s. 1)

⁹¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/6/EF af 28.1.2003 om insiderhandel og kursmanipulation (markedsmissbrug) (EFT 2003, L 96, s. 16)

overtrædelser i form af markedsmisbrug. Den bekræftede endvidere sin praksis om, at EU-retten er til hinder for, at en national retsinstans tidsmæssigt begrænser virkningerne af en ugyldighedserklæring, som det i henhold til national ret påhviler den at træffe i forhold til nationale retsfor skrifter, der er uforenelige med EU-retten.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede indledningsvis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den lovgivning, som den er en del af.

Hvad angår ordlyden af de bestemmelser, der var omhandlet i de præjudicielle spørgsmål, fastslog Domstolen, at hvor artikel 12, stk. 2, litra d), i direktivet om »markedsmisbrug« vedrørte AMF's beføjelse til »at kræve oplysninger om foreliggende telefonsamtaler og foreliggende datatrafik«, henviste artikel 23, stk. 2, litra g) og h), i forordningen om markedsmisbrug til denne myndigheds mulighed for at få udleveret dels »fortegnelse over datatrafik hos investeringsselskaber, kreditinstitutter eller finansieringsinstitutter«, dels, »såfremt det er tilladt i henhold til national ret, at få udleveret fortegnelser over datatrafik hos en telekommunikationsoperatør«. Ifølge Domstolen fremgår det utvetydigt af disse bestemmelsers ordlyd, at de blot fastsætter rammer for AMF's beføjelse til at »kræve« eller endda at »få udleveret« disse operatørers data, hvilket svarer til en adgang til disse data. Desuden antyder henvisningen til »foreliggende« fortegnelser »hos« de nævnte operatører, at EU-lovgiver ikke har ønsket at regulere den nationale lovgivers mulighed for at indføre en pligt til lagring af sådanne fortegnelser. Ifølge Domstolen understøttes denne fortolkning i øvrigt af såvel den sammenhæng, hvori de nævnte bestemmelser indgår, som af de mål, der forfølges med den lovgivning, som disse bestemmelser er en del af.

Hvad angår den sammenhæng, hvori de af de præjudicielle spørgsmål omhandlede bestemmelser indgik, bemærkede Domstolen, at selv om det følger af ordlyden af de relevante bestemmelser i direktivet om »markedsmisbrug«⁹² og forordningen om markedsmisbrug⁹³, at EU-lovgiver tilsigtede at pålægge medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at de kompetente myndigheder på det finansielle område har en række passende værktøjer, kompetencer og midler samt de nødvendige tilsyns- og undersøgelsesbeføjelser til at sikre deres opgavers effektivitet, tager disse bestemmelser hverken stilling til medlemsstaternes eventuelle mulighed for med henblik herpå at pålægge operatørerne af elektroniske kommunikationstjenester en pligt til generel og udifferentieret lagring af trafikdata eller til de betingelser, hvorunder de nævnte operatører skal lagre disse data med henblik på den eventuelle udlevering heraf til de kompetente myndigheder.

Hvad angår de mål, der forfølges med den omhandlede lovgivning, bemærkede Domstolen, at det fremgår af såvel direktivet om »markedsmisbrug«⁹⁴ som af forordningen om markedsmisbrug⁹⁵, at disse instrumenter har til formål at sikre EU-finansmarkedernes integritet og forbedre investorernes tillid til disse markeder, en tillid, som bl.a. afhænger af, at de stilles lige, og at de er beskyttet mod ulovlig anvendelse af intern viden. Formålet med det forbud mod insiderhandel, der er fastsat i

⁹² Artikel 12, stk. 1, i direktiv 2003/6.

⁹³ Artikel 23, stk. 3, i forordning nr. 596/2014, sammenholdt med 62. betragtning hertil.

⁹⁴ 2. og 12. betragtning til direktiv 2003/6.

⁹⁵ Artikel 1 i forordning nr. 596/2014, sammenholdt med 2. og 24. betragtning hertil.

nævnte instrumenter ⁹⁶, er således at sikre, at medkontrahenterne stilles lige i en børstransaktion, hvorved man undgår, at en person, som er i besiddelse af intern viden og dermed befinder sig i en fordelagtig stilling i forhold til andre investorer, profiterer heraf til skade for den, som ikke er i besiddelse af den interne viden. Selv om det fremgår af forordningen om markedsmisbrug ⁹⁷, at fortegnelser over forbindelsesdata udgør yderst vigtigt – og undertiden det eneste – bevismateriale, der kan afsløre og bevise insiderhandel og markedsmanipulation, følger det ikke desto mindre heraf, at denne forordning kun sigter til fortegnelser, der »opbevares« af operatører af elektroniske kommunikationstjenester, samt til beføjelsen for den myndighed, der er kompetent på det finansielle område, til at »kræve« at få udleveret »eksisterende« data hos disse operatører. Det fremgår således på ingen måde af denne retsakt, at EU-lovgiver herved tilsigtede at indrømme medlemsstaterne en beføjelse til at pålægge operatørerne af elektroniske kommunikationstjenester en generel pligt til lagring af data. Det følger heraf, at hverken direktivet om »markedsmisbrug« eller forordningen om markedsmisbrug kan udgøre et retsgrundlag for en generel pligt til lagring af fortegnelser over trafikdata, som opbevares af operatører af elektroniske kommunikationstjenester, med henblik på, at den myndighed, der er kompetent på det finansielle område, kan udøve sine beføjelser i henhold til disse retsakter.

Dernæst bemærkede Domstolen, at direktivet om »databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation« udgør referenceretsakten for så vidt angår lagring og, mere generelt, behandling af personoplysninger i den elektroniske kommunikationssektor, således at den af Domstolen anlagte fortolkning i forhold til dette direktiv ligeledes gælder for fortegnelser over trafikdata, som operatører af elektroniske kommunikationstjenester råder over, og som de myndigheder, der er kompetente på det finansielle område som omhandlet i direktivet om »markedsmisbrug« ⁹⁸ og forordningen om markedsmisbrug ⁹⁹, kan kræve udleveret fra disse. Vurderingen af lovligheden af behandlingen af de fortegnelser, som operatørerne af elektroniske kommunikationstjenester råder over ¹⁰⁰, skal følgelig foretages i lyset af de betingelser, der er fastsat i direktivet om »databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation«, samt fortolkningen af dette direktiv i Domstolens praksis.

Domstolen fastslog således, at direktivet om »markedsmisbrug« og forordningen om markedsmisbrug, sammenholdt med direktivet om »databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation«, og i lyset af chartret, er til hinder for retsforskrifter, der med henblik på bekæmpelse af overtrædelser i form af markedsmisbrug, hvilket omfatter insiderhandel, i forebyggende øjemed foreskriver midlertidig, men generel og udifferentieret lagring af trafikdata i et år fra den dato, hvor de er blevet registreret af operatørerne af elektroniske kommunikationstjenester.

Endelig bekræftede Domstolen sin praksis, hvorefter EU-retten er til hinder for, at en national retsinstans tidsmæssigt begrænser virkningerne af en ugyldighedserklæring, som det i henhold til national ret påhviler den at træffe i forhold til nationale retsforskrifter, der for det første pålægger operatører af elektroniske kommunikationstjenester at foretage en generel og udifferentieret lagring af trafikdata og for det andet giver mulighed for at udlevere disse data til den kompetente myndighed på det finansielle område uden forudgående tilladelse fra en domstol eller fra en uafhængig administrativ myndighed, eftersom disse bestemmelser er uforenelige med direktivet om

⁹⁶ Artikel 2, stk. 1, i direktiv 2003/6 og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 596/2014.

⁹⁷ 62. betragtning til forordning nr. 596/2014.

⁹⁸ Artikel 11 i direktiv 2003/6.

⁹⁹ Artikel 22 i forordning nr. 596/2014.

¹⁰⁰ Som omhandlet i artikel 12, stk. 2, litra d), i direktiv 2003/6 og artikel 23, stk. 2, litra g) og h), i forordning nr. 596/2014.

»databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation«, sammenholdt med chartret. Domstolen bemærkede imidlertid, at spørgsmålet om antageligheden af beviser, der er fremskaffet ved hjælp af en sådan lagring, i overensstemmelse med princippet om medlemsstaternes procesautonomi henhører under national ret, dog under overholdelse af navnlig ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet. Sidstnævnte pålægger den nationale ret at se bort fra de oplysninger og de beviser, der er opnået ved hjælp af en generel og udifferentieret lagring, som er uforenelig med EU-retten, eller hvis de berørte personer ikke er i stand til effektivt at udtale sig om disse oplysninger og disse beviser, som henhører under et område, der ligger uden for rettens sagkundskab, og som kan have afgørende indflydelse på vurderingen af de faktiske omstændigheder.

**Dom af 22. november 2022 (Store Afdeling), Luxembourg Business Registers
(C-37/20 og C-601/20, [EU:C:2022:912](#))**

»Præjudiciel forelæggelse – forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme – direktiv (EU) 2018/843 om ændring af direktiv (EU) 2015/849 – ændring af sidstnævnte direktivs artikel 30, stk. 5, første afsnit, litra c) – adgang for ethvert medlem af offentligheden til oplysninger om reelt ejerskab – gyldighed – artikel 7 og 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – respekt for privatliv og familieliv – beskyttelse af personoplysninger«

Med henblik på bekæmpelse og forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme pålægger hvidvaskdirektivet ¹⁰¹ medlemsstaterne at føre et register med oplysninger om de reelle ejere af selskaber ¹⁰² og andre juridiske enheder, der er etableret på deres område. Efter en ændring af dette direktiv ved direktiv 2018/843 ¹⁰³ skal visse af disse oplysninger i alle tilfælde gøres tilgængelige for ethvert medlem af offentligheden. I overensstemmelse med det således ændrede hvidvaskdirektiv (herefter »det ændrede hvidvaskdirektiv«) blev der ved luxembourgsk lovgivning ¹⁰⁴ oprettet et register over reelle ejere (herefter »RBE«) med henblik på opbevaring og tilrådighedsstillelse af en række oplysninger om de reelle ejere af de registrerede enheder, som enhver skal kunne tilgå.

På denne baggrund blev der anlagt to sager ved tribunal d'arrondissement de Luxembourg (kredsdomstolen i Luxembourg) af henholdsvis WM og Sovim SA, som anfægtede afslaget fra Luxembourg Business Registers, der forvalter RBE, på deres anmodninger om at forhindre offentlighedens adgang til oplysningerne vedrørende, i den første sag, WM som reel ejer af et privatretligt ejendomsselskab og i den anden sag Sovim SA's reelle ejer. I forbindelse med disse to

¹⁰¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20.5.2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF og Kommissionens direktiv 2006/70/EF (EUT 2015, L 141, s. 73, herefter »direktivet om bekæmpelse af hvidvaskning af penge«).

¹⁰² I henhold til artikel 3, stk. 6, i direktivet om bekæmpelse af hvidvaskning af pengeinstitutter er de retmæssige ejere de fysiske personer, der i sidste ende ejer eller kontrollerer kunden og/eller den eller de fysiske personer, for hvem en transaktion udføres eller en aktivitet udføres.

¹⁰³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/843 af 30.5.2018 om ændring af direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme og af direktiv 2009/138/EF og 2013/36/EU (EUT 2018, L 156, s. 43).

¹⁰⁴ Lov af 13.1.2019 om oprettelse af et register over reelle ejere (*Mémorial A* 2019, nr. 15).

sager, der bl.a. rejste tvivl om gyldigheden af de EU-retlige bestemmelser, der indførte ordningen om offentlighedens adgang til oplysninger om reelle ejere, forelagde tribunal d'arrondissement de Luxembourg Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende bestemmelseernes gyldighed.

Ved sin dom fastslog Domstolen (Store Afdeling), at direktiv 2018/843 er ugyldigt, for så vidt som dette direktiv ændrede hvidvaskdirektivet, således at medlemsstaterne skal sikre, at oplysninger om reelt ejerskab af selskaber og andre juridiske enheder, der er etableret på deres område, i alle tilfælde er tilgængelige for ethvert medlem af offentligheden ¹⁰⁵.

Domstolens bemærkninger

I første række fastslog Domstolen, at offentlighedens adgang til oplysninger om de reelle ejere, der er fastsat i det ændrede hvidvaskdirektiv, udgør et alvorligt indgreb i de grundlæggende rettigheder til respekt for privatlivet og til beskyttelse af personoplysninger, der henholdsvis er sikret i artikel 7 og 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

Domstolen bemærkede i denne henseende, at eftersom de omhandlede oplysninger indeholder oplysninger om identificerede fysiske personer, nemlig de reelle ejere af selskaber og andre juridiske enheder etableret på medlemsstaternes område, berører tilgængeligheden af disse oplysninger for ethvert medlem af offentligheden den grundlæggende ret til respekt for privatlivet. Oplysningernes tilrådighedsstillelse for offentligheden udgør desuden en behandling af personoplysninger. Domstolen tilføjede, at en sådan tilrådighedsstillelse for offentligheden udgør et indgreb i de to ovennævnte grundlæggende rettigheder, uanset hvad de videregivne oplysninger efterfølgende bruges til ¹⁰⁶.

Hvad angår alvoren af dette indgreb bemærkede Domstolen, at for så vidt som de oplysninger, der stilles til rådighed for offentligheden, vedrører identiteten af den reelle ejer samt arten og omfanget af den reelle ejers rettigheder i selskaber eller andre juridiske enheder, kan oplysningerne gøre det muligt at tegne en profil vedrørende visse personlige identifikationsoplysninger, den pågældendes økonomiske situation samt de økonomiske sektorer, lande og virksomheder, som den pågældende reelle ejer har investeret i. Disse oplysninger bliver endvidere tilgængelige for et potentielt ubegrænset antal personer, således at en sådan behandling af personoplysninger ligeledes kan gøre det muligt for personer – der af andre hensyn end det mål, der forfølges med denne foranstaltning, ønsker at få oplysninger om bl.a. en reel ejers materielle og økonomiske situation – frit at få adgang til de nævnte oplysninger. Denne mulighed er så meget desto lettere, når oplysningerne kan tilgås på internettet. Endvidere forværres de potentielle konsekvenser for de registrerede, der følger af et eventuelt misbrug af deres oplysninger, af det forhold, at disse oplysninger, når de først er gjort tilgængelige for offentligheden, ikke blot kan tilgås frit, men også lagres og spredes, og at det bliver endnu vanskeligere eller endog illusorisk for de pågældende personer at forsvare sig effektivt mod misbrug.

I anden række bemærkede Domstolen i forbindelse med undersøgelsen af, om det omhandlede indgreb var begrundet, for det første, at legalitetsprincippet er overholdt i det foreliggende tilfælde. Begrænsning af udøvelsen af de ovennævnte grundlæggende rettigheder, der følger af offentlighedens adgang til oplysninger om de reelle ejere, er således fastsat i en lovgivningsmæssig retsakt, nemlig det ændrede hvidvaskdirektiv. Desuden præciserer det nævnte direktiv dels, at disse oplysninger skal være passende, nøjagtige og aktuelle, og opregner udtrykkeligt visse oplysninger,

¹⁰⁵ Ugyldighed af artikel 1, stk. 15, litra c), i direktiv 2018/843 om ændring af artikel 30, stk. 5, litra c), første afsnit, i hvidvaskdirektivet.

¹⁰⁶ Dom af 21.6.2022, *Ligue des droits humains* (C-817/19, [EU:C:2022:491](#), præmis 96 og den deri nævnte retspraksis).

som skal være tilgængelige for offentligheden. Dels fastsætter direktivet de betingelser, hvorunder medlemsstaterne kan indrømme undtagelser til en sådan adgang.

For det andet bemærkede Domstolen, at det omhandlede indgreb ikke skader det væsentligste indhold af de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8. Selv om det er korrekt, at det ændrede hvidvaskdirektiv ikke indeholder en udtømmende opregning af de oplysninger, som ethvert medlem af offentligheden skal have adgang til, og at medlemsstaterne kan give adgang til supplerende oplysninger, forholder det sig ikke desto mindre således, at kun passende oplysninger om de reelle ejere og de reelle ejeres rettigheder indhentes, opbevares og følgelig gøres tilgængelige for offentligheden, hvilket navnlig udelukker informationer, der ikke står i et passende forhold til hvidvaskdirektivets formål. Det fremgår ikke, at tilrådighedsstillelse for offentligheden af oplysninger, der står i et sådant passende forhold, på nogen måde kan skade det væsentligste indhold af de pågældende grundlæggende rettigheder.

For det tredje bemærkede Domstolen, at EU-lovgiver ved at fastsætte offentlighedens adgang til oplysninger om de reelle ejere har til hensigt at forebygge hvidvask af penge og finansiering af terrorisme ved gennem øget gennemsigtighed at skabe et miljø, der i mindre grad kan anvendes til disse formål, hvilket udgør et mål af almen interesse, der kan begrunde endog alvorlige indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8.

For det fjerde fastslog Domstolen i forbindelse med undersøgelsen af, om det omhandlede indgreb er egnet, nødvendigt og forholdsmæssigt, at offentlighedens adgang til oplysningerne om de reel reelle ganske vist er egnet til at bidrage til virkeliggørelsen af dette formål.

Domstolen fandt imidlertid, at dette indgreb ikke kan anses for at være begrænset til det strengt nødvendige. Dels kan den strenge nødvendighed af det nævnte indgreb ikke godtgøres ved at støtte sig på den omstændighed, at kriteriet om »legitim interesse« – som enhver person, der ønskede at få adgang til oplysningerne om de reelle ejere, skulle godtgøre i henhold til hvidvaskningsdirektivet som affattet forud for ændringen ved direktiv 2018/843 – var vanskeligt at gennemføre, og at dets anvendelse ville kunne give anledning til vilkårlige afgørelser. Eventuelle vanskeligheder ved at opstille de præcise tilfælde og betingelser, hvorunder offentligheden kan tilgå oplysningerne om reelle ejere, kan nemlig ikke begrunde, at EU-lovgiver foreskriver, at offentligheden har adgang til disse oplysninger.

Dels kan betragtningerne til direktiv 2018/843 heller ikke godtgøre, at det omhandlede indgreb er strengt nødvendigt ¹⁰⁷. For så vidt som det i disse betragtninger anføres, at offentlig adgang til oplysninger om reelt ejerskab skal give civilsamfundet, herunder pressen eller civilsamfundsorganisationer, bedre mulighed for at kontrollere oplysninger, bemærkede Domstolen, at såvel pressen som civilsamfundsorganisationer, der har en forbindelse til forebyggelsen og bekæmpelsen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, har en legitim interesse i at tilgå de omhandlede oplysninger. Det samme gælder de personer, der ønsker at få kendskab til identiteten af de reelle ejere af et selskab eller en anden juridisk enhed, fordi de overvejer at indgå i transaktioner med disse, eller finansieringsinstitutter og myndigheder, der er involveret i bekæmpelsen af lovovertrædelser i forbindelse med hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme.

Desuden er det omhandlede indgreb heller ikke forholdsmæssigt. I denne henseende fastslog Domstolen, at de materielle regler, der regulerer indgrebet, ikke opfylder kravet om klarhed og præcision. Det ændrede hvidvaskdirektiv bestemmer nemlig, at ethvert medlem af offentligheden »mindst« skal have adgang til de deri omhandlede oplysninger, og giver medlemsstaterne mulighed

¹⁰⁷ Der henvises til forklaringerne i 30. betragtning til direktiv 2018/843.

for at give adgang til supplerende oplysninger, hvilket som »minimum« omfatter den reelle ejers fødselsdato eller kontaktoplysninger. Ved anvendelsen af udtrykkene »mindst« og »minimum«, giver dette direktiv mulighed for, at oplysninger, der ikke er tilstrækkeligt definerede eller identificerbare, stilles til rådighed for offentligheden.

Hvad i øvrigt angår afvejningen af alvoren af dette indgreb og vigtigheden af det pågældende formål af almen interesse, anerkendte Domstolen, at dette formål, henset til dets vigtighed, kan begrunde endog alvorlige indgreb i de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartrets artikel 7 og 8.

For det første påhviler bekæmpelsen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme imidlertid først og fremmest offentlige myndigheder samt enheder, såsom kreditinstitutter eller finansieringsinstitutter, der på grund af deres aktiviteter er underlagt særlige forpligtelser på dette område. Af denne grund bestemmer det ændrede hvidvaskdirektiv, at oplysningerne om reelt ejerskab i alle tilfælde skal være tilgængelige for kompetente myndigheder og finansielle efterretningsenheder uden nogen begrænsninger samt for forpligtede enheder inden for rammerne af kundekendskabsproceduren ¹⁰⁸.

For det andet – i sammenligning med den tidligere ordning, der ud over kompetente myndigheders og visse enheders adgang til oplysningerne om de reelle ejere fastsatte adgang for enhver person eller organisation, der kunne godtgøre at have en legitim interesse heri – udgør den ordning, der blev indført med direktiv 2018/843, et langt mere alvorligt indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, uden at dette mere alvorlige indgreb kan opvejes ved de eventuelle fordele, som denne sidstnævnte ordning kunne medføre i forhold til førstnævnte ordning for så vidt angår bekæmpelsen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

c. Anmodning om fjernelse fra listen i en søgemaskine

Dom af 8. december 2022 (Store Afdeling), Google (Ophævelse af henvisning til påstået af et angiveligt ukorrekt indhold) (C-460/20, [EU:C:2022:962](#))

»Præjudiciel forelæggelse – beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger – direktiv 95/46/EF – artikel 12, litra b) – artikel 14, første afsnit, litra a) – forordning (EU) 2016/679 – artikel 17, stk. 3, litra a) – udbyder af søgemaskine på internettet – søgning på en persons navn – visning af et link til artikler, der indeholder angiveligt urigtige oplysninger i listen over søgeresultater – visning i form af miniaturebilleder (»thumbnails«) af fotografier, som illustrerer disse artikler i listen over en billedsøgning – anmodning om fjernelse af links fremsendt til søgemaskineudbyderen – afvejning af grundlæggende rettigheder – artikel 7, 8, 11 og 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – forpligtelser og ansvar, der påhviler søgemaskineudbyderen for behandlingen af en anmodning om fjernelse – bevisbyrde påhviler personen, der har anmodet om fjernelse af links«

Sagsøgerne i hovedsagen, TU, der har tillidsposter og er indehaver af andele i forskellige selskaber, og RE, som var TU's samlever, og som indtil maj 2015 var prokurist i et af disse selskaber, var genstand for tre artikler offentliggjort på en internetside i 2015 af G-LLC, udbyderen af dette websted. Disse artikler, hvoraf en var illustreret ved fire fotografier, der repræsenterede sagsøgerne, og som antydede, at sagsøgerne levede et luksuriøst liv, indeholdt en kritisk beskrivelse af investeringsmodellen i flere af deres selskaber. Adgangen til disse artikler var mulig ved at indtaste

¹⁰⁸ Artikel 30, stk. 5, første afsnit, litra a) og b), i det ændrede direktiv om hvidvaskning af penge.

søgernes for- og efternavne både separat og i sammenhæng med bestemte firmanavne i den søgemaskine, der drives af Google LLC (herefter »Google«). Listen over søgeresultater henviste til disse artikler via et link og til fotografier i form af miniaturebilleder (»thumbnails«).

Sagsøgerne i hovedsagen anmodede Google, som dataansvarlig for behandlingen af de personoplysninger, der foretages af selskabets søgemaskine, dels om at fjerne links til de omhandlede artikler fra listen over søgeresultater med den begrundelse, at disse indeholder en lang række urigtige udsagn og meninger, der antager karakter af bagvaskelse, dels om at fjerne miniaturebillederne fra listen over søgeresultater. Google afslog at efterkomme denne anmodning.

Da sagsøgerne hverken fik medhold i første instans eller i appelinstansen, iværksatte de revisionsappel ved Bundesgerichtshof (forbundsdomstol, Tyskland), inden for rammerne af hvilken Bundesgerichtshof forelagde Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af databeskyttelsesforordningen ¹⁰⁹ og direktiv 95/46 ¹¹⁰.

I dommen, der blev afsagt af Store Afdeling, udviklede Domstolen sin praksis angående de betingelser, der gælder for anmodninger om fjernelse af links rettet til en søgemaskineudbyder på grundlag af reglerne om beskyttelse af personoplysninger ¹¹¹. Domstolen undersøgte for det første omfanget af de forpligtelser og det ansvar, der påhviler en søgemaskineudbyder i forbindelse med behandlingen af en anmodning om fjernelse af links på grundlag af angiveligt urigtige oplysninger i det indhold, der er linket til, og for det andet den bevisbyrde, der påhviler den registrerede for så vidt angår denne urigtighed. Domstolen udtalte sig desuden om nødvendigheden af med henblik på behandlingen af en anmodning om sletning af fotografier, der vises i form af miniaturebilleder på listen over resultaterne af en billedsøgning, at tage hensyn til den oprindelige sammenhæng for offentliggørelsen af disse fotografier på internettet.

Domstolens bemærkninger

For det første fastslog Domstolen, at i forbindelse med afvejningen mellem på den ene side retten til respekt for privatlivet og retten til beskyttelse af personoplysninger og på den anden side retten til ytrings- og informationsfrihed ¹¹² med henblik på behandlingen af en anmodning til en søgemaskineudbyder om fjernelse af links, og som tilsigter at få et link fra listen over søgeresultater, der fører til et indhold, der indeholder angiveligt urigtige oplysninger, slettet, er denne fjernelse af links betinget af, at spørgsmålet om rigtigheden af det indhold, der linkes til, er blevet afgjort i det mindste foreløbigt i et søgsmål anlagt af den person, der har indgivet anmodningen, mod udbyderen af indholdet.

Med henblik på at undersøge, under hvilke omstændigheder en søgemaskineudbyder er forpligtet til at efterkomme en anmodning om fjernelse og dermed at fjerne linket til et websted, hvor der

¹⁰⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27.4.2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT 2016, L 119, s. 1, herefter »databeskyttelsesforordningen«).

¹¹⁰ Artikel 12, litra b), og artikel 14, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24.10.1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 1995, L 281, s. 31).

¹¹¹ Dom af 13.5.2014, *Google Spain og Google* (C-131/12, [EU:C:2014:317](#)), og domme af 24.9.2019, *GC m.fl. (Fjernelse af følsomme oplysninger)* (C-136/17, [EU:C:2019:773](#)) og *Google (Territorial rækkevidde af retten til at få fjernet links)* (C-507/17, [EU:C:2019:772](#)).

¹¹² Grundlæggende rettigheder, der er sikret ved henholdsvis artikel 7, 8 og 11 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

forekommer de angivelser, som den registrerede finder urigtige, fra den resultatliste, som vises efter en søgning på denne persons navn, bemærkede Domstolen indledningsvis bl.a. følgende:

- For så vidt som søgemaskinens aktivitet således i forhold til webstedsudgiveres aktivitet i væsentligt større og yderligere grad kan påvirke de grundlæggende rettigheder til privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger, skal søgemaskineudbyderen følgelig i sin egenskab af den person, som afgør formålet med aktiviteten og hjælpemidlerne hertil, inden for rammerne af sit ansvar, sine kompetencer og sine muligheder sikre, at den opfylder kravene i databeskyttelsesforordningen med henblik på, at de garantier, som direktiv 95/46 og databeskyttelsesforordningen fastsætter, kan udfolde deres fulde virkning, og at en effektiv og fuldstændig beskyttelse af de berørte personer faktisk kan gennemføres.
- Når søgemaskineudbyderen har modtaget en anmodning om fjernelse af links, skal denne prøve, om medtagelsen af et link til det pågældende websted på resultatlisten er nødvendig for, at de internetbrugere, som potentielt kunne være interesserede i at få adgang til dette websted ved en sådan søgning, kan udøve deres ret til informationsfrihed, som er beskyttet af retten til ytrings- og informationsfrihed.
- Databeskyttelsesforordningen fastsætter således udtrykkeligt kravet om en afvejning mellem på den ene side den grundlæggende ret til respekt for privatlivet og den grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger og på den anden side den grundlæggende ret til informationsfrihed.

Indledningsvis fastslog Domstolen, at selv om retten til respekt for privatlivet og retten til beskyttelse af personoplysninger for den registrerede generelt vejer tungest i forhold til internetbrugernes legitime interesse i at få adgang til de pågældende oplysninger, kan denne afvejning dog under relevante omstændigheder i hvert enkelt tilfælde afhænge af den pågældende oplysningens art, og hvor følsom den er for den registreredes privatliv, samt offentlighedens interesse i at råde over denne oplysning, hvilket bl.a. kan variere, alt efter hvilken rolle denne person har i det offentlige liv.

Spørgsmålet om, hvorvidt det indhold, der er linket til, er rigtigt eller ej, udgør ligeledes et relevant forhold i forbindelse med denne vurdering. Under visse omstændigheder har internetbrugernes ret til information og indholdsleverandørens ytringsfrihed således forrang for retten til beskyttelse af privatlivets fred og beskyttelsen af personoplysninger, navnlig når den registrerede spiller en rolle i det offentlige liv. Dette forhold er dog under alle omstændigheder omvendt, når i det mindste en del af de oplysninger, der er omfattet af anmodningen om fjernelse af links, og som ikke er uvæsentlig i forhold til indholdet som helhed, viser sig at være urigtige. I et sådant tilfælde kan retten til information og retten til at blive informeret nemlig ikke tages i betragtning, da de ikke kan omfatte retten til at udbrede sådanne oplysninger og have adgang til dem.

Hvad dernæst for det første angår forpligtelsen til at fastslå, om oplysningerne i det indhold, der er linket til, er korrekte eller ej, præciserede Domstolen, at den person, der anmoder om at få fjernet links som følge af, at sådanne oplysninger er urigtige, skal godtgøre, at de oplysninger, der fremgår af det nævnte indhold, eller i det mindste en del af disse oplysninger, som ikke er uvæsentlig i forhold til indholdet som helhed, er åbenbart urigtige. For at undgå at pålægge denne person en urimelig byrde, der kan skade den effektive virkning af retten til at få fjernet links, påhviler det imidlertid alene denne person at fremlægge beviser, som det, henset til omstændighederne i den konkrete sag, med rimelighed kan kræves af denne person at finde frem til. Denne person er i princippet ikke forpligtet til allerede under den administrative procedure til støtte for sin anmodning om fjernelse af links at fremlægge en retsafgørelse, der er truffet over for udgiveren af det omhandlede websted, selv i form af en afgørelse om foreløbige forholdsregler.

Hvad for det andet angår søgemaskineudbyderens forpligtelser og ansvar fremhævede Domstolen, at søgemaskineudbyderen med henblik på at efterprøve, om et indhold fortsat kan medtages på listen over søgeresultater foretaget via dennes søgemaskine efter en anmodning om fjernelse af links, skal basere sig på alle de foreliggende rettigheder og interesser samt på samtlige omstændigheder i den

foreliggende sag. Denne udbyder kan således ikke pålægges en forpligtelse til at undersøge de faktiske omstændigheder og med henblik herpå at organisere en kontradiktorisk korrespondance med indholdsleverandøren for at opnå manglende oplysninger vedrørende rigtigheden af det indhold, der linkes til. En forpligtelse til at bidrage til at fastslå, om det pågældende indhold er korrekt eller ej, ville pålægge nævnte udbyder en byrde, der går ud over, hvad der med rimelighed kan forventes af udbyderen, henset til dennes ansvar, kompetencer og muligheder. Denne løsning indebærer en alvorlig risiko for, at indhold, der imødekommer almenhedens legitime og vægtige informationsbehov, fjernes, og at det således bliver vanskeligt at finde det på internettet. Der foreligger således en reel risiko for en afskrækkende virkning på udøvelsen af ytrings- og informationsfriheden, hvis en sådan udbyder næsten systematisk foretager en sådan fjernelse af links med henblik på at undgå at skulle bære byrden ved undersøgelsen af de relevante faktiske omstændigheder for at fastslå, om det indhold, der linkes til, er rigtigt.

Når den person, der har indgivet en anmodning om fjernelse af links, fremlægger beviser, som godtgør, at oplysningerne i det indhold, der er linket til, eller i det mindste en del af disse oplysninger, som ikke er uvæsentlig i forhold til indholdet som helhed, er åbenbart urigtige, er søgemaskineudbyderen følgelig forpligtet til at efterkomme denne anmodning om fjernelse af links. Det samme gør sig gældende, når denne person forelægger en retsafgørelse, der er truffet i forhold til udgiveren af webstedet, og som er baseret på en konstatering af, at oplysningerne i det indhold, der linkes til, som ikke er uvæsentlige i forhold til indholdet som helhed, i det mindste ved første øjekast er urigtige. Hvis den urigtige karakter af sådanne oplysninger ikke fremgår på åbenbar vis af de beviser, som den registrerede har fremlagt, er søgemaskineudbyderen derimod ikke forpligtet til at efterkomme en sådan anmodning om fjernelse af links, hvis der ikke foreligger en sådan retsafgørelse. Når de omhandlede oplysninger kan bidrage til en debat af almen interesse, skal retten til ytrings- og informationsfrihed, henset til samtlige øvrige omstændigheder i den foreliggende sag, tillægges særlig relevans.

Endelig tilføjede Domstolen, at når søgemaskineudbyderen ikke tager en anmodning om fjernelse af links til følge, skal den registrerede kunne indbringe dette for tilsynsmyndigheden eller for en retsinstans med henblik på, at denne foretager de nødvendige undersøgelser og følgelig pålægger den registeransvarlige at træffe de påkrævede foranstaltninger. I denne henseende tilkommer det således navnlig de retslige myndigheder at sikre afvejningen af de konkurrerende interesser, idet disse er bedst i stand til at foretage en kompleks og tilbundsgående afvejning, som tager hensyn til alle de kriterier og forhold, der er fastsat i den relevante praksis.

For det andet fastslog Domstolen, at der i forbindelse med afvejningen af de ovennævnte grundlæggende rettigheder med henblik på behandlingen af en anmodning om at slette fotografier, der vises som miniaturebilleder af en fysisk person, fra resultaterne af en billedsøgning, der er foretaget på grundlag af denne persons navn, skal tage hensyn til disse fotografiers informative værdi uafhængigt af sammenhængen for deres offentliggørelse på det websted, hvorfra de stammer. Der skal imidlertid tages hensyn til alle de tekstelementer, som direkte ledsager visningen af disse fotografier i søgeresultaterne, og som vil kunne kaste lys over deres informative værdi.

For at nå til denne konklusion fremhævede Domstolen, at billedsøgninger, der foretages via en søgemaskine på internettet på en persons navn, er underlagt de samme principper som dem, der finder anvendelse på søgning på websteder og de oplysninger, der forekommer på disse. Domstolen fastslog, at visningen efter en søgning på et navn af fotografier i form af miniaturebilleder af den registrerede kan udgøre et særligt vigtigt indgreb i denne persons ret til beskyttelse af privatlivets fred og retten til beskyttelse af den registreredes personoplysninger.

Når en søgemaskineudbyder modtager en anmodning om fjernelse, som tilsigter at fjerne resultater fra en billedsøgning baseret på en persons navn, der består af miniaturebilleder af fotografier af denne person, skal søgemaskineudbyderen prøve, om visningen af de omhandlede fotografier er nødvendig for, at de internetbrugere, som potentielt kunne være interesserede i at få adgang til disse fotografier ved en sådan søgning, kan udøve deres ret til informationsfrihed.

For så vidt som søgemaskinen viser den berørte persons fotografier uden for den sammenhæng, hvori de er offentliggjort på det websted, der er linket til, oftest med henblik på at illustrere de tekstmæssige elementer, som denne side indeholder, skal det imidlertid afgøres, om denne sammenhæng ikke desto mindre skal tages i betragtning ved den afvejning af de konkurrerende rettigheder og interesser, der skal foretages. I denne forbindelse afhænger spørgsmålet om, hvorvidt denne vurdering ligeledes skal omfatte indholdet fra det websted, som indeholder det fotografi, der i form af et miniaturebillede heraf er søgt slettet fra visningen, af genstanden for og arten af den omhandlede behandling.

Hvad for det første angår genstanden for den omhandlede behandling bemærkede Domstolen, at offentliggørelsen af fotografier som ikke-verbalt kommunikationsmiddel kan have en stærkere indvirkning på internetbrugerne end offentliggørelsen af tekster. Fotografierne er nemlig som sådan et vigtigt middel til at tiltrække internetbrugernes opmærksomhed og kan give anledning til en interesse i at få adgang til de artikler, som de illustrerer. Navnlig på grund af den omstændighed, at fotografierne ofte kan fortolkes på flere måder, kan visningen som miniaturebilleder på listen over søgeresultater medføre et særligt alvorligt indgreb i den registreredes ret til beskyttelse af sit image, hvilket der skal tages hensyn til i forbindelse med afvejningen af de konkurrerende rettigheder og interesser. Der skal derfor foretages en særskilt afvejning alt efter om der er tale om dels artikler forsynet med fotografier, der er offentliggjort af webstedsudgiveren, og som – når de indgår i deres oprindelige sammenhæng – illustrerer de oplysninger, der gives i disse artikler, og de heri udtrykte meningstilkendegivelser, dels fotografier, der vises i form af miniaturebilleder på en søgemaskineudbyders resultatliste, uden for den sammenhæng, hvori de oprindeligt blev offentliggjort på webstedet.

Domstolen bemærkede i denne henseende, at ikke blot er der ikke nødvendigvis sammenfald mellem det grundlag, der berettiger offentliggørelsen af en personoplysning på internettet, og det grundlag, der finder anvendelse på søgemaskiners aktivitet, men resultatet af den omhandlede rettigheds- og interesseafvejning, der skal foretages, kan – selv når dette er tilfældet – være forskelligt, alt efter om der er tale om behandlingen foretaget af søgemaskineudbyderen eller behandlingen foretaget af webstedsudgiveren. For det første kan de legitime interesser, der berettiger disse behandlinger, være forskellige, og de konsekvenser, som nævnte behandlinger har for den berørte person, navnlig for den pågældendes privatliv, og for det andet er de ikke nødvendigvis de samme ¹¹³.

Hvad for det andet angår arten af den behandling, der foretages af søgemaskineudbyderen, fastslog Domstolen, at søgemaskineudbyderen ved at identificere fotografier af fysiske personer, der er offentliggjort på internettet, og ved at vise dem særskilt i resultaterne af en billedsøgning i form af miniaturebilleder, kan tilbyde en tjeneste, der indebærer en behandling af personoplysninger, som er selvstændig og adskilt fra den behandling, som udgiveren af det websted, hvorfra fotografierne er hentet, foretager, og fra den behandling, som denne udbyder også er ansvarlig for, i forbindelse med linket til denne side.

Følgelig er det nødvendigt at foretage en selvstændig vurdering af søgemaskineudbyderens aktivitet, der består i at vise resultater af en billedsøgning i form af miniaturebilleder, eftersom den yderligere krænkelse af de grundlæggende rettigheder, der følger af en sådan aktivitet, kan være særlig intensiv som følge af, at alle oplysninger om den registrerede, der befinder sig på internettet, sammenlægges i forbindelse med en søgning på navn. I forbindelse med denne selvstændige vurdering skal der tages hensyn til den omstændighed, at visning på internettet af fotografier i form af miniaturebilleder i sig selv udgør det resultat, som internetbrugeren ønsker at opnå, uafhængigt af internetbrugers senere beslutning om at få adgang til det oprindelige websted.

¹¹³ Se dommen Google Spain og Google, punkt 86.

Domstolen bemærkede imidlertid, at en sådan specifik afvejning, som tager hensyn til den selvstændige karakter af den behandling, som søgemaskineudbyderen foretager, ikke berører den eventuelle relevans af tekstelementer, der direkte kan ledsage visning af et fotografi på listen over søgeresultater, idet sådanne oplysninger kan kaste lys over fotografiets informative værdi for offentligheden og dermed påvirke afvejningen af de foreliggende rettigheder og interesser.

d. Sager mod databehandling i strid med GDPR

Dom af 28. april 2022, Meta Platforms Ireland (C-319/20, [EU:C:2022:322](#))

»Præjudiciel forelæggelse – beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger – forordning (EU) 2016/679 – artikel 80 – repræsentation af registrerede ved en sammenslutning, der ikke arbejder med gevinst for øje – gruppesøgsmål anlagt af en sammenslutning, der varetager beskyttelsen af forbrugernes interesser, uden bemyndigelse og uafhængigt af, om en registrerets konkrete rettigheder er blevet krænket – søgsmål støttet på forbuddet mod urimelig handelspraksis, en overtrædelse af en lov om forbrugerbeskyttelse eller forbuddet mod at anvende ugyldige almindelige forretningsbetingelser«

Meta Platforms Ireland forvalter udbuddet af tjenester i det sociale onlinenetværk Facebook og er den dataansvarlige for personoplysninger om brugerne af dette sociale netværk i EU. Internetplatformen Facebook indeholder på internetsiden [www.facebook.de](#) et område kaldet »App-Zentrum« (app-center), hvor Meta Platforms Ireland stiller gratis spil leveret af tredjemand til rådighed for brugerne. Når brugeren søger efter visse af disse spil, får denne en meddelelse om, at anvendelsen af den pågældende applikation gør det muligt for det selskab, der udbyder spillet, at indhente en række personoplysninger, og tillader dette i brugerens navn at offentliggøre visse oplysninger. Ved anvendelsen af denne applikation accepterer brugeren de almindelige forretningsbetingelser og politikken på området for databeskyttelse. For så vidt angår et bestemt spil informeres brugeren desuden om, at applikationen har tilladelse til at offentliggøre fotos og andre oplysninger i brugerens navn.

Den tyske forbundssammenslutning for forbrugercentraler og -sammenslutninger¹¹⁴ var af den opfattelse, at de oplysninger, der blev givet med de pågældende spil i app-centret, var urimelige. I sin egenskab af organ med søgsmålskompetence med henblik på at nedlægge påstand om, at tilsidesættelser af forbrugerbeskyttelseslovgivningen bringes til ophør¹¹⁵, anlagde Bundesverband følgelig et søgsmål med påstand om forbud mod Meta Platforms Ireland. Søgsmålet blev anlagt, uden at der forelå en konkret krænkelse af en registrerets ret til beskyttelse af personoplysninger eller en bemyndigelse fra en sådan person. Den afgørelse, hvormed der blevet givet medhold i dette søgsmål, blev appelleret af Meta Platforms Ireland, som, efter at denne appel var blevet forkastet, efterfølgende anlagde sag ved Bundesgerichtshof (forbundsdomstol, Tyskland). Da denne ret var i tvivl om, hvorvidt Bundesverbands søgsmål kunne antages til realitetsbehandling, og navnlig, om Bundesverband havde søgsmålskompetence med henblik på at anlægge et søgsmål mod Meta Platforms Ireland, forelagde den sagen for Domstolen.

¹¹⁴ Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (herefter »Bundesverband«).

¹¹⁵ I henhold til tysk ret omfatter lovene om forbrugerbeskyttelse ligeledes bestemmelserne om lovligheden af en virksomheds eller en erhvervsdrivendes indsamling eller behandling eller anvendelse af en forbrugers personoplysninger.

I dommen fastslog Domstolen, at artikel 80, stk. 2, i databeskyttelsesforordningen ¹¹⁶ ikke er til hinder for, at en sammenslutning, der varetager beskyttelsen af forbrugernes interesser, uden bemyndigelse, som er blevet givet denne med henblik herpå, og uafhængigt af en krænkelse af en registrerets konkrete rettigheder kan anlægge sag mod den, der formodes at have krænket beskyttelsen af personoplysninger, ved at gøre gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af forbuddet mod urimelig handelspraksis, en lov om forbrugerbeskyttelse eller forbuddet mod at anvende ugyldige almindelige forretningsbetingelser. Et sådant søgsmål er muligt, eftersom den pågældende behandling af oplysninger kan påvirke de rettigheder, som identificerede eller identificerbare fysiske personer har i henhold til databeskyttelsesforordningen.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede først, at selv om databeskyttelsesforordningen ¹¹⁷ har til formål at sikre en harmonisering af de nationale lovgivninger om beskyttelse af personoplysninger, som i princippet er fuldstændig, indgår denne forordnings artikel 80, stk. 2, blandt de bestemmelser, som overlader medlemsstaterne et skøn med hensyn til gennemførelsen heraf ¹¹⁸. For at et gruppesøgsmål uden bemyndigelse på området for beskyttelse af personoplysninger, der er fastsat i denne bestemmelse, kan anlægges, skal medlemsstaterne således gøre brug af den mulighed, som bestemmelsen giver dem, for i deres nationale ret at fastsætte denne form for repræsentation af registrerede. Medlemsstaterne skal imidlertid, når de gør brug af denne mulighed, anvende deres skønsmargen på de betingelser og inden for de grænser, der er fastsat i databeskyttelsesforordningen, og de skal lovgive på en sådan måde, at denne forordnings indhold og formål ikke berøres.

Dernæst fremhævede Domstolen, at databeskyttelsesforordningens artikel 80, stk. 2, ved at give medlemsstaterne mulighed for at fastsætte en mekanisme for gruppesøgsmål mod den, der formodes at have krænket beskyttelsen af personoplysninger, fastsætter en række krav, der skal overholdes. For det første anerkendes det således, at et organ, en organisation eller en sammenslutning, der opfylder de kriterier, der er opregnet i databeskyttelsesforordningen, har søgsmålskompetence ¹¹⁹. En sammenslutning, der varetager beskyttelsen af forbrugernes interesser, såsom Bundesverband, som forfølger et mål af almen interesse, der består i at sikre de registreredes rettigheder og frihedsrettigheder i deres egenskab af forbrugere, kan være omfattet af dette begreb, fordi gennemførelsen af et sådant formål kan være forbundet med beskyttelsen af sidstnævntes personoplysninger. For det andet forudsætter anlæggelsen af det nævnte gruppesøgsmål, at det omhandlede organ/den omhandlede organisation, uafhængigt af enhver bemyndigelse, det/den er blevet betroet, har grund til at formode, at en registrerets rettigheder i henhold til

¹¹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27.4.2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT 2016, L 119, s. 1, herefter »databeskyttelsesforordningen«). I henhold til artikel 80, stk. 2, »[kan] medlemsstaterne fastsætte, at ethvert organ, enhver organisation eller enhver sammenslutning, jf. denne artikels stk. 1, uafhængigt af en bemyndigelse fra den registrerede har ret til at indgive en klage i den pågældende medlemsstat til den tilsynsmyndighed, der er kompetent i henhold til artikel 77, og til at udøve de rettigheder, der er omhandlet i artikel 78 og 79, hvis det/den har grund til at formode, at den registreredes rettigheder i henhold til denne forordning er blevet krænket som følge af behandling [af personoplysninger vedrørende vedkommende]«.

¹¹⁷ Således som dette fremgår af artikel 1, stk. 1, sammenholdt med 9., 10. og 13. betragtning til denne forordning.

¹¹⁸ I medfør af »åbningsbestemmelser«.

¹¹⁹ Navnlig i databeskyttelsesforordningens artikel 80, stk. 1. Denne bestemmelse henviser til »et organ, en organisation eller en sammenslutning, der er etableret i overensstemmelse med en medlemsstats nationale ret, som ikke arbejder med gevinst for øje, hvis vedtægtsmæssige formål er af almen interesse, og som er aktiv på området for beskyttelse af registreredes rettigheder og frihedsrettigheder med hensyn til beskyttelse af deres personoplysninger«.

databeskyttelsesforordningen er blevet krænket som følge af behandlinger af vedkommendes personoplysninger.

På den ene side kræver anlæggelse af et gruppesøgsmål ¹²⁰ således ikke, at det omhandlede organ/den omhandlede organisation forudgående individuelt identificerer den registrerede, der specifikt er berørt af en behandling af oplysninger, som angiveligt er i strid med databeskyttelsesforordningens bestemmelser. Med henblik herpå kan udpegelsen af en kategori eller gruppe af personer, der berøres af en sådan behandling, ligeledes være tilstrækkelig ¹²¹.

På den anden side kræver anlæggelsen af et sådant søgsmål ikke, at der foreligger en konkret krænkelse af de rettigheder, som en person har i henhold til databeskyttelsesforordningen. Med henblik på at anerkende et organs/en organisations søgsmålskompetence er det nemlig tilstrækkeligt at gøre gældende, at den pågældende behandling af oplysninger kan påvirke de rettigheder, som identificerede eller identificerbare fysiske personer har i henhold til den nævnte forordning, uden at det er nødvendigt at godtgøre, at den registrerede i en bestemt situation har lidt en reel skade som følge af krænkelsen af dennes rettigheder. Henset til det formål, der forfølges med databeskyttelsesforordningen, bidrager den omstændighed, at sammenslutninger, der varetager beskyttelsen af forbrugernes interesser, såsom Bundesverband, bemyndiges til gennem en mekanisme for gruppesøgsmål at anlægge søgsmål med henblik på at bringe behandlinger, der er i strid med databeskyttelsesforordningens bestemmelser, til ophør, uafhængigt af krænkelsen af rettighederne for en person, der er individuelt og konkret berørt af denne tilsidesættelse, ubestrideligt til at styrke de registreredes rettigheder og til at sikre dem et højt beskyttelsesniveau.

Endelig præciserede Domstolen, at tilsidesættelsen af en regel om beskyttelse af personoplysninger samtidigt kan medføre en tilsidesættelse af reglerne om forbrugerbeskyttelse eller urimelig handelspraksis. Databeskyttelsesforordningen ¹²² tillader således medlemsstaterne at gøre brug af deres mulighed for at fastsætte, at sammenslutninger, der varetager beskyttelsen af forbrugernes interesser, bemyndiges til at anlægge sag til prøvelse af tilsidesættelser af de rettigheder, der er fastsat i databeskyttelsesforordningen, gennem regler, der har til formål at beskytte forbrugerne eller bekæmpe urimelig handelspraksis.

¹²⁰ I henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 80, stk. 2.

¹²¹ Navnlig henset til rækkevidden af begrebet »den registrerede« som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 1), der omfatter såvel en »identificeret fysisk person« som en »identificerbar fysisk person«.

¹²² Navnlig databeskyttelsesforordningens artikel 80, stk. 2.

IV. Unionsborgerskab ¹²³

1. Tab af unionsborgerskab som følge af tab af statsborgerskab for en af en medlemsstats nationalitet

**Dom af 18. januar 2022 (Store Afdeling), Wiener Landesregierung
(Tilbagekaldelse af en forsikring om naturalisation) (C-118/20, [EU:C:2022:34](#))**

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – artikel 20 TEUF og 21 TEUF – anvendelsesområde – afkald på statsborgerskab i en medlemsstat med henblik på at opnå statsborgerskab i en anden medlemsstat i overensstemmelse med tilsagn om naturalisation fra denne anden medlemsstat – tilbagekaldelse af dette tilsagn af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed – proportionalitetsprincippet – statsløshed«

JY, der på det pågældende tidspunkt var estisk statsborger bosiddende i Østrig, ansøgte i 2008 om meddelelse af østrigsk statsborgerskab. Ved afgørelse af 11. marts 2014 gav den på daværende tidspunkt kompetente østrigske administrative myndighed ¹²⁴ JY tilsagn om, at hun ville blive meddelt østrigsk statsborgerskab, såfremt hun inden for en frist på to år dokumenterede, at hun var blevet frigjort fra sit statsborgerskab i Estland. JY fremlagde den 27. august 2015, inden for den fastsatte frist, en bekræftelse af, at hun var blevet frigjort fra sit estiske statsborgerskab. Siden denne dato havde JY været statsløs.

Ved afgørelse af 6. juli 2017 tilbagekaldte den nu kompetente østrigske administrative myndighed ¹²⁵ afgørelsen af 11. marts 2014 i henhold til national lovgivning og gav afslag på JY's ansøgning om meddelelse af østrigsk statsborgerskab. Som begrundelse for sin afgørelse anførte denne myndighed, at JY ikke længere opfyldte betingelserne i national ret for meddelelse af statsborgerskab. JY havde nemlig, efter at have fået tilsagnet om, at hun ville blive meddelt østrigsk statsborgerskab, begået to alvorlige administrative overtrædelser, idet hun havde undladt at anbringe en forskriftsmæssig kontrolplakette på sit køretøj og havde ført det i spirituspåvirket tilstand. Hun havde ligeledes begået otte administrative forseelser, inden tilsagnet blev givet.

Idet hun ikke fik medhold i sagen anlagt til prøvelse af denne afgørelse, iværksatte JY en revisionsanke ved Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig). Denne ret anførte, henset til de administrative overtrædelser, som JY havde begået før og efter, at hun havde fået tilsagn om meddelelse af østrigsk statsborgerskab, at betingelserne for tilbagekaldelse af dette tilsagn i henhold til østrigsk ret var opfyldt. Den rejste imidlertid spørgsmål om, hvorvidt JY's situation henhørte under EU-retten, og om den kompetente administrative myndighed ved vedtagelsen af sin afgørelse om tilsagn om naturalisation, som forhindrede JY i at generhverve unionsborgerskabet, skulle overholde EU-retten, herunder navnlig det heri fastsatte proportionalitetsprincip, henset til de konsekvenser, som en sådan afgørelse har for den pågældende persons situation.

Under disse omstændigheder besluttede den forelæggende ret at anmode Domstolen om en fortolkning af EU-retten. I dommen fortolkede Domstolen (Store Afdeling) artikel 20 TEUF under

¹²³ Dom af 9.6.2022, *Préfet du Gers og Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, [EU:C:2022:449](#)), bør også nævnes under denne overskrift. Denne dom er omtalt i afsnit II. »Udtræden af en medlemsstat af Den Europæiske Union«.

¹²⁴ Niederösterreichische Landesregierung (regeringen for delstaten Niederösterreich, Østrig).

¹²⁵ Wiener Landesregierung (regeringen for delstaten Wien, Østrig).

henvisning til sin praksis ¹²⁶ vedrørende medlemsstaternes forpligtelser på området for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab i forhold til EU-retten.

Domstolens bemærkninger

Domstolen fastslog for det første, at en situation, hvor en person, der kun har statsborgerskab i en enkelt medlemsstat, giver afkald på dette statsborgerskab – og dermed fortaber sin status som unionsborger – for at opnå statsborgerskab i en anden medlemsstat efter tilsagn givet af myndighederne i sidstnævnte medlemsstat om, at dette statsborgerskab vil blive meddelt den pågældende, efter sin natur og sine konsekvenser er omfattet af EU-retten, når dette tilsagn tilbagekaldes, med den virkning, at denne person forhindres i at generhverve status som unionsborger.

I denne henseende bemærkede Domstolen indledningsvis, at ved tilbagekaldelsen af tilsagnet blev JY statsløs og havde mistet sin status som unionsborger. Idet anmodningen om frigørelse fra statsborgerskabet i oprindelsesmedlemsstaten var blevet fremsat inden for rammerne af en procedure for naturalisation med henblik på at opnå østrigsk statsborgerskab og var en konsekvens af, at JY, henset til det tilsagn om at ville blive meddelt østrigsk statsborgerskab, som JY var blevet givet, havde opfyldt de betingelser, der var forbundet med denne procedure, kunne det ikke antages, at en person som JY frivilligt havde givet afkald på sin status som unionsborger. Idet værtsmedlemsstaten havde givet tilsagn om meddelelse af statsborgerskab heri, havde anmodningen om frigørelse tværtimod til formål at gøre det muligt for hende at opfylde en betingelse for opnåelse af dette statsborgerskab og, når dette var opnået, fortsat at have status som unionsborger og de dertil knyttede rettigheder.

Når værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder inden for rammerne af en procedure for naturalisation tilbagekalder tilsagnet om meddelelse af statsborgerskab i denne stat, er det endvidere umuligt for den pågældende person, der var statsborger i en anden medlemsstat, og som har givet afkald på sit oprindelige statsborgerskab for at opfylde de betingelser, der er forbundet med denne procedure, fortsat at gøre de rettigheder gældende, der følger af dennes status som unionsborger. En sådan procedure i sin helhed påvirker den status, som artikel 20 TEUF tillægger medlemsstaternes statsborgere. Den kan nemlig føre til, at en person, der befinder sig i en situation som den, JY befandt sig i, fratages de rettigheder, der er knyttet til denne status, selv om den pågældende på det tidspunkt, hvor denne procedure blev indledt, var statsborger i en medlemsstat og således havde status som unionsborger.

Idet den bemærkede, at JY som estisk statsborger havde udøvet sin ret til fri bevægelighed og ophold ved at bosætte sig i Østrig, hvor hun i en årrække havde haft bopæl, fremhævede Domstolen endelig, at den progressive integration, der ligger til grund for artikel 21, stk. 1, TEUF, efter sin logik kræver, at situationen for en unionsborger, som er blevet tillagt rettigheder i medfør af den nævnte bestemmelse som følge af udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen, og som ikke alene er udsat for fortabelse af disse rettigheder, men også af selve unionsborgerskabet, selv om den pågældende gennem naturalisation i værtsmedlemsstaten har søgt at opnå en yderligere integration i denne stat, falder ind under anvendelsesområdet for EUF-traktatens bestemmelser om unionsborgerskab.

For det andet fortolkede Domstolen artikel 20 TEUF således, at de kompetente nationale myndigheder, og i givet fald de nationale domstole i værtsmedlemsstaten, skal undersøge, om tilbagekaldelsesafgørelsen, hvorved unionsborgerskabet endeligt fortabes for den pågældende person, er forenelig med proportionalitetsprincippet, når henses til de konsekvenser, som dette tab

¹²⁶ Fra dom af 2.3.2010, *Rottmann* (C-135/08, [EU:C:2010:104](#)), og af 12.3.2019, *Tjebbes m.fl.* (C-221/17, [EU:C:2019:189](#)).

medfører for denne persons situation. Dette krav om forenelighed med proportionalitetsprincippet er ikke opfyldt, når en sådan afgørelse er begrundet i administrative overtrædelser af færdselsloven, som efter gældende national ret kun medfører en almindelig bødestraf.

For at nå til denne konklusion bemærkede Domstolen, at når en medlemsstat inden for rammerne af en procedure for naturalisation, der er indledt i en medlemsstat, kræver af en unionsborger, at denne giver afkald på sit statsborgerskab i oprindelsesmedlemsstaten, kræver udøvelsen og den effektive virkning af de rettigheder, som denne unionsborger har i henhold til artikel 20 TEUF, imidlertid, at vedkommende ikke på noget tidspunkt udsættes for fortabelse af sin grundlæggende status som unionsborger alene på grund af gennemførelsen af denne procedure. Ethvert tab af denne status, selv midlertidigt, fratager nemlig den pågældende person muligheden for på ubestemt tid at nyde alle de rettigheder, som er tillagt ved den nævnte status.

Når en statsborger i en medlemsstat anmoder om at blive frigjort fra sit statsborgerskab for at kunne opnå statsborgerskab i en anden medlemsstat og således fortsætte med at nyde status som unionsborger, bør oprindelsesmedlemsstaten følgelig ikke træffe endelig afgørelse om fratagelse af statsborgerskab på grundlag af et tilsagn om naturalisation fra denne anden medlemsstat uden at sikre sig, at denne afgørelse først træder i kraft, når det nye statsborgerskab faktisk er erhvervet.

På dette grundlag påhviler forpligtelsen til at sikre den effektive virkning af artikel 20 TEUF – når unionsborgerskabet allerede foreløbigt er fortabt, idet oprindelsesmedlemsstaten i forbindelse med en procedure for naturalisation har frataget den pågældende person statsborgerskabet heri, inden denne rent faktisk har erhvervet statsborgerskab i værtsmedlemsstaten – først og fremmest sidstnævnte medlemsstat. Denne forpligtelse gælder navnlig med hensyn til en afgørelse om at tilbagekalde det tilsagn om meddelelse af statsborgerskab, som kan medføre, at fortabelsen af unionsborgerskabet bliver endelig. En sådan afgørelse kan derfor kun træffes af legitime grunde og under overholdelse af proportionalitetsprincippet.

Proportionalitetsprøvelsen kræver navnlig, at det undersøges, om en sådan afgørelse står i et rimeligt forhold til grovheden af den lovovertrædelse, som den pågældende person har begået. Hvad angik JY kunne de forseelser, der fandt sted inden tilsagnet om naturalisation, idet de ikke udgjorde en hindring for tildelingen heraf, ikke længere tages i betragtning som grundlag for tilbagekaldelsesafgørelsen. Med hensyn til de overtrædelser, der blev begået efter tilsagnet om naturalisation, syntes de ikke, henset til deres art og grovhed samt til kravet om, at begreberne den offentlige orden og den offentlige sikkerhed skal fortolkes strengt, at indebære, at JY skulle udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse eller en trussel mod den østrigske offentlige sikkerhed. Overtrædelser af færdselsloven, der straffes med almindelige bøder, kunne således ikke anses for at kunne godtgøre, at den person, der har begået disse lovovertrædelser, udgør en trussel mod den offentlige orden og sikkerhed, som kan begrunde, at vedkommendes status som unionsborger fortabes endeligt.

2. Ret til fri bevægelighed og ophold på territoriet af medlemsstaterne

Dom af 10. marts 2022, Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Sygeforsikring, der dækker samtlige risici) (C-247/20, [EU:C:2022:177](#))

»Præjudiciel forelæggelse – retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område – artikel 21 TEUF – direktiv 2004/38/EF – artikel 7, stk. 1, litra b), og artikel 16 – barn, der er statsborger i en medlemsstat og opholder sig i en anden medlemsstat – afledt opholdsret for den forælder, der har den faktiske forældremyndighed over dette barn – krav om en sygeforsikring, der dækker samtlige risici – barn med ret til tidsubegrænset ophold for en del af de omhandlede perioder«

VI og hendes mand er pakistanske statsborgere, der bor i Nordirland (Det Forenede Kongerige) sammen med deres børn. Deres søn, som er født i 2004, og som er irsk statsborger, har opnået ret til tidsubegrænset ophold i Det Forenede Kongerige som følge af sit lovlige ophold i Det Forenede Kongerige i fem år i træk.

Mens VI, som i første omgang tog sig af deres børn, har arbejdet og kun været skattepligtig siden april 2016, har hendes mand arbejdet og været skattepligtig i alle de i hovedsagen omhandlede perioder, og de råder således over tilstrækkelige midler til at forsørge deres familie.

Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (told- og skatteforvaltningen, Det Forenede Kongerige) fandt, at VI i perioderne fra maj til august 2006 og fra august 2014 til september 2016 ikke havde været omfattet af en sygeforsikring, der dækkede samtlige risici, og følgelig ikke havde haft opholdsret i Det Forenede Kongerige, således at hun hverken havde ret til skattefradrag for børn, over for hvilke der består forsørgerpligt, eller familieydelse for disse to perioder.

I forbindelse med to søgsmål vedrørende disse rettigheder forelagde Social Security Appeal Tribunal (Northern Ireland) (appeldomstol i sager om social sikring, Nordirland, Det Forenede Kongerige) Domstolen spørgsmålet om, i hvilket omfang kravet om at være omfattet af en sygeforsikring i værtsmedlemsstaten, der dækker samtlige risici, som fastsat i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38¹²⁷, fandt anvendelse på VI og hendes søn i de omhandlede perioder, og om deres gratis tilslutning til den offentlige sygesikringsordning i værtsmedlemsstaten i givet fald var tilstrækkelig til at opfylde dette krav.

Domstolen fastslog, at artikel 21 TEUF, som sikrer retten til fri bevægelighed og ophold for unionsborgere, og artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, som omhandler opnåelse af retten til tidsubegrænset ophold, skal fortolkes således, at hverken et barn, som er unionsborger, og som har opnået ret til tidsubegrænset ophold, eller den forælder, der har den faktiske forældremyndighed over barnet, skal være omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici, som omhandlet i dette direktivs artikel 7, stk. 1, litra b), for at bevare deres opholdsret i værtsmedlemsstaten. Hvad derimod angår perioder forud for, at et barn, som er unionsborger, har opnået ret til tidsubegrænset ophold i værtsmedlemsstaten, skal både dette barn, når der gøres krav på opholdsret for barnet på grundlag af nævnte artikel 7, stk. 1, litra b), og den forælder, der har den faktiske forældremyndighed

¹²⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29.4.2004 om unionsborgernes 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, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35). I henhold til artikel 7, stk. 1, litra b), i dette direktiv har enhver unionsborger ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis han eller hun og hans eller hendes familiemedlemmer har tilstrækkelige midler til ikke at blive en byrde for værtslandets sociale sikringsordning under opholdet og er omfattet af en sygeforsikring i værtslandet.

over barnet, være omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici, som omhandlet i dette direktiv.

Domstolens bemærkninger

Hvad for det første angår perioder, der ligger efter, at et barn, der er unionsborger, har opnået ret til tidsubegrænset ophold efter at have opholdt sig lovligt på værtsmedlemsstatens område i fem år i træk, fremhævede Domstolen, at denne ret herefter ikke længere er underlagt ¹²⁸ de betingelser om at råde over tilstrækkelige midler til sig selv og sin familie og være omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici, som gælder før opnåelsen af en sådan ret til tidsubegrænset ophold ¹²⁹.

Med hensyn til den forælder – en statsborger i et tredjeland – som har den faktiske forældremyndighed over dette barn, bemærkede Domstolen, at denne forælder ikke er et »famiemedlem« som omhandlet i direktiv 2004/38 og derfor ikke kan aflede ¹³⁰ en ret til tidsubegrænset ophold i værtsmedlemsstaten af dette direktiv, når barnet forsørges af sin forælder. Begrebet »famiemedlem« som omhandlet i dette direktiv er nemlig hvad angår slægtninge til en unionsborger i opstigende linje begrænset ¹³¹ til at omfatte slægtninge, »som forsørges« af denne unionsborger.

Når dette er sagt, skal den ret til tidsubegrænset ophold i værtsmedlemsstaten, som et mindreårigt barn fra en anden medlemsstat er tillagt ved EU-retten, for at sikre den effektive virkning af denne opholdsret anses for nødvendigvis, i henhold til artikel 21 TEUF, at indebære en ret for den forælder, der har den faktiske forældremyndighed over denne mindreårige unionsborger, til at opholde sig sammen med barnet i værtsmedlemsstaten, uanset denne forælders nationalitet. Det følger heraf, at uanvendeligheden af betingelserne i navnlig artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38, efter at den nævnte mindreårige har opnået en ret til tidsubegrænset ophold i medfør af dette direktivs artikel 16, stk. 1, i henhold til artikel 21 TEUF omfatter denne forælder.

Hvad for det andet angår de perioder, der ligger før, at et barn, der er unionsborger, har opnået ret til tidsubegrænset ophold i værtsmedlemsstaten, følger det af ordlyden af artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 samt af den generelle opbygning af og formålet med dette direktiv, at ikke alene unionsborgeren, men også dennes familiemedlemmer, som bor sammen med unionsborgeren i værtsmedlemsstaten, samt den forælder, der har den faktiske forældremyndighed over et sådant barn, skal være omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici.

I denne henseende følger det af denne artikel, sammenholdt med tiende betragtning til og artikel 14, stk. 2, i samme direktiv, at en unionsborger, der ikke er erhvervsaktiv, under hele den periode af opholdet på værtsmedlemsstatens område, som varer over tre måneder og under fem år, til sig selv og sine familiemedlemmer bl.a. skal råde over en sygeforsikring, som dækker samtlige risici, således at opholdet ikke bliver en urimelig byrde for denne medlemsstats offentlige finanser. Hvad angår et barn, som er unionsborger, og som bor i værtsmedlemsstaten sammen med en forælder, der har den faktiske forældremyndighed over dette barn, er dette krav opfyldt, både når barnet er omfattet af en

¹²⁸ I henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38.

¹²⁹ Artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38.

¹³⁰ I henhold til artikel 16, stk. 2, i direktiv 2004/38 finder stk. 1 i samme artikel også anvendelse på familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, og som har haft lovligt ophold sammen med unionsborgeren i værtsmedlemsstaten i en sammenhængende periode på fem år.

¹³¹ Som omhandlet i artikel 2, stk. 2, i direktiv 2004/38.

sygeforsikring, der dækker samtlige risici og dækker dets forælder, og når den omvendte situation foreligger, hvor denne forælder er omfattet af en sådan sygeforsikring, som dækker barnet.

I en situation, hvor den ene af en mindreårig unionsborgers forældre er tredjelandstatsborger og har arbejdet og været skattepligtig i værtsmedlemsstaten i den pågældende periode, ville det være uforholdsmæssigt at nægte dette barn og den forælder, der har den faktiske forældremyndighed over barnet, opholdsret alene med den begrundelse, at de i denne periode har været gratis tilsluttet værtsmedlemsstatens offentlige sygesikringsordning. Det kan nemlig ikke lægges til grund, at denne gratis tilslutning under de omstændigheder, som kendetegnede hovedsagen, udgør en urimelig byrde for statens offentlige finanser.

3. Afledt opholdsret for tredjelandstatsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger

Dom af 5. maj 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Ophold for et familiemedlem – utilstrækkelige midler) (C-451/19 og C-532/19, [EU:C:2022:354](#))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 20 TEUF – unionsborgerskab – unionsborger, som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed – ansøgning om opholdskort, der indgives af en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til unionsborgeren – afslag – unionsborgerens forpligtelse til at råde over tilstrækkelige midler – ægtefællernes forpligtelse til at bo sammen – mindreårigt barn, der er unionsborger – national lovgivning og praksis – effektiv nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som er tildelt unionsborgerne – fratagelse«

XU er et barn, der er født i Venezuela af en venezuelansk mor, som har eneforældremyndigheden over barnet. Han bor i Spanien sammen med sin mor, den spanske statsborger, som moren er gift med, og det barn, som moren har fået med sin ægtefælle, og som er spansk statsborger. QP, der er peruansk statsborger, er gift med en spansk statsborger, med hvem han har et barn, som er spansk statsborger. XU og QP er begge familiemedlemmer til en unionsborger, som er statsborger i den medlemsstat, hvori de har bopæl, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed i en anden medlemsstat.

XU og QP fik afslag på deres ansøgninger om tildeling af et opholdskort for et familiemedlem til en unionsborger ¹³² med den begrundelse, at sidstnævnte ikke rådede over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer ¹³³. Den kompetente myndighed, dvs. Subdelegación del Gobierno en Toledo (regeringens repræsentant i Toledo, Spanien), tog i XU's tilfælde kun hensyn til stedfarens økonomiske situation og i QP's tilfælde til ægtefællens økonomiske situation.

Der blev givet medhold i søgsmålene anlagt til prøvelse af disse afslag, hvorefter forvaltningen iværksatte appel til prøvelse af disse domme ved den forelæggende ret.

Den forelæggende ret ønskede afklaret, om en praksis, hvorefter en tredjelandstatsborger automatisk nægtes familiesammenføring med en spansk statsborger, som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, alene med henvisning til sidstnævntes økonomiske situation, er forenelig med EU-

¹³² I dette tilfælde for XU's vedkommende hans svigerfar og for QP's vedkommende hans kone.

¹³³ For ikke at blive en byrde for det spanske socialsikringsystem, som fastsat i den spanske lovgivning.

retten ¹³⁴. En sådan praksis kunne føre til, at den spanske statsborger skulle forlade Unionens område. Ifølge den forelæggende ret kunne dette være tilfældet i begge sager, henset til den forpligtelse til et fælles samliv, der gælder i henhold til de spanske ægteskabsregler ¹³⁵.

I dommen fastslog Domstolen i det væsentlige, at EU-retten er til hinder for, at en medlemsstat meddeler afslag på en ansøgning om familiesammenføring, der er indgivet på vegne af en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som er statsborger i denne medlemsstat, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, alene med den begrundelse, at unionsborgeren ikke råder over tilstrækkelige midler til sig selv og dette familiemedlem, uden at det er blevet undersøgt, om der mellem unionsborgeren og dette familiemedlem består et afhængighedsforhold, således at unionsborgeren, såfremt nævnte familiemedlem nægtes en afledt opholdsret, vil være nødsaget til at forlade Unionens område som helhed og dermed vil blive frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som den pågældende er tildelt ved sin status som unionsborger. Domstolen gav dernæst flere præciseringer med henblik på i hvert enkelt tilfælde at vurdere, om der foreligger et afhængighedsforhold, der kan begrunde, at tredjelandstatsborgeren tildeles en afledt opholdsret i henhold til EU-retten.

Domstolens bemærkninger

Med hensyn til familiesammenføringen og kravet om at råde over tilstrækkelige midler bemærkede Domstolen indledningsvis, at EU-retten principielt ikke finder anvendelse på en tredjelandstatsborgers ansøgning om familiesammenføring med et familiemedlem, der er statsborger i en medlemsstat, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, og at EU-retten dermed principielt ikke er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, hvorefter en sådan familiesammenføring er underlagt en betingelse om tilstrækkelige midler. Imidlertid kan den systematiske pålæggelse, uden undtagelse, af en sådan betingelse være i strid med den afledte opholdsret, som i medfør af artikel 20 TEUF i ganske særlige situationer skal tildeles en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, navnlig såfremt unionsborgeren som følge af afslaget på opholdsret bliver nødsaget til at forlade Unionens område og dermed fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som den pågældende er tildelt ved sin status som unionsborger. Dette er tilfældet, såfremt der mellem denne tredjelandstatsborger og den unionsborger, som er tredjelandstatsborgerens familiemedlem, består et afhængighedsforhold, således at afslaget vil resultere i, at unionsborgeren er nødsaget til at ledsage den omhandlede tredjelandstatsborger og til at forlade Unionens område som helhed.

Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der bestod et afhængighedsforhold i sag C-532/19, præciserede Domstolen først, at der ikke består et afhængighedsforhold, der kan begrunde tildelingen af en afledt opholdsret i medfør af artikel 20 TEUF, alene af den grund, at en statsborger i en medlemsstat, som er myndig og aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, og dennes ægtefælle, der er myndig og tredjelandstatsborger, har pligt til at bo sammen i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger, og hvor ægteskabet er indgået.

Dernæst behandlede Domstolen spørgsmålet, om der består et sådant afhængighedsforhold, når tredjelandstatsborgeren og dennes ægtefælle, der er statsborger i en medlemsstat og aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, er forældre til en mindreårig, der er statsborger i samme medlemsstat og aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed.

¹³⁴ Artikel 20 TEUF, der vedrører unionsborgerskab.

¹³⁵ I sag C-532/19 ville afslaget på at give QP opholdsret forpligte hans hustru til at forlade Unionens område. I sag C-451/19 ville afslaget på at give XU opholdsret medføre, at XU og hendes mor ville blive fjernet fra Unionens område og ville tvinge ikke blot hendes mand, men også det mindreårige barn, en spansk statsborger, der er født af deres ægteskab, til at forlade dette område.

Med henblik på at bedømme risikoen for, at det omhandlede barn, der er unionsborger, vil være nødsaget til at forlade Unionens område, såfremt barnets forælder, der er tredjelandstatsborger, nægtes en afledt ret til ophold i den omhandlede medlemsstat, skal det afgøres, om denne forælder faktisk tager sig af barnet, og om der består et faktisk afhængighedsforhold mellem dem, idet der skal tages hensyn til retten til respekt for familielivet ¹³⁶ og forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv ¹³⁷.

Den omstændighed, at den anden forælder, når denne er unionsborger, reelt er i stand til – og ønsker – at påtage sig det daglige og faktiske ansvar for barnet alene, er et relevant forhold, men det er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at kunne konstatere, at der ikke består et afhængighedsforhold mellem den forælder, som er tredjelandstatsborger, og barnet, således at barnet vil være nødsaget til at forlade Unionens område, såfremt nævnte tredjelandstatsborger nægtes ret til ophold. En sådan konstatering skal nemlig baseres på en hensyntagen til det pågældende barns tarv og til samtlige omstændigheder i sagen ¹³⁸.

Den omstændighed, at den forælder, der er tredjelandstatsborger, bor sammen med det mindreårige barn, der er unionsborger, er således relevant med henblik på at bedømme, om der består et afhængighedsforhold mellem dem, men udgør ikke en nødvendig betingelse. Når en mindreårig unionsborger har fast bopæl med begge sine forældre, og begge barnets forældre derfor i det daglige er fælles om at tage sig af barnet og om at varetage den retlige, følelsesmæssige og økonomiske forsørgelse af dette barn, kan det desuden formodes – hvilken formodning dog kan afkræftes – at der består et afhængighedsforhold mellem denne mindreårige unionsborger og vedkommendes forælder, der er tredjelandstatsborger, uafhængigt af den omstændighed, at barnets anden forælder, som statsborger i den medlemsstat, på hvis område denne familie er bosiddende, har en ubetinget ret til at forblive på denne medlemsstats område.

Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der bestod et afhængighedsforhold i sag C-451/19, fremhævede Domstolen for det første, at for så vidt som den afledte opholdsret, der kan tildeles en tredjelandstatsborger i henhold til artikel 20 TEUF, har en subsidær karakter, skulle den forelæggende ret navnlig undersøge, om XU – der var mindreårig på tidspunktet for afslaget på ansøgningen om opholdstilladelse, og hvis mor, der er tredjelandstatsborger, havde en opholdstilladelse på spansk område – på dette tidspunkt havde en ret til ophold på samme område i henhold til direktiv 2003/86 ¹³⁹.

For det tilfælde, at XU ikke havde ret til ophold i henhold til afledt EU-ret eller national ret, undersøgte Domstolen for det andet, om artikel 20 TEUF kunne gøre det muligt at tildele denne tredjelandstatsborger en afledt opholdsret.

¹³⁶ Som sikret ved artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

¹³⁷ Anerkendt i chartrets artikel 24, stk. 2, og som omfatter barnets ret til at opretholde personlige relationer og direkte kontakt med begge forældre på regelmæssig basis, som er nedfældet i chartrets artikel 24, stk. 3.

¹³⁸ Navnlig barnets alder, dets fysiske og følelsesmæssige udvikling, graden af dets følelsesmæssige forhold til både EU-forælderen og tredjelandforælderen og den risiko, som en adskillelse fra tredjelandforælderen vil udgøre for barnets velfærd.

¹³⁹ Rådets direktiv 2003/86/EF af 22.9.2003 om ret til familiesammenføring (EUT 2003, L 251, s. 12), artikel 4, stk. 1, litra c). Selv om dette direktiv fastsætter, at det ikke finder anvendelse på familiemedlemmer til en unionsborger, er det i betragtning af dets formål, som er at fremme familiesammenføring, og den beskyttelse, som det har til formål at yde tredjelandstatsborgere, navnlig mindreårige, kan dens anvendelse på en mindreårig, der er tredjelandstatsborger, ikke udelukkes alene af den grund, at dennes forælder, der er tredjelandstatsborger, også er forælder til en unionsborger, der er født i et ægteskab med en statsborger i en medlemsstat.

I denne forbindelse skulle det afgøres, om XU's tvungne udrejse på det tidspunkt, hvor hans ansøgning om opholdstilladelse blev afslået, reelt kunne pålægge hans mor at forlade Unionens område på grund af det afhængighedsforhold, der bestod mellem dem, og, i bekræftende fald, om XU's mors udrejse ligeledes reelt tvang hendes mindreårige barn, der er unionsborger, til at forlade Unionens område på grund af det afhængighedsforhold, der bestod mellem denne unionsborger og moren.

Vurderingen med henblik på anvendelsen af artikel 20 TEUF af, om der består et afhængighedsforhold mellem en forælder og dennes barn, som begge er tredjelandstatsborgere, hviler mutatis mutandis på de samme kriterier som dem, der er anført ovenfor. Når det er en mindreårig tredjelandstatsborger, som har fået meddelt et afslag på opholdstilladelse og risikerer at blive tvunget til at forlade Unionens område, er den omstændighed, at den anden forælder rent faktisk kan forsørge den mindreårige i retlig, økonomisk og følelsesmæssig henseende, herunder i sit hjemland, relevant, men ikke tilstrækkelig til at konkludere, at den forælder, der er tredjelandstatsborger og bosat på denne medlemsstats område, ikke reelt ville være nødsaget til at forlade Unionens område.

Hvis XU's tvungne udrejse fra spansk område på det tidspunkt, hvor hans ansøgning om opholdstilladelse blev afslået, i praksis ville have tvunget ikke blot hans mor, som er tredjelandstatsborger, men ligeledes hendes andet barn, der er unionsborger, til at forlade Unionens område, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, burde XU, som unionsborgerens halvbror, have fået tildelt en afledt opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF for at forhindre, at denne unionsborger ved sin udrejse blev frataget muligheden for at nyde kerneindholdet i de rettigheder, som denne er tillagt i henhold til sin status.

4. Diskrimination på grundlag af nationalitet

Dom af 22. december 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Anmodning om udlevering til Bosnien-Hercegovina) (Store Afdeling) (C-237/21, [EU:C:2022:1017](#))

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – artikel 18 TEUF og 21 TEUF – anmodning, som et tredjeland tilstiller en medlemsstat med henblik på udlevering af en unionsborger, der er statsborger i en anden medlemsstat, og som har udnyttet sin ret til fri bevægelighed i den førstnævnte af disse medlemsstater – anmodning fremsat med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf – udleveringsforbud, der kun finder anvendelse på nationale statsborgere – restriktion for den frie bevægelighed – begrundelse støttet på bekæmpelsen af straffrihed – proportionalitet«

S.M., som havde kroatisk, bosnisk-hercegovinsk og serbisk statsborgerskab, havde siden 2017 boet i Tyskland og arbejdet dér siden 2020. I november 2020 anmodede de bosnisk-hercegovinske myndigheder Forbundsrepublikken Tyskland om udlevering af S.M. med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, som han var blevet idømt af en bosnisk-hercegovinsk ret.

Generalstaatsanwaltschaft München (anklagemyndigheden i München, Tyskland) anmodede med henvisning til Raugevicius-dommen ¹⁴⁰ om, at udleveringen af S.M. blev afslået.

¹⁴⁰ I dom af 13.11.2018, **Raugevicius** (C-247/17, [EU:C:2018:898](#), herefter »Raugevicius-dommen«), fortolkede Domstolen artikel 18 TEUF (som indeholder princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af nationalitet) og artikel 21 TEUF (som i stk. 1 garanterer, at der ikke må ske forskelsbehandling på grund af nationalitet), retten til at færdes og opholde sig frit på

Ifølge Oberlandesgericht München (den regionale ret i første instans i München, Tyskland), som var den forelæggende ret, afhang den materielle vurdering af denne anmodning af spørgsmålet om, hvorvidt artikel 18 TEUF og 21 TEUF skulle fortolkes således, at de bestemmer, at en unionsborger ikke skal udleveres ¹⁴¹, selv når den anmodede stat er folkeretligt forpligtet til at udlevere denne.

Dette spørgsmål var ikke blevet besvaret i Raugevicius-dommen, idet den anmodede medlemsstat i den sag, der lå til grund for denne dom, i henhold til folkeretten havde ret til ikke at udlevere den pågældende litauiske statsborger til steder uden for EU. I den foreliggende sag var Tyskland derimod over for Bosnien-Hercegovina forpligtet til at udlevere S.M. i henhold til den europæiske udleveringskonvention, som blev undertegnet i Paris den 13. december 1957. I henhold til denne konventions artikel 1 var Tyskland og Bosnien-Hercegovina således gensidigt forpligtet til at udlevere personer til hverandre, som var eftersøgt af det begærende lands judicielle myndigheder med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom. I denne henseende begrænsede Tysklands erklæring i henhold til konventionens artikel 6 vedrørende beskyttelse mod udlevering af dennes »statsborgere« dette sidstnævnte udtryk til alene at omfatte personer med tysk statsborgerskab.

I Raugevicius-dommen berørte Domstolen således ikke spørgsmålet om, hvorvidt nødvendigheden af at overveje mindre restriktive foranstaltninger end udlevering kunne indebære, at den anmodede medlemsstat tilsidesætter sine folkeretlige forpligtelser.

Den forelæggende ret forelagde derfor Domstolen et spørgsmål om fortolkningen af artikel 18 TEUF og 21 TEUF. Den ønskede nærmere bestemt oplyst, om disse artikler var til hinder for, at en medlemsstat, i et tilfælde, hvor et tredjeland har anmodet om udlevering med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf over for en statsborger i en anden medlemsstat, der har fast bopæl i den førstnævnte medlemsstat, hvis nationale lovgivning kun forbyder udlevering af egne statsborgere til steder uden for EU, og som fastsætter en mulighed for, at en sådan straf fuldbyrdes på dens område, såfremt det pågældende tredjeland giver sit samtykke hertil, foretager udlevering af denne unionsborger i overensstemmelse med de forpligtelser, der påhviler medlemsstaten i medfør af en international konvention, når den i mangel af et sådant samtykke faktisk ikke kan overtage fuldbyrdelsen af denne straf.

I sin dom fandt Domstolen, at artikel 18 TEUF og 21 TEUF skulle fortolkes således, at

medlemsstaternes område), hvorefter der i tilfælde af en anmodning om udlevering fra et tredjeland af en unionsborger, der har udøvet sin ret til fri bevægelighed, med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf den anmodede medlemsstat, hvis nationale lovgivning forbyder udlevering af egne statsborgere til lande uden for Unionen med henblik på fuldbyrdelse af en straf og giver mulighed for, at en sådan straf, der er idømt i udlandet, kan afsones på dens område, er forpligtet til at sikre, at en sådan unionsborger behandles på samme måde som sine egne statsborgere med hensyn til udlevering, forudsat at den pågældende har fast bopæl på den pågældende medlemsstats område (jf. præmis 50 og domskonklusionen).

¹⁴¹ Den medlemsstat, som anmodningen om udlevering rettes til.

- de pålægger den anmodede medlemsstat under sådanne omstændigheder aktivt at bestræbe sig på at opnå samtykke fra det tredjeland, hvorfra denne udleveringsanmodning hidrører, til, at frihedsstraffen over for en statsborger i en anden medlemsstat, der har fast bopæl i den anmodede medlemsstat, fuldbyrdes på denne sidstnævntes område, ved at gøre brug af alle de mekanismer til samarbejde og gensidig bistand på det strafferetlige område, som den råder over inden for rammerne af dens forbindelser med dette tredjeland
- de, såfremt et sådant samtykke ikke opnås, ikke under sådanne omstændigheder er til hinder for, at den anmodede medlemsstat foretager udlevering af denne unionsborger i overensstemmelse med de forpligtelser, der påhviler medlemsstaten i medfør af en international konvention, forudsat at denne udlevering ikke udgør et indgreb i de rettigheder, der er sikret ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ¹⁴².

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede for det første, at i Raugevicius-dommen, som i lighed med hovedsagen vedrørte en udleveringsanmodning hidrørende fra et tredjeland, med hvilket EU ikke havde indgået nogen udleveringsaftale, havde Domstolen fastslået, at selv om medlemsstaterne, når der ikke foreligger EU-retlige regler, som regulerer udleveringen af medlemsstaternes statsborgere til tredjelande, har beføjelse til at vedtage sådanne regler, er medlemsstaterne i øvrigt forpligtet til at udøve denne beføjelse under overholdelse af EU-retten, herunder artikel 18 TEUF og artikel 21, stk. 1, TEUF.

Som kroatisk statsborger, der opholdt sig lovligt i Tyskland, havde S.M. ret til i sin egenskab af unionsborger at påberåbe sig artikel 21, stk. 1, TEUF og var omfattet af traktaternes anvendelsesområde som omhandlet i artikel 18 TEUF. Den omstændighed, at en person også er statsborger i det tredjeland, hvorfra denne anmodning hidrører, kan ikke forhindre denne i at gøre de rettigheder og friheder gældende, som den pågældende tillægges ved sin status som unionsborger, bl.a. dem, der er sikret ved artikel 18 TEUF og 21 TEUF.

For det andet bemærkede Domstolen, at en medlemsstats nationale udleveringsregler, hvorved der – som det var tilfældet i hovedsagen – indføres en forskelsbehandling i forhold til, om den eftersøgte person er statsborger i denne medlemsstat eller statsborger i en anden medlemsstat, kan påvirke retten til fri bevægelighed og ophold for statsborgere i andre medlemsstater, der lovligt opholder sig på den anmodede stats område, for så vidt som disse regler fører til, at de ikke bliver indrømmet den beskyttelse mod udlevering, som statsborgerne i den sidstnævnte medlemsstat indrømmes.

I en situation som den i hovedsagen omhandlede udgjorde den forskelsbehandling, der består i at tillade udlevering af en unionsborger, som er statsborger i en anden medlemsstat end den anmodede medlemsstat, følgelig en restriktion for ovennævnte rettighed, som kun er begrundet, såfremt den støttes på objektive hensyn og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt forfølges med den nationale lovgivning.

Det lovlige formål om at undgå risikoen for straffrihed for personer, der har begået en lovovertrædelse, gør det muligt at begrunde en foranstaltning, der udgør en restriktion for den frihed, der er fastsat i artikel 21 TEUF, hvis den er nødvendig for at beskytte de interesser, som den skal sikre, og såfremt dette formål ikke kan nås ved mindre indgribende foranstaltninger.

Når der er tale om en udleveringsanmodning med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, udgør muligheden for – når denne findes i den anmodede medlemsstats lovgivning – at straffen, hvis

¹⁴² Herefter »chartret«.

fuldbyrdelse er genstand for en udleveringsanmodning, fuldbyrdes på den anmodede medlemsstats område, en alternativ foranstaltning til udlevering, der er mindre indgribende i udøvelsen af retten til fri bevægelighed og ophold for en unionsborger, der har fast bopæl i denne medlemsstat. I henhold til artikel 18 TEUF og 21 TEUF skal en sådan statsborger i en anden medlemsstat, der har fast bopæl i den anmodede medlemsstat, således kunne afsone sin straf på denne medlemsstats område på samme betingelser som statsborgere i denne sidstnævnte medlemsstat.

For det tredje fremhævede Domstolen imidlertid, at retspraksis fra Raugevicius-dommen ikke har givet unionsborgere en automatisk og absolut ret til ikke at blive udleveret til et sted uden for EU. Domstolen præciserede ligeledes, at når en national regel, som det er tilfældet i hovedsagen, indfører en forskelsbehandling mellem statsborgere i den anmodede medlemsstat og unionsborgere, der har fast bopæl dér, ved kun at forbyde udlevering af de førstnævnte, er denne medlemsstat forpligtet til aktivt at undersøge, om der findes en alternativ foranstaltning til udlevering, der er mindre indgribende i udøvelsen af de rettigheder og friheder, som sådanne unionsborgere har i medfør af artikel 18 TEUF og 21 TEUF, når de er genstand for en udleveringsanmodning udstedt af et tredjeland.

Når anvendelsen af en sådan alternativ foranstaltning til udlevering består i, at unionsborgere, der har fast bopæl i den anmodede medlemsstat, kan afsone deres straf på denne medlemsstats område på samme betingelser som statsborgere i denne medlemsstat, men at denne anvendelse er betinget af, at der opnås samtykke fra det tredjeland, hvorfra denne udleveringsanmodning hidrører, pålægger artikel 18 TEUF og 21 TEUF således den anmodede medlemsstat aktivt at bestræbe sig på at opnå dette tredjelands samtykke, ved at gøre brug af alle de mekanismer til samarbejde og gensidig bistand på det strafferetlige område, som den råder over inden for rammerne af dens forbindelser med dette tredjeland.

Hvis dette tredjeland giver samtykke til, at straffen kan fuldbyrdes på den anmodede medlemsstats område, er denne sidstnævnte medlemsstat i stand til at gøre det muligt for unionsborgere, der er genstand for en udleveringsanmodning, og som har fast bopæl på dette område, dér at afsone den straf, som vedkommende er blevet idømt i det tredjeland, hvorfra udleveringsanmodningen hidrører, og sikre samme behandling, som dens egne statsborgere undergives.

I et sådant tilfælde kan anvendelsen af denne alternative foranstaltning til udlevering ligeledes give den anmodede medlemsstat mulighed for at udøve sine beføjelser i overensstemmelse med de konventionsretlige forpligtelser, som er bindende for den over for dette tredjeland. Dette tredjelands samtykke til fuldbyrdelse, i den anmodede medlemsstat, af den fulde straf, der er omhandlet i udleveringsanmodningen, kan således overflødiggøre gennemførelsen af denne anmodning.

Såfremt dette tredjeland ikke giver sit samtykke, kan den alternative foranstaltning til udlevering, der kræves i henhold til artikel 18 TEUF og 21 TEUF, derimod ikke anvendes. I så fald kan denne medlemsstat iværksætte udlevering af den pågældende person i overensstemmelse med de forpligtelser, der påhviler medlemsstaten i medfør af den europæiske udleveringskonvention, idet afslaget på en sådan udlevering ikke gør det muligt at undgå risikoen for straffrihed for denne person.

Idet udlevering af den pågældende person i et sådant tilfælde, henset til dette formål, udgør en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning, er den restriktion for retten til fri bevægelighed og ophold, der følger af udleveringen med henblik på fuldbyrdelse af en straf, begrundet. Den anmodede medlemsstat skal ikke desto mindre efterprøve, om denne udlevering vil udgøre et indgreb i den beskyttelse, der gives i chartrets artikel 19, stk. 2, mod enhver alvorlig risiko for i det tredjeland, hvorfra udleveringsanmodningen hidrører, at blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling.

V. Institutionelle bestemmelser

1. Sæde for Unionens institutioner og organer

Dom af 14. juli 2022 (Store Afdeling), Italien og Comune di Milano mod Rådet (Det Europæiske Lægemiddelagentur) (C-59/18 og C-182/18, [EU:C:2022:567](#))

»Annulationssøgsmål – regler for institutionerne – Den Europæiske Unions organer, kontorer og agenturer – Det Europæiske Lægemiddelagentur (EMA) – kompetence med hensyn til fastlæggelse af hjemstedet – artikel 341 TEUF – anvendelsesområde – afgørelse vedtaget af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer i tilknytning til en samling i Rådet – Domstolens kompetence i henhold til artikel 263 TEUF – retsaktens ophavsmand og retlige karakter – manglende bindende retsvirkninger i Unionens retsorden«

Dom af 14. juli 2022 (Store Afdeling), Italien og Comune di Milano mod Rådet og Europa-Parlamentet (Det Europæiske Lægemiddelagentur) (C-106/19 og C-232/19, [EU:C:2022:568](#))

»Annulationssøgsmål – regler for institutionerne – forordning (EU) 2018/1718 – fastlæggelse af hjemstedet for Det Europæiske Lægemiddelagentur (EMA) i Amsterdam (Nederlandene) – artikel 263 TEUF – formaliteten – søgsmålsinteresse – søgsmålskompetence – umiddelbart og individuelt berørt – afgørelse vedtaget af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer i tilknytning til en samling i Rådet med henblik på at fastlægge placeringen af hjemstedet for et agentur i Den Europæiske Union – manglende bindende virkninger i Unionens retsorden – Parlamentets beføjelser«

Dom af 14. juli 2022 (Store Afdeling), Parlamentet mod Rådet (Hjemstedet for den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed) (C-743/19, [EU:C:2022:569](#))

»Annulationssøgsmål – regler for institutionerne – Den Europæiske Unions organer, kontorer og agenturer – Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed (ELA) – kompetence med hensyn til fastlæggelse af hjemstedet – artikel 341 TEUF – anvendelsesområde – afgørelse vedtaget af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer i tilknytning til en samling i Rådet – Domstolens kompetence i henhold til artikel 263 TEUF – retsaktens ophavsmand og retlige karakter – manglende bindende retsvirkninger i Unionens retsorden«

Ved Domstolen var fem annulationssøgsmål blevet anlagt til prøvelse af forskellige retsakter, der var blevet vedtaget dels af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, dels af Rådet og Europa-Parlamentet, og som omhandlede fastlæggelsen af hjemstedet for to EU-agenturer.

To af søgsmålene var blevet anlagt af henholdsvis Italien og Comune di Milano (Milano kommune, Italien) mod dels Rådet med påstand om annulation af afgørelse af 20. november 2017 ¹⁴³ vedtaget af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer (forenede sager C-59/18 og C-182/18), dels Parlamentet og Rådet med påstand om annulation af forordning (EU) 2018/1718 ¹⁴⁴ (forenede sager

¹⁴³ Afgørelse vedtaget i tilknytning til en samling i Rådet om udpegelse af Amsterdam som nyt hjemsted for Det Europæiske Lægemiddelagentur (EMA) (herefter »afgørelsen om fastlæggelse af EMA's nye hjemsted«).

¹⁴⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1718 af 14.11.2018 om ændring af forordning (EF) nr. 726/2004 for så vidt angår Det Europæiske Lægemiddelagents hjemsted (EUT 2018, L 291, s. 3, herefter »den anfægtede forordning«).

C-106/19 og C-232/19) vedrørende udpegelsen af Amsterdam (Nederlandene) som nyt hjemsted for Det Europæiske Lægemeddelagentur (EMA) som følge af Brexit. Parlamentet havde anlagt et andet søgsmål mod Rådet med påstand om annullation af afgørelse af 13. juni 2019 ¹⁴⁵, der var blevet vedtaget ved fælles overenskomst mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, og som omhandlede fastlæggelsen af Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndigheds (ELA) hjemsted i Bratislava (Slovakiet) (sag C-743/19).

I de sager, der vedrørte hjemstedet for EMA, havde stats- og regeringscheferne efter Brexit godkendt en procedure med henblik på vedtagelse af en afgørelse om flytning af det nævnte hjemsted, der hidtil havde ligget i London (Det Forenede Kongerige). Ved afslutningen af denne procedure blev Nederlandenes tilbud foretrukket frem for Italiens tilbud (Milano). Som følge heraf udpegede repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer ved afgørelse af 20. november 2017 i tilknytning til en samling i Rådet Amsterdam som nyt hjemsted for EMA. Denne udpegelse blev bekræftet ved den anfægtede forordning efter gennemførelsen af den almindelige lovgivningsprocedure med deltagelse af Parlamentet. Italien og Milano kommune gjorde imidlertid gældende, at afgørelsen om fastlæggelse af EMA's nye hjemsted, for så vidt som den vedrørte udpegelsen af hjemstedet for et EU-agentur og ikke for en EU-institution, henhørte under Unionens enekompetence, og at den i realiteten skulle tilskrives Rådet. De bestred følgelig lovligheden af denne afgørelse som grundlag for den anfægtede forordning og gjorde i øvrigt gældende, at Parlamentet ikke fuldt ud havde udøvet sine lovgivningsmæssige beføjelser i forbindelse med vedtagelsen af denne forordning.

I sagen om ELA's hjemsted havde repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer ved fælles overenskomst godkendt proceduren og kriterierne for afgørelsen om placering af dette agenturs hjemsted. I henhold til denne procedure vedtog de i tilknytning til en samling i Rådet afgørelsen om fastlæggelse af ELA's hjemsted i Bratislava. Parlamentet gjorde gældende, at den faktiske ophavsmand til denne afgørelse reelt var Rådet, og at denne afgørelse kunne anfægtes ved Domstolen inden for rammerne af et annullationssøgsmål, idet der var tale om en EU-retsakt, som var retligt bindende.

Ved tre domme afsagt af Store Afdeling udviklede Domstolen sin praksis om den retlige ramme, der finder anvendelse på fastlæggelsen af hjemstedet for Unionens organer, kontorer og agenturer. Domstolen fastslog bl.a., at afgørelserne om fastlæggelse af EMA's nye hjemsted og ELA's hjemsted er retsakter af politisk karakter, der er blevet vedtaget af medlemsstaterne alene i denne egenskab, og ikke som medlemmer af Rådet, hvilket indebærer, at disse retsakter ikke er omfattet af den legalitetskontrol, der er fastsat i artikel 263 TEUF. Disse afgørelser kan ikke sidestilles med de afgørelser, der træffes i henhold til artikel 341 TEUF ¹⁴⁶, som udelukkende vedrører fastlæggelsen af hjemstedet for Unionens institutioner ¹⁴⁷. Denne bestemmelse kan derfor ikke udgøre retsgrundlaget for de nævnte afgørelser.

¹⁴⁵ Afgørelse (EU) 2019/1199 vedtaget ved fælles overenskomst mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer af 13.6.2019 om fastlæggelse af Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndigheds hjemsted (EUT 2019, L 189, s. 68, herefter »afgørelsen om fastlæggelse af ELA's hjemsted«).

¹⁴⁶ Artikel 341 TEUF bestemmer, at »[h]jemstedet for Unionens institutioner fastlægges ved overenskomst mellem medlemsstaternes regeringer«.

¹⁴⁷ Som nævnt i artikel 13, stk. 1, TEU.

Domstolens bemærkninger

- **Om formaliteten vedrørende et søgsmål anlagt af en regional eller lokal enhed til prøvelse af en forordning om fastlæggelse af hjemstedet for et af Unionens organer, kontorer eller agenturer (forenede sager C-106/19 og C-232/19)**

Domstolen fremhævede indledningsvis, at et søgsmål anlagt af en regional enhed ikke kan sidestilles med et søgsmål anlagt af en medlemsstat som omhandlet i artikel 263 TEUF, og at en sådan enhed følgelig skal godtgøre, at den har såvel søgsmålsinteresse som søgsmålskompetence. Efter at have konstateret, at Milano kommune havde søgsmålsinteresse, for så vidt som en eventuel annullation af den anfægtede forordning ville medføre en genoptagelse af lovgivningsproceduren med henblik på fastlæggelsen af EMA's hjemsted, i hvilken forbindelse Milano kommune var kandidatby, fastslog Domstolen, at denne enhed var umiddelbart og individuelt berørt af denne forordning og derfor kunne nedlægge påstand om annullation heraf. I denne henseende konstaterede Domstolen dels, at denne regelfastsættende retsakt ikke overlod noget skøn til adressaterne herfor, dels, at Milano kommune konkret havde deltaget i proceduren for udvælgelse af EMA's hjemsted, som indebar, at Milano kommune befandt sig i en situation, hvor den var individualiseret på lignende måde som adressaten for retsakten.

- **Om Domstolens kompetence til at træffe afgørelse i sager om medlemsstaternes afgørelser om fastlæggelse af hjemstedet for et af Unionens organer, kontorer eller agenturer (forenede sager C-59/18 og C-182/18 samt sag C-743/19)**

Domstolen fremhævede først, at Unionens retsinstanser i forbindelse med et annullationssøgsmål kun har kompetence til at efterprøve lovligheden af retsakter, der kan tilskrives Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer. Retsakter, der er vedtaget af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, som handler i denne egenskab, og som således kollektivt udøver medlemsstaternes kompetence, er derfor ikke undergivet Unionens retsinstansers legalitetskontrol, medmindre den pågældende retsakt, henset til dens indhold og de omstændigheder, hvorunder den er blevet vedtaget, reelt udgør en afgørelse fra Rådet. Domstolen præciserede følgelig, at afgørelserne om fastlæggelse af EMA's nye hjemsted og ELA's hjemsted kun kunne forstås i lyset af den retlige ramme, der fandt anvendelse på fastlæggelsen af hjemstedet for Unionens organer, kontorer og agenturer.

I denne henseende undersøgte Domstolen i forbindelse med en fortolkning ud fra ordlyden, sammenhængen og formålet, om artikel 341 TEUF gyldigt kunne påberåbes som grundlag for disse afgørelser ¹⁴⁸.

For det første fremhævede Domstolen, at ordlyden af artikel 341 TEUF formelt kun henviser til »Unionens institutioner«.

Hvad for det andet angår den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, fastslog Domstolen bl.a., at den brede fortolkning, som den har anlagt af dette begreb på området for ansvar uden for kontraktforhold ¹⁴⁹, ikke med føje kunne påberåbes med henblik på analogt at definere denne bestemmelses anvendelsesområde. I øvrigt bemærkede Domstolen, at den tidligere institutionelle praksis, som Rådet havde henvist til, hvorefter hjemstederne for Unionens organer, kontorer og

¹⁴⁸ Domstolen anlagde med hensyn til realiteten tilsvarende betragtninger i de forenede sager C-106/19 og C-232/19.

¹⁴⁹ Artikel 340, stk. 2, TEUF.

agenturer var blevet fastlagt på grundlag af et politisk valg, der var blevet truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer alene, langt fra havde en generel udbredelse, at den ikke var anerkendt på institutionelt plan, og at den under alle omstændigheder ikke kunne have præcedensvirkning, der binder institutionerne.

Hvad for det tredje angår formålet med artikel 341 TEUF præciserede Domstolen først, at dette består i at bevare medlemsstaternes beslutningsbeføjelser alene i forbindelse med fastlæggelsen af hjemstedet for Unionens institutioner. Domstolen bemærkede derefter, at oprettelsen af Unionens organer, kontorer og agenturer sker ved en afledt retsakt, der er vedtaget på grundlag af de materielle bestemmelser, som gennemfører Unionens politik, i hvilken forbindelse organet, kontoret eller agenturet varetager opgaver. Afgørelsen om fastlæggelsen af hjemstedet for disse organer, kontorer og agenturer er snævert forbundet med afgørelsen om deres oprettelse. EU-lovgiver har derfor principielt enekompetence til at fastlægge hjemstedet for et organ, kontor eller agentur i Unionen i lighed med den kompetence, som EU-lovgiver har til at fastlægge dets beføjelser og organisation. Endelig fremhævede Domstolen, at den omstændighed, at en afgørelse om fastlæggelse af hjemstedet for Unionens organer, kontorer eller agenturer kan have en vigtig politisk dimension, ikke er til hinder for, at EU-lovgiver kan træffe denne afgørelse i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat i de materielt relevante traktatbestemmelser.

På baggrund af det ovenstående konkluderede Domstolen, at artikel 341 TEUF ikke kan fortolkes således, at den regulerer udpegelsen af placeringen for hjemstedet for et organ, kontor eller agentur i Unionen, såsom EMA eller ELA, og at kompetencen til at træffe afgørelse om fastlæggelsen af placeringen for hjemstedet for disse agenturer ikke tilkommer medlemsstaterne, men EU-lovgiver i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure.

Domstolen undersøgte derefter, om den havde kompetence til at påkende spørgsmålet om gyldigheden af afgørelserne om fastlæggelse af EMA's nye hjemsted og ELA's hjemsted i henhold til artikel 263 TEUF. Domstolen anførte i denne henseende, at det relevante kriterium for at udelukke Unionens retsinstansers kompetence til at træffe afgørelse i et søgsmål til prøvelse af retsakter, der er vedtaget af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, udelukkende er kriteriet om deres ophavsmand, uanset om de har bindende retsvirkninger. Hvis begrebet anfægtelig retsakt i medfør af artikel 263 TEUF blev udvidet til at omfatte retsakter, der – selv ved fælles overenskomst – er blevet vedtaget af medlemsstaterne, ville det i sidste ende betyde, at det blev tilladt Unionens retsinstanser at kontrollere medlemsstaternes retsakter direkte og således at omgå de retsmidler, der særligt er fastsat i tilfælde af tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler dem i medfør af traktaterne.

Endelig præciserede Domstolen, at det påhviler EU-lovgiver såvel af retssikkerhedshensyn som for at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse at vedtage en EU-retsakt, der bekræfter eller tværtimod fraviger den politiske afgørelse, som medlemsstaterne har vedtaget. Da den nævnte retsakt nødvendigvis går forud for enhver foranstaltning, der har til formål konkret at gennemføre placeringen af det pågældende agents hjemsted, er det kun denne retsakt fra EU-lovgiver, der kan skabe bindende retsvirkninger inden for rammerne af EU-retten.

Domstolen konkluderede, at afgørelserne truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer om fastlæggelse af EMA's nye hjemsted og ELA's hjemsted (forenede sager C-59/18 og C-182/18 samt sag C-743/19) ikke udgjorde retsakter vedtaget af Rådet, men politiske retsakter, som ikke har bindende retsvirkninger, og som kollektivt er vedtaget af medlemsstaterne, hvilket indebærer, at disse afgørelser ikke kunne gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF. Domstolen frifandt derfor Rådet i de anlagte søgsmål, idet de var rettet mod retsakter, hvis lovlighed Domstolen ikke har kompetence til at efterprøve.

- **Om gyldigheden af den retsakt, som fastlægger hjemstedet for et af Unionens organer, kontorer eller agenturer (forenede sager C-106/19 og C-232/19)**

Hvad angår den anfægtede forordning, hvorved Rådet og Parlamentet ved den almindelige lovgivningsprocedure bekræftede afgørelsen truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer om fastlæggelse af EMA's nye hjemsted, bemærkede Domstolen, at det alene tilkommer disse institutioner i medfør af princippet om tildeling af beføjelser og princippet om den institutionelle ligevægt, der er fastsat i EU-traktaten ¹⁵⁰, at fastlægge dens indhold. I denne henseende fremhævede Domstolen, at denne afgørelse ikke kunne tillægges en bindende virkning, der kunne begrænse EU-lovgivers skønsbeføjelse. Den nævnte afgørelse havde derfor karakter af en retsakt om politisk samarbejde, der ikke i noget tilfælde greb ind i de beføjelser, der var tillagt Unionens institutioner inden for rammerne af den almindelige lovgivningsprocedure. Den manglende inddragelse af Parlamentet i den proces, der førte til den nævnte afgørelse, udgjorde således på ingen måde en tilsidesættelse eller en omgåelse af denne institutions beføjelser som medlovgiver, og den politiske virkning af den nævnte afgørelse på Parlamentets og Rådets lovgivningsbeføjelse kunne ikke udgøre en grund til, at Domstolen annullerede den anfægtede forordning. Da afgørelsen af 20. november 2017 ikke havde bindende retsvirkninger i EU-retten, konkluderede Domstolen, at denne afgørelse ikke kunne udgøre retsgrundlaget for den anfægtede forordning, således at sidstnævntes lovlighed ikke kunne påvirkes af de eventuelle uregelmæssigheder, som den nævnte afgørelse måtte være behæftet med.

2. De europæiske institutioners beføjelser

Dom af 22. november 2022 (Store Afdeling), Kommissionen mod Rådet (Tiltrædelse af Genèveaftalen) (C-24/20, [EU:C:2022:911](#))

»Annulationssøgsmål – afgørelse (EU) 2019/1754 – Den Europæiske Unions tiltrædelse af Genèveaftalen om Lissabonaftalen vedrørende oprindelsesbetegnelser og geografiske betegnelser – artikel 3, stk. 1, TEUF – Unionens enekompetence – artikel 207 TEUF – fælles handelspolitik – handelsrelaterede aspekter af intellektuel ejendomsret – artikel 218, stk. 6, TEUF – Europa-Kommissionens initiativret – Rådet for Den Europæiske Unions ændring af Kommissionens forslag – artikel 293, stk. 1, TEUF – anvendelighed – artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 13, stk. 2, TEU og artikel 17, stk. 2, TEU – artikel 2, stk. 1, TEUF – princippet om kompetencetildeling, princippet om den institutionelle ligevægt og princippet om loyalt samarbejde«

Ved afgørelse 2019/1754 ¹⁵¹ godkendte Rådet for Den Europæiske Union Unionens tiltrædelse af Genèveaftalen ¹⁵² om Lissabonaftalen ¹⁵³ vedrørende oprindelsesbetegnelser og geografiske betegnelser.

Lissabonaftalen udgør et særligt arrangement som omhandlet i Pariserkonventionen om beskyttelse af industriel ejendomsret ¹⁵⁴, som enhver stat, der er part i denne konvention, kan tiltræde. I

¹⁵⁰ Artikel 13, stk. 2, TEU.

¹⁵¹ Rådets afgørelse (EU) 2019/1754 af 7.10.2019 om Den Europæiske Unions tiltrædelse af Genève-akten til Lissabon-aftalen om oprindelsesbetegnelser og geografiske betegnelser (EUT 2019, L 271, s. 12, herefter »den anfægtede afgørelse«).

¹⁵² Genève-akten til Lissabon-aftalen om oprindelsesbetegnelser og geografiske betegnelser (EUT 2019 L 271, s. 15, herefter »Genève-akten«).

¹⁵³ Lissabon-aftalen om beskyttelse af oprindelsesbetegnelser og deres internationale registrering blev undertegnet den 31.10.1958, revideret i Stockholm den 14.7.1967 og ændret den 28.9.1979 (FN's traktatsamling, bind 828, nr. 13172, s. 205, i det følgende benævnt »Lissabon-aftalen«).

¹⁵⁴ Pariskonventionen til beskyttelse af industriel ejendomsret blev undertegnet i Paris den 20.3.1883, senest revideret i Stockholm den 14.7.1967 og ændret den 28.9.1979 (*United Nations Treaty Series*, bind 828, nr. 11851, s. 305).

overensstemmelse med denne aftale udgør de stater, som denne aftale finder anvendelse på, en særlig union inden for rammerne af unionen til beskyttelse af den industrielle ejendomsret, som er oprettet ved Pariserkonventionen. Genèveaftalen har givet Unionen mulighed for at blive medlem af den samme særlige union som de stater, der er parter i Lissabonaftalen, selv om denne kun tillod tiltrædelse af stater.

Unionens tiltrædelse af Genèveaftalen er blevet godkendt på vegne af Unionen i medfør af den anfægtede afgørelses artikel 1. Denne afgørelses artikel 2 og 5 fastsætter de praktiske retningslinjer for denne tiltrædelse. Den anfægtede afgørelses artikel 3 bemyndiger de medlemsstater, der ønsker det, at ratificere eller tiltræde Genèveaftalen. Hvad angår afgørelsens artikel 4 indeholder denne præciseringer vedrørende repræsentationen af Unionen og de medlemsstater, der ratificerer eller tiltræder Genèveaftalen inden for den særlige union, samt vedrørende ansvar, der påhviler Unionen på området for udøvelsen af Unionens og disse medlemsstaters rettigheder, og overholdelse af forpligtelser, der følger af nævnte retsakt.

Kommissionen anlagde sag med påstand om delvis annulation af den anfægtede afgørelse, nemlig af denne afgørelses artikel 3 og 4, for så vidt som der heri henvises til medlemsstaterne. Den kritiserede Rådet for at have ændret Kommissionens forslag¹⁵⁵ med indførelsen af en bestemmelse, der bemyndiger de medlemsstater, der ønsker det, til at ratificere eller tiltræde Genèveaftalen. Kommissionens forslag, der var fremsat på grundlag af EUF-traktatens bestemmelser om gennemførelse af den fælles handelspolitik¹⁵⁶ og proceduren for vedtagelse af en afgørelse om indgåelse af en international aftale på dette område¹⁵⁷, fastsatte, henset til Unionens enekompetence, at kun Unionen kunne tiltræde Genèveaftalen.

Domstolen (Store Afdeling) tog stilling til spørgsmålet, om sagen kunne antages til realitetsbehandling, henset til kriterierne om ophavsmanden til den anfægtede retsakt og til, om de elementer, der krævedes annulleret, kunne udskilles fra den øvrige retsakt. I forbindelse med Domstolens behandling af hovedanbringendet, som den tiltrådte, tog denne i øvrigt stilling til den bemyndigelse til at vedtage juridisk bindende retsakter, såsom en tiltrædelse af en international aftale, som Rådet havde tildelt medlemsstaterne, på et område, der henhører under Unionens enekompetence. Domstolen annullerede delvist den anfægtede afgørelse, idet den fastslog, at den var blevet vedtaget i strid med artikel 293, stk. 2, TEUF, sammenholdt med artikel 13, stk. 2, TEU.

Domstolens bemærkninger

Domstolen forkastede indledningsvis Den Italienske Republiks argument om, at søgsmålet skulle afvises med den begrundelse, at det udelukkende var rettet mod Rådet og ikke også mod Europa-Parlamentet. Den konstaterede således, at det i henhold til artikel 218, stk. 6, TEUF, uanset Europa-Parlamentets forudgående godkendelse, kun er Rådet, der har kompetence til at vedtage en afgørelse om indgåelse af en international aftale. Det var således med rette, at den anfægtede afgørelse alene var blevet undertegnet af Rådets formand, og denne underskrift identificerede således ophavsmanden til denne afgørelse, som søgsmålet skulle rettes mod.

Dernæst forkastede Domstolen den af Rådet rejste formalitetsindsigelse, hvorved det gjorde gældende, at de bestemmelser i den anfægtede afgørelse, som Kommissionen havde nedlagt påstand

¹⁵⁵ Kommissionens forslag af 27.7.2018 til Rådets afgørelse om Den Europæiske Unions tiltrædelse af Genève-akten til Lissabon-aftalen om oprindelsesbetegnelser og geografiske betegnelser (dokument COM(2018) 350 final).

¹⁵⁶ Artikel 207 TEUF.

¹⁵⁷ Artikel 218, stk. 6, litra a), TEUF.

om annulation af, ikke kunne udskilles fra resten af denne afgørelse, og at det derfor ikke var muligt at annullere den delvist.

I denne sammenhæng mindede Domstolen om, at spørgsmålet om, hvorvidt de anfægtede bestemmelser kan udskilles, afhænger af en prøvelse af disse bestemmelsers rækkevidde med henblik på objektivt at kunne vurdere, om en annulation af disse vil ændre den anfægtede retsakts ånd eller materielle indhold. I denne henseende konstaterede den, at den anfægtede afgørelses materielle indhold bestod i Unionens tiltrædelse af Genèveaftalen, der er godkendt på Unionens vegne i henhold til den nævnte afgørelses artikel 1. De bestemmelser, som Kommissionen havde nedlagt påstand om annulation af, havde derimod til formål at gøre det muligt for de medlemsstater, der måtte ønske det, at ratificere eller tiltræde Genèveaftalen sammen med Unionen. Domstolen bemærkede, at hverken den situation, hvor ingen medlemsstat udøver denne mulighed, eller de heraf følgende konsekvenser påvirker den retlige rækkevidde af den anfægtede afgørelses artikel 1, og den rejser heller ikke tvivl om Unionens tiltrædelse af Genèveaftalen. Domstolen præciserede, at den omstændighed, at Kommissionen havde nedlagt påstand om, at virkningerne af de dele af den anfægtede afgørelse, som den havde krævet skulle annulleres for så vidt angår de medlemsstater, der er parter i Lissabonaftalen, midlertidigt skulle opretholdes fra datoen for afsigelsen af den dom, der skulle afsiges, ikke havde nogen indvirkning på spørgsmålet om, hvorvidt de bestemmelser i den anfægtede afgørelse, som krævedes annulleret, kunne udskilles.

Hvad angik realiteten undersøgte Domstolen hovedanbringendet om, at Rådet ved at ændre Kommissionens forslag med indførelsen af en bestemmelse, der bemyndigede de medlemsstater, som ønskede det, til at ratificere eller tiltræde Genèveaftalen, havde handlet uden for ethvert initiativ fra Kommissionens side og således havde tilsidesat artikel 218, stk. 6, TEUF og artikel 293, stk. 1, TEUF og skadet den institutionelle ligevægt, der følger af artikel 13, stk. 2, TEU.

For det første fastslog Domstolen, at artikel 293, stk. 1, TEUF finder anvendelse, når Rådet på forslag af Kommissionen, der handler som forhandler udpeget af Rådet i medfør af artikel 218, stk. 3, TEUF, vedtager en afgørelse om indgåelse af en international aftale i henhold til artikel 218, stk. 6, TEUF.

For det andet undersøgte Domstolen argumentet om en tilsidesættelse af artikel 293, stk. 1, TEUF.

Med henblik herpå udtalte den først, at denne bestemmelse skal læses i overensstemmelse med princippet om institutionel ligevægt, der er karakteristisk for Unionens institutionelle opbygning, hvilket forudsætter, at hver enkelt af institutionerne udøver sine beføjelser under hensyntagen til de øvrige institutioners beføjelser, og med princippet om loyalt samarbejde mellem de nævnte institutioner ¹⁵⁸. I denne sammenhæng er de ikke-lovgivningsmæssige EU-retsakter, såsom den anfægtede afgørelse om indgåelse af den omhandlede internationale aftale, blevet vedtaget efter forslag fra Kommissionen. I henhold til denne initiativret fremmer Kommissionen Unionens almene interesse og tager passende initiativer med henblik herpå. Artikel 293 TEUF sikrer overholdelsen af princippet om institutionel ligevægt mellem Kommissionens og Rådets beføjelser, idet den fastsætter, for det første, at Rådet med forbehold for undtagelser kan ændre forslaget med enstemmighed, og, for det andet, at Kommissionen har beføjelse til at ændre sit forslag, så længe Rådet ikke har truffet afgørelse. Rådets ændringsbeføjelse kan således ikke udvides til at gøre det muligt at forvanske Kommissionens forslag på en måde, der er til hinder for opnåelsen af de med forslaget efterstræbte formål, og som frarøver forslaget dets berettigelse.

¹⁵⁸ Principper fastsat i artikel 13, stk. 2, TEU.

Domstolen efterprøvede følgelig herefter, om den af Rådet foretagne ændring havde forvansket genstanden for eller formålet med Kommissionens forslag på en måde, der var til hinder for gennemførelsen af de mål, som Kommissionen forfølger.

Den mindede i denne henseende om, at genstanden for det nævnte forslag bestod i Unionens tiltrædelse alene af Genèveaftalen, og at dets formål var at gøre det muligt for Unionen reelt at udøve sin enekompetence på det område, der er omfattet af denne aftale, nemlig den fælles handelspolitik, der bygger på ensartede principper og føres inden for rammerne af principperne og målene med Unionens optræden udadtil, hvilken kompetence forhandlingen af Genèveaftalen henhører under.

Domstolen præciserede i øvrigt, at når Unionen i traktaterne tildeles en enekompetence på et bestemt område, er det kun Unionen, der kan lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter, medmindre den har bemyndiget medlemsstaterne til at gøre dette ¹⁵⁹. Princippet om kompetencetildeling og den institutionelle ramme, der er defineret i EU-traktaten med henblik på at gøre det muligt for Unionen at udøve de kompetencer, som traktaterne har tildelt den, udgør Unionens og EU-rettens særlige karakteristika vedrørende Unionens forfatningsmæssige struktur.

Domstolen konstaterede imidlertid, at Rådet ved at beslutte at tildele medlemsstaterne en bemyndigelse til at ratificere eller tiltræde Genèveaftalen havde givet udtryk for et alternativt politisk valg til Kommissionens forslag, som påvirkede de nærmere vilkår for udøvelsen af Unionens enekompetence, selv om et sådant valg henhører under Kommissionens vurdering af Unionens almene interesse, hvilken vurdering er uløseligt forbundet med Kommissionens initiativret.

Domstolen konkluderede heraf, at denne bemyndigelse, som Rådet havde tildelt, forvanskede genstanden for og formålet med Kommissionens forslag, som udtrykte dens politiske valg om at gøre det muligt for Unionen alene at tiltræde Genèveaftalen og således selv at udøve sin enekompetence på det område, der var omfattet af den nævnte retsakt.

Den tilføjede desuden, at denne konklusion ikke kunne drages i tvivl af den omstændighed, at den bemyndigelse, der er fastsat i den anfægtede afgørelses artikel 3, blev meddelt med forbehold for fuld respekt for Unionens enekompetence, og at Rådet i overensstemmelse med denne afgørelses artikel 4 for at sikre enheden i Unionens og dens medlemsstaters internationale repræsentation havde overladt repræsentationen af Unionen og enhver medlemsstat, der ønskede at gøre brug af denne bemyndigelse, til Kommissionen. Til trods for disse rammer udøver de nævnte stater nemlig ved anvendelsen af denne bemyndigelse som folkeretssubjekter, der er uafhængige af Unionen, en enekompetence for Unionen, og forhindrer således denne i at udøve denne kompetence alene.

Endelig kunne argumenterne vedrørende nødvendigheden af at sikre, at Unionen havde stemmeret i den særlige unions forsamling, og af at bevare ancienniteten og kontinuiteten i beskyttelsen af oprindelsesbetegnelser, der er registreret i henhold til Lissabonaftalen i de syv medlemsstater, der allerede er parter i denne aftale, ikke begrunde Rådets ændring. Domstolen fastslog således, at de eventuelle vanskeligheder, som Unionen på internationalt plan måtte støde på ved udøvelsen af sin enekompetence, eller konsekvenserne af denne udøvelse for medlemsstaternes internationale forpligtelser ikke som sådan kunne tillade Rådet at ændre et forslag fra Kommissionen i en sådan grad, at forslagets genstand eller formål blev forvansket, idet den institutionelle ligevægt, som artikel 293 TEUF har til formål at sikre overholdelsen af, således blev tilsidesat.

¹⁵⁹ Artikel 2, stk. 1, TEU.

VI. Finansielle bestemmelser

Dom af 8. marts 2022 (Store Afdeling), Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (Bekæmpelse af svig i form af for lav værdiansættelse) (C-213/19, [EU:C:2022:167](#))

»Traktatbrud – artikel 4, stk. 3, TEU – artikel 310, stk. 6, TEUF og artikel 325 TEUF – egne indtægter – told – merværdiafgift (moms) – beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser – bekæmpelse af svig – effektivitetsprincippet – medlemsstaternes forpligtelse til at stille egne indtægter til rådighed for Europa-Kommissionen – medlemsstaternes finansielle ansvar ved tab af egne indtægter – indførsel af tekstilvarer og fodtøj med oprindelse i Kina – omfattende og systematisk svig – organiseret kriminalitet – svigtende importører – toldværdi – for lav værdiansættelse – afgiftsgrundlaget for moms – manglende systematisk toldkontrol baseret på risikoanalyse foretaget forud for frigivelsen af de pågældende varer – manglende systematisk sikkerhedsstilling – den anvendte metode til skønsmæssigt at fastsætte beløbet af tab af traditionelle egne indtægter vedrørende indførsler, der udgør en betydelig risiko for en for lav værdiansættelse – statistisk metode baseret på gennemsnitspriser på EU-plan – lovlighed«

Med virkning fra den 1. januar 2005 ophævede Den Europæiske Union alle de gældende kontingenter for indførsel af tekstilvarer og beklædningsgenstande med oprindelse i bl.a. Kina.

I 2007, 2009 og 2015 tilstillede Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) medlemsstaterne en række meddelelser om gensidig bistand, der bl.a. informerede dem om, at der var risiko for en for lav værdiansættelse af tekstilvarer og fodtøj fra Kina foretaget af postkasseselskaber (»shell companies«), der var registreret alene med det formål at give en svigagtig transaktion et udtryk af at være lovlig. OLAF opfordrede samtlige medlemsstater til at overvåge importen af sådanne varer, foranstalte passende toldkontrol og at træffe passende beskyttelsesforanstaltninger i tilfælde af mistanke om kunstigt lave fakturerede priser.

Med henblik herpå udviklede OLAF et risikovurderingsværktøj baseret på data på EU-plan. Dette værktøj, der er baseret på beregningen af et gennemsnit fastsat ud fra »korregerede gennemsnitspriser«, fører til en »laveste antagelig pris«, der anvendes som en risikotærskel, der gør det muligt for medlemsstaternes toldmyndigheder at opdage indførsler, for hvilke der angives særligt lave værdier, og dermed indførsler, der udgør en betydelig risiko for en for lav værdiansættelse.

I 2011 og 2014 deltog Det Forenede Kongerige i overvågningsaktioner ledet af Kommissionen og OLAF, der skulle bekæmpe visse risici forbundet med for lav værdiansættelse, uden dog at anvende de »laveste antagelige priser« beregnet efter OLAF-metoden, endog uden at håndhæve de supplerende betalingspålæg, der udstedtes af dets myndigheder efter gennemførelsen heraf.

På forskellige bilaterale møder havde OLAF anbefalet, at de kompetente britiske myndigheder anvendte EU-risikoindekatorer, navnlig de »laveste antagelige priser«. Ifølge OLAF var svigagtige indførsler til Det Forenede Kongerige steget betydeligt som følge af, at de kontroller, som toldmyndighederne i denne stat foretog, var utilstrækkelige, hvilket bidrog til, at svigagtige transaktioner var blevet flyttet fra andre medlemsstater til Det Forenede Kongerige. Ifølge OLAF havde Det Forenede Kongerige ikke fulgt OLAF's anbefalinger, idet det derimod havde bragt de pågældende varer i fri omsætning på det indre marked, uden at foretage passende toldkontrol, således at en væsentlig del af tolden hverken blev opkrævet eller stillet til rådighed for Europa-Kommissionen.

Idet Kommissionen var af den opfattelse, at Det Forenede Kongerige hverken havde bogført de korrekte toldbeløb eller overdraget det korrekte beløb for traditionelle egne indtægter og egne indtægter hidrørende fra merværdiafgift (moms) for visse indførsler af tekstilvarer og fodtøj med oprindelse i Kina, anlagde den følgelig sag med påstand om, at det blev fastslået, at denne stat havde

tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-lovgivningen om kontrol og overvågning inden for inddrivelse af egne indtægter samt told- og momslovgivningen.

I sin dom gav Domstolen (Store Afdeling) Kommissionen delvist medhold i søgsmålet og fastslog i det væsentlige, at Det Forenede Kongerige havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten, idet det ikke havde anvendt effektive toldkontrolforanstaltninger eller bogført de korrekte toldbeløb, og idet det følgelig ikke havde stillet det korrekte beløb for traditionelle egne indtægter for visse indførsler af tekstilvarer og fodtøj med oprindelse i Kina ¹⁶⁰ til rådighed for Kommissionen, samt idet det ikke havde givet Kommissionen alle de oplysninger, der var nødvendige for at beregne de skyldige toldbeløb og beløb i egne indtægter ¹⁶¹.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis forkastede Domstolen samtlige det af Det Forenede Kongerige fremsatte formalitetsindsigelser vedrørende bl.a. Kommissionens tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning på grund af visse erklæringer givet af Kommissionens eller OLAF's ansatte under møder med dets myndigheder vedrørende foranstaltninger truffet af denne stat for at bekæmpe den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse.

Domstolen bemærkede i denne henseende, at ingen kan påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, hvor der ikke foreligger forsikringer, der har givet anledning til begrundede forventninger. Selv hvor der foreligger sådanne forventninger, kan dette princip ikke påberåbes af en medlemsstat for at afværge Domstolens objektive konstatering af dens tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler den efter EUF-traktaten.

Hvad angår realiteten, og i forbindelse med, at Domstolen tiltrådte anbringendet vedrørende tilsidesættelsen af de forpligtelser, der følger af EU-retten på området for beskyttelse af Unionens finansielle interesser og bekæmpelse af svig og af de forpligtelser, der følger af Unionens toldbestemmelser, fremhævede Domstolen for det første og indledningsvis de præcise resultatforpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i medfør af artikel 325, stk. 1, TEUF. For at bekæmpe overtrædelser, der kan være til hinder for en effektiv og fuldstændig opkrævning af traditionelle egne indtægter, der udgøres af told, og idet Unionens finansielle interesser følgelig risikerer at skades, skal medlemsstaterne ikke alene anvende passende sanktioner, herunder strafferetlige sanktioner i tilfælde af grov svig eller enhver anden alvorlig ulovlig aktivitet, men ligeledes effektive og afskrækkende toldkontrolforanstaltninger. Arten af de toldkontrolforanstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe for at opfylde kravene i denne bestemmelse, kan ikke fastlægges på abstrakt og statisk vis, idet den afhænger af kendetegnene ved denne svig eller enhver anden ulovlig aktivitet, der kan udvikle sig over tid.

Selv om artikel 325, stk. 1, TEUF giver medlemsstaterne et vist råderum og valgfrihed med hensyn til kontrolforanstaltningerne, overholdt – i den foreliggende sag, og henset til kendetegnene ved den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse – den toldkontrolordning, som Det Forenede

¹⁶⁰ Denne manglende opfyldelse vedrører Det Forenede Kongeriges forpligtelser i henhold til bl.a. artikel 310, stk. 6, TEUF og artikel 325 TEUF, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9.10.2013 om indførelse af en EU-toldkodeks (EUT 2013, L 269, s. 1), Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12.10.1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT 1992, L 302, s. 1) og Rådets direktiv 2006/112/EF af 28.11.2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT 2006, L 347, s. 1, berigtiget i EUT 2007, L 335, s. 60).

¹⁶¹ Mere specifikt har Det Forenede Kongerige tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU (princippet om loyalt samarbejde) ved ikke at fremlægge alle de oplysninger, der var nødvendige for, at Kommissionen kunne fastsætte størrelsen af tabet af traditionelle egne indtægter, og ved ikke som krævet at fremlægge begrundelserne for de beslutninger, der annullerede den konstaterede toldskyld.

Kongerige havde indført for at bekæmpe denne svig, for så vidt som den, med meget få undtagelser, var begrænset til tiltag i form af efterfølgende opkrævning af told, følgelig og åbenlyst ikke det effektivitetsprincip, der er fastsat i artikel 325, stk. 1, TEUF. Domstolen anerkendte i øvrigt, at de fælles risikokriterier, som OLAF og Kommissionen anbefalede medlemsstaterne, og som indgår i den fælles ramme for risikostyring, ikke var bindende. Artikel 325, stk. 1 og 3, TEUF indebærer imidlertid et snævert samarbejde mellem medlemsstaterne og Unionen på den ene side og medlemsstaterne selv på den anden side, idet medlemsstaterne er forpligtet til at tage behørigt hensyn til disse kriterier eller endog at følge dem i tilfælde, hvor de ikke har udviklet mindst lige så effektive nationale kriterier som dem, der anbefales af Unionen.

I henhold til EU-toldlovgivningen, sammenholdt med artikel 325 TEUF, burde Det Forenede Kongerige derfor i den relevante periode ved etableringen af dets system til risikoanalyse og risikoforvaltning som minimum behørigt have taget hensyn til de risikoprofiler og toldkontroltyper, som OLAF og Kommissionen anbefalede Det Forenede Kongerige. Under disse omstændigheder og i forbindelse med de toldkontroller, der finder sted, inden varerne bringes i fri omsætning, kunne Det Forenede Kongerige ikke, indtil dets arbejde med henblik på at indføre sine egne risikotærskler, der angiveligt var mere effektive, var afsluttet, afvise at anvende enhver risikoprofil, der ville gøre det muligt inden toldbehandlingen af disse varer at identificere indførsler til meget lave priser, som udgjorde en betydelig risiko for en for lav værdiansættelse. Domstolen præciserede, at på baggrund af en omfattende svig i form af for lav værdiansættelse som den omhandlede krævede en effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser, ud over etableringen af en risikoprofil, et systematisk krav om sikkerhedsstillelse for de pågældende indførsler. I den foreliggende sag havde Det Forenede Kongerige imidlertid kun meget undtagelsesvist stillet krav om sikkerhedsstillelse, idet disse sikkerheder i øvrigt blev tilbagebetalt efter annullationen af de betalingspålæg, som disse sikkerheder vedrørte. Domstolen fastslog i øvrigt, at Det Forenede Kongerige ved at beregne toldbeløbene på grundlag af ukorrekte værdier, idet de var åbenbart for lave, og derefter ved at bogføre disse toldbeløb i strid med EU-toldlovgivningen ikke reelt havde bogført hele den skyldige told.

For det andet og i forbindelse med, at Domstolen tiltrådte anbringendet vedrørende tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af EU-retten på området for overdragelse af traditionelle egne indtægter, der udgøres af told, bemærkede Domstolen indledningsvis, at medlemsstaterne er forpligtet til at konstatere, at der er opstået en fordring for Unionen på de egne indtægter, når deres myndigheder er i stand til at beregne afgiftsbeløbet vedrørende en toldskyld og fastslå, hvem der er debitor herfor, samt herefter stille Unionens egne indtægter til rådighed for Kommissionen, idet alle nødvendige foranstaltninger træffes i denne henseende. Ordningen for Unionens egne indtægter ligger således hos medlemsstaterne og henhører alene under de sidstnævntes ansvar. Den direkte forbindelse mellem opkrævningen af toldindtægter og tilrådighedsstillelsen for Kommissionen af tilsvarende indtægter forpligter medlemsstaterne til at beskytte Unionens finansielle interesser og at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre en effektiv og fuldstændig opkrævning af tolden.

I den foreliggende sag fastslog Domstolen, at der var sket en tilsidesættelse af artikel 325, stk. 1, TEUF og EU-toldlovgivningen, for så vidt som Det Forenede Kongerige ikke i overtrædelsesperioden havde truffet foranstaltninger, der kunne sikre, at der på det rette niveau blev fastsat toldværdier for de pågældende indførsler, såsom kontroller foretaget inden toldbehandlingen og forpligtelsen til at stille sikkerhed for indførsler, der udgør en betydelig risiko for en for lav værdiansættelse. Denne stat beregnede således toldskylden på grundlag af unøjagtige værdier, og den utilstrækkelige karakter af de foretagne toldkontroller havde til følge, at samtlige egne indtægter vedrørende de pågældende indførsler ikke var blevet stillet til rådighed for Kommissionen. Ved ikke at have verificeret nøjagtigheden af værdierne af de pågældende varer, der er angivet i overensstemmelse med de EU-retlige regler forud for deres overgang til fri omsætning, skabte Det Forenede Kongerige en irreversibel situation, der har medført et betydeligt tab af Unionens egne indtægter, som denne stat skal holdes ansvarlig for.

Dernæst gav Domstolen Kommissionen medhold i dens klagepunkt om, at Det Forenede Kongerige havde tilsidesat EU-toldlovgivningen, idet det ikke til Kommissionen havde overdraget de traditionelle egne indtægter, der skyldtes for indførsler omfattet af den fælles toldaktion benævnt »Snake«, der var

koordineret af OLAF. Den tillægstold, der opkrævedes i de betalingspålæg, som Det Forenede Kongerige udstedte, var således blevet bogført, meddelt debitorerne herfor og bogført i regnskabet i overensstemmelse med EU-retten. De nævnte fordringer var imidlertid endnu ikke blevet inddrevet, og der var ikke stillet sikkerhed herfor, da Det Forenede Kongerige besluttede at annullere disse betalingspålæg og tilbagekalde opførelsen af disse beløb i regnskabet.

Domstolen bemærkede i denne henseende, at i henhold til EU-toldlovgivningen, skal medlemsstaterne træffe alle nødvendige foranstaltninger for, at de beløb, som svarer til de fastlagte fordringer, overdrages til Kommissionen. I den foreliggende sag var beregningen af disse beløb imidlertid behæftet med en administrativ fejl begået af Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder, som var forpligtede til at rette denne fejl ved på ny at fastsætte toldværdien på grundlag af en af de metoder, der i denne henseende er fastsat i EU-toldlovgivningen. Denne konklusion gælder ligeledes for deres beslutning om ikke at genudstede disse betalingspålæg efter at have korrigeret dem. Anvendelsen af EU-toldretten påhviler i denne henseende medlemsstaterne, der er eneansvarlige herfor, og Det Forenede Kongerige – ved beslutningen om at annullere de ovennævnte betalingspålæg i stedet for at genudstede dem efter at have korrigeret dem ved beregninger i henhold til EU-toldlovgivningen – havde ikke i henhold til denne lovgivning truffet de nødvendige foranstaltninger for, at de fastlagte beløb overdrages til Kommissionen. Domstolen fastslog endvidere, at Det Forenede Kongerige ikke havde overholdt proceduren i henhold til EU-toldlovgivningen for at kunne være fritaget for at overdrage Kommissionen de pågældende beløb. Ved afvisningen af de grunde, som Det Forenede Kongerige havde påberåbt sig som begrundelse for at være fritaget for at stille de egne indtægter hidrørende fra den i de ovennævnte betalingspålæg fastsatte told til rådighed for Kommissionen, og som vedrørte det forhold, at debitorerne for disse fordringer var skraldespandsselskaber eller insolvente virksomheder, bemærkede Domstolen, at såfremt disse fordringer viser sig uinddrivelige hos de pågældende virksomheder, skyldtes dette en dobbelt administrativ fejl, der kan tilregnes denne stats toldmyndigheder. Endelig fastslog Domstolen, at denne stat heller ikke havde overholdt den accessoriske forpligtelse, som påhvilede den til at betale morarenter af disse egne indtægter, der ikke var stillet til rådighed for Kommissionen.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt Det Forenede Kongerige mere specifikt havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten på området for egne indtægter, idet det ikke havde stillet traditionelle egne indtægter til rådighed for Kommissionen op til et beløb, der fastsættes for hvert enkelt år, der er omfattet af overtrædelsesperioden, dvs. et samlet beløb på 2 679 637 088,86 EUR, fastslog Domstolen, at det er medlemsstaternes enekompetence og eneansvar at sikre, at de angivne toldværdier fastsættes under overholdelse af EU-rettens regler om toldværdifastsættelse. Eftersom Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder i den foreliggende sag havde undladt at træffe passende foranstaltninger på en tilstrækkelig systematisk måde, blev betydelige mængder af varer, der var genstand for åbenbart for lavt værdiansatte indførsler, imidlertid bragt i fri omsætning uden mulighed for at tilbagekalde dem med henblik på fysiske kontroller. Idet disse undladelser havde gjort det umuligt at fastsætte toldværdien på grundlag af en af de metoder, der er fastsat i EU-toldlovgivningen, var det med rette, at Kommissionen havde anvendt andre metoder til fastsættelse heraf. Domstolen fastslog ligeledes, at det var med rette, at Kommissionen havde gjort brug af den mulighed, der tilkommer den inden for rammerne af ordningen for Unionens egne indtægter, for inden for rammerne af en traktatbrudssag at forelægge tvisten mellem denne institution og Det Forenede Kongerige til Domstolens vurdering vedrørende denne medlemsstats forpligtelse til at stille et bestemt beløb i henhold til egne indtægter til rådighed for Kommissionen.

Hvad endelig angik kvantificeringen af tabene af traditionelle egne indtægter præciserede Domstolen, at når det forhold, at det var umuligt at foretage verifikationer, var den uundgåelige konsekvens af toldmyndighedernes undladelse af at foretage kontroller til verifikation af varernes reelle værdi, er en metode baseret på statistiske data snarere end på en metode, der har til formål at fastsætte toldværdien af de berørte varer på grundlag af direkte beviser, tilladt. Domstolens behandling i forbindelse med den foreliggende sag skulle i det væsentlige primært tage sigte på at efterprøve dels, om denne metode var begrundet, henset til den foreliggende sags særlige omstændigheder, dels, om den var tilstrækkelig præcis og pålidelig. I denne henseende forkastede Domstolen delvist den

beregning, som Kommissionen havde foretaget, idet den fandt, at på grund af en uoverensstemmelse mellem påstandene i stævningen og begrundelsen herfor samt den betydelige usikkerhed som følge heraf med hensyn til rigtigheden af størrelsen af de egne indtægter, som Kommissionen krævede, havde denne institution ikke i tilstrækkelig grad godtgjort disse indtægtsbeløb i deres helhed. Henset til den foreliggende sags særlige omstændigheder tilsluttede Domstolen sig imidlertid den metode, som Kommissionen havde anvendt til skønnet over størrelsen af tabet af traditionelle egne indtægter for en del af overtrædelsesperioden, for så vidt som denne metode var tilstrækkelig nøjagtig og pålidelig til, at der ikke sker en åbenbart overvurdering af disse tabsbeløb. Domstolen præciserede ligeledes, at det ikke tilkom Domstolen at sætte sig i Kommissionens sted ved selv at beregne de nøjagtige beløb i traditionelle egne indtægter, som Det Forenede Kongerige skulle betale. Domstolen kan således enten helt eller delvist give medhold i de i Kommissionens stævning nedlagte påstande uden at ændre omfanget af disse påstande. Det tilkom derimod Kommissionen at foretage en ny beregning af beløbet af de traditionelle egne indtægter, som fortsat skulle betales, henset til den lære, der kan udledes af Domstolens dom, vedrørende tabenes størrelse og den værdi, der skal tillægges dem.

VII. EU-ret og national ret

Dom af 22. februar 2022 (Store Afdeling), RS (Virkning af forfatningsdomstolens domme) (C-430/21, [EU:C:2022:99](#))

»Præjudiciel forelæggelse – retsstat – retsvæsenets uafhængighed – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – EU-retten forrang – en national domstols manglende beføjelse til at efterprøve, om nationale retsfor skrifter, der af forfatningsdomstolen i den pågældende medlemsstat er blevet fundet forenelige med forfatningen, er forenelige med EU-retten – disciplinær forfølgning«

Domstolen var blevet anmodet om at tage stilling til princippet om dommeres uafhængighed, der er fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med bl.a. princippet om EU-retten forrang, i en situation, hvor en almindelig domstol i en medlemsstat i henhold til national ret ikke er beføjet til at efterprøve, om nationale retsfor skrifter, der af forfatningsdomstolen i denne medlemsstat er blevet fundet forenelige med forfatningen, er forenelige med EU-retten, og hvor den nationale dommer kan gøres til genstand for retsforfølgning og idømmes disciplinære sanktioner, såfremt den pågældende beslutter at foretage en sådan efterprøvelse.

I det foreliggende tilfælde var RS blevet dømt i en straffesag i Rumænien. Hans hustru indgav herefter en anmeldelse mod bl.a. flere dommere for lovovertrædelser, der angiveligt var begået i forbindelse med straffesagen. RS anlagde derefter sag ved Curtea de Apel Craiova (appeldomstolen i Craiova, Rumænien) med henblik på at rejse indsigelse mod den urimeligt lange varighed af den strafforfølgning, der var blevet indledt som følge af denne anmeldelse.

Med henblik på at træffe afgørelse i denne sag var Curtea de Apel Craiova (appeldomstolen i Craiova) af den opfattelse, at det skulle vurderes, om de nationale retsfor skrifter, hvorved der var indført en specialiseret afdeling under anklagemyndigheden for efterforskning af lovovertrædelser begået inden for retsvæsenet som den i det foreliggende tilfælde omhandlede, var forenelige med EU-retten ¹⁶². Henset til den dom fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol, Rumænien) ¹⁶³, som blev afsagt efter Domstolens dom i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. ¹⁶⁴, var Curtea de Apel Craiova (appeldomstolen i Craiova) i henhold til national ret ikke beføjet til at foretage en sådan efterprøvelse af forenelighed. Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) havde nemlig ved denne dom forkastet den indsigelse om forfatningsstridighed, der var rejst i forhold til flere bestemmelser i denne lovgivning, idet den fremhævede, at når denne domstol fastslår, at en national retsfor skrift er forenelig med en bestemmelse i forfatningen, der pålægger overholdelse af princippet om EU-retten

¹⁶² Nærmere bestemt artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og bilaget til Kommissionens beslutning 2006/928/EF af 13.12.2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områdernes retsreform og bekæmpelse af korruption (EUT 2006, L 354, s. 56).

¹⁶³ Dom nr. 390/2021 af 8.6.2021.

¹⁶⁴ Dom af 18.5.2021, **Asociația »Forumul Judecătorilor Din România« m.fl.** (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, [EU:C:2021:393](#)), hvori Domstolen bl.a. fastslog, at den pågældende lovgivning var i strid med EU-retten, såfremt oprettelsen af en sådan specialiseret afdeling ikke var begrundet i objektive og kontrollerbare krav, der vedrørte hensynet til forsvarlig retspleje, og ikke ledsagedes af specifikke garantier (jf. domskonklusionens punkt 5).

forrang ¹⁶⁵, er en almindelig domstol ikke beføjet til at efterprøve, om denne nationale retsforordning er forenelig med EU-retten.

I denne forbindelse besluttede Curtea de Apel Craiova (appeldomstolen i Craiova) at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål for i det væsentlige at få præciseret, om EU-retten er til hinder for, at en almindelig national domstol udelukkes fra at efterprøve, om retsforordninger under omstændigheder som dem, der var omhandlet i det foreliggende tilfælde, er forenelige med EU-retten, og at den pågældende dommer kan idømmes disciplinære sanktioner med den begrundelse, at vedkommende har besluttet at foretage en sådan efterprøvelse.

Domstolen (Store Afdeling) fastslog, at en sådan retsforordning eller en sådan national praksis er i strid med EU-retten ¹⁶⁶.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis bemærkede Domstolen, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ikke er til hinder for en national lovgivning eller praksis, hvorefter en medlemsstats almindelige domstole i henhold til national forfatningsret er bundet af en afgørelse fra denne medlemsstats forfatningsdomstol, der fastslår, at en national retsforordning er i overensstemmelse med nævnte medlemsstats forfatning, forudsat, at den nationale lovgivning sikrer forfatningsdomstolens uafhængighed i forhold til navnlig den lovgivende og den udøvende magt. Dette er imidlertid ikke tilfældet, når anvendelsen af en sådan lovgivning eller en sådan praksis indebærer, at enhver kompetence for disse almindelige domstole til at vurdere, om nationale retsforordninger, som en sådan forfatningsdomstol har fundet forenelige med en national forfatningsbestemmelse, der fastsætter EU-rettens forrang, er forenelige med EU-retten, udelukkes.

Domstolen fremhævede endvidere, at overholdelsen af den forpligtelse, der påhviler den nationale ret, til at anvende alle EU-retlige bestemmelser, der har direkte virkning, navnlig er nødvendig for at sikre respekten af medlemsstaternes lighed over for traktaterne, som udelukker muligheden for at lade en hvilken som helst ensidig foranstaltning gå forud for Unionens retsorden, og udgør et udtryk for det i artikel 4, stk. 3, TEU angivne princip om loyalt samarbejde, som kræver, at anvendelse af enhver eventuel modstridende bestemmelse i national ret, hvad enten denne er vedtaget før eller efter den EU-retlige bestemmelse med direkte virkning, undlades.

I denne forbindelse bemærkede Domstolen for det første, at den allerede havde haft lejlighed til at fastslå, at de omhandlede retsforordninger er omfattet af anvendelsesområdet for beslutning 2006/928 ¹⁶⁷, og at de følgelig skal overholde de krav, der følger af EU-retten, navnlig artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, TEU ¹⁶⁸. For det andet er både artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og de specifikke benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption, der er fastsat i bilaget til beslutning 2006/928, formuleret i klare og præcise vendinger og ikke ledsaget af nogen betingelser, således at de har direkte virkning ¹⁶⁹. Det følger heraf, at de rumænske almindelige domstole, såfremt

¹⁶⁵ I dom nr. 390/2021 fastslog Curtea Constituțională (forfatningsdomstol), at den omhandlede lovgivning var forenelig med artikel 148 i Constituția României (den rumænske forfatning).

¹⁶⁶ I henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 2 TEU og artikel 4, stk. 2 og 3, TEU og artikel 267 TEUF samt princippet om EU-rettens forrang.

¹⁶⁷ Jf. fodnote 1 for den fuldstændige henvisning til beslutning 2006/928.

¹⁶⁸ Dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., præmis 183 og 184.

¹⁶⁹ Dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., præmis 249 og 250, og dom af 21.12.2021, *Euro Box Promotion m.fl.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, [EU:C:2021:1034](#), præmis 253.

det ikke er muligt at anlægge en fortolkning af de nationale bestemmelser, der er i overensstemmelse med den nævnte bestemmelse eller med de nævnte benchmarks, af egen drift skal undlade at anvende disse nationale bestemmelser.

I denne henseende bemærkede Domstolen, at de almindelige rumænske domstole i princippet har kompetence til at vurdere, om de nationale retsfor skrifter er forenelige med disse EU-retlige bestemmelser uden at skulle indgive en anmodning til den nationale forfatningsdomstol herom. Disse almindelige domstole er imidlertid frataget denne kompetence, når den nationale forfatningsdomstol har fastslået, at disse nationale retsfor skrifter er i overensstemmelse med en national forfatningsbestemmelse, der fastsætter EU-rettens forrang, da disse retter er forpligtede til at efterkomme denne afgørelse. En sådan national regel eller praksis vil imidlertid være til hinder for den fulde virkning af de omhandlede EU-retlige bestemmelser, for så vidt som den forhindrer den almindelige domstol, der skal sikre anvendelsen af EU-retten, i selv at vurdere disse lovbestemmelers forenelighed med EU-retten.

Anvendelsen af en sådan national regel eller praksis ville desuden skade effektiviteten af det samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som er indført ved ordningen med præjudiciel forelæggelse, idet den afskrækker den almindelige domstol, som skal afgøre tvisten, fra at forelægge Domstolen en præjudiciel anmodning med henblik på at efterkomme den pågældende medlemsstats forfatningsdomstols afgørelser.

Domstolen fremhævede, at disse konstateringer gør sig så meget desto mere gældende i en situation, hvor en dom afsagt af den pågældende medlemsstats forfatningsdomstol nægter at efterkomme en dom, som Domstolen har afsagt i en præjudiciel sag, bl.a. på grundlag af den pågældende medlemsstats forfatningsmæssige identitet og ud fra den betragtning, at Domstolen har overskredet grænserne for sin kompetence. Domstolen anførte, at den i henhold til artikel 4, stk. 2, TEU kan komme ud for at skulle efterprøve, at en EU-retlig forpligtelse ikke tilsidesætter en medlemsstats nationale identitet. Denne bestemmelse har derimod hverken til formål eller til følge at tillade en medlemsstats forfatningsdomstol i strid med de forpligtelser, der følger af EU-retten, og som gælder for den, at undlade at anvende en EU-retlig bestemmelse med den begrundelse, at denne bestemmelse tilsidesætter den pågældende medlemsstats nationale identitet, således som den er defineret af den nationale forfatningsdomstol. Såfremt en medlemsstats forfatningsdomstol er af den opfattelse, at en bestemmelse i den afledte EU-ret, således som den er blevet fortolket af Domstolen, tilsidesætter forpligtelsen til at respektere denne medlemsstats nationale identitet, skal denne forfatningsdomstol således forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse med henblik på at vurdere gyldigheden af denne bestemmelse i lyset af artikel 4, stk. 2, TEU, idet kun Domstolen er beføjet til at fastslå, at en EU-retsakt er ugyldig.

Domstolen fremhævede desuden, at eftersom den har enekompetence til at give den endelige fortolkning af EU-retten, kan en medlemsstats forfatningsdomstol desuden ikke på grundlag af sin egen fortolkning af EU-retlige bestemmelser gyldigt fastslå, at Domstolen har afsagt en dom, der går ud over dens kompetenceområde, og følgelig nægte at efterkomme en dom, som Domstolen har afsagt i en præjudiciel sag.

I øvrigt præciserede Domstolen under henvisning til sin tidligere praksis ¹⁷⁰, at artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er til hinder for en national lovgivning eller praksis, der gør det muligt at pålægge en national dommer disciplinært ansvar for enhver tilsidesættelse af den nationale forfatningsdomstols afgørelser, og navnlig for at have set bort fra anvendelsen af en afgørelse,

¹⁷⁰ Dommen i sagen Euro Box Promotion m.fl.

hvorved forfatningsdomstolen har nægtet at efterkomme en dom, som Domstolen har afsagt i en præjudiciel sag.

Dom af 10. marts 2022, Grossmania (C-177/20, [EU:C:2022:175](#))

»Præjudiciel forelæggelse – EU-retlige principper – forrang – direkte virkning – loyalt samarbejde – artikel 4, stk. 3, TEU – artikel 63 TEUF – en medlemsstats forpligtelser, der følger af en dom afsagt i en præjudiciel sag – Domstolens fortolkning af en EU-retlig regel i en dom afsagt i en præjudiciel sag – forpligtelse til at sikre den fulde virkning af EU-retten – en national rets forpligtelse til at undlade at anvende en national lovgivning, der er i strid med EU-retten som fortolket af Domstolen – administrativ afgørelse, der er blevet endelig, idet den ikke er blevet indbragt for en domstol – ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet – medlemsstatens ansvar«

»Grossmania« Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft (herefter »Grossmania«), der er et selskab med hjemsted i Ungarn, men hvis selskabsdeltagere er statsborgere i andre medlemsstater, var indehaver af brugsrettigheder over landbrugsarealer i Ungarn. Den 1. maj 2014 blev Grossmanias rettigheder slettet fra ejendomsregistret i henhold til en ungarsk lovgivning, hvorefter brugsrettigheder over landbrugsarealer, som tidligere var stiftet ved aftale mellem personer, der ikke havde et nært slægtskabsforhold, uden videre bortfaldt på dette tidspunkt. I 2018 fastslog Domstolen i SEGRO og Horváth-dommen ¹⁷¹, at de frie kapitalbevægelser som omhandlet i artikel 63 TEUF var til hinder for en sådan national lovgivning. Efter denne dom indgav Grossmania en anmodning om genindførelse af selskabets brugsrettigheder til de kompetente myndigheder. Selskabet fik imidlertid afslag på sin anmodning.

Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Győr, Ungarn), for hvilken spørgsmålet om lovligheden af dette afslag på genindførelse blev indbragt, besluttede at forelægge Domstolen et spørgsmål om rækkevidden af de bindende virkninger af domme afsagt i præjudicielle sager. Ifølge denne retsinstans fulgte det således af SEGRO og Horváth-dommen, at den ungarske lovgivning, som afslaget på Grossmanias anmodning var baseret på, var i strid med EU-retten. I modsætning til de situationer, der gav anledning til den nævnte dom, havde Grossmania imidlertid ikke anfægtet sletningen af sine brugsrettigheder ved domstolene. Den forelæggende ret var derfor i tvivl om, hvorvidt den, henset til SEGRO og Horváth-dommen, ikke desto mindre kunne undlade at anvende den omhandlede nationale lovgivning, fordi den var i strid med EU-retten, og pålægge de kompetente myndigheder at genindføre de slettede brugsrettigheder.

Domstolen præciserede i sin dom de forpligtelser for medlemsstaterne, navnlig de nationale retter, der følger af en dom afsagt i en præjudiciel sag, med hensyn til en national lovgivning, der er i strid med EU-retten, når der foreligger en endelig afgørelse, der gennemfører denne lovgivning, samt de foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe for at fjerne de ulovlige konsekvenser fremkaldt ved denne lovgivning.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede for det første, at når den nationale ret i sin praksis har givet et klart svar på et spørgsmål om fortolkning af EU-retten, skal den gøre alt, hvad der er nødvendigt, for at denne fortolkning kan gennemføres. I medfør af princippet om EU-rettens forrang skal den nationale ret undlade at anvende enhver national bestemmelse, der er i strid med en EU-retlig bestemmelse, som

¹⁷¹ Dom af 6.3.2018, **SEGRO og Horváth** (C-52/16 og C-113/16, [EU:C:2018:157](#)).

har direkte virkning, når den ikke kan fortolke den i overensstemmelse med EU-retten. Denne direkte virkning skyldes navnlig artikel 63 TEU om de frie kapitalbevægelser. Eftersom det følger af SEGRO og Horváth-dommen, at den omhandlede ungarske lovgivning var uforenelig med artikel 63 TEUF, var den forelæggende ret, for hvilken der var anlagt et søgsmål med påstand om annullation af en afgørelse baseret på denne lovgivning, følgelig forpligtet til at sikre den fulde virkning af den nævnte artikel ved at undlade at anvende nævnte nationale lovgivning.

Domstolen fremhævede dernæst, at i henhold til effektivitetsprincippet og princippet om loyal samarbejde, der følger af artikel 4, stk. 3, TEU, kan særlige omstændigheder pålægge et nationalt forvaltningsorgan at genoptage en afgørelse, der var blevet endelig. I denne forbindelse skal der findes en balance mellem kravet om retssikkerhed og lovlighedskravet, henset til EU-retten. Dette sidstnævnte krav havde stor betydning i den foreliggende sag, henset til de omfattende negative konsekvenser, der fulgte af den omhandlede nationale lovgivning, og sletningen af de brugsrettigheder, der gennemførte den. Som det ligeledes fremgik af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer)¹⁷², udgjorde denne lovgivning en åbenbar og alvorlig tilsidesættelse af både den grundlæggende frihed, der er fastsat i artikel 63 TEUF, og ejendomsretten, der er sikret ved artikel 17, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, idet denne tilsidesættelse berørte mere end 5 000 statsborgere fra andre medlemsstater end Ungarn.

For så vidt som den nationale lovgivning desuden kunne give anledning til forvirring med hensyn til nødvendigheden af at anfægte de afgørelser om sletning, der var truffet i henhold til denne lovgivning, kunne kravet om retssikkerhed følgelig ikke begrunde den omstændighed, at det i givet fald i henhold til ungarsk ret var umuligt, ved et søgsmål anlagt til prøvelse af afslaget på genindførelse af disse brugsrettigheder, at anfægte sletningen af disse rettigheder, som i mellemtiden var blevet endelig. Den forelæggende ret, for hvilken sagen var indbragt, skulle således se bort fra, at der ikke var adgang til en sådan mulighed, idet den manglende adgang var i strid med effektivitetsprincippet og princippet om loyal samarbejde.

Endelig var Domstolen af den opfattelse, at i mangel af specifikke EU-retlige regler om foranstaltninger til at bringe ulovlige konsekvenserne af en tilsidesættelse af artikel 63 TEUF til ophør under omstændighederne i det foreliggende tilfælde kunne foranstaltninger, der havde til formål at sikre overholdelsen af EU-retten, bl.a. bestå i en genindførelse i ejendomsregistret af de uretmæssigt ophævede brugsrettigheder. Den forelæggende ret skulle imidlertid, henset til den retlige og faktiske situation, der forelå på tidspunktet for sagens afgørelse, efterprøve, om en sådan genindførelse skulle pålægges den kompetente myndighed, eller om objektive og legitime hindringer var til hinder herfor, såsom en ny ejers erhvervelse i god tro af de arealer, der var omfattet af disse brugsrettigheder. Når en sådan genindførelse viste sig umulig, var det for at bringe de ulovlige konsekvenser af tilsidesættelsen af EU-retten til ophør nødvendigt at indrømme tidligere indehavere af de ophævede brugsrettigheder en kompensation, der er egnet til at erstatte det økonomiske tab som følge af ophævelsen af disse rettigheder.

Uafhængigt af de nævnte foranstaltninger indebærer EU-rettens fulde virkning desuden, at borgere, der har lidt skade som følge af en tilsidesættelse af EU-retten, i medfør af princippet om statens erstatningsansvar for tab forårsaget af en sådan tilsidesættelse ligeledes har ret til erstatning i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i Domstolens praksis, og som syntes at være opfyldte i det foreliggende tilfælde.

¹⁷² Dom af 21.5.2019, *Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer)* (C-235/17, [EU:C:2019:432](#)).

**Dom af 28. juni 2022 (Store Afdeling), Kommissionen mod Spanien
(Tilsidesættelse af EU-retten af lovgiveren) (C-278/20, [EU:C:2022:503](#))**

»Traktatbrud – medlemsstaternes ansvar for skader, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af EU-retten – tilsidesættelse af EU-retten, der kan tilregnes den nationale lovgiver – tilsidesættelse af en medlemsstats forfatning, der kan tilregnes den nationale lovgiver – ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet«

Princippet om, at staten er ansvarlig for tab, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af EU-retten, der må tilregnes staten, udgør en væsentlig del af systemet i traktaterne ¹⁷³. Dette princip gælder, uanset hvilket organ i medlemsstaten der ved sin handling eller undladelse har været årsag til overtrædelsen ¹⁷⁴. Såfremt de tre betingelser for statens erstatningsansvar for skader, som er forvoldt borgerne, er opfyldt ¹⁷⁵, har disse borgere en ret til erstatning på grundlag af EU-retten ¹⁷⁶. Det er imidlertid inden for rammerne af de nationale erstatningsregler, at staten skal erstatte det forvoldte tab, idet betingelserne i de nationale lovgivninger for erstatning af skader dog ikke må være mindre fordelagtige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål efter national ret (ækvivalensprincippet), eller være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning (effektivitetsprincippet) ¹⁷⁷.

Disse to principper er omdrejningspunktet i denne sag, hvor Europa-Kommissionen har anlagt et traktatbrudssøgsmål mod Kongeriget Spanien. Efter at have modtaget en række klager fra borgere indledte Kommissionen en EU-pilotprojektprocedure ¹⁷⁸ mod denne medlemsstat. Denne procedure omhandlede visse nationale bestemmelser om afpasning af ordningen for statens ansvar som lovgiver for tilsidesættelser af EU-retten efter ordningen for statens ansvar som lovgiver for tilsidesættelser af den spanske forfatning ¹⁷⁹. Denne procedure, som ikke fik det ønskede resultat, blev afsluttet, og Kommissionen indledte en traktatbrudsprocedure mod Kongeriget Spanien.

Kommissionen har ved sin stævning nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet, idet det har vedtaget og opretholdt disse nationale bestemmelser.

¹⁷³ Dom af 26.1.2010, **Transportes Urbanos y Servicios Generales** (C-118/08, [EU:C:2010:39](#), præmis 29 og den deri nævnte retspraksis), og af 18.1.2022, **Thelen Technopark Berlin** (C-261/20, [EU:C:2022:33](#), præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁷⁴ I denne retning dom af 5.3.1996, **Brasserie du pêcheur og Factortame** (C-46/93 og C-48/93, [EU:C:1996:79](#), præmis 32 og 36), og af 25.11.2010, **Fuß** (C-429/09, [EU:C:2010:717](#), præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁷⁵ De tre betingelser er følgende: Den EU-retlige bestemmelse, der er tilsidesat, har til formål at tillægge borgerne rettigheder, tilsidesættelsen af denne bestemmelse er tilstrækkeligt kvalificeret, og der er en direkte årsagsforbindelse mellem denne tilsidesættelse og borgernes tab.

¹⁷⁶ Dom af 26.1.2010, **Transportes Urbanos y Servicios Generales** (C-118/08, [EU:C:2010:39](#), præmis 30 og den deri nævnte retspraksis), og af 18.1.2022, **Thelen Technopark Berlin** (C-261/20, [EU:C:2022:33](#), præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁷⁷ Dom af 26.1.2010, **Transportes Urbanos y Servicios Generales** (C-118/08, [EU:C:2010:39](#), præmis 31 og den deri nævnte retspraksis), og af 4.10.2018, **Thelen Technopark Berlin** (C-571/16, [EU:C:2018:807](#), præmis 123).

¹⁷⁸ System, som Kommissionen anvender på et tidligt stadium for at forsøge at afklare eller løse problemer og for så vidt muligt at undgå, at der indledes en traktatbrudsprocedure mod den pågældende medlemsstat.

¹⁷⁹ Artikel 32, stk. 3-6, og artikel 34, stk. 1, andet afsnit, i Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (lov nr. 40/2015 om reglerne for den offentlige sektor) af 1.10.2015 (BOE nr. 236 af 2.10.2015, s. 89411) og artikel 67, stk. 1, tredje afsnit, i Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (lov nr. 39/2015 om fælles administrative procedurer for offentlige myndigheder) af 1.10.2015 (BOE nr. 236 af 2.10.2015, s. 89343).

Domstolen (Store Afdeling) gav Kommissionen delvist medhold, idet den fastslog, at Kongeriget Spanien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til effektivitetsprincippet, ved at vedtage og opretholde de anfægtede bestemmelser, for så vidt som disse bestemmelser underlægger erstatning for skader, som den spanske lovgiver har forvoldt borgerne som følge af en tilsidesættelse af EU-retten:

- en betingelse om, at der foreligger en afgørelse fra Domstolen, hvorved det fastslås, at den anvendte lovbestemmelse er uforenelig med EU-retten
- en betingelse om, at den skadelidte borger for en hvilken som helst instans har opnået en endelig afgørelse, hvorved søgsmålet til prøvelse af den forvaltningsakt, der har forvoldt skaden, er blevet forkastet, uden at der er fastsat en undtagelse for de tilfælde, hvor skaden følger direkte af en handling eller en undladelse fra lovgivers side, som er i strid med EU-retten, uden at der foreligger en anfægtelig forvaltningsakt
- en forældelsesfrist på et år fra offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende* af Domstolens afgørelse, hvorved det fastslås, at lovbestemmelsen er uforenelig med EU-retten, uden at omfatte de tilfælde, hvor en sådan afgørelse ikke foreligger, og
- en betingelse om, at der kun kan ydes erstatning for skader, der er indtrådt fem år forud for tidspunktet for denne offentliggørelse, medmindre andet er bestemt i denne afgørelse.

Domstolens bemærkninger

Hvad angår det første klagepunkt om tilsidesættelse af effektivitetsprincippet tog Domstolen dette delvist til følge.

Domstolen bemærkede indledningsvis, at det er i strid med princippet om EU-rettens effektive virkning at gøre en medlemsstats erstatning for skade, som denne har forvoldt en borger ved at tilsidesætte EU-retten, betinget af, at Domstolen forinden har fastslået, at der foreligger en overtrædelse af EU-retten, der må tilregnes en medlemsstat. På samme måde er erstatning for den skade, der er forårsaget af en tilsidesættelse af EU-retten, som kan tilregnes en medlemsstat, ikke betinget af, at denne tilsidesættelse er fastslået i en dom afsagt af Domstolen i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse. For at fastslå, om Kommissionens argumentation er velbegrundet, er det følgelig ikke nødvendigt at afgøre, om de anfægtede bestemmelser kræver en afgørelse fra Domstolen, hvori det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat en af de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EU-retten, eller om disse bestemmelser skal forstås således, at de henviser til enhver afgørelse fra Domstolen, hvoraf det kan udledes, at en retsakt eller en undladelse fra den spanske lovgivers side er uforenelig med EU-retten. Erstatning for en skade, der er forvoldt af en medlemsstat, herunder den nationale lovgiver, på grund af en tilsidesættelse af EU-retten, kan således under alle omstændigheder – og ikke uden at tilsidesætte effektivitetsprincippet – ikke gøres betinget af, at der forinden er truffet en afgørelse fra Domstolen.

Domstolen fastslog dernæst, at selv om EU-retten ikke er til hinder for at anvende en national lovgivning, hvorefter en borger ikke kan opnå erstatning for en skade, som vedkommende forsætligt eller uagtsomt har undladt at afværge ved at gøre brug af et retsmiddel, er dette kun tilfældet, såfremt brugen heraf ikke er kilde til uforholdsmæssige vanskeligheder, og at det med rimelighed kan kræves af dem. Denne betingelse er ikke opfyldt af de anfægtede bestemmelser, for så vidt som de underlægger erstatningen af de af lovgiveren forårsagede skader en betingelse om, at den skadelidte borger for en hvilken som helst instans har opnået en endelig afgørelse, hvorved søgsmålet til prøvelse af den forvaltningsakt, der har forvoldt skaden, er blevet forkastet, uden at der er fastsat en undtagelse for de tilfælde, hvor skaden følger direkte af en handling eller en undladelse fra lovgivers side, som er i strid med EU-retten, uden at der foreligger en anfægtelig forvaltningsakt. Domstolen fastslog ydermere, at den omstændighed, at det kræves, at den skadelidte borger allerede på det indledende stadium af søgsmålet til prøvelse af forvaltningsakten, der medfører skaden, har påberåbt sig en tilsidesættelse af EU-retten, som efterfølgende anerkendes, idet vedkommende ellers ikke kan

opnå erstatning for den lidte skade, kan udgøre en uforholdsmæssig processuel vanskelighed i strid med effektivitetsprincippet. Det kan nemlig på et sådant tidspunkt være uforholdsmæssigt vanskeligt eller endog umuligt at forudse, hvilken tilsidesættelse af EU-retten Domstolen i sidste ende vil anerkende. Domstolen forkastede imidlertid Kommissionens argumentation, for så vidt som den herved gjorde gældende, at kun EU-retlige bestemmelser, der har direkte virkning, med føje kan påberåbes i forbindelse med et sådant søgsmål.

Endelig fremgår det af de anfægtede bestemmelser dels, at forældelsesfristen for erstatningssøgsmål mod staten som lovgiver på grund af tilsidesættelser af EU-retten, der kan tilregnes staten, begynder at løbe fra datoen for offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende* af den afgørelse fra Domstolen, hvorved det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat EU-retten, eller hvoraf det fremgår, at den handling eller undladelse fra lovgivers side, som foranledigede denne skade, er uforenelig med EU-retten, dels, at de skader, der kan erstattes, begrænses til skader, der er indtrådt inden for de seneste fem år forud for denne dato. I denne forbindelse fastslog Domstolen for det første, at offentliggørelsen af en sådan afgørelse ikke uden at tilsidesætte effektivitetsprincippet kan udgøre det eneste starttidspunkt for denne forældelsesfrist, idet erstatning for skade, der er forvoldt på grund af en tilsidesættelse af EU-retten, ikke kan underlægges en betingelse om, at der foreligger en sådan afgørelse fra Domstolen, og idet de tilfælde, hvor en sådan afgørelse ikke findes, ikke er omfattet. Domstolen fastslog for det andet, at hvis der ikke foreligger EU-retlige bestemmelser på området, tilkommer det i denne henseende hver medlemsstat i deres nationale retsorden at fastsætte størrelsen af erstatningen og de regler vedrørende vurderingen af de skader, der er forvoldt af en tilsidesættelse af EU-retten. De nationale bestemmelser, der fastsætter de kriterier, som gør det muligt at fastsætte denne størrelse og de nævnte regler, skal imidlertid bl.a. overholde effektivitetsprincippet og dermed muliggøre en erstatning for skader, der er passende i forhold til den lidte skade, for så vidt som den i givet fald skal gøre det muligt fuldt ud at genoprette de tab, der reelt er påført, hvilket de anfægtede bestemmelser ikke tillader i alle tilfælde.

I forbindelse med undersøgelsen af det andet klagepunkt om tilsidesættelse af ækvivalensprincippet fandt Domstolen, at det er baseret på en fejlagtig fortolkning af dens praksis, og at det følgelig skal forkastes som ugrundet.

Domstolen bemærkede således, at dette princip har til formål at opstille rammer for medlemsstaternes procesautonomi, når de gennemfører EU-retten, og når EU-retten ikke indeholder bestemmelser på området. Dette princip kan på området for statens ansvar for tilsidesættelser af EU-retten, som kan tilregnes denne, dermed kun finde anvendelse, når dette ansvar er pådraget på grundlag af EU-retten. I den foreliggende sag tilsigtede Kommissionen med det andet klagepunkt imidlertid ikke at rejse tvivl om de betingelser, hvorunder princippet om statens ansvar for tilsidesættelser af EU-retten, der kan tilregnes staten, er blevet gennemført i Spanien, men selve betingelserne for, at staten som lovgiver ifalder ansvar for tilsidesættelser af EU-retten, der kan tilregnes staten, således som disse betingelser er fastlagt i spansk ret, der loyalt gengiver de i Domstolens praksis fastsatte betingelser. Selv hvis det antages, at betingelserne for, at staten som lovgiver ifalder ansvar for tilsidesættelser af EU-retten, der kan tilregnes staten, er mindre gunstige end betingelserne for, at staten som lovgiver ifalder ansvar i tilfælde af tilsidesættelse af forfatningen, finder ækvivalensprincippet ikke anvendelse på et sådant tilfælde.

I øvrigt har Domstolen allerede gentagne gange præciseret, at hvis medlemsstaterne kan fastsætte mindre restriktive betingelser for deres ansvar end dem, som Domstolen har fastsat, skal dette ansvar anses for at være opstået på grundlag af national ret og ikke på grundlag af EU-retten.

VIII. Fri bevægelighed

1. Fri bevægelighed for arbejdstagere

Dom af 16. juni 2022, Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto (Psykoterapeuter) (C-577/20, [EU:C:2022:467](#))

»Præjudiciel forelæggelse – anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer – direktiv 2005/36/EF – artikel 2 – anvendelsesområde – artikel 13, stk. 2 – lovregulerede erhverv – betingelser for at få adgang til titlen psykoterapeut i en medlemsstat på grundlag af et eksamensbevis i psykoterapi udstedt af et universitet etableret i en anden medlemsstat – artikel 45 TEUF og 49 TEUF – fri bevægelighed og etableringsfrihed – vurdering af spørgsmålet om ligestilling af den omhandlede uddannelse – artikel 4, stk. 3, TEU – princippet om loyalt samarbejde mellem medlemsstaterne – værtsmedlemsstatens anfægtelse af det kundskabs- og kvalifikationsniveau, som kan formodes opnået på grundlag af et eksamensbevis udstedt i en anden medlemsstat – betingelser«

Den finske statsborger A havde fulgt en psykologiuddannelse, der var blevet tilrettelagt i Finland og på finsk af et universitet i Det Forenede Kongerige i samarbejde med et finsk selskab, hvorefter hun af dette universitet i november 2017 fik udstedt et postgraduat diplom. Hun ansøgte herefter Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto (autorisations- og tilsynsmyndighed på sundheds- og socialområdet, Finland, herefter »Valvira«) om ret til at anvende den faglige titel psykoterapeut, som er en beskyttet titel i henhold til de finske bestemmelser. Tidligere på året var Valvira blevet kontaktet af tidligere studerende på denne uddannelse, som havde peget på mulige mangler med hensyn til uddannelsens faktiske indhold.

I 2018 meddelte Valvira afslag på A's ansøgning, idet Valvira ikke fandt det muligt at sikre sig, at uddannelsen opfyldte kravene til psykoterapeutuddannelsen i Finland. A fik i april 2019 ikke medhold i sit søgsmål til prøvelse af denne afgørelse, idet Helsingin hallinto-oikeus (forvaltningsdomstolen i Helsinki, Finland) tiltrådte den af Valvira anlagte fortolkning.

A iværksatte derefter kassationsappel ved den forelæggende ret, Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland). Denne retsinstans oplyste, at erhvervet som psykoterapeut ikke er lovreguleret i Det Forenede Kongerige, og anførte, at den berørte person, som ikke havde udøvet erhvervet som psykoterapeut i en anden medlemsstat, hvor erhvervet ikke er lovreguleret, således som det kræves i henhold til artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36 ¹⁸⁰, ikke kunne påberåbe sig retten til adgang til dette erhverv i Finland på grundlag af dette direktiv. Den forelæggende ret var imidlertid i tvivl om, hvorvidt A's situation ligeledes skulle vurderes i forhold til princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed ¹⁸¹ og princippet om etableringsfrihed ¹⁸², og i bekræftende fald, om værtsmedlemsstatens kompetente myndighed i forbindelse med undersøgelsen af, om kundskaber og kvalifikationer er ligestillede, kan støtte sig på andre oplysninger end dem, der er fremlagt af det universitet, der har udstedt det pågældende eksamensbevis.

¹⁸⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7.9.2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (EUT 2005, L 255, s. 22).

¹⁸¹ Princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed er fastsat i artikel 45 TEUF.

¹⁸² Princippet om etableringsfriheden er reguleret i artikel 49 TEUF.

Domstolen besvarede det første af disse spørgsmål bekræftende, idet den fastslog, at en ansøgning om adgang til et lovreguleret erhverv, der er indgivet under disse omstændigheder, skal vurderes på grundlag af artikel 45 TEUF eller 49 TEUF. Desuden fastslog Domstolen, at den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten, der skal behandle en sådan ansøgning, skal anse et eksamensbevis, der er udstedt af myndigheden i en anden medlemsstat, for pålideligt. Det er kun, når den pågældende myndighed er i alvorlig tvivl på grundlag af visse konkrete forhold, hvis rækkevidde Domstolen præciserede, at denne myndighed kan anmode den udstedende myndighed om på ny at undersøge, om dette eksamensbevis er udstedt på et korrekt grundlag, og efter omstændighederne tilbagekalde det. Såfremt sidstnævnte ikke tilbagekaldes, er det kun undtagelsesvis, såfremt omstændighederne i den foreliggende sag åbenbart viser, at det pågældende eksamensbevis ikke er pålideligt, at værtsmedlemsstatens myndighed kan rejse tvivl om, hvorvidt nævnte eksamensbevis er udstedt på et korrekt grundlag.

Domstolens bemærkninger

For det første præciserede Domstolen, at den omhandlede situation var omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2005/36, idet det pågældende uddannelsesbevis var blevet udstedt i en anden medlemsstat end værtsmedlemsstaten. Det fremgik imidlertid, at den berørte person ikke opfyldte kravet i artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36 om at have udøvet erhvervet som psykoterapeut i den minimumsperiode, der er omhandlet i denne bestemmelse, således at hun ikke kunne påberåbe sig nogen af de ordninger for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, som er indført ved dette direktiv.

Hvad angår vurderingen af A's situation på grundlag af artikel 45 TEUF og 49 TEUF bemærkede Domstolen, at gennemførelsen af den frie bevægelighed for personer indebærer, at medlemsstaterne ikke kan undlade at anvende de friheder, som disse to bestemmelser indrømmer deres statsborgere, der har opnået erhvervsmæssige kvalifikationer i en anden medlemsstat. Desuden er en medlemsstats myndigheder, når de får forelagt en ansøgning om tilladelse til at udøve et lovreguleret erhverv, forpligtet til at tage hensyn til samtlige eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser samt den pågældendes relevante erfaring, idet de skal foretage en sammenligning mellem på den ene side den kompetence, der er dokumenteret ved disse kvalifikationsbeviser og denne erfaring, og på den anden side de krav om kundskaber og kvalifikationer, der stilles i national ret. Da dette princip hører til de grundlæggende friheder i EUF-traktaten, kan vedtagelsen af direktiverne om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, som direktiv 2005/36 tilhører, ikke have til følge, at anerkendelsen af sådanne eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser vanskeliggøres i situationer, der ikke er omhandlet i direktiverne. I en situation, hvor ingen af de ordninger for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, der er indført ved direktiv 2005/36, kan påberåbes, er det således på grundlag af artikel 45 TEUF og 49 TEUF, at den pågældende værtsmedlemsstat skal overholde sine forpligtelser med hensyn til anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer.

For det andet bemærkede Domstolen, at værtsmedlemsstatens myndigheder ved den førnævnte sammenlignende undersøgelse af forskellige eksamensbeviser og relevant erfaring objektivt skal kunne konstatere, at indehaveren af et udenlandsk eksamensbevis har kundskaber og kvalifikationer, som er – om ikke identiske med – så dog i det mindste på samme niveau som de kundskaber og kvalifikationer, der attesteres ved det nationale eksamensbevis. Ved denne vurdering af spørgsmålet om ligestilling af det udenlandske eksamensbevis skal der alene tages hensyn til det kundskabs- og kvalifikationsniveau, som en person med et sådant eksamensbevis må formodes at have opnået, når henses til indholdet og varigheden af den teoretiske og praktiske uddannelse, der ifølge eksamensbeviset er gennemført. Da denne sammenligning forudsætter, at der mellem medlemsstaterne består en gensidig tillid til udstedte beviser, er værtsmedlemsstatens myndighed i princippet forpligtet til at betragte et eksamensbevis, der er udstedt af en anden medlemsstats myndighed, som pålideligt. Det er kun, når førstnævnte myndighed er i alvorlig tvivl på grundlag af konkrete forhold, der udgør en samstemmende række indicier, som lader antage, at det eksamensbevis, som ansøgeren påberåber sig, ikke afspejler det kundskabs- og kvalifikationsniveau, som ansøgeren må formodes at have opnået med dette eksamensbevis, at myndigheden kan

anmode den udstedende myndighed om på baggrund af disse forhold på ny at undersøge, om eksamensbeviset er udstedt på et korrekt grundlag, idet sidstnævnte myndighed efter omstændighederne skal tilbagekalde dette. Blandt disse konkrete forhold kan bl.a. være oplysninger, der meddeles af andre personer end den pågældende uddannelsesinstitution. Når den udstedende myndighed i lyset af disse forhold på ny har undersøgt, om eksamensbeviset er udstedt på et korrekt grundlag, uden at tilbagekalde det, er det kun undtagelsesvis, såfremt omstændighederne i den foreliggende sag åbenbart viser, at det pågældende eksamensbevis ikke er pålideligt, at værtsmedlemsstatens myndighed kan rejse tvivl om, hvorvidt nævnte eksamensbevis er udstedt på et korrekt grundlag.

2. Etableringsfrihed ¹⁸³

Dom af 7. september 2022 (Store Afdeling), Nordzucker m.fl. (C-391/20, [EU:C:2022:638](#))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 49 TEUF – etableringsfrihed – restriktion – begrundelse – uddannelsessystemets opbygning – videregående uddannelsesinstitutioner – forpligtelse til at udbyde uddannelsesprogrammer på den pågældende medlemsstats officielle sprog – artikel 4, stk. 2, TEU – en medlemsstats nationale identitet – beskyttelse og fremme af en medlemsstats officielle sprog – proportionalitetsprincippet«

20 medlemmer af Latvijas Republikas Saeima (parlamentet, Letland) indbragte en sag for Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol, Letland) med påstand om efterprøvelse af forfatningsmæssigheden af visse bestemmelser i den lettiske lov om videregående uddannelsesinstitutioner.

Formålet med den nævnte lov, som ændret i 2018, er at fremme Republikken Letlands officielle sprog ved at forpligte de videregående uddannelsesinstitutioner til at udbyde deres undervisningsprogrammer på dette sprog. Den nævnte lov fastsætter imidlertid fire undtagelser til denne forpligtelse. For det første kan de studieprogrammer, der i Letland følges af udenlandske studerende, og de studieprogrammer, der er tilrettelagt inden for rammerne af et samarbejde, der er fastsat i EU-programmer og internationale aftaler, udbydes på Den Europæiske Unions officielle sprog. For det andet kan et studieprogram udbydes på Den Europæiske Unions officielle sprog, men ikke mere end en femtedel af studieprogrammets antal af point. For det tredje kan de sproglige og kulturelle studier eller programmer, der er relateret til sprogstudier, udbydes på et fremmedsprog. For det fjerde og sidste kan de fælles studieprogrammer udbydes på Den Europæiske Unions officielle sprog.

Den lettiske lov om videregående uddannelsesinstitutioner finder i øvrigt ikke anvendelse på to private uddannelsesinstitutioner, der fortsat er reguleret ved særlove, og som kan fortsætte med at udbyde undervisningsprogrammer på andre af Den Europæiske Unions officielle sprog.

Med deres søgsmål gjorde sagsøgerne navnlig gældende, at loven ved at skabe en hindring for adgangen til markedet for videregående uddannelse og ved at forhindre statsborgere og virksomheder fra andre medlemsstater i at levere ydelser i form af videregående uddannelser på fremmedsprog bl.a. tilsidesætter etableringsfriheden, der er sikret ved artikel 49 TEUF.

¹⁸³ Dom af 16.6.2022, *Sosiaali- ja terveystienojen lupa- ja valvontavirasto (Psychothérapeutes)* (C-577/20, [EU:C:2022:467](#)), bør også nævnes under denne overskrift. Denne dom er omtalt i afsnit VIII.1. »Fri bevægelighed for arbejdstagere«.

Den lettiske forfatningsdomstol var i tvivl om, hvorvidt en medlemsstats lovgivning, der på området for videregående uddannelser, herunder ved private videregående uddannelsesinstitutioner, pålægger brugen af denne medlemsstats officielle sprog, samtidig med, at den fastsætter visse undtagelser til denne forpligtelse, udgør en restriktion for etableringsfriheden. Den besluttede derfor at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse med henblik på at kunne træffe afgørelse om, hvorvidt loven om videregående uddannelsesinstitutioner er forenelig med EU-retten.

I sin dom fastslog Domstolen, Store Afdeling, at artikel 49 TEUF ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der principielt pålægger videregående uddannelsesinstitutioner en forpligtelse til udelukkende at udbyde deres undervisningsprogrammer på denne medlemsstats officielle sprog. En sådan lovgivning skal imidlertid være begrundet i hensynet til beskyttelsen af denne medlemsstats nationale identitet, dvs. at den skal være nødvendig og stå i et rimeligt forhold til beskyttelsen af det lovligt forfulgte mål.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis bemærkede Domstolen, at Unionen i henhold til artikel 6 TEUF har kompetence til at gennemføre tiltag for at understøtte, koordinere eller supplere medlemsstaternes tiltag på bl.a. uddannelsesområdet. EU-retten gør ganske vist ikke indgreb i denne kompetence for medlemsstaterne hvad angår dels undervisningsindholdet og opbygningen af uddannelsessystemerne samt medlemsstaternes kulturelle og sproglige mangfoldighed, dels undervisningsindholdet og tilrettelæggelsen af erhvervsuddannelserne, men medlemsstaterne skal imidlertid ved udøvelsen af den nævnte kompetence overholde EU-retten, bl.a. bestemmelserne om etableringsfrihed.

I det foreliggende tilfælde bemærkede Domstolen, at selv om statsborgere fra andre medlemsstater kan etablere sig i Letland og udbyde videregående uddannelsesprogrammer, er en sådan mulighed principielt betinget af forpligtelsen til at udbyde disse programmer på denne medlemsstats officielle sprog alene. En sådan forpligtelse kan imidlertid gøre det mindre attraktivt for de nævnte statsborgere at etablere sig i Letland og udgør derfor en restriktion for etableringsfriheden.

I tråd med den fremgangsmåde, der er fastlagt i dens praksis, undersøgte Domstolen derefter, om der forelå en begrundelse for den konstaterede restriktion, og efterprøvede, om proportionalitetsprincippet var blevet overholdt. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der forelå et tvingende alment hensyn, har den omhandlede forpligtelse til formål at beskytte og fremme brugen af Republikken Letlands officielle sprog, hvilket udgør et legitimt formål, der principielt kan begrunde indskrænkninger i etableringsfriheden. I henhold til artikel 3, stk. 3, fjerde afsnit, TEU og artikel 22 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder respekterer Unionen nemlig medlemsstaternes rige kulturelle og sproglige mangfoldighed. I henhold til artikel 4, stk. 2, TEU respekterer Unionen ligeledes medlemsstaternes nationale identitet, som også beskyttelsen af den berørte medlemsstats officielle sprog er omfattet af. Det må erkendes, at uddannelsessektoren har stor betydning for opfyldelsen af et sådant formål.

Hvad angår den konstaterede restriktions forholdsmæssighed skal restriktionen for det første være egnet til at sikre opfyldelsen af det formål, der lovligt forfølges med den omhandlede lovgivning. Med henblik herpå kan denne lovgivning kun anses for at kunne sikre formålet om beskyttelse og fremme af det lettiske sprog, hvis den reelt opfylder hensynet om at nå dette formål og gennemføres på en sammenhængende og systematisk måde. Henset til deres begrænsede rækkevidde er undtagelserne til den omhandlede forpligtelse – navnlig for så vidt angår de to videregående uddannelsesinstitutioner, hvis funktionsmåde reguleres ved særlove – ikke af en sådan art, at de er til hinder for opfyldelsen af det nævnte formål. Ved at gøre det muligt for visse videregående uddannelsesinstitutioner at være omfattet af en undtagelsesordning indgår undtagelserne i et særligt internationalt universitetssamarbejde og indebærer derfor ikke, at den omhandlede lovgivning ikke er sammenhængende.

For det andet må restriktionen ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå det forfulgte mål. Medlemsstaterne kan således principielt indføre en forpligtelse til at bruge deres officielle sprog inden for rammerne af videregående uddannelsesprogrammer, forudsat at en sådan forpligtelse er ledsaget af undtagelser, som sikrer, at et andet sprog end det officielle sprog kan bruges i forbindelse med universitetsuddannelser. I det foreliggende tilfælde bør sådanne undtagelser – for ikke at gå ud over, hvad der er nødvendigt med henblik herpå – gøre det muligt at bruge et andet sprog end lettisk, i det mindste når der er tale om uddannelser, som udbydes inden for rammerne af et europæisk eller internationalt samarbejde, og uddannelser, der vedrører kultur og andre sprog end lettisk.

IX. Grænsekontrol, asyl og indvandring

1. Asylpolitik

Dom af 1. august 2022 (Store Afdeling), Bundesrepublik Deutschland (Barn født uden for værtslandet) (C-720/20, [EU:C:2022:603](#))

»Præjudiciel forelæggelse – fælles asylpolitik – kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse – forordning (EU) nr. 604/2013 (Dublin III) – ansøgning om international beskyttelse indgivet af en mindreårig i den medlemsstat, hvor den mindreårige er født – denne mindreåriges forældre, der tidligere har opnået flygtningestatus i en anden medlemsstat – artikel 3, stk. 2 – artikel 9 – artikel 20, stk. 3 – direktiv 2013/32/EU – artikel 33, stk. 2, litra a) – antagelse af ansøgningen om international beskyttelse til realitetsbehandling og ansvaret for behandlingen af denne ansøgning«

Sagsøgeren, der er statsborger i Den Russiske Føderation, blev født i Tyskland i 2015. I marts 2012 opnåede sagsøgerens forældre og fem søskende, der alle ligeledes er russiske statsborgere, flygtningestatus i Polen. I december 2012 forlod de Polen til fordel for Tyskland, hvor de indgav ansøgninger om international beskyttelse. Republikken Polen afviste at imødekomme anmodningen fra de tyske myndigheder om at tilbagetage disse personer med den begrundelse, at de allerede var indrømmet international beskyttelse på Republikken Polens område. Efterfølgende afviste de tyske myndigheder at realitetsbehandle ansøgningerne om international beskyttelse fra disse personer på grund af den flygtningestatus, som disse personer allerede havde opnået i Polen. Sagsøgerens familie fortsatte imidlertid med at opholde sig på tysk område.

I marts 2018 indgav sagsøgeren en ansøgning om international beskyttelse til de tyske myndigheder. Denne ansøgning blev afvist på grundlag af bl.a. Dublin III-forordningen ¹⁸⁴.

Den forelæggende ret, hvorved der blev anlagt sag til prøvelse af denne sidstnævnte afgørelse om afslag, var i tvivl om, hvorvidt Forbundsrepublikken Tyskland var den medlemsstat, der var ansvarlig for behandlingen af sagsøgerens ansøgning, og om denne medlemsstat i bekræftende fald havde ret til i henhold til »proceduredirektivet« at afvise at realitetsbehandle denne ansøgning ¹⁸⁵.

Den forelæggende ret ønskede nærmere bestemt oplyst, om visse bestemmelser i Dublin III-forordningen og proceduredirektivet finder analog anvendelse på sagsøgerens situation. I denne henseende ønskede den forelæggende ret for det første oplyst, om Dublin III-forordningens artikel 20, stk. 3 – for så vidt angår situationen for børn, der er født efter ankomsten af en ansøger om international beskyttelse – for at forhindre sekundære bevægelser finder anvendelse på en ansøgning

¹⁸⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26.6.2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31, herefter »Dublin III-forordningen«).

¹⁸⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60, herefter »proceduredirektivet«).

om international beskyttelse ¹⁸⁶, der er indgivet af en mindreårig i den medlemsstat, hvor vedkommende er født, når dennes forældre nyder international beskyttelse i en anden medlemsstat. For det andet ønskede den forelæggende ret oplyst, om proceduredirektivets artikel 33, stk. 2, litra a) ¹⁸⁷, finder anvendelse på en mindreårig, hvis forældre nyder international beskyttelse i en anden medlemsstat, mens denne mindreårige ikke selv gør det.

Domstolens Store Afdeling besvarede disse spørgsmål benægtende. Med sin dom tydeliggør Domstolen rækkevidden af Dublin III-forordningen og proceduredirektivet i forbindelse med sekundære bevægelser af familier, der allerede har international beskyttelse i en medlemsstat, til en anden medlemsstat, hvor et nyt barn er født.

Domstolens bemærkninger

For det første fastslog Domstolen, at Dublin III-forordningens artikel 20, stk. 3, ikke finder analog anvendelse på den situation, hvor en mindreårig og dennes forældre – selv om den mindreåriges forældre allerede har en ret til international beskyttelse i en anden medlemsstat – indgiver ansøgninger om international beskyttelse i den medlemsstat, hvor den mindreårig er født. Dels forudsætter denne bestemmelse nemlig, at den mindreåriges familiemedlemmer stadig har status som »ansøger«, og bestemmelsen regulerer således ikke situationen for et barn, der er født efter at familiemedlemmerne har opnået international beskyttelse i en anden medlemsstat end den, hvor barnet er født og opholder sig med sin familie. Dels er den situation, som en mindreårig, hvis familiemedlemmer har ansøgt om international beskyttelse, befinder sig i, og den situation, som en mindreårig, hvis familiemedlemmer allerede er omfattet af en sådan beskyttelse, befinder sig i, ikke sammenlignelige i forbindelse med den ordning, der er indført ved Dublin III-forordningen. Begreberne »ansøger« ¹⁸⁸ og »person med international beskyttelse« ¹⁸⁹ omfatter nemlig særskilte retlige statusser, der reguleres af særskilte bestemmelser i forordningen. En analog anvendelse af artikel 20, stk. 3, på situationen for en mindreårig, hvis familiemedlemmer allerede er omfattet af en international beskyttelse, ville følgelig fratage såvel den mindreårig som den medlemsstat, der har indrømmet denne beskyttelse til den mindreåriges familiemedlemmer, anvendelsen af de procedurer, der er fastsat i denne forordning. Dette ville navnlig have til følge, at en sådan mindreårig kunne gøres til genstand for en afgørelse om overførsel, uden at der blev indledt en procedure for overtagelse af ansvaret for denne mindreårig.

Dublin III-forordningen fastsætter i øvrigt specifikke regler i de tilfælde, hvor den procedure, der er indledt vedrørende ansøgerens familiemedlemmer, er afsluttet, og hvor disse familiemedlemmer har ret til at opholde sig som personer med international beskyttelse i en medlemsstat. Forordningens artikel 9 fastsætter nærmere bestemt, at i en sådan situation er det sidstnævnte medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse, forudsat at de pågældende skriftligt har udtrykt ønske herom. Denne betingelse udelukker ganske vist anvendelsen af artikel 9,

¹⁸⁶ I henhold til denne bestemmelse, der vedrører proceduren for overtagelse, betragtes den situation, som et mindreårigt barn, der ledsager ansøgeren, og som falder ind under definitionen af et familiemedlem, befinder sig i, som værende uløseligt forbundet med den situation, som den pågældendes familiemedlem befinder sig i, og ansvaret for denne situation påhviler den medlemsstat, som er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse fra det pågældende familiemedlem, selv når den mindreårig ikke selv er ansøger, forudsat at det tjener den mindreåriges tarv bedst. På samme måde behandles børn født efter ansøgernes ankomst til medlemsstaternes område, uden at det er nødvendigt at indlede en ny procedure for overtagelse af ansvaret for dem.

¹⁸⁷ Medlemsstaterne kan i medfør af denne bestemmelse afvise en ansøgning om international beskyttelse, hvis en anden medlemsstat har indrømmet international beskyttelse.

¹⁸⁸ Som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 2, litra c).

¹⁸⁹ Som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 2, litra f).

når der ikke er blevet udtrykt et sådant ønske. Denne situation kan bl.a. opstå, når den pågældende mindreåriges ansøgning om international beskyttelse er blevet indgivet efter dennes families uregelmæssige sekundære bevægelse fra en første medlemsstat til den medlemsstat, hvor denne ansøgning er blevet indgivet. Dette forhold ændrer imidlertid ikke ved den omstændighed, at EU-lovgiver med denne artikel har fastsat en bestemmelse, der netop omfatter den omhandlede situation. Henset til den klare ordlyd af forordningens artikel 9 kan dette krav om skriftlig tilkendegivelse af ønsket ikke fraviges.

I en situation, hvor de pågældende personer ikke skriftligt har givet udtryk for et ønske om, at den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af et barns ansøgning om international beskyttelse, skal være den medlemsstat, i hvilken barnets familiemedlemmer har fået tilladelse til at opholde sig som personer med international beskyttelse, skal afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, på denne baggrund ske i henhold til Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2 ¹⁹⁰.

For det andet fastslog Domstolen, at proceduredirektivets artikel 33, stk. 2, litra a), ikke finder analog anvendelse på en mindreårigs ansøgning om international beskyttelse, når det ikke er barnet selv, men dets forældre, der nyder international beskyttelse i en anden medlemsstat. I denne forbindelse bemærkede Domstolen, at der i direktivet er foretaget en udtømmende opregning af de situationer, hvor medlemsstaterne kan afvise en ansøgning om international beskyttelse. Bestemmelsen, der fastsætter disse afvisningsgrunde, har desuden karakter af en undtagelse til medlemsstaternes forpligtelse til at undersøge substansen i samtlige ansøgninger om international beskyttelse. Det følger af denne bestemmelses udtømmende og undtagelsesvis karakter, at den skal fortolkes indskrænkende og derfor ikke kan anvendes på en situation, der ikke svarer til bestemmelsens ordlyd. Bestemmelsens personelle anvendelsesområde kan følgelig ikke udstrækkes til at omfatte en ansøger om international beskyttelse, der ikke selv nyder en sådan beskyttelse.

**Dom af 8. november 2022 (Store Afdeling), Staatssecretaris van Justitie en
Veiligheid (Prøvelse af frihedsberøvelse ex officio) (C-704/20 og C-39/21,
[EU:C:2022:858](#))**

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – frihedsberøvelse af tredjelandssstatsborgere – grundlæggende ret til frihed – artikel 6 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – betingelser for frihedsberøvelsens lovlighed – direktiv 2008/115/EF – artikel 15 – direktiv 2013/33/EU – artikel 9 – forordning (EU) nr. 604/2013 – artikel 28 – prøvelse af lovligheden af en frihedsberøvelse og af opretholdelsen af en frihedsberøvelsesforanstaltning – prøvelse ex officio – grundlæggende ret til en effektiv domstolsprøvelse – artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder«

B, C og X, der er tre tredjelandssstatsborgere, blev frihedsberøvet i Nederlandene i forbindelse med procedurer med henblik på henholdsvis behandling af en ansøgning om international beskyttelse, overførsel til den medlemsstat, der var ansvarlig for en sådan behandling, og tilbagesendelse som følge af den ulovlige karakter af opholdet på nederlandsk område.

De berørte personer anlagde sag til prøvelse af de foranstaltninger om frihedsberøvelse eller om opretholdelse af frihedsberøvelsen, som var blevet vedtaget over for dem. De forelæggende retter,

¹⁹⁰ I henhold til denne bestemmelse er det den første medlemsstat, som ansøgningen om international beskyttelse indgives til, der er ansvarlig for behandlingen af denne ansøgning, når det ikke på grundlag af kriterierne i Dublin III-forordningen kan afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig.

der traf afgørelse i første eller anden instans, var i tvivl om omfanget af prøvelsen af de omhandlede foranstaltningers lovlighed.

Alle frihedsberøvelsesforanstaltninger, der er fastsat i EU-retten, dvs. henholdsvis i modtagelsesdirektivet ¹⁹¹, Dublin III-forordningen ¹⁹² og tilbagesendelsesdirektivet ¹⁹³, henhører nemlig i Nederlandene under forvaltningsretten, som principielt ikke tillader retsinstanser af egen drift at efterprøve, om den pågældende frihedsberøvelsesforanstaltning opfylder en lovlighedsbetingelse, hvis tilsidesættelse ikke er blevet gjort gældende af den berørte part.

De forelæggende retter ønskede imidlertid oplyst, om en sådan situation var forenelig med EU-retten og navnlig med den grundlæggende ret til frihed og den grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler ¹⁹⁴. Følgelig forelagde de Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse med henblik på nærmere bestemt at få oplyst, om EU-retten forpligter dem til af egen drift at undersøge samtlige de betingelser, som en frihedsberøvelsesforanstaltning skal opfylde for at være lovlig, herunder de betingelser, hvis tilsidesættelse ikke er blevet gjort gældende af den berørte person.

Domstolen (Store Afdeling) fastslog, at i medfør af tilbagesendelsesdirektivet ¹⁹⁵, modtagelsesdirektivet ¹⁹⁶ og Dublin III-forordningen ¹⁹⁷, sammenholdt med chartret ¹⁹⁸, skal en retslig myndigheds prøvelse af overholdelsen af de af EU-retten følgende betingelser for, at frihedsberøvelsen af en tredjelandsstatsborger er lovlig, føre den retslige myndighed til af egen drift og på grundlag af de oplysninger i sagsakterne, som den har fået kendskab til, som suppleret eller præciseret under den kontradiktoriske procedure for denne myndighed, at konstatere en eventuel manglende opfyldelse af en lovlighedsbetingelse, som ikke er blevet påberåbt af den pågældende person.

Domstolens bemærkninger

I denne henseende bemærkede Domstolen for det første, at frihedsberøvelse, som udgør et alvorligt indgreb i retten til frihed, kun kan iværksættes eller forlænges under overholdelse af de generelle og abstrakte regler, som fastsætter betingelserne og de nærmere bestemmelser herfor. Disse regler, der er indeholdt i EU-retsakter ¹⁹⁹ og i de bestemmelser i national ret, som gennemfører dem, udgør de

¹⁹¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26.6.2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 96, herefter »modtagelsesdirektivet«).

¹⁹² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26.6.2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31, herefter »Dublin III-forordningen«).

¹⁹³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16.12.2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98, herefter »tilbagesendelsesdirektivet«).

¹⁹⁴ Som fastsat i henholdsvis artikel 6 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

¹⁹⁵ Tilbagesendelsesdirektivets artikel 15, stk. 2 og 3.

¹⁹⁶ Modtagelsesdirektivets artikel 9, stk. 3 og 5.

¹⁹⁷ Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 4.

¹⁹⁸ Chartrets artikel 6 og 47.

¹⁹⁹ Jf. tilbagesendelsesdirektivets artikel 15, stk. 1, artikel 15, stk. 2, andet afsnit, og artikel 15, stk. 4-6, modtagelsesdirektivets artikel 8, stk. 2 og 3, og artikel 9, stk. 1, 2 og 4, samt Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 2-4.

standarder, der fastsætter betingelserne for frihedsberøvelsens lovlighed, herunder i lyset af retten til frihed. I henhold til disse standarder skal den pågældende person, når det viser sig, at betingelserne for frihedsberøvelsens lovlighed ikke var eller ikke længere er opfyldt, omgående løslades.

Hvad for det andet angår den ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, som tredjelandsstatsborgere, der er blevet frihedsberøvet af en medlemsstat, er tillagt, bemærkede Domstolen, at ifølge de relevante regler i EU-retten ²⁰⁰ skal hver medlemsstat, når afgørelsen om frihedsberøvelse er blevet truffet af en administrativ myndighed, enten ex officio eller efter anmodning fra den pågældende person foreskrive en »hurtig« domstolsprøvelse af denne frihedsberøvelses lovlighed. Hvad angår opretholdelsen af en frihedsberøvelsesforanstaltning opstiller den nævnte ret ²⁰¹ et krav om, at afgørelsen vurderes på ny, eller er genstand for en periodisk fornyet vurdering, der skal finde sted »med passende mellemrum« og vedrøre spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for frihedsberøvelsens lovlighed fortsat er opfyldt. Eftersom EU-retten uden undtagelse kræver, at et tilsyn med opfyldelsen af betingelserne for frihedsberøvelsens lovlighed finder sted »med passende mellemrum«, er den kompetente retslige myndighed således forpligtet til at foretage det nævnte tilsyn af egen drift, også selv om den berørte part ikke anmoder herom.

EU-lovgiver har således ikke begrænset sig til at fastsætte fælles materielle standarder, men har ligeledes indført fælles processuelle regler, der har til formål at sikre, at der i hver medlemsstat findes en ordning, som gør det muligt for den kompetente retslige myndighed, i givet fald efter en prøvelse af egen drift, at løslade den pågældende person, så snart det viser sig, at frihedsberøvelsen af den pågældende ikke eller ikke længere er lovlig.

For at en sådan beskyttelsesordning effektivt sikrer overholdelsen af de strenge betingelser, som en frihedsberøvelsesforanstaltning skal opfylde for at være lovlig, skal den kompetente retslige myndighed være i stand til at træffe afgørelse om enhver faktisk og retlig omstændighed, der er relevant for efterprøvelsen af denne lovlighed. Med henblik herpå skal den nævnte myndighed kunne tage hensyn til dels de faktiske omstændigheder og de beviser, som den administrative myndighed, der traf afgørelse om den oprindelige frihedsberøvelse, påberåbte sig, dels de faktiske omstændigheder, beviser og bemærkninger, som den berørte person eventuelt har gjort gældende, fremlagt eller fremsat for den. Den skal desuden være i stand til at indhente enhver anden oplysning, som er relevant for dens afgørelse, ved på grundlag af national ret at vedtage de processuelle foranstaltninger, som den måtte anse for nødvendige.

På grundlag af disse forhold skal den nævnte myndighed i givet fald konstatere en tilsidesættelse af en lovlighedsbetingelse hidrørende fra EU-retten, selv når denne tilsidesættelse ikke er blevet gjort gældende af den berørte person. Denne forpligtelse berører ikke forpligtelsen til at opfordre hver af parterne til at udtale sig om denne betingelse i overensstemmelse med kontradiktionsprincippet.

²⁰⁰ Jf. tilbagesendelsesdirektivets artikel 15, stk. 2, tredje afsnit, og modtagelsesdirektivets artikel 9, stk. 3, der på grundlag af Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 4, ligeledes finder anvendelse i forbindelse med de af forordningen regulerede overførselsprocedurer.

²⁰¹ Tilbagesendelsesdirektivets artikel 15, stk. 3, og modtagelsesdirektivets artikel 9, stk. 5, der på grundlag af Dublin III-forordningens artikel 28, stk. 4, ligeledes finder anvendelse inden for rammerne af de ved denne forordning regulerede overførselsprocedurer.

2. Grænsekontrol

Dom af 26. april 2022 (Store Afdeling), Landespolizeidirektion Steiermark (Maksimal varighed af kontrollen ved de indre grænser) (C-368/20 og C-369/20, [EU:C:2022:298](#))

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – fri bevægelighed for personer – forordning (EU) 2016/399 – Schengengrænsekodeksen – artikel 25, stk. 4 – midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser inden for en samlet varighed på højst seks måneder – national lovgivning, der fastsætter flere på hinanden følgende kontrolperioder, som medfører en overskridelse af denne varighed – en sådan lovgivnings manglende overensstemmelse med Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 4, i det tilfælde, hvor de på hinanden følgende perioder er baseret på den eller de samme trusler – national lovgivning, hvorefter der under trussel om straf skal forevises et pas eller et identitetskort i forbindelse med kontrol ved de indre grænser – en sådan forpligtelses manglende overensstemmelse med Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 4, når kontrollen selv er i strid med denne bestemmelse«

Fra september 2015 til november 2021 genindførte Republikken Østrig gentagne gange grænsekontrol ved sine grænser til Ungarn og Slovenien. For at begrunde genindførelsen af denne kontrol støttede den nævnte medlemsstat sig på forskellige bestemmelser i Schengengrænsekodeksen²⁰². Særligt støttede den sig fra den 11. november 2017 på kodeksens artikel 25, der har overskriften »Generel ramme for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser«, og som giver en medlemsstat mulighed for at genindføre grænsekontrol ved sine indre grænser i tilfælde af en alvorlig trussel mod dens offentlige orden eller indre sikkerhed og fastsætter maksimale perioder, hvor en sådan kontrol kan genindføres.

I august 2019 blev NW, der indrejste fra Slovenien, genstand for en grænsekontrol ved grænseovergangen i Spielfeld (Østrig). Da han nægtede at forevise sit pas, blev han kendt skyldig i at have passeret den østrigske grænse uden at være i besiddelse af et rejsedokument og blev idømt en bøde. I november 2019 blev NW underlagt en anden grænsekontrol ved samme grænseovergang. Han bestred for den forelæggende ret lovligheden af disse to kontroller.

Den forelæggende ret ønskede oplyst, om de kontroller, som NW havde været genstand for, og den sanktion, som han var blevet pålagt, var forenelige med EU-retten. Da de anfægtede kontrolforanstaltninger fandt sted, havde Østrigs genindførelse af grænsekontrollen ved medlemsstatens grænse til Slovenien nemlig som følge af den kumulative virkning af anvendelsen af successive kontrolperioder overskredet den maksimale samlede varighed på seks måneder, der er fastsat i Schengengrænsekodeksens artikel 25.

I sin dom fastslog Domstolen (Store Afdeling), at Schengengrænsekodeksen er til hinder for en medlemsstats midlertidige genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser, der er støttet på en alvorlig trussel mod medlemsstatens offentlige orden eller indre sikkerhed, når denne genindførelse overskrider den maksimale varighed på seks måneder, og når der ikke foreligger nogen ny trussel, som begrunder en fornyet anvendelse af de perioder, der er fastsat i kodeksen. Den nævnte kodeks er til hinder for en national lovgivning, hvorved en medlemsstat under trussel om straf forpligter en person til at forevise et pas eller identitetskort i forbindelse med den pågældendes indrejse på denne

²⁰² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9.3.2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2016, L 77, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1624 af 14.9.2016 (EUT 2016, L 251, s. 1). Denne forordning erstattede Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15.3.2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2006, L 105, s. 1).

medlemsstats område via en indre grænse, når genindførelsen af den grænsekontrol ved de indre grænser, i forbindelse med hvilken denne forpligtelse er blevet pålagt, selv er i strid med kodeksen.

Domstolens bemærkninger

Hvad angår en medlemsstats midlertidige genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser, som er støttet på en alvorlig trussel mod dens offentlige orden eller indre sikkerhed ²⁰³, bemærkede Domstolen indledningsvis, at der med henblik på fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den lovgivning, som den er en del af.

Hvad indledningsvis angår ordlyden af Schengengrænsekodeksens artikel 25 bemærkede Domstolen, at ordene »må ikke overstige seks måneder« synes at udelukke enhver mulighed for at overskride dette tidsrum.

Hvad dernæst angår den sammenhæng, hvori kodeksens artikel 25 indgår, bemærkede Domstolen for det første, at denne bestemmelse klart og præcist fastsætter den maksimale varighed såvel for den første genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser som for enhver forlængelse af denne kontrol, herunder den samlede maksimale varighed, der gælder for en sådan kontrol. For det andet udgør den nævnte bestemmelse en undtagelse til det princip, hvorefter de indre grænser kan passeres overalt, uden at der dér gennemføres personkontrol, uanset personernes nationalitet ²⁰⁴. For så vidt som undtagelserne til den frie bevægelighed for personer skal fortolkes strengt, bør genindførelsen af kontrol ved de indre grænser kun ske undtagelsesvis og bør kun gennemføres som en sidste udvej. Denne strenge fortolkning taler således imod en fortolkning af den nævnte kodeks' artikel 25, hvorefter den omstændighed, at den oprindeligt identificerede trussel varer ved ²⁰⁵, er tilstrækkelig til at begrunde genindførelsen af denne kontrol ud over den periode på højst seks måneder, som er fastsat i denne bestemmelse. En sådan fortolkning ville nemlig i praksis svare til, at denne genindførelse gøres mulig på grund af den samme trussel for en ubegrænset periode, hvilket ville være i strid med selve princippet om fravær af grænsekontrol ved de indre grænser. For det tredje ville en fortolkning af Schengengrænsekodeksens artikel 25, hvorefter en medlemsstat i tilfælde af en alvorlig trussel kan overskride den maksimale samlede varighed på seks måneder med hensyn til grænsekontrollen ved de indre grænser, fratage den sondring, som EU-lovgiver har foretaget mellem på den ene side grænsekontrol ved de indre grænser, der genindføres i henhold til nævnte artikel, og på den anden side den grænsekontrol, som genindføres i henhold til kodeksens artikel 29 ²⁰⁶ – for hvilken den maksimale samlede varighed af grænsekontrollen ved de indre grænser ikke må overstige to år ²⁰⁷ – enhver betydning.

²⁰³ Domstolen undersøgte nærmere bestemt Schengengrænsekodeksens artikel 25 og 27. Den nævnte kodeks' artikel 27 fastsætter proceduren for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser i henhold til kodeksens artikel 25.

²⁰⁴ Jf. i denne retning Schengengrænsekodeksens artikel 22 samt artikel 3, stk. 2, TEU og artikel 67, stk. 2, TEUF.

²⁰⁵ Selv hvis den vurderes på grundlag af nye forhold eller på grundlag af en fornyet gennemgang af nødvendigheden og forholdsmæssigheden af den kontrol, der er indført for at imødegå denne trussel.

²⁰⁶ Når ekstraordinære omstændigheder bringer den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser i fare, fastsætter kodeksens artikel 29 en mulighed for medlemsstaterne for at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser på grundlag af en henstilling fra Rådet.

²⁰⁷ Domstolen præciserede imidlertid, at den omstændighed, at grænsekontrol ved de indre grænser kan genindføres i henhold til den nævnte kodeks' artikel 29 i højst to år i alt, ikke er til hinder for, at den pågældende medlemsstat i tilfælde af, at der opstår en ny alvorlig trussel mod dens offentlige orden eller indre sikkerhed, umiddelbart efter, at disse to år er

Endelig fastslog Domstolen, at det formål, der forfølges med reglen om den maksimale samlede varighed på seks måneder, udgør en del af det generelle formål, som består i at forene princippet om fri bevægelighed med medlemsstaternes interesse i at sikre deres områders sikkerhed. Selv om det i denne henseende er korrekt, at en alvorlig trussel mod en medlemsstats offentlige orden eller indre sikkerhed i et område uden grænsekontrol ved de indre grænser ikke nødvendigvis er tidsbegrænset, har EU-lovgiver vurderet, at en periode på seks måneder er tilstrækkelig til, at den pågældende medlemsstat vedtager foranstaltninger, der gør det muligt at imødegå en sådan trussel, samtidig med at princippet om fri bevægelighed opretholdes efter denne periode på seks måneder.

Domstolen fastslog følgelig, at den nævnte periode med en samlet varighed på højst seks måneder er bindende, således at enhver grænsekontrol ved de indre grænser, der genindføres i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 25 efter denne periodes udløb, er uforenelig med kodeksen. En sådan periode kan imidlertid kun anvendes på ny, hvis den pågældende medlemsstat godtgør, at der foreligger en ny alvorlig trussel mod dens offentlige orden eller indre sikkerhed. Med henblik på at vurdere, om en given trussel er ny i forhold til den oprindeligt identificerede, skal der tages udgangspunkt i de omstændigheder, som ligger til grund for behovet for at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser, samt i de omstændigheder og begivenheder, der udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed i den pågældende medlemsstat ²⁰⁸.

Domstolen fastslog desuden, at artikel 72 TEUF ²⁰⁹ ikke gør det muligt for en medlemsstat med henblik på at imødegå en sådan trussel at genindføre midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser på grundlag af Schengengrænsekodeksens artikel 25 og 27 i et tidsrum, der overstiger den maksimale varighed på seks måneder. Henset til den grundlæggende betydning, som den frie bevægelighed for personer har blandt Unionens mål, og henset til den detaljerede måde, hvorpå EU-lovgiver har afgrænset medlemsstaternes mulighed for at gribe ind i denne frihed gennem en midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser, har denne lovgiver nemlig ved at fastsætte reglen om en maksimal samlet varighed på seks måneder taget behørigt hensyn til udøvelsen af de forpligtelser, som påhviler medlemsstaterne med hensyn til den offentlige orden og den indre sikkerhed.

udløbet, genindfører grænsekontrol i henhold til kodeksens artikel 25 i højst seks måneder i alt, forudsat at de betingelser, som er fastsat i sidstnævnte bestemmelse, er opfyldt.

²⁰⁸ Schengengrænsekodeksens artikel 27, stk. 1, litra a).

²⁰⁹ Denne bestemmelse fastsætter, at EUF-traktatens afsnit V ikke er til hinder for, at medlemsstaterne kan udøve deres beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed.

3. Humanitære bistandsoperationer til søs

Dom af 1. august 2022 (Store Afdeling), Sea Watch (C-14/21 og C-15/21,
[EU:C:2022:604](#))

»Præjudiciel forelæggelse – eftersøgning og redning af mennesker i livsfare eller havsnød foretaget af en ikke-statslig organisation (NGO), der arbejder i humanitært øjemed – ordning for skibe – direktiv 2009/16/EF – De Forenede Nationers havretskonvention – den internationale konvention om sikkerhed for menneskeliv på søen – flagstatens og havnestatens respektive kompetencer og beføjelser – inspektion og tilbageholdelse af skibe«

Sea Watch er en humanitær organisation uden gevinst for øje, der har hjemsted i Berlin (Tyskland). Den foretager eftersøgnings- og redningsoperationer af mennesker i livsfare eller havsnød på Middelhavet ved hjælp af skibe, som den både ejer og driver. Blandt disse skibe er bl.a. »Sea Watch 3« og »Sea Watch 4« (herefter »de omhandlede skibe«), som fører tysk flag og er certificeret i Tyskland med klassificeringen som »general cargo/multipurpose«.

Efter at de omhandlede skibe i løbet af sommeren 2020 havde gennemført redningsoperationer i internationalt farvand i Middelhavet og havde omskibet og ilandsat reddede personer i havnene i Palermo (Italien) og Porto Empédocle (Italien), som de italienske myndigheder havde anvist de omhandlede skibe til at anløbe, var skibene genstand for inspektioner foretaget af havnekontorerne i disse to byer, der efterfølgende anordnede, at skibene skulle tilbageholdes. Havnekontorerne vurderede nemlig, at de omhandlede skibe havde været anvendt til eftersøgning og redning til søs, selv om de ikke var certificeret til denne virksomhed, og at de af denne grund havde medført et langt større antal personer om bord end det tilladte. Havnekontorerne konstaterede desuden et vist antal tekniske og driftsmæssige fejl og mangler, hvoraf nogle, ifølge havnekontorerne, måtte anses for at udgøre en åbenbar fare for sikkerhed, sundhed eller miljø og for at være så alvorlige, at de begrundede en tilbageholdelse af de omhandlede skibe.

Efter tilbageholdelsen af de pågældende fartøjer anlagde Sea Watch to søgsmål ved Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (den regionale forvaltningsdomstol for Sicilien, Italien) med henblik på at få annulleret meddelelserne om tilbageholdelse og de forudgående inspektionsrapporter. Til støtte for disse søgsmål har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at de havnekontorer, som disse foranstaltninger er iværksat af, har overskredet de beføjelser, der er tillagt havnestaten ved direktiv 2009/16 ²¹⁰, fortolket i lyset af de relevante folkeretlige regler, og at de inspektioner, som disse kontorer foretager, i realiteten er et snedigt middel til at forpurre de eftersøgnings- og redningsoperationer på havet, som sagsøgeren er forpligtet til at gennemføre.

I denne sammenhæng fandt Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (den regionale forvaltningsdomstol for Sicilien), at de tvister, der var indbragt for den, rejste vigtige og hidtil uafklarede spørgsmål vedrørende den retlige ramme og den retlige ordning, der gælder for skibe, der drives af ikke-statslige humanitære organisationer med henblik på systematisk eftersøgning og redning af mennesker i livsfare eller havsnød (herefter »private humanitære skibe«).

²¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/16/EF af 23.4.2009 om havnestatskontrol (EUT 2009, L 131, s. 57), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/2110 af 15.11.2017 (EUT 2017, L 315, s. 61).

Med sin dom, der blev afsagt af Store Afdeling, fortolkede Domstolen for første gang direktiv 2009/16 – bl.a. i lyset af De Forenede Nationers havretskonvention ²¹¹ og konventionen om sikkerhed for menneskeliv på søen ²¹². Domstolen fastslog, at dette direktiv også finder anvendelse på skibe, som systematisk udfører eftersøgnings- og redningsoperationer af mennesker, der er i livsfare eller havsnød, og at nationale bestemmelser, der gennemfører det nævnte direktiv i national ret, ikke kan begrænse dets anvendelse til skibe, der anvendes til erhvervmæssig virksomhed. Domstolen præciserede endvidere omfanget af og betingelserne for gennemførelsen af de kontrolbeføjelser, som havnestaten kan udøve, samt beføjelserne til at inspicere og tilbageholde skibe.

Domstolens bemærkninger

Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt direktiv 2009/16 finder anvendelse, fastslog Domstolen, at dette direktiv finder anvendelse på skibe, der, selv om de af flagstaten er klassificeret og certificeret som fragtskibe, i praksis systematisk anvendes af en humanitær organisation til ikke-erhvervmæssig virksomhed med henblik på eftersøgning og redning af mennesker i livsfare eller havsnød. Direktivet finder nemlig for det første anvendelse på ethvert søgående fartøj, som fører et andet flag end havnestatens ²¹³, med undtagelse af de særlige kategorier af skibe, der udtrykkeligt er udelukket fra dets anvendelsesområde ²¹⁴. Disse kategorier, der således udgør undtagelser, skal anses for at være udtømmende og bør fortolkes strengt. Ud fra denne synsvinkel er den omstændighed, at et skibs faktiske virksomhed ikke er den samme som den, for hvilken skibet er klassificeret og certificeret, uden betydning for, hvorvidt direktivet finder anvendelse, ligesom spørgsmålet om, hvorvidt denne faktiske virksomhed er erhvervmæssig eller ikke-erhvervmæssig. For det andet finder direktiv 2009/16 anvendelse på et sådant skib, når dette bl.a. befinder sig i en havn eller ved en ankerplads i en medlemsstat med henblik på her at inddrages i overførslen mellem skib og havn ²¹⁵.

Henset til denne fortolkning understregede Domstolen, at direktiv 2009/16 er til hinder for, at nationale bestemmelser, der gennemfører direktivet i national ret, begrænser dets anvendelse til skibe, der anvendes til erhvervmæssig virksomhed. Navnlig skal alle skibe, der kan være omfattet af dette direktivs anvendelsesområde, herunder private humanitære skibe, kunne være omfattet af den i direktivet fastsatte obligatoriske kontrol-, inspektions- og tilbageholdelsesordning.

Hvad angår betingelserne for gennemførelse af kontrol-, inspektions- og tilbageholdelsesordningen ²¹⁶ med hensyn til skibe, der er undergivet den medlemsstats jurisdiktion, hvor inspektionshavnen er beliggende, og nærmere bestemt private humanitære skibe, fastslog Domstolen for det første, at direktiv 2009/16 skal fortolkes under hensyntagen til havretskonventionen og konventionen om sikkerhed for menneskeliv på søen. Det følger navnlig heraf, at i det tilfælde, hvor kaptajnen på et skib, der sejler under flag fra en stat, der er part i konventionen om sikkerhed for menneskeliv på søen, har opfyldt den forpligtelse til at medtage skibbrudne, der er fastsat i havretskonventionen, kan hverken kyststaten, der ligeledes er part i den

²¹¹ De Forenede Nationers havretskonvention, som blev undertegnet i Montego Bay den 10.12.1982 (*United Nations Treaty Series*, bind 1833, 1834 og 1835, s. 3, herefter »havretskonventionen«), der trådte i kraft den 16.11.1994. Konventionen blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 98/392/EF af 23.3.1998 (EFT 1998, L 179, s. 1).

²¹² Den internationale konvention om sikkerhed for menneskeliv på søen, der blev undertegnet i London den 1.11.1974 (*United Nations Treaty Series*, bind 1185, nr. 18961, s. 3, herefter »konventionen om sikkerhed for menneskeliv på søen«).

²¹³ Artikel 3, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2009/16.

²¹⁴ Artikel 3, stk. 4, i direktiv 2009/16.

²¹⁵ Artikel 3, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2009/16.

²¹⁶ Artikel 11-13 og 19 i direktiv 2009/16.

første af disse to konventioner, eller flagstaten gøre brug af deres beføjelser til at kontrollere overholdelsen af sikkerhedsreglerne på søen med henblik på at undersøge, om tilstedeværelsen om bord af de personer, som kaptajnen har ydet hjælp, kan føre til, at det pågældende skib har tilsidesat nogen af den nævnte konventions bestemmelser ²¹⁷.

For det andet fastslog Domstolen, at havnestaten kan foretage en yderligere inspektion af skibe, som systematisk udfører eftersøgnings- og redningsoperationer, og som befinder sig i en af dens havne eller i farvande, der henhører under dens jurisdiktion, efter at være sejlet ind i disse farvande, og efter at operationer i forbindelse med omskibning eller ilandsættelse af personer, som skibenes kaptajner har besluttet at yde hjælp, er blevet afsluttet, når denne stat på grundlag af faktuelle og juridiske forhold har godtgjort, at der forelå tungtvejende indicier for, at der var fare for sundhed, sikkerhed, arbejdsvilkårene om bord eller miljøet, henset til de relevante juridiske bestemmelser og i betragtning af de konkrete driftsforhold på disse skibe ²¹⁸. I tilfælde af klage kan overholdelsen af disse krav således kontrolleres af en national domstol. Domstolen opregnede i denne forbindelse de forhold, der kan tages i betragtning med henblik på denne kontrol, nemlig den virksomhed, som det omhandlede skib benyttes til i praksis, den eventuelle forskel mellem denne virksomhed og den virksomhed, for hvilken skibet er certificeret og udrustet, hyppigheden af den nævnte virksomhed og det nævnte skibs udrustning i forhold til det fastsatte, men også faktiske antal personer om bord. Domstolen tilføjede, at havnestatens inspektion af det omhandlede skib set i denne sammenhæng, er omfattet af de rammer, der er fastsat i havretskonventionen og konventionen om sikkerhed for menneskeliv på søen.

For det tredje fastslog Domstolen, at havnestaten i forbindelse med mere detaljerede inspektioner ²¹⁹ har beføjelse til at tage hensyn til den omstændighed, at skibe, der af flagstaten er klassificeret og certificeret som fragtskibe, i praksis anvendes med henblik på systematisk eftersøgning og redning af mennesker i livsfare eller havsnød, i forbindelse med en kontrol, der på grundlag af faktuelle og juridiske forhold tilsigter at vurdere, hvorvidt der foreligger fare for personer, ejendom eller miljø under hensyntagen til de relevante krav i henhold til folkeretten og EU-retten og henset til driftsforholdene på disse skibe. Det er i overensstemmelse med de internationale regler om kompetencefordelingen mellem denne stat og flagstaten på denne måde at gøre den kontrol, som havnestaten kan foretage, betinget af, at der skal foreligge åbenbare grunde til at antage, at et skib eller dets udrustning ikke overholder reglen om, at et skib skal vedligeholdes, således at det er egnet til at afsejle uden fare for skibet eller de ombordværende personer. Derimod har havnestaten ikke beføjelse til at kræve bevis for, at de nævnte skibe er i besiddelse af andre certifikater end dem, der er udstedt af flagstaten, eller at de overholder alle de krav, der gælder for en anden klassificering. Dette rejser nemlig tvivl om den måde, hvorpå flagstaten har udøvet sin kompetence med hensyn til at give skibe sin nationalitet samt disses klassificering og certificering.

For det fjerde og sidste fastslog Domstolen, at havnestaten kun kan tilbageholde et skib, når de fejl og mangler, der bekræftes eller konstateres ved en mere detaljeret inspektion, dels udgør en åbenbar fare for sikkerhed, sundhed eller miljø, dels enkeltvis eller tilsammen gør det umuligt for det pågældende skib at sejle under betingelser, der er egnede til at sørge for sikkerheden på havet. Staten kan desuden pålægge bestemte udbedrende foranstaltninger med hensyn til sikkerhed, forebyggelse af forurening og leve- og arbejdsvilkårene om bord, for så vidt som disse er begrundet med henblik på at udbedre de konstaterede fejl og mangler. Når dette er sagt, skal sådanne udbedrende foranstaltninger i hvert enkelt tilfælde være hensigtsmæssige, nødvendige og

²¹⁷ Artikel IV, litra b), i konventionen om sikkerhed for menneskeliv på søen.

²¹⁸ Artikel 11, litra b), i direktiv 2009/16, sammenholdt med bilag I, afsnit II, til dette direktiv.

²¹⁹ Artikel 13 i direktiv 2009/16.

forholdsmæssige med henblik herpå. I øvrigt skal havnestatens vedtagelse og gennemførelse heraf være genstand for et loyalt samarbejde med flagstaten under overholdelse af disse to staters respektive beføjelser og – såfremt flagstaten også er en medlemsstat – under overholdelse af princippet om loyalt samarbejde.

X. Retligt samarbejde i straffesager ²²⁰

1. Europæisk arrestordre

Dom af 22. februar 2022 (Store Afdeling), Openbaar Ministerie (Tribunal fastsat ved lov i den udstedende medlemsstat) (C-562/21 PPU og C-563/21 PPU, [EU:C:2022:100](#))

»Præjudiciel forelæggelse – præjudiciel hasteprocedure – retligt samarbejde i straffesager – europæisk arrestordre – rammeafgørelse 2002/584/RIA – artikel 1, stk. 3 – procedurer for overgivelse mellem medlemsstaterne – betingelser for fuldbyrdelse – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 47, stk. 2 – grundlæggende ret til en retfærdig rettergang ved en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov – systemiske eller generelle mangler – prøvelse i to trin – kriterier for anvendelse – den fuldbyrdende judicielle myndigheds pligt til på konkret og præcis vis at undersøge, om der er alvorlige og godtgjorte grunde til at antage, at den person, som er genstand for en europæisk arrestordre, i tilfælde af overgivelse løber en reel risiko for krænkelse af sin grundlæggende ret til en retfærdig rettergang ved en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov«

I april 2021 udstedte polske retsinstanser to europæiske arrestordre ²²¹ mod to polske statsborgere med henblik på henholdsvis fuldbyrdelse af en frihedsstraf og strafforfølgning. Eftersom de pågældende personer befandt sig i Nederlandene og ikke havde givet samtykke til deres overgivelse, modtog rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam, Nederlandene) anmodninger om fuldbyrdelse af disse europæiske arrestordre.

Den nævnte ret udtrykte tvivl om sin pligt til at imødekomme disse anmodninger. I denne henseende anførte retten, at der i Polen siden 2017 har været systemiske eller generelle mangler, der har en indvirkning på den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang ²²², og navnlig på retten til adgang til en domstol, der forudgående er oprettet ved lov, hvilke mangler bl.a. følger af den omstændighed, at de polske dommere udnævnes efter forslag fra Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale domstolsråd, Polen, herefter »domstolsrådet«). Det fremgår af den resolution, som Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) vedtog i 2020, at domstolsrådet siden ikrafttrædelsen af en lov om reform af retsvæsenet den 17. januar 2018 ikke længere er et uafhængigt organ ²²³. For så vidt som der var en mulighed for, at dommere, der var udnævnt efter forslag fra domstolsrådet, kunne have deltaget i den straffesag, som førte til domfældelsen af den ene af de to berørte personer, eller kunne skulle påkende den anden berørte persons straffesag, var den forelæggende ret af den opfattelse, at der var en reel risiko for, at disse personer i tilfælde af overgivelse ville blive udsat for en krænkelse af deres ret til adgang til en domstol, der forudgående er oprettet ved lov.

²²⁰ Dom af 28.10.2022, **Generalstaatsanwaltschaft München (Extradition et ne bis in idem)** (C-435/22 PPU, [EU:C:2022:852](#)), bør også nævnes under denne overskrift. Denne dom er omtalt i afsnit III.2. »Ne bis in idem-princippet«.

²²¹ Som omhandlet i Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13.6.2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT 2002, L 190, s. 1), som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26.2.2009 (EUT 2009, L 81, s. 24).

²²² Som er sikret ved artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

²²³ Den forelæggende ret henviste ligeledes til dom af 15.7.2021, **Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere)** (C-791/19, [EU:C:2021:596](#), præmis 108 og 110).

På denne baggrund anmodede den nævnte ret Domstolen om oplysninger om, hvorvidt den prøvelse i to trin ²²⁴, som Domstolen havde fastslået i forbindelse med en overgivelse på grundlag af europæiske arrestordre, i lyset af de garantier for uafhængighed og upartiskhed, som er uløseligt forbundet med den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, finder anvendelse i den situation, hvor der er rejst tvivl om garantien for en domstol, der forudgående er oprettet ved lov, hvilken garanti også er uløseligt forbundet med denne grundlæggende rettighed.

Domstolen (Store Afdeling), der traf afgørelse i henhold til den præjudicielle hasteprocedure, svarede bekræftende og præciserede fremgangsmåden for anvendelse af denne prøvelse.

Domstolens bemærkninger

Domstolen fastslog, at når den fuldbyrdende judicielle myndighed, der skal træffe afgørelse om overgivelse af en person, som er genstand for en europæisk arrestordre, råder over oplysninger, som viser, at der foreligger systemiske eller generelle mangler for så vidt angår uafhængigheden af den dømmende magt i den udstedende medlemsstat med hensyn bl.a. til proceduren for udnævnelse af denne magts medlemmer, kan denne myndighed kun nægte en overgivelse på grundlag af rammeafgørelse 2002/584 ²²⁵, hvis den fastslår, at der under de særlige omstændigheder i sagen er alvorlige og godtgjorte grunde til at antage, at den pågældende persons grundlæggende ret til en retfærdig rettergang ved en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, er blevet krænket eller risikerer at blive krænket i tilfælde af overgivelse.

Domstolen præciserede i denne henseende, at retten til at blive dømt af en domstol, der er »oprettet ved lov«, i kraft af selve sin art omfatter proceduren for udnævnelse af dommerne. Inden for rammerne af det første trin i den prøvelse, med hvilken det tilsigtes at vurdere, om der foreligger en reel risiko for krænkelse af den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, som bl.a. er knyttet til en tilsidesættelse af kravet om en domstol oprettet ved lov, skal den fuldbyrdende judicielle myndighed således foretage en samlet vurdering, der er baseret på ethvert objektivt, pålideligt, præcist og behørigt ajourført forhold vedrørende retssystemets funktionsmåde i den udstedende medlemsstat, herunder navnlig den generelle ramme for udnævnelse af medlemsstatens dommere. De oplysninger, der er indeholdt i et begrundet forslag, som Europa-Kommissionen har fremsat for Rådet i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU, den ovennævnte resolution fra Sąd Najwyższy (øverste domstol) samt den relevante praksis fra Domstolen ²²⁶ og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ²²⁷ udgør sådanne forhold. Derimod er den omstændighed, at et organ

²²⁴ Inden for rammerne af denne prøvelses første trin skal den fuldbyrdende judicielle myndighed vurdere den reelle risiko for krænkelse af de grundlæggende rettigheder i lyset af den generelle situation i den udstedende medlemsstat. Inden for rammerne af det andet trin skal denne myndighed konkret og præcist vurdere, om der, henset til omstændighederne i den konkrete sag, foreligger en reel risiko for krænkelse af en grundlæggende rettighed for den eftersøgte person. Jf. dom af 25.7.2018, *Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet)* (C-216/18 PPU, [EU:C:2018:586](#)), og af 17.12.2020, *Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed)* (C-354/20 PPU og C-412/20 PPU, [EU:C:2020:1033](#)).

²²⁵ Jf. i denne retning artikel 1, stk. 2 og 3, i rammeafgørelse 2002/584, hvorefter medlemsstaterne for det første fuldbyrder enhver europæisk arrestordre på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse og i overensstemmelse med bestemmelserne i denne rammeafgørelse, og denne rammeafgørelse for det andet ikke indebærer nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er defineret i artikel 6 TEU.

²²⁶ Dom af 19.11.2019, *A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed)* (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, [EU:C:2019:982](#)), af 2.3.2021, *A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål)* (C-824/18, [EU:C:2021:153](#)), af 15.7.2021, *Kommissionen mod Polen (Disciplinærorordning for dommere)* (C-791/19, [EU:C:2021:596](#)), og af 6.10.2021, *W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse)* (C-487/19, [EU:C:2021:798](#)).

²²⁷ Menneskerettighedsdomstolens dom af 22.7.2021, *Reczkowicz mod Polen*, CE:ECHR:2021:0722JUD004344719.

såsom domstolsrådet, der deltager i proceduren for udnævnelse af dommere, overvejende består af medlemmer, der repræsenterer den lovgivende eller den udøvende magt, eller som er valgt af disse, ikke tilstrækkelig til at begrunde et afslag på overgivelse.

Inden for rammerne af den nævnte prøvelses andet trin tilkommer det den person, der er genstand for en europæisk arrestordre, at fremlægge konkrete oplysninger, der giver anledning til at antage, at retssystemets systemiske eller generelle mangler har haft en konkret indvirkning på behandlingen af den pågældendes straffesag eller kan have en sådan indvirkning i tilfælde af overgivelse. Disse oplysninger kan i givet fald suppleres med oplysninger fremsendt af den udstedende judicielle myndighed.

Hvad i denne henseende for det første angår en europæisk arrestordre, der er udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning, skal den fuldbyrdende judicielle myndighed tage hensyn til oplysningerne vedrørende sammensætningen af det dommerkollegium, der har påkendt straffesagen, eller vedrørende enhver anden omstændighed, der er relevant for vurderingen af dette dommerkollegiums uafhængighed og upartiskhed. Med henblik på at afslå overgivelse er det ikke tilstrækkeligt, at en eller flere dommere, der har deltaget i denne procedure, er blevet udnævnt efter forslag fra et organ som domstolsrådet. Det kræves herudover, at den pågældende person fremlægger sådanne oplysninger vedrørende bl.a. proceduren for udnævnelse af de pågældende dommere og den eventuelle forflyttelse af disse, som fører til, at det fastslås, at sammensætningen af dette dommerkollegium har været af en sådan art, at den har kunnet påvirke personens grundlæggende ret til en retfærdig rettergang. Der skal i øvrigt tages hensyn til den pågældende persons eventuelle mulighed for at fremsætte en inhabilitetsindsigelse mod medlemmer af dommerkollegiet af grunde, der vedrører en krænkelse af den pågældendes grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, til den pågældendes eventuelle udøvelse af denne mulighed og til udfaldet af personens fremsættelse af inhabilitetsindsigelsen.

For det andet skal den fuldbyrdende judicielle myndighed, når en europæisk arrestordre er blevet udstedt med henblik på strafforfølgning, tage hensyn til de oplysninger, som vedrører den pågældendes personlige situation, arten af den lovovertrædelse, for hvilken den pågældende retsforfølges, den faktiske sammenhæng, hvori denne europæiske arrestordre indgår, eller enhver anden omstændighed, der er relevant for vurderingen af, om det dommerkollegium, som sandsynligvis skal træffe afgørelse i proceduren vedrørende denne person, er uafhængigt og upartisk. Sådanne oplysninger kan også vedrøre erklæringer fra offentlige myndigheder, der kan have betydning i det konkrete tilfælde. Derimod er den omstændighed, at identiteten af de dommere, der eventuelt skal påkende den pågældende persons sag, ikke er kendt på tidspunktet for afgørelsen om overgivelse, eller, når deres identitet er kendt, at disse dommere er blevet udnævnt efter forslag fra et organ som domstolsrådet, ikke tilstrækkelig til at nægte denne overgivelse.

Dom af 14. juli 2022, Procureur général près la cour d'appel d'Angers (C-168/21, [EU:C:2022:558](#))

»Præjudiciel forelæggelse – retligt samarbejde i straffesager – rammeafgørelse 2002/584/RIA – artikel 2, stk. 4 – betingelse om forholdets dobbelte strafbarhed – artikel 4, nr. 1) – fakultativ grund til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre – den fuldbyrdende judicielle myndigheds prøvelse – forhold, hvoraf nogle udgør en lovovertrædelse efter den fuldbyrdende medlemsstats lovgivning – artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf«

I juni 2016 udstedte de italienske judicielle myndigheder en europæisk arrestordre mod KL med henblik på fuldbyrdelse af en fængselsstraf på 12 år og 6 måneder. Den nævnte straf var resultatet af en sammenlægning af fire straffe, der var blevet idømt for fire lovovertrædelser, herunder den, som blev retligt beskrevet som »hærværk og plyndring«. Cour d'appel d'Angers (appeldomstolen i Angers,

Frankrig) afslog at overgive KL med den begrundelse, at to af de handlinger, der var lagt til grund for denne lovovertrædelse, ikke ville udgøre lovovertrædelser i Frankrig. I denne henseende anførte den forelæggende ret, for hvilken der var blevet iværksat kassationsappel til prøvelse af denne afgørelse om afslag, at de forhold, der udgør lovovertrædelserne »hærværk og plyndring«, er forskellige i de to berørte medlemsstater, for så vidt som det i italiensk ret, i modsætning til i fransk ret, forholder sig således, at krænkelsen af den offentlige orden udgør et væsentligt element med henblik på den retlige beskrivelse af denne lovovertrædelse.

Den forelæggende ret ønskede derfor oplyst, hvorvidt betingelsen om forholdets dobbelte strafbarhed, som fastsat i rammeafgørelse 2002/584²²⁸, og som udgjorde en forudsætning for overgivelsen af KL, var opfyldt i det foreliggende tilfælde. Såfremt denne betingelse ikke var til hinder for overgivelsen af KL, var den forelæggende ret af den opfattelse, at der i så fald opstod spørgsmål om, hvorvidt fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre på denne baggrund skulle afslås i lyset af det princip om straffes proportionalitet, som er fastsat i artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder²²⁹. Den forelæggende ret forelagde følgelig Domstolen disse spørgsmål.

Domstolen fastslog, at den i rammeafgørelse 2002/584²³⁰ fastsatte betingelse om forholdets dobbelte strafbarhed er opfyldt i en situation, hvor en europæisk arrestordre udstedes med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, som er blevet idømt for forhold, der i den udstedende medlemsstat henhører under en enkelt lovovertrædelse, hvis gerningsindhold kræver, at disse forhold krænker en i denne medlemsstat beskyttet retlig interesse, når sådanne forhold ligeledes er strafbare efter lovgivningen i den fuldbyrdende medlemsstat, men hvor krænkelse af denne beskyttede retlige interesse ikke udgør et element i gerningsindholdet. Domstolen fastslog desuden, at henset til den nævnte betingelse og til princippet om straffes proportionalitet kan den fuldbyrdende judicielle myndighed ikke afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre, der er udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, når denne straf i den udstedende medlemsstat er blevet idømt for en enkelt lovovertrædelse, som den eftersøgte person har begået, og som består af flere forhold, hvoraf kun nogle udgør en strafbar handling i den fuldbyrdende medlemsstat.

Domstolens bemærkninger

Hvad for det første angår rækkevidden af betingelsen om forholdets dobbelte strafbarhed præciserede Domstolen indledningsvis, at for at afgøre, om denne betingelse er opfyldt, er det nødvendigt og tilstrækkeligt, at de forhold, der har givet anledning til udstedelsen af den europæiske arrestordre, også udgør en lovovertrædelse efter den fuldbyrdende medlemsstats lovgivning. Det er således ikke påkrævet, at lovovertrædelserne er identiske i begge de omhandlede medlemsstater. Det følger heraf, at det ved vurderingen af den nævnte betingelse og med henblik på at afgøre, om der foreligger en grund til at afslå fuldbyrdelse af den europæiske arrestordre²³¹, påhviler den

²²⁸ Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13.6.2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT 2002, L 190, s. 1), som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26.2.2009 (EUT 2009, L 81, s. 24) (herefter »rammeafgørelse 2002/584«). Betingelsen om forholdets dobbelte strafbarhed er fastsat i rammeafgørelsens artikel 2, stk. 4.

²²⁹ I henhold til dette princip skal straffens omfang stå i rimeligt forhold til lovovertrædelserne.

²³⁰ Jf. rammeafgørelsens artikel 2, stk. 4, der for andre lovovertrædelser end dem, som er nævnt i stk. 2 i nævnte artikel 4, fastsætter en mulighed for at underlægge overgivelsen denne betingelse, og rammeafgørelsens artikel 4, nr. 1), hvorefter den fuldbyrdende judicielle myndighed kan afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre, hvis det forhold, der ligger til grund for en europæisk arrestordre, i et af de tilfælde, der er nævnt i artikel 2, stk. 4, ikke udgør en lovovertrædelse efter den fuldbyrdende medlemsstats lovgivning.

²³¹ Jf. artikel 4, nr. 1), i rammeafgørelse 2002/584.

fuldbyrdende judicielle myndighed at efterprøve, om de til lovovertrædelsen knyttede faktiske forhold, der har givet anledning til udstedelsen af denne europæiske arrestordre, ligeledes som sådan ville udgøre en lovovertrædelse efter den fuldbyrdende medlemsstats lovgivning, såfremt de havde fundet sted på sidstnævntes område.

Dernæst fastslog Domstolen, at eftersom den er en undtagelse til reglen om, at den europæiske arrestordre skal fuldbyrdes, skal den fakultative grund til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, som betingelsen om forholdets dobbelte strafbarhed udgør, fortolkes strengt, og den kan derfor ikke fortolkes på en måde, der ville føre til en neutralisering af det formål, som består i at lette og fremskynde overgivelsen mellem de judicielle myndigheder. Såfremt den nævnte betingelse skulle fortolkes således, at den kræver, at der er fuldstændig overensstemmelse dels mellem gerningsindholdet af lovovertrædelsen, således som den er retligt beskrevet i den udstedende medlemsstats lovgivning, og gerningsindholdet af den lovovertrædelse, der er fastsat i den fuldbyrdende medlemsstats lovgivning, dels med hensyn til den retlige interesse, som er beskyttet i disse to medlemsstaters lovgivninger, ville dette imidlertid være til skade for overgivelsesprocedurens effektivitet. Henset til minimumsharmoniseringen på det strafferetlige område på EU-plan ville der nemlig med hensyn til en lang række lovovertrædelser ikke foreligge en sådan fuldstændig overensstemmelse. Den fortolkning, der er anlagt ovenfor, ville følgelig i væsentlig grad begrænse de situationer, hvor den nævnte betingelse kan være opfyldt, hvilket således bringer det med rammeafgørelse 2002/584 forfulgte formål i fare. Desuden ville en sådan fortolkning ligeledes tilsidesætte det formål, der består i at bekæmpe straffrihed for en eftersøgt person, som befinder sig i et andet land end det, hvor personen har begået en lovovertrædelse.

For det andet bemærkede Domstolen indledningsvis, at den omstændighed, at kun en del af de forhold, som udgør en lovovertrædelse i henhold til lovgivningen i den udstedende medlemsstat, også udgør en lovovertrædelse efter lovgivningen i den fuldbyrdende medlemsstat, ikke kan gøre det muligt for den fuldbyrdende judicielle myndighed at afslå fuldbyrdelse af den europæiske arrestordre, idet den grund til at afslå fuldbyrdelse, som er knyttet til betingelsen om forholdets dobbelte strafbarhed, ellers udvides til at omfatte den del af forholdene, der udgør en lovovertrædelse efter den fuldbyrdende medlemsstats lovgivning, og som således ikke er omfattet af anvendelsesområdet for den nævnte grund. Rammeafgørelse 2002/584 ²³² fastsætter ikke nogen betingelse om, at den pågældende person ikke skal afsone straffen i den udstedende medlemsstat for den del af forholdene, som ikke udgør en lovovertrædelse i den fuldbyrdende medlemsstat. Den europæiske arrestordres fuldbyrdelse kan imidlertid kun underlægges de betingelser, der er udtømmende fastsat i denne rammeafgørelse.

Domstolen bemærkede endvidere, at en fortolkning af betingelsen om forholdets dobbelte strafbarhed, hvorefter fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre kan afslås med den begrundelse, at en del af de forhold, der er strafbare i den udstedende medlemsstat, ikke udgør en lovovertrædelse i den fuldbyrdende medlemsstat, ville skabe hindringer for den pågældende persons faktiske overgivelse og føre til personens straffrihed for samtlige de omhandlede forhold. Under sådanne omstændigheder er den nævnte betingelse derfor opfyldt. Endelig præciserede Domstolen, at det ikke tilkommer den fuldbyrdende judicielle myndighed inden for rammerne af undersøgelsen af denne betingelse at vurdere den straf, der er blevet idømt i den udstedende medlemsstat, i lyset af princippet om straffes proportionalitet.

²³² Jf. artikel 5 i rammeafgørelse 2002/584, der fastsætter de betingelser, som fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre kan være underlagt i den fuldbyrdende medlemsstats lovgivning.

2. Ret til at være til stede under retssagen

Dom af 19. maj 2022, Spetsializirana prokuratura (Sag mod en tiltalt på flugt) (C-569/20, [EU:C:2022:401](#))

»Præjudiciel forelæggelse – retligt samarbejde i straffesager – direktiv (EU) 2016/343 – artikel 8 – retten til at være til stede under retssagen – underretning om retssagen – ikke muligt at finde den tiltalte, selv om de kompetente myndigheder har gjort en rimelig indsats – mulighed for udeblivelsessag og udeblivelsesdom – artikel 9 – retten til en ny retssag eller til et andet retsmiddel, som giver mulighed for en fornyet prøvelse af sagens realitet«

Der var i Bulgarien blevet indledt en straffesag mod IR, der var tiltalt for deltagelse i en organiseret kriminel gruppe med henblik på at begå overtrædelser af afgiftslovgivningen, der kan medføre frihedsstraf. Et første anklageskrift blev forkyndt personligt for IR, og IR havde angivet den adresse, han kunne kontaktes på. Ved indledningen af den retslige fase af straffesagen havde han imidlertid ikke kunnet findes på denne adresse, og Spetsializiran nakazatelen sad (særlig domstol i straffesager, Bulgarien, herefter »den forelæggende ret«) havde således ikke kunnet indkalde ham til retsmødet. Den advokat, som den forelæggende ret beskikkede, var i øvrigt ikke kommet i kontakt med IR. Da det anklageskrift, som var blevet forkyndt for IR, var mangelfuldt, var det desuden blevet erklæret ugyldigt, og retssagen var blevet afsluttet. Efter at et nyt anklageskrift var blevet udfærdiget, og retssagen var blevet genåbnet, var IR igen blevet eftersøgt, uden at det havde været muligt at finde ham. Den forelæggende ret udledte til sidst heraf, at IR var flygtet, og at sagen under disse omstændigheder kunne pådømmes, uden at han var til stede.

Med henblik på at IR kunne få korrekt underretning om de processuelle garantier, som han rådede over, ønskede den forelæggende ret imidlertid oplyst, hvilket tilfælde som omhandlet i direktiv 2016/343 ²³³ hans situation henhørte under, idet han var flygtet efter at have modtaget underretning om det første anklageskrift og før indledningen af den retslige fase af straffesagen ²³⁴.

Domstolen besvarede dette spørgsmål med, at artikel 8 og 9 i direktiv 2016/343 skal fortolkes således, at en tiltalt, som de kompetente nationale myndigheder ikke har kunnet finde, selv om de har gjort en rimelig indsats, og som disse myndigheder derfor ikke har kunnet meddele oplysninger om retssagen mod vedkommende, kan retsforfølges og, alt efter omstændighederne, dømmes in absentia. I så fald skal den tiltalte imidlertid principielt have mulighed for, efter underretningen om domfældelsen, umiddelbart at gøre retten i henhold til dette direktiv til at få genoptaget sagen eller til adgang til et tilsvarende retsmiddel, der fører til en fornyet behandling af sagens realitet under vedkommendes

²³³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/343 af 9.3.2016 om styrkelse af visse aspekter af uskyldsformodningen og retten til at være til stede under retssagen i straffesager (EUT 2016, L 65, s. 1).

²³⁴ Artikel 8 i direktiv 2016/343 vedrører nærmere bestemt retten til at være til stede under retssagen. Ifølge denne artikels stk. 2 kan medlemsstaterne fastsætte, at en retssag, der kan resultere i en afgørelse om den berørte persons skyld eller uskyld, kan afholdes, uden at vedkommende er til stede, på betingelse af, at denne person i tide er blevet underrettet om retssagen og oplyst om konsekvenserne af at undlade at give møde, eller på betingelse af, at den berørte person, der er blevet underrettet om retssagen, repræsenteres af en befuldmægtiget advokat, som er udpeget enten af denne person eller af staten. Ifølge dette direktivs artikel 8, stk. 4, kan medlemsstaterne, såfremt de fastsætter en mulighed for afholdelse af retssager, uden at den berørte person er til stede, men det ikke er muligt at opfylde betingelserne i artikel 8, stk. 2, fordi denne person ikke kan findes, selv om der er blevet gjort en rimelig indsats, fastsætte, at en afgørelse alligevel kan træffes og fuldbyrdes. I så fald skal medlemsstaterne sikre, at de berørte personer, når de underrettes om afgørelsen, navnlig når de pågribes, også underrettes om muligheden for at anfægte afgørelsen og om retten til en ny retssag eller et andet retsmiddel i overensstemmelse med direktivets artikel 9. Nærmere bestemt skal mistænkte eller tiltalte i henhold til artikel 9 have ret til en ny retssag, når de ikke var til stede under deres retssag, og de betingelser, der er fastsat i direktivets artikel 8, stk. 2, ikke var overholdt.

tilstedeværelse, gældende. Domstolen præciserede imidlertid, at denne ret kan nægtes den tiltalte, såfremt det fremgår af præcise og objektive indicier, at denne har modtaget tilstrækkelige oplysninger til at være klar over, at der skulle gennemføres en retssag mod den pågældende, og ved forsætlige handlinger i den hensigt at unddrage sig retsforfølgning har forhindret myndighederne i officielt at underrette vedkommende om retssagen.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede indledningsvis, at artikel 8, stk. 4, og artikel 9 i direktiv 2016/343 om anvendelsesområdet for og rækkevidden af retten til en ny retssag skal anses for at have direkte virkning. Denne ret er forbeholdt personer, hvis retssag gennemføres, uden at de er til stede, selv om de betingelser, der er fastsat i direktivets artikel 8, stk. 2, ikke er opfyldt. Derimod hviler medlemsstaternes mulighed i henhold til direktiv 2016/343 for, når betingelserne i direktivets artikel 8, stk. 2, er opfyldt, at gennemføre en udeblivelsessag og fuldbyrde afgørelsen uden at give mulighed for en ny retssag, på den forudsætning, at den berørte, som er blevet behørigt underrettet, frivilligt og utvetydigt har givet afkald på at være til stede under retssagen.

Denne fortolkning sikrer overholdelsen af formålet med direktiv 2016/343, som er at styrke retten til en retfærdig rettergang i straffesager, således at medlemsstaternes tillid til hinandens strafferetlige systemer øges, og at sikre retten til forsvar, samtidig med at det undgås, at en person, der, selv om vedkommende er blevet underrettet om en retssags afholdelse, utvetydigt har givet afkald på at være til stede under retssagen, efter en udeblivelsesdom kan kræve en ny retssag og dermed uretmæssigt modvirke retsforfølgningens effektivitet og hensynet til god retspleje. Hvad angår underretningen om retssagens afholdelse og konsekvenserne af ikke at give møde præciserede Domstolen, at det tilkommer den pågældende nationale ret at efterprøve, om et officielt dokument, der utvetydigt angiver tid og sted for retssagen, og – såfremt den berørte ikke er repræsenteret af en befuldmægtiget advokat – oplyser om konsekvenserne af eventuelt at undlade at give møde, er blevet udstedt til den berørte. Det påhviler i øvrigt denne ret at efterprøve, om dette dokument er blevet forkyndt rettidigt, således at den berørte, såfremt vedkommende beslutter at deltage i denne, kan forberede sit forsvar effektivt.

Hvad nærmere bestemt angår tiltalte, som er flygtet, fastslog Domstolen, at direktiv 2016/343 er til hinder for en national lovgivning, der udelukker ret til en ny retssag alene af den grund, at den berørte person er flygtet, og myndighederne ikke har kunnet finde den pågældende. Det er kun, når det fremgår af præcise og objektive indicier, at den berørte person – skønt den pågældende officielt er blevet underrettet om, at vedkommende er tiltalt for at have begået en strafbar handling, og således vidste, at der ville blive afholdt en retssag mod vedkommende – bevidst søger at undgå officielt at modtage oplysningerne om tid og sted for retssagen, at denne person kan anses for at være blevet underrettet om retssagen og frivilligt og utvetydigt have givet afkald på at udøve sin ret til at være til stede under denne, hvilken situation er omfattet af det tilfælde, der er omhandlet i artikel 8, stk. 2, i direktiv 2016/343²³⁵. Sådanne præcise og objektive indicier foreligger bl.a., når denne person med vilje har angivet en forkert adresse til de kompetente nationale strafferetlige myndigheder eller ikke længere befinder sig på den angivne adresse. I øvrigt bør der ved afgørelsen af, om de oplysninger, som den berørte har fået, er tilstrækkelige, tages særligt hensyn til den omhu, som de offentlige myndigheder har udøvet for at underrette den pågældende, og til den omhu, som den pågældende har udøvet for at modtage underretningen.

Domstolen bemærkede desuden, at denne fortolkning overholder retten til en retfærdig rettergang som fastsat i artikel 47 og 48 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og

²³⁵ Med forbehold for de særlige behov hos sårbare personer som omhandlet i 42. og 43. betragtning til direktiv 2016/343.

artikel 6 i den europæiske konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

3. Ret til tolkning og oversættelse i straffesager

Dom af 1. august 2022, TL (Manglende tolk og oversættelse) (C-242/22 PPU, [EU:C:2022:611](#))

»Præjudiciel forelæggelse – præjudiciel hasteprocedure – retligt samarbejde i straffesager – direktiv 2010/64/EU – ret til tolke- og oversætterbistand – artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1 – begrebet »væsentlige dokumenter« – direktiv 2012/13/EU – ret til information under straffesager – artikel 3, stk. 1, litra d) – anvendelsesområde – manglende gennemførelse i national ret – direkte virkning – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 47 og artikel 48, stk. 2 – den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder – artikel 6 – idømmelse af betinget fængselsstraf – manglende opfyldelse af de forpligtelser, der gælder i prøvetiden – undladelse af at oversætte et væsentligt dokument og manglende tilstedeværelse af en tolk ved udfærdigelsen af dette – ophævelse af straffens betingede karakter – manglende oversættelse af processkrifter vedrørende ophævelsen – konsekvenser for gyldigheden af ophævelsen – procedurefejl, der medfører relativ ugyldighed«

I 2019 blev TL, der er moldovisk statsborger og ikke behersker det portugisiske sprog, idømt en betinget fængselsstraf i Portugal. I forbindelse med sigtelsen blev TL underlagt en tvangsforanstaltning i henhold til den portugisiske strafferetsplejelov i form af en identitets- og opholdserklæring²³⁶, som var ledsaget af en række forpligtelser, bl.a. til at underrette myndighederne om enhver flytning fra bopælen. TL blev ikke bistået af en tolk ved identitets- og opholdserklæringens udfærdigelse og modtog heller ikke nogen oversættelse af dette dokument på et sprog, som han taler eller forstår. For at gennemføre prøvetiden forsøgte de kompetente myndigheder forgæves at kontakte TL på den adresse, der var angivet i identitets- og opholdserklæringen.

Den 7. januar 2021 afsagde den ret, der havde dømt TL, en kendelse, hvori han blev indkaldt til at møde for retten med henblik på at blive hørt om den manglende opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse med prøvetiden. Denne kendelse blev forkyndt på portugisisk på den adresse, der var angivet i identitets- og opholdserklæringen.

Da TL ikke mødte op i retten på den angivne dato, afsagde denne ret den 9. juni 2021 en kendelse, hvorved den gjorde den betingede fængselsstraf ubetinget. Denne kendelse er også blevet forkyndt på portugisisk på den adresse, der er angivet i DIR. Efterfølgende blev TL anholdt på en anden adresse og fængslet med henblik på at afsone sin straf.

I november 2021 indgav TL en begæring med påstand om, at identitets- og opholdserklæringen og de kendelser, hvorved den betingede straf blev gjort ubetinget, blev erklæret ugyldige. Han gjorde gældende, at han ikke havde kunnet træffes på den adresse, der var angivet i identitets- og opholdserklæringen, fordi han var flyttet. Flytningen var ikke blevet meddelt retten, fordi han ikke var bekendt med sin forpligtelse hertil, idet han ikke var blevet bistået af en tolk ved identitets- og opholdserklæringens udfærdigelse og heller ikke havde modtaget nogen oversættelse af dette

²³⁶ Der udfærdiges en identitets- og opholdserklæring for enhver sigtet person. Den angiver denne persons bopæl, arbejdssted eller en anden adresse, og det fremgår, at den pågældende er blevet bekendt med visse oplysninger og forpligtelser såsom pligten til ikke at skifte bopæl uden at give meddelelse om den nye adresse.

dokument på et sprog, som han taler eller forstår. Desuden var hverken kendelsen af 7. januar 2021 eller kendelsen af 9. juni 2021 oversat til et sådant sprog.

Retten i første instans forkastede denne begæring med henvisning til, at selv om disse procedurefejl vedrørende oversættelse og tolkning forelå, var de blevet afhjulpet, eftersom TL ikke havde påberåbt sig dem inden for de fastsatte frister ²³⁷. Den forelæggende ret, ved hvilken der er iværksat appel til prøvelse af denne afgørelse, var i tvivl om, hvorvidt en sådan processuel bestemmelse er forenelig med navnlig direktiv 2010/64 ²³⁸ og 2012/13 ²³⁹.

Domstolen fastslog under den præjudicielle hasteprocedure, at disse direktiver, sammenholdt med de grundlæggende rettigheder til en retfærdig rettergang og til respekt for retten til forsvar ²⁴⁰ samt effektivitetsprincippet, er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en tilsidesættelse af retten til information og retten til tolkning og oversættelse, som er fastsat i disse direktiver, skal påberåbes af den, der nyder disse rettigheder, inden for en bestemt frist, idet adgangen hertil ellers prækluderes, når den pågældende frist begynder at løbe, endnu inden den pågældende person er blevet underrettet dels om sin ret til tolkning og oversættelse samt rækkevidden heraf, dels om det omhandlede væsentlige dokument og dets indhold samt de hertil knyttede virkninger på et sprog, som vedkommende taler eller forstår.

Domstolens bemærkninger

Domstolen baserede sin prøvelse på artikel 2, stk. 1 ²⁴¹, og artikel 3, stk. 1 ²⁴², i direktiv 2010/64 samt artikel 3, stk. 1, litra d) ²⁴³, i direktiv 2012/13, sammenholdt med chartrets artikel 47 og artikel 48, stk. 2. Disse bestemmelser konkretiserer nemlig de grundlæggende rettigheder til en retfærdig rettergang og til respekt for retten til forsvar.

For det første kan borgerne påberåbe sig de rettigheder, der følger af disse bestemmelser, eftersom de har direkte virkning, selv i det tilfælde, hvor disse bestemmelser ikke er gennemført eller ikke er gennemført fuldt ud i den nationale retsorden. De indeholder nemlig en præcis og ubetinget beskrivelse af indholdet og rækkevidden af de rettigheder, som enhver mistænkt eller tiltalt person

²³⁷ I henhold til artikel 120 i Código do Processo Penal (strafferetsplejeloven) skal ugyldigheder såsom den, der følger af manglende udpegelse af en tolk, påberåbes inden for bestemte frister, idet adgangen hertil ellers prækluderes. Ugyldigheden af en handling, som den berørte part deltager i, skal således påberåbes, inden handlingen er afsluttet. Ifølge den portugisiske regering finder denne artikel ligeledes anvendelse på påberåbelse af fejl som følge af tilsidesættelse af retten til oversættelse af væsentlige dokumenter i straffesagen.

²³⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/64/EU af 20.10.2010 om retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager (EUT 2010, L 280, s. 1).

²³⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/13/EU af 22.5.2012 om ret til information under straffesager (EUT 2012, L 142, s. 1).

²⁴⁰ Som sikret ved henholdsvis artikel 47 og artikel 48, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

²⁴¹ Medlemsstaterne skal i henhold til denne bestemmelse sikre, at mistænkte eller tiltalte, som ikke taler eller forstår det sprog, der anvendes i straffesagen, straks tilbydes tolkning i kontakten med straffesagens efterforsknings- og retsmyndigheder.

²⁴² Ifølge denne bestemmelse skal medlemsstaterne sikre, at en mistænkt eller tiltalt, som ikke forstår eller taler det sprog, der anvendes i straffesagen, inden for en rimelig tid får en skriftlig oversættelse af alle dokumenter, der er væsentlige for at sikre, at vedkommende er i stand til at udøve retten til et forsvar, og for at garantere en retfærdig rettergang.

²⁴³ Medlemsstaterne pålægges i denne bestemmelse at sikre, at mistænkte eller tiltalte personer straks informeres om deres ret til tolkning og oversættelse med henblik på at muliggøre en effektiv udøvelse heraf.

har til at modtage tolkning og oversættelse af væsentlige dokumenter samt til at blive oplyst om disse rettigheder.

Med hensyn til en eventuel tilsidesættelse af disse bestemmelser i den foreliggende sag bemærkede Domstolen for det andet, at de tre omhandlede procesdokumenter, nemlig identitets- og opholdserklæringen, kendelsen af 7. januar 2021, hvorved TL blev indkaldt til at give møde for retten, og kendelsen af 9. juni 2021, hvorved den betingede straf blev gjort ubetinget, var omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2010/64 og 2012/13 og udgjorde væsentlige dokumenter, som burde have været oversat. Det var helt afgørende, at identitets- og opholdserklæringen blev oversat til et sprog, som TL forstår eller taler, eftersom den manglende opfyldelse af de forpligtelser, der var fastsat i denne dokument, indirekte medførte, at den betingede fængselsstraf, som han var blevet idømt, blev gjort ubetinget.

Det er i denne henseende nødvendigt at anvende disse direktiver på et procesdokument, hvis indhold er afgørende for, om en fængselsstrafs betingede karakter opretholdes eller ophæves, henset til formålet med disse direktiver, som er at sikre overholdelsen af retten til en retfærdig rettergang, der er fastsat i chartrets artikel 47, og retten til forsvar, der garanteres ved chartrets artikel 48, stk. 2. Det vil nemlig krænke disse grundlæggende rettigheder, hvis en person, der er blevet idømt en betinget fængselsstraf – på grund af undladelse af at oversætte et sådant dokument eller manglende tilstedeværelse af en tolk i forbindelse med dets udfærdigelse – ikke får kendskab til de konsekvenser, som det får, hvis den pågældende ikke opfylder sine forpligtelser i henhold til dette dokument.

Hvad for det tredje angår konsekvenserne af en tilsidesættelse af de pågældende rettigheder indeholder direktiv 2010/64 og 2012/13 ikke nærmere bestemmelser om, hvordan de heri fastsatte rettigheder skal gennemføres. Disse nærmere bestemmelser henhører derfor under medlemsstaternes interne retsorden i henhold til princippet om, at disse frit kan anvende deres egne processuelle regler, forudsat at de overholder ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet.

Med hensyn til effektivitetsprincippet må de bestemmelser, der er fastsat i national ret, ikke være til skade for formålet med disse direktiver. Forpligtelsen til at informere mistænkte og tiltalte om retten til tolkning og oversættelse har imidlertid afgørende betydning for den faktiske sikring af disse rettigheder. Uden denne information kan den berørte person nemlig ikke anses for at være bekendt med disse rettigheder og deres rækkevidde eller kræve, at de overholdes. Hvis det kræves, at den berørte person i en straffesag, der foregår på et sprog, som den pågældende ikke taler eller forstår, inden for en bestemt frist skal gøre gældende, at vedkommende ikke er blevet oplyst om retten til tolkning og oversættelse, idet adgangen hertil ellers prækluderes, vil det således gøre retten til information indholdsløs og derved rejse tvivl om denne persons ret til en retfærdig rettergang og til respekt for retten til forsvar. Der må drages en tilsvarende konklusion for så vidt angår retten til tolkning og oversættelse, når den berørte person ikke er blevet underrettet om disse rettigheder og deres rækkevidde.

Selv om den berørte person faktisk har modtaget en sådan information i rette tid, er det i øvrigt også et krav, at den pågældende er bekendt med det omhandlede væsentlige dokument og dets indhold og med de hertil knyttede virkninger, for at vedkommende kan påberåbe sig en tilsidesættelse af sin ret til oversættelse af dette dokument eller sin ret til tolkebistand ved dets udfærdigelse.

Det vil som følge heraf være til skade for effektivitetsprincippet, hvis den frist, inden for hvilken det ifølge en processuel national bestemmelse er muligt at påberåbe sig en tilsidesættelse af de rettigheder, der følger af direktiv 2010/64 og 2012/13, begynder at løbe, endnu inden den berørte person er blevet underrettet dels om sin ret til tolkning og oversættelse samt rækkevidden heraf, dels om det omhandlede væsentlige dokument og dets indhold samt de hertil knyttede virkninger på et sprog, som vedkommende taler eller forstår.

XI. Retligt samarbejde i civilretlige sager

1. Forordning nr. 44/2001 om kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område og handelsspørgsmål

Dom af 20. juni 2022 (Store Afdeling), London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association (C-700/20, [EU:C:2022:488](#))

»Præjudiciel forelæggelse – samarbejde på det civil- og handelsretlige område – forordning (EF) nr. 44/2001 – anerkendelse af en retsafgørelse truffet i en anden medlemsstat – grunde til at afslå anerkendelse – artikel 34, nr. 3) – afgørelse, der er uforenelig med en retsafgørelse, der tidligere er truffet mellem de samme parter i den medlemsstat, som anmodningen rettes til – betingelser – spørgsmålet, om den tidligere trufne afgørelse, der gengiver indholdet af en voldgiftsafgørelse, er i overensstemmelse med bestemmelserne i og de grundlæggende formål med forordning (EF) nr. 44/2001 – artikel 34, nr. 1) – anerkendelse, der åbenbart vil stride mod grundlæggende retsprincipper i den medlemsstat, som anmodningen rettes til – betingelser«

Som følge af olietankskibet Prestiges forlis ud for de spanske kyster i 2002, der forårsagede betydelige miljøskader, blev der i Spanien indledt en straffesag mod bl.a. dette fartøjs skibsfører.

Inden for rammerne af denne straffesag blev der anlagt civile søgsmål af flere juridiske personer, herunder den spanske stat, mod Prestiges skibsfører, fartøjets ejere og London P&I Club, den gensidige forsikringsforening, der var ansvarsforsikringsselskabet for fartøjet og dets ejere. Alle disse sagsøgte blev fundet civilretligt ansvarlige af de spanske domstole. Ved fuldbyrdelsesafgørelse af 1. marts 2019 fastsatte Audiencia Provincial de A Coruña (den regionale domstol i La Coruña, Spanien) de beløb, som hver af sagsøgerne, herunder den spanske stat, kunne kræve af de respektive sagsøgte.

Efter anlæggelsen af de nævnte civile søgsmål ved de spanske domstole indledte London P&I Club en voldgiftssag i Det Forenede Kongerige med påstand om, at det skulle fastslås, at Kongeriget Spanien i henhold til voldgiftsklausulen i den forsikringsaftale, der var indgået med ejerne af Prestige, skulle gøre sine krav gældende inden for rammerne af denne voldgiftssag i stedet for i Spanien, og at London P&I Club under alle omstændigheder ikke hæftede over for den spanske stat. Det fremgik nemlig af forsikringsaftalen, at den forsikrede i henhold til klausulen »pay to be paid« først skulle have betalt den skyldige skadeserstatning til den skadelidte, før beløbet kunne inddrives hos forsikringsgiver. Voldgiftsretten tog denne påstand til følge og fastslog, at engelsk ret fandt anvendelse på forsikringsaftalen. Efter at London P&I Club havde indbragt sagen for High Court of Justice ²⁴⁴ i henhold til den nationale lov om voldgift ²⁴⁵, gav denne ret den 22. oktober 2013 tilladelse til fuldbyrdelse af voldgiftsafgørelsen og afsagde samme dag en dom, der gengav indholdet af denne voldgiftsafgørelse. Appellen iværksat til prøvelse af denne tilladelse af Kongeriget Spanien blev forkastet.

²⁴⁴ Arbitration Act 1996 (lov om voldgift af 1996).

²⁴⁵ High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court) (ret i første instans (England og Wales) (handelssager), Det Forenede Kongerige (herefter »High Court of Justice«).

Kongeriget Spanien anmodede efterfølgende om og opnåede anerkendelse i Det Forenede Kongerige på grundlag af artikel 33 i forordning nr. 44/2001²⁴⁶ af fuldbyrdelsesafgørelsen af 1. marts 2019 truffet af den regionale domstol i La Coruña. London P&I Club iværksatte appel til prøvelse af denne anerkendelse ved High Court of Justice.

I forbindelse med en præjudiciel forelæggelse fra denne sidstnævnte ret præciserede Domstolen bl.a. betingelserne for, at en dom, der er afsagt af en ret i en medlemsstat, og som gengiver indholdet af en voldgiftsafgørelse, kan udgøre en retsafgørelse som omhandlet i artikel 34, nr. 3), i forordning nr. 44/2001²⁴⁷, der kan være til hinder for anerkendelse i denne medlemsstat af en retsafgørelse truffet af en ret i en anden medlemsstat.

Domstolens bemærkninger

Domstolen fastslog, en dom, der gengiver indholdet af en voldgiftsafgørelse, er omfattet af den udelukkelse af voldgift, der er fastsat i forordning nr. 44/2001²⁴⁸, og er ikke omfattet af den gensidige anerkendelse mellem medlemsstaterne og kan ikke bevæge sig inden for EU's retlige område i overensstemmelse med bestemmelserne i nævnte forordning

Ikke desto mindre kan en sådan dom udgøre en retsafgørelse som omhandlet i samme forordnings artikel 34, nr. 3), der kan være til hinder for anerkendelse i den medlemsstat, hvor dommen er blevet afsagt, af en retsafgørelse, der er truffet af en ret i en anden medlemsstat, såfremt denne retsafgørelse er uforenelig med denne dom. Begrebet »retsafgørelse« er nemlig genstand for en bred definition i forordning nr. 44/2001. Derudover forfølger artikel 34, nr. 3), i denne forordning nr. 44/2001 et specifikt formål, nemlig at beskytte integriteten af en medlemsstats interne retsorden og at sikre, at medlemsstatens retstilstand ikke forstyrres af forpligtelsen til at anerkende en dom fra en anden medlemsstat, som er uforenelig med en retsafgørelse truffet mellem de samme parter af denne medlemsstats egne retter.

Det forholder sig imidlertid anderledes i det tilfælde, hvor den voldgiftsafgørelse, hvis ordlyd er gengivet i den nævnte dom, er blevet afsagt under omstændigheder, der ikke ville have gjort det muligt – i overensstemmelse med bestemmelserne i og de grundlæggende formål med forordning nr. 44/2001 – at vedtage en retsafgørelse, der henhører under forordningens anvendelsesområde.

Alle de formål, der forfølges med den nævnte forordning, afspejles nemlig i de principper, der ligger til grund for det retlige samarbejde på det civilretlige område inden for EU, herunder bl.a. retssikkerheden for borgerne, god retspleje, størst mulig mindske af risikoen for parallelle retssager og gensidig tillid til retsplejen inden for EU. Den gensidige tillid til retsplejen inden for EU – på hvilken reglerne på området for anerkendelse af retsafgørelser, der er fastsat i denne forordning, baserer sig – omfatter desuden hverken afgørelser truffet af voldgiftsretter eller retsafgørelser, der gengiver førstnævnte afgørelses indhold.

Domstolen konstaterede, at indholdet af den i hovedsagen omhandlede voldgiftsafgørelse ikke kunne have været genstand for en retsafgørelse, der henhører under anvendelsesområdet for forordning nr. 44/2001, uden at tilsidesætte to grundlæggende regler heri vedrørende den relative virkning af en voldgiftsklausul indsat i en forsikringsaftale og litispendens.

²⁴⁶ Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22.12.2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (EFT 2001, L 12, s. 1).

²⁴⁷ I henhold til artikel 34, nr. 3), kan en retsafgørelse ikke anerkendes, såfremt den er uforenelig med en retsafgørelse truffet mellem de samme parter i den medlemsstat, som anmodningen rettes til.

²⁴⁸ Artikel 1, stk. 2, litra d) i forordning nr. 44/2001.

Hvad angår den relative virkning af en voldgiftsklausul indsat i en forsikringsaftale kan en værnetingsklausul, der er indgået mellem en forsikringsgiver og en forsikringstager, ikke gøres gældende over for skadelidte i forhold til den forsikrede skade, der ønsker at anlægge sag om erstatning uden for kontrakt mod forsikringsgiveren ved retten på det sted, hvor skadetilføjelsen er foregået, eller ved retten på det sted, hvor skadelidte har sin bopæl. Følgelig kan en anden ret end den, ved hvilken det direkte søgsmål allerede er anlagt, ikke erklære sig kompetent på grundlag af en sådan voldgiftsklausul med henblik på at sikre det formål, der forfølges med forordning nr. 44/2001, dvs. beskyttelsen af skadelidte i forhold til den pågældende forsikringsgiver. Formålet om beskyttelse af skadelidte ville blive bragt i fare, hvis en dom, der gengiver indholdet af en voldgiftsafgørelse, hvorved en voldgiftsret har erklæret sig kompetent på grundlag af en sådan voldgiftsklausul, der er indsat i den omhandlede forsikringsaftale, kunne anses for at være en »retsafgørelse truffet mellem de samme parter i den medlemsstat, som anmodningen rettes til«, som omhandlet i artikel 34, nr. 3), i forordning nr. 44/2001.

Hvad angår litispendens svarer omstændighederne i de to hovedsager i Spanien og i Det Forenede Kongerige, netop til en situation, hvor enhver anden ret, end den, ved hvilken sagen først er anlagt, på embeds vegne skal udsætte sagen indtil denne rets kompetence er fastslået, og dernæst, når denne kompetence er fastslået, erklære sig inkompetent til fordel for denne først ret²⁴⁹. På det tidspunkt, hvor voldgiftssagen blev indledt, verserede der allerede en sag for de spanske domstole. Denne sag involverede de samme parter, navnlig den spanske stat og London P&I Club, og de civile søgsmål, der var anlagt ved de spanske domstole, var blevet forkyndt for sidstnævnte. Disse procedurer havde endvidere samme genstand og hvilede på samme grundlag, nemlig London P&I Clubs eventuelle hæftelse over for den spanske stat. Domstolen fastslog, at det påhviler den ret, ved hvilken der er anlagt en sag med henblik på at afsige en dom, der gengiver indholdet af en voldgiftsafgørelse, at efterprøve overholdelsen af de grundlæggende bestemmelser og formål i forordning nr. 44/2001 med henblik på at forebygge en omgåelse af disse. At afslutte en voldgiftssag ved samtidig tilsidesættelse af den relative virkning af en voldgiftsklausul, der er indsat i en forsikringsaftale, og af reglerne om litispendens udgør en sådan omgåelse. Da denne efterprøvelse imidlertid ikke havde fundet sted for de pågældende retter i Det Forenede Kongerige, kunne den dom, der gengav indholdet af voldgiftsafgørelsen, ikke i tvisten i hovedsagen være til hinder for anerkendelse af en retsafgørelse, der er truffet i en anden medlemsstat.

Domstolen blev endvidere anmodet om subsidiært at tage stilling til spørgsmålet, om en hindring for anerkendelse i Det Forenede Kongerige af fuldbyrdesafgørelsen af 1. marts 2019 truffet af den regionale domstol i La Coruña under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede kunne følge af artikel 34, nr. 1), i forordning nr. 44/2001²⁵⁰. Domstolen fastslog, at denne bestemmelse ikke tillader at anerkendelse eller fuldbyrdelse af en retsafgørelse, der er truffet i en anden medlemsstat, afslås med henvisning til dens uoverensstemmelse med grundlæggende retsprincipper med den begrundelse, at den pågældende retsafgørelse tilsidesætter den retskraft, der er knyttet til en dom, der gengiver indholdet af en voldgiftsafgørelse. EU-lovgiver har nemlig ved denne forordnings artikel 34, nr. 3) og 4), udtømmende reguleret spørgsmålet om den retskraft, der knytter sig til en tidligere truffet retsafgørelse.

²⁴⁹ I overensstemmelse med artikel 27 i forordning nr. 44/2001.

²⁵⁰ I henhold til denne bestemmelse kan en retsafgørelse ikke anerkendes, såfremt en anerkendelse åbenbart vil stride mod grundlæggende retsprincipper i den medlemsstat, som anmodningen rettes til.

2. Forordning nr. 2201/2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar

Dom af 1. august 2022, MPA (Sædvanligt opholdssted – tredjeland) (C-501/20, [EU:C:2022:619](#))

»Præjudiciel forelæggelse – retligt samarbejde i civile sager – kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar – forordning (EF) nr. 2201/2003 – artikel 3, artikel 6-8 og artikel 14 – begrebet »sædvanligt opholdssted« – kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og samarbejde vedrørende underholdspligt – forordning (EF) nr. 4/2009 – artikel 3 og 7 – statsborgere i to forskellige medlemsstater, der er bosiddende i et tredjeland som kontraktansatte, der gør tjeneste ved Den Europæiske Unions delegation i dette tredjeland – fastlæggelse af kompetencen – forum necessitatis«

I 2015 flyttede to kontraktansatte ved Europa-Kommissionen, som tidligere havde boet i Guinea-Bissau, med deres mindreårige børn til Togo, fordi de skulle gøre tjeneste ved Den Europæiske Unions delegation i dette tredjeland. Da moderen er spansk statsborger og faderen portugisisk statsborger, har børnene, der er født i Spanien, både spansk og portugisisk statsborgerskab. Efter parrets samlivsophævelse i 2018 fortsatte moderen og børnene med at bo på den tidligere fælles bopæl i Togo, og faderen boede på et hotel i samme stat.

I 2019 indgav moderen en skilsmissebegæring til en spansk ret og nedlagde samtidigt påstand om fastlæggelse af ordningen for udøvelse af forældremyndigheden over og forældreansvaret for børnene og om fastsættelse af børnebidrag. Denne ret fastslog imidlertid, at den ikke havde stedlig kompetence til at behandle sagen, eftersom parterne ikke havde deres sædvanlige opholdssted i Spanien.

Efter appel iværksat af moderen besluttede Audiencia Provincial de Barcelona (den regionale domstol i Barcelona, Spanien) at forelægge Domstolen en række præjudicielle spørgsmål med henblik på, henset til ægtefællernes og deres børns særlige situation, at kunne træffe afgørelse om, hvorvidt de spanske retter havde kompetence i henhold til forordning nr. 2201/2003 ²⁵¹ og nr. 4/2009 ²⁵².

I sin dom præciserede Domstolen de elementer, der er relevante med henblik på at fastlægge parternes sædvanlige opholdssted, der er anført som kompetencekriterium i de nævnte forordninger. Domstolen specificerede ligeledes betingelserne for, at den ret, ved hvilken sagen er anlagt, kan fastslå sin kompetence til at træffe afgørelse i sager om skilsmisse, forældreansvar og underholdsbidrag, når ingen ret i en medlemsstat normalt vil have kompetence.

Domstolens bemærkninger

Begrebet ægtefællernes »sædvanlige opholdssted«, der er indeholdt i de alternative kompetenceregler, som er fastsat i artikel 3, stk. 1, litra a), i forordning nr. 2201/2003, skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning. Det er ikke alene kendetegnet ved den pågældende persons

²⁵¹ Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 af 27.11.2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000 (EUT 2003, L 338, s. 1).

²⁵² Rådets forordning (EF) nr. 4/2009 af 18.12.2008 om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og samarbejde vedrørende underholdspligt (EUT 2009, L 7, s. 1).

ønske om at etablere det sædvanlige midtpunkt for sit liv på et bestemt sted, men også ved en tilstedeværelse på den pågældende medlemsstats område, der har en tilstrækkelig grad af stabilitet. Den samme definition gælder ligeledes for begrebet »sædvanlig bopæl« i sager om underholdspligt som omhandlet i kompetencekriterierne i artikel 3, litra a) og b), i forordning nr. 4/2009, og denne skal styres af de samme principper og kendetegnes ved de samme elementer som i Haagerprotokollen om, hvilken lov der skal anvendes på underholdspligt. De pågældende ægtefællers egenskab af EU-kontraktansatte, der gør tjeneste ved en af Unionens delegationer i et tredjeland – og som i det foreliggende tilfælde hævdedes at have diplomatstatus dér – kan ikke påvirke fortolkningen af begrebet »sædvanlig opholdssted« eller »sædvanlig bopæl« som omhandlet i de ovennævnte bestemmelser.

Hvad angår barnets sædvanlige opholdssted som omhandlet i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 2201/2003 vedrørende forældreansvar udgør dette ligeledes et selvstændigt begreb. Det kræver som minimum fysisk tilstedeværelse i en given medlemsstat, der på ingen måde er af midlertidig eller lejlighedsvis karakter, og som afspejler barnets tilknytning til et socialt og familiemæssigt miljø. I denne henseende er den tilknytning, der udgøres af moderens statsborgerskab og hendes bopæl før ægteskabet i den medlemsstat, hvor den ret, ved hvilken sagen om forældreansvar er anlagt, er beliggende, ikke relevant med henblik på at anerkende denne rets kompetence, mens den omstændighed, at de mindreårige børn er født i denne medlemsstat og har statsborgerskab dér, er utilstrækkelig.

Denne fortolkning af begrebet »sædvanligt opholdssted« kan, henset til omstændighederne i den enkelte sag, føre til, at ingen ret i en medlemsstat har kompetence i medfør af de generelle kompetenceregler i forordning nr. 2201/2003 til at træffe afgørelse om en begæring om opløsning af ægteskab og i en sag om forældreansvar. I et sådant tilfælde kan forordningens artikel 7 og 14 give en ret, ved hvilken en sag er anlagt, mulighed for at anvende kompetencereglerne i national ret på begge områder, dog i et forskelligt omfang. I ægteskabssager er en sådan residualkompetence for retten i den medlemsstat, hvor sagen er anlagt, udelukket, når sagsøgte er statsborger i en anden medlemsstat, uden at dette dog er til hinder for, at retterne i sidstnævnte medlemsstat har kompetence i medfør af dennes nationale lovgivning. I sager om forældreansvar er den omstændighed, at sagsøgte er statsborger i en anden medlemsstat, derimod ikke til hinder for, at retten i den medlemsstat, hvor sagen er anlagt, fastslår, at den har kompetence.

Der gælder andre regler for sager om underholdspligt, når ingen parter i sagen har sædvanligt opholdssted i en medlemsstat. I dette tilfælde opstiller artikel 7 i forordning nr. 4/2009 fire kumulative betingelser, for at en ret i en medlemsstat undtagelsesvist kan fastslå sin kompetence på grundlag af nødvendighedsbetragtninger (*forum necessitatis*). For det første skal den ret, ved hvilken sagen er anlagt, fastslå, at ingen ret i en medlemsstat har kompetence i medfør af artikel 3-6 i forordning nr. 4/2009. For det andet skal den omhandlede tvist være nært knyttet til et tredjeland, hvilket er tilfældet, når samtlige parter har deres sædvanlige opholdssted dér. For det tredje kræver betingelsen om, at sagen ikke med rimelighed skal kunne anlægges eller føres i tredjelandet, eller skal vise sig umulig at føre dér, at adgangen til domstolsprøvelse i tredjelandet, i betragtning af den konkrete sag, retligt eller faktisk hindres, bl.a. på grund af processuelle betingelser, som fører til forskelsbehandling eller er i strid med en retfærdig rettergang. Endelig skal tvisten have en tilstrækkelig tilknytning til den medlemsstat, hvor den ret, ved hvilken sagen er anlagt, er beliggende, idet en sådan tilknytning bl.a. kan baseres på en af parternes nationalitet.

3. Forordning 2015/848 om insolvensbehandling

Dom af 24. marts 2022, Galapagos BidCo. (C-723/20, [EU:C:2022:209](#))

»Præjudiciel forelæggelse – forordning (EU) 2015/848 – insolvensbehandling – artikel 3, stk. 1 – international kompetence – flytning af centret for skyldnerens hovedinteresser til en anden medlemsstat efter indgivelse af en begæring om indledning af hovedinsolvensbehandling«

Galapagos, der er et holdingselskab med registreret hjemsted i Luxembourg, flyttede sit hovedkontor til Fareham (Det Forenede Kongerige) i juni 2019. Den 22. august 2019 indgav selskabets administratorer en begæring om indledning af insolvensbehandling til en britisk retsinstans²⁵³. Dagen efter blev disse administratorer erstattet af en ny administrator, som etablerede et kontor for Galapagos i Düsseldorf (Tyskland) og forgæves forsøgte at trække denne begæring tilbage.

Herefter indgav Galapagos en anden begæring om indledning af insolvensbehandling af selskabet, denne gang til Amtsgericht Düsseldorf (byretten i Düsseldorf, Tyskland), der blev afvist fra realitetsbehandling med den begrundelse, at Amtsgericht Düsseldorf savnede international kompetence. Samme ret blev forelagt endnu en begæring om indledning af insolvensbehandling, denne gang indgivet af to andre selskaber, der var kreditorer i Galapagos. I forbindelse med sidstnævnte begæring udpegede Amtsgericht Düsseldorf en midlertidig kurator og anordnede foreløbige forholdsregler, idet den fandt, at centret for Galapagos' hovedinteresser på tidspunktet for indgivelsen af begæringen befandt sig i Düsseldorf.

Galapagos BidCo., der både er et datterselskab af og kreditor i Galapagos, iværksatte en omgående kære ved Landgericht Düsseldorf (den regionale appeldomstol i Düsseldorf, Tyskland) med påstand om ophævelse af Amtsgericht Düsseldorfs kendelse med den begrundelse, at den tyske ret ikke havde international kompetence. Efter at dette retsmiddel var blevet afvist, indbragte Galapagos BidCo. sagen for Bundesgerichtshof (forbundsdomstol, Tyskland), som var den forelæggende ret.

Den forelæggende ret anførte, at udfaldet af den sag, der var indbragt for den, afhang af fortolkningen af forordning 2015/848²⁵⁴ og navnlig af den artikel heri, som omhandler reglerne for den internationale kompetence for medlemsstaternes retter til at behandle insolvenssager²⁵⁵. Den forelæggende ret ønskede under henvisning til, at den britiske ret på tidspunktet for den præjudicielle forelæggelse endnu ikke havde truffet afgørelse vedrørende den første begæring, bl.a. oplyst, om den ret i en medlemsstat, til hvilken en begæring om indledning af hovedinsolvensbehandling først er blevet indgivet, bevarer sin enekompetence i tilfælde af flytning af centret for skyldnerens hovedinteresser til en anden medlemsstat efter indgivelsen af denne begæring, men før denne ret har truffet afgørelse om begæringen.

Domstolen fortolkede i dommen forordning 2015/848 således, at en ret i en medlemsstat, der har modtaget en begæring om indledning af hovedinsolvensbehandling, bevarer enekompetencen til at indlede en sådan insolvensbehandling, når centret for skyldnerens hovedinteresser flyttes til en

²⁵³ I det foreliggende tilfælde High Court of Justice (England and Wales), Chancery Division (Business and Property Courts, Insolvency and Companies list) (ret i første instans (England og Wales), afdelingen for handelsretlige sager mv. (retterne for handel og ejendomsrettigheder, insolvens- og selskabsregistret), Det Forenede Kongerige).

²⁵⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/848 af 20.5.2015 om insolvensbehandling (EUT 2015, L 141, s. 19).

²⁵⁵ Artikel 3, stk. 1, i forordning 2015/848. Denne bestemmelse fastsætter i det væsentlige, at de retter, der har kompetence til at indlede hovedinsolvensbehandling, er retterne i den medlemsstat, på hvis område centret for skyldnerens hovedinteresser befinder sig.

anden medlemsstat efter indgivelsen af denne begæring, men før denne ret har truffet afgørelse om begæringen. For så vidt som forordningen fortsat finder anvendelse på den første begæring, kan en ret i en anden medlemsstat, som senere har modtaget en begæring indgivet med samme formål, således principielt ikke erklære sig kompetent til at indlede hovedinsolvensbehandling, så længe den første ret ikke har truffet afgørelse og erklæret, at den savner kompetence.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede indledningsvis med hensyn til den internationale kompetence for medlemsstaternes retter til at behandle insolvenssager, at forordning 2015/848, der fandt anvendelse i sagen, i den samme affattelse forfølger det samme formål som den tidligere forordning, forordning nr. 1346/2000 ²⁵⁶. Følgelig er Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af de regler om international kompetence, der er fastsat ved forordning nr. 1346/2000, fortsat relevant for fortolkningen af den tilsvarende artikel i forordning 2015/848, som den præjudicielle forelæggelse vedrørte.

Den enekompetence, som disse forordninger giver retterne i den medlemsstat, på hvis område centret for skyldnerens hovedinteresser befinder sig, forbliver således hos disse retter, når skyldneren flytter centret for sine hovedinteresser til en anden medlemsstat, efter indgivelsen af begæringen, men før der er truffet afgørelse om indledning af insolvensbehandlingen. Domstolen nåede frem til denne konstatering under henvisning til de betragtninger, der er angivet i dens tidligere praksis ²⁵⁷.

Herefter undersøgte Domstolen konsekvenserne af, at den ret i en medlemsstat, for hvilken sagen først er blevet indbragt, bevarer sin kompetence, for kompetencen for retterne i en anden medlemsstat til at behandle yderligere begæringer om indledning af hovedinsolvensbehandling. Den konstaterede, at det fremgår af forordning 2015/848, at der kun kan indledes en enkelt hovedinsolvensbehandling, og at denne har virkning i alle de medlemsstater, hvor denne forordning finder anvendelse. Desuden tilkommer det den ret, for hvilken sagen først er blevet indbragt, på eget initiativ at prøve sin kompetence og med henblik herpå undersøge, om centret for skyldnerens hovedinteresser befinder sig i den medlemsstat, som denne ret hører under. Når denne efterprøvelse viser, at dette ikke er tilfældet, skal den ret, for hvilken sagen først er blevet indbragt, ikke indlede en hovedinsolvensbehandling. Hvis efterprøvelsen derimod bekræfter, at denne ret har kompetence, skal enhver afgørelse om indledning af insolvensbehandling, der træffes af denne ret, i overensstemmelse med princippet om gensidig tillid anerkendes i alle øvrige medlemsstater fra det tidspunkt, hvor den får virkning i den medlemsstat, hvor insolvensbehandlingen er indledt. Følgelig kan retterne i disse øvrige medlemsstater principielt ikke erklære sig kompetente til at indlede en sådan insolvensbehandling, så længe den første ret ikke har truffet afgørelse og erklæret, at den savner kompetence.

Når den ret, for hvilken sagen først er blevet indbragt, er en britisk ret, kræver forordning 2015/848 imidlertid ikke længere – såfremt denne ret på datoen for udløbet af den overgangsperiode, der er fastsat i aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab ²⁵⁸, endnu ikke havde truffet afgørelse i

²⁵⁶ Rådets forordning (EF) nr. 1346/2000 af 29.5.2000, om insolvensbehandling (EFT 2000, L 160, s. 1), der blev ophævet ved forordning 2015/848.

²⁵⁷ Dom af 17.1.2006, *Staubitz-Schreiber* (C-1/04, [EU:C:2006:39](#)).

²⁵⁸ EUT 2020, L 29, s. 7.

sagen – at en ret i en medlemsstat, på hvis område centret for Galapagos' hovedinteresser måtte befinde sig, afholder sig fra at erklære sig kompetent til at indlede en sådan insolvensbehandling.

1. Misbrug af en dominerende stilling (artikel 102 TEUF) ²⁶⁰

Dom af 12. maj 2022, Servizio Elettrico Nazionale m.fl. (C-377/20, [EU:C:2022:379](#))

»Præjudiciel forelæggelse – konkurrence – dominerende stilling – misbrug – artikel 102 TEUF – virkningen af en praksis på forbrugernes velfærd og på markedets struktur – praksis bestående i et ekskluderende misbrug – praksissens egnethed til at skabe en fortrængende virkning – anvendelse af andre midler end dem, der falder ind under konkurrence på ydelser – umuligt for en hypotetisk konkurrent, der er lige så effektiv, at kopiere praksissen – spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en konkurrencebegrænsende hensigt – åbning af elektricitetsmarkedet for konkurrence – overførsel af forretningsmæssigt følsomme oplysninger inden for en selskabskoncern med henblik på at bevare en dominerende stilling, der er arvet fra et lovbestemt monopol, på et marked – tilregnelser til moderselskabet af datterselskabets adfærd«

Sagen indgik i en sammenhæng med den gradvise liberalisering af markedet for salg af elektricitet i Italien.

Selv om alle brugere af det italienske elektricitetsnet, herunder husholdninger og små og mellemstore virksomheder, siden den 1. juli 2007 har kunnet vælge deres leverandør, blev der i første omgang anlagt en sondring mellem de kunder, der kunne vælge en leverandør på det frie marked, og kunderne på det beskyttede marked, der udgjordes af privatpersoner og små virksomheder, som vedblev med at være omfattet af en reguleret ordning, nemlig servizio di maggior tutela (tjenesten med øget beskyttelse), der bl.a. indebar en særlige prisbeskyttelse. Det var først i anden omgang, at disse sidstnævnte kunder fik tilladelse til at deltage på det frie marked.

Med henblik på denne liberalisering af markedet blev ENEL – som er en virksomhed, der indtil da var vertikalt integreret og havde monopol på elektricitetsproduktion i Italien og distribuerede elektricitet – underkastet en proces til opsplitning af distributions- og salgsaktiviteterne samt mærker (unbundling). Efter afslutningen af denne procedure blev de forskellige etaper af distributionsprocessen tildelt adskilte datterselskaber. E-Distribuzione fik således overdraget distributionstjenesten, Enel Energia fik ansvaret for levering af elektricitet på det frie marked, og Servizio Elettrico Nazionale (herefter »SEN«) blev tildelt forvaltningen af tjenesten med øget beskyttelse.

Efter at Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (den italienske konkurrencemyndighed), i sin egenskab af national konkurrencemyndighed, havde gennemført en undersøgelse, vedtog denne myndighed den 20. december 2018 en afgørelse, hvorved den konstaterede, at SEN og Enel Energia, koordineret af deres moderselskab, ENEL, havde gjort sig skyldige i fra januar 2012 til maj 2017 i strid med artikel 102 TEUF at misbruge deres dominerende stilling, og pålagde følgelig disse selskaber in solidum en bøde på mere end 93 mio. EUR. Den anfægtede adfærd bestod i iværksættelsen af en ekskluderende strategi med det formål at overføre kunderne hos SEN – den historiske forvalter af det beskyttede marked – til Enel Energia, der opererer på det frie marked, med henblik på at imødegå

²⁵⁹ Dom af 22.3.2022, **Nordzucker m.fl.** (C-151/20, [EU:C:2022:203](#)), bør også nævnes under denne overskrift. Denne dom er omtalt i afsnit III.2. »Ne bis in idem-princippet«.

²⁶⁰ Dom af 22.3.2022, **bpost** (C-117/20, [EU:C:2022:202](#)), bør også nævnes under denne overskrift. Denne dom er omtalt i afsnit III.2. »Ne bis in idem-princippet«.

risikoen for et massivt tab af kunder fra SEN's kundekreds til nye leverandører ved den senere åbning af det pågældende marked for konkurrence. Ifølge den italienske konkurrencemyndigheds afgørelse blev kunderne på det beskyttede marked i dette øjemed bl.a. anmodet af SEN om at give deres samtykke til at modtage forretningstilbud vedrørende det frie marked på ulige vilkår for ENEL-koncernens konkurrenters tilbud.

Bødens beløb blev nedsat til ca. 27,5 mio. EUR til fuldbyrdelse af de retsafgørelser, der blev afsagt i første instans i de sager, som ENEL og denne virksomheds to datterselskaber havde anlagt til prøvelse af den italienske konkurrencemyndigheds afgørelse. Disse samme selskaber iværksatte appel ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), og denne ret forelagde Domstolen en række spørgsmål vedrørende fortolkningen og anvendelsen af artikel 102 TEUF med hensyn til ekskluderende praksisser.

Domstolen fremkom med sin dom med en række præciseringer af de betingelser, hvorunder en virksomheds adfærd, på grundlag af sine konkurrencebegrænsende virkninger, kan anses for at udgøre et misbrug af en dominerende stilling, når en sådan adfærd hviler på udnyttelse af ressourcer eller midler, der er kendetegnende for det at indtage en sådan stilling, i en sammenhæng med liberalisering af et marked. Domstolen afgrænsede i denne anledning de relevante bedømmelseskriterier og rækkevidden af den bevisbyrde, der påhviler den pågældende nationale konkurrencemyndighed, som har vedtaget en afgørelse på grundlag af artikel 102 TEUF.

Domstolens bemærkninger

Domstolen besvarede de spørgsmål, der angik den med artikel 102 TEUF beskyttede interesse, og den præciserede i første række de omstændigheder, der er kendetegnende for et misbrug af en dominerende stilling. I den anledning bemærkede den for det første, at forbrugernes velfærd, såvel forbrugerne i mellemløbet som de endelige forbrugere, skal anses for at udgøre det endelige formål, der begrunder konkurrencerettens indgreb for at bekæmpe et misbrug af en dominerende stilling på det indre marked eller på en væsentlig del af dette. En konkurrencemyndighed har således løftet den bevisbyrde, der påhviler den, hvis den godtgør, at en praksis hos en virksomhed med en dominerende stilling kan skade en effektiv konkurrencestruktur ved anvendelse af andre ressourcer eller metoder end dem, der regulerer en normal konkurrence, uden at det er nødvendigt for denne myndighed at godtgøre, at den nævnte praksis desuden er egnet til at påføre forbrugerne direkte skade. Den pågældende dominerende virksomhed kan ikke desto mindre undgå forbuddet i artikel 102 TEUF ved at godtgøre, at den fortrængende virkning, der kan følge af den omhandlede praksis, opvejes eller endog overvindes af positive virkninger for forbrugerne.

For det andet påpegede Domstolen, at det kun kan fastslås, at en adfærd fra en virksomhed i en dominerende stilling har karakter af misbrug, på betingelse af, at det påvises, at denne adfærd er egnet til at begrænse konkurrencen, og i den konkrete sag at have de foreholdte udelukkelsesvirkninger. Derimod kræver denne kvalificering ikke, at det påvises, at det resultat, der tilsigtes med en sådan adfærd – at fortrænge konkurrenter fra det pågældende marked – er blevet nået. Det bevis, som en dominerende virksomhed har fremlagt for, at der ikke foreligger konkrete fortrængende virkninger, kan under disse betingelser ikke i sig selv anses for tilstrækkeligt til at udelukke anvendelsen af artikel 102 TEUF. Dette forhold kan derimod udgøre et indicium for, at den pågældende adfærd ikke er egnet til at have de hævdede fortrængende virkninger, forudsat at det understøttes af andre beviser til påvisning af denne manglende egnethed.

Hvad angik den tvivl, som den nationale ret nærede om, hvorvidt der skulle tages hensyn til den pågældende virksomheds eventuelle hensigt, anførte Domstolen i anden række, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en praksis bestående i et ekskluderende misbrug fra en virksomhed, der indtager en dominerende stilling, skal vurderes på grundlag af, hvorvidt denne praksis er egnet til at have konkurrencebegrænsende virkninger. Det følger heraf, at en konkurrencemyndighed ikke er forpligtet til at bevise, at den pågældende virksomhed har haft til hensigt at fortrænge sine konkurrenter ved at anvende andre midler eller ressourcer end dem, der regulerer konkurrence på ydelser. Domstolen præciserede dog, at et bevis for en sådan hensigt imidlertid udgør en faktisk

omstændighed, som kan tages i betragtning med henblik på at fastslå et misbrug af en dominerende stilling.

Domstolen fremkom i tredje række med de fortolkningslementer, som den nationale ret havde anmodet om med henblik på anvendelsen af artikel 102 TEUF, for, blandt de praksisser, der gennemføres af en virksomhed med en dominerende stilling, og som hviler på en lovlig udnyttelse uden for konkurrenceretten af ressourcer eller midler, der er kendetegnende for det at indtage en sådan stilling, at sondre mellem dem, der kan undtages fra forbuddet i denne artikel, i det omfang de falder ind under en normal konkurrence, og dem, der derimod må anses for »misbrug« i denne bestemmelses forstand.

Domstolen bemærkede i denne forbindelse indledningsvis, at for at disse praksisser kan have karakter af misbrug, kræves det, at de har været egnede til at skabe de fortrængende virkninger, som er beskrevet i den anfægtede afgørelse. Ganske vist kan virksomheder med en dominerende stilling – uafhængigt af årsagerne til en sådan stilling – forsvare sig mod deres konkurrenter, men de skal dog gøre dette alene ved hjælp af midler, der falder ind under en »normal« konkurrence, dvs. baseret på ydelser. En praksis, der ikke kan følges af en hypotetisk og lige så effektiv konkurrent på det pågældende marked, fordi den hviler på udnyttelse af ressourcer eller midler, der er kendetegnende for det at indtage en dominerende stilling, kan imidlertid ikke anses for at falde ind under en konkurrence på ydelser. Under disse omstændigheder forholder det sig således, at når en virksomhed mister et lovbestemt monopol, som den tidligere havde på et marked, skal den under hele liberaliseringsfasen for dette marked afstå fra at anvende midler, som den rådede over i henhold til sit tidligere monopol, og som derfor ikke står til rådighed for dens konkurrenter, for på anden måde end ved sin egen dygtighed at bevare en dominerende stilling på det pågældende nyligt liberaliserede marked.

Når dette er sagt, kan en sådan praksis ikke desto mindre undtages fra forbuddet i artikel 102 TEUF, såfremt den pågældende dominerende virksomhed godtgør, at denne praksis enten var objektivt begrundet i omstændigheder, der lå uden for virksomhedens kontrol, og var forholdsmæssig i forhold til denne begrundelse, eller blev opvejet, eller endog overvundet, af effektivitetsfordele, som ligeledes er til gavn for forbrugerne.

I fjerde og sidste række anmodede den nationale ret Domstolen om at præcisere betingelserne for at holde et moderselskab ansvarligt for et datterselskabs adfærd, og Domstolen fastslog, at når en dominerende stilling udnyttes på en måde, der er udtryk for misbrug, af et eller flere datterselskaber, der tilhører en økonomisk enhed, er eksistensen af denne enhed tilstrækkelig til at fastslå, at moderselskabet også er ansvarligt for dette misbrug. En sådan enhed må formodes at foreligge, hvis moderselskabet på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, direkte eller indirekte, i det mindste ejede næsten hele selskabskapitalen i disse datterselskaber. Under sådanne omstændigheder er konkurrencemyndigheden ikke forpligtet til at fremlægge noget yderligere bevis herfor, medmindre moderselskabet godtgør, at det trods besiddelsen af en sådan procentdel af selskabskapitalen ikke havde beføjelse til at fastlægge sine datterselskabers adfærd, idet disse handlede selvstændigt.

2. Statsstøtte

Dom af 25. januar 2022 (Store Afdeling), Kommissionen mod European Food m.fl. (C-638/19 P, [EU:C:2022:50](#))

»Appel – statsstøtte – artikel 107 TEUF og 108 TEUF – bilateral investeringsaftale – voldgiftsklausul – Rumænien – tiltrædelse af Den Europæiske Union – ophævelse af en skattemæssig incitamentsordning inden tiltrædelsen – voldgiftskendelse om tilkendelse af erstatning og renter efter tiltrædelsen – afgørelse fra Europa-Kommissionen, hvorefter denne udbetaling udgør en statsstøtte, der er uforenelig med det indre marked og anordnes tilbagesøgt – Kommissionens kompetence – tidsmæssig anvendelse af EU-retten – fastlæggelse af det tidspunkt, hvor retten til at modtage støtten overdrages til støttemodtageren – artikel 19 TEU – artikel 267 TEUF og 344 TEUF – EU-rettens autonomi«

Den 29. maj 2002 indgik Kongeriget Sverige og Rumænien en bilateral investeringsaftale om gensidig fremme og beskyttelse af investeringer (herefter »investeringsaftalen«), som i artikel 2, stk. 3, bestemmer, at hver af de kontraherende parter til enhver tid skal sikre en rimelig og retfærdig behandling af investeringer, der foretages af den anden kontraherende parts investorer. Investeringsaftalen fastsætter endvidere, at tvister mellem investorer og lande, der har undertegnet aftalen, skal afgøres af en voldgiftsret.

I 2005 ophævede den rumænske regering i forbindelse med forhandlingerne om tiltrædelse af Den Europæiske Union en national skattemæssig incitamentsordning for investorer i ugunstigt stillede regioner (herefter »den skattemæssige incitamentsordning«).

Idet de var af den opfattelse, at Rumænien ved at ophæve den skattemæssige incitamentsordning havde tilsidesat pligten til at sikre en retfærdig og rimelig behandling af deres investeringer i henhold til investeringsaftalen, anmodede flere svenske investorer om oprettelse af en voldgiftsret med henblik på at opnå erstatning for det forvoldte tab. Ved voldgiftskendelse af 11. december 2013 pålagde denne voldgiftsret Rumænien at betale et beløb på ca. 178 mio. EUR i skadeserstatning til de nævnte investorer.

På trods af forskellige henvisninger fra Europa-Kommissionen om nødvendigheden af at overholde de gældende regler og procedurer på statsstøtteområdet i disse akter, udbetalte de rumænske myndigheder den af voldgiftsretten tildelte erstatning til de svenske investorer.

Ved afgørelse af 30. marts 2015 (herefter »den omtvistede afgørelse«) ²⁶¹ kvalificerede Kommissionen udbetalingen af denne erstatning som statsstøtte, som er uforenelig med det indre marked, forbød gennemførelsen heraf og anordnede tilbagesøgning af de allerede udbetalte beløb.

Idet der var anlagt flere sager for Retten, annullerede denne instans den nævnte afgørelse ²⁶² med den begrundelse i det væsentlige, at Kommissionen med tilbagevirkende kraft havde anvendt sine kompetencer på omstændigheder, der ligger forud for Rumæniens tiltrædelse af Unionen den 1. januar 2007. Retten havde således taget udgangspunkt i den forudsætning, at den omhandlede støtte var blevet ydet af Rumænien på tidspunktet for ophævelsen af den skattemæssige incitamentsordning, dvs. i 2005.

²⁶¹ Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1470 af 30.3.2015 om statsstøtte SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) gennemført af Rumænien – Voldgiftskendelse i Micula mod Rumænien af 11.12.2013 (EUT 2015, L 232, s. 43).

²⁶² Dom af 18.6.2019, **European Food m.fl. mod Kommissionen** (T-624/15, T-694/15 og T-704/15, [EU:T:2019:423](#)).

Efter appel ophævede Domstolen (Store Afdeling) Rettens dom, bekræftede Kommissionens kompetence til at vedtage den omtvistede afgørelse og hjemviste sagen til Retten med henblik på, at denne træffer afgørelse om de anbringender og argumenter, der er blevet gjort gældende for den, vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt denne afgørelse er velbegrundet.

Domstolens bemærkninger

Da Kommissionen har fået kompetence til i medfør af artikel 108 TEUF at foretage kontrol af de foranstaltninger, som Rumænien har truffet fra tidspunktet for denne medlemsstats tiltrædelse af Unionen, bemærkede Domstolen, at statsstøtten som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF skal anses for at være ydet på det tidspunkt, hvor støttemodtageren har opnået ret til at modtage støtten i henhold til den gældende nationale ordning. Den afgørende faktor med henblik på at fastslå dette tidspunkt er støttemodtagernes erhvervelse af en sikker ret til at modtage den og statens tilsvarende forpligtelse til at yde denne støtte. Det er nemlig på dette tidspunkt, at en sådan foranstaltning kan medføre en konkurrencefordrejning, der kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.

I det foreliggende tilfælde fastslog Domstolen, at selv om retten til den erstatning, som blev tilkendt for det tab, som de svenske investorer hævdede at have lidt, udsprang af Rumæniens ophævelse af den pågældende skattemæssige incitamentsordning, hvilket angiveligt var i strid med investeringsaftalen, blev denne ret først indrømmet ved voldgiftskendelsen af 11. december 2013, som ikke blot fastslog eksistensen af en sådan ret, men ligeledes kvantificerede størrelsen heraf. Det var nemlig først efter afslutningen af voldgiftssagen, at disse investorer kunne opnå den faktiske udbetaling af erstatningen, selv om denne havde til formål delvis at erstatte det tab, som de hævdede at have lidt i en periode, der lå forud for Rumæniens tiltrædelse af Unionen.

Henset til den omstændighed, at den pågældende støtteforanstaltning blev ydet efter Rumæniens tiltrædelse af Unionen, begik Retten således en retlig fejl, da den fastslog, at Kommissionen ikke havde tidsmæssig kompetence til at vedtage den omtvistede afgørelse i henhold til artikel 108 TEUF.

Domstolen præciserede, at spørgsmålet om, hvorvidt den erstatning, der blev tilkendt ved voldgiftskendelsen, kunne udgøre »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, lå uden for Domstolens kompetence inden for rammerne af appellen, for så vidt som dette ikke var blevet undersøgt af Retten. Når dette er sagt, kunne Kommissionens kompetence i henhold til artikel 108 TEUF under ingen omstændigheder afhænge af udfaldet af undersøgelsen af dette spørgsmål, eftersom Kommissionens forebyggende kontrol i henhold til denne bestemmelse bl.a. havde til formål at afgøre, om den pågældende erstatning udgjorde statsstøtte eller ej.

Endelig fastslog Domstolen, at Retten ligeledes begik en retlig fejl, da den fastslog, at Domstolens Achmea-dom ²⁶³ var irrelevant i det foreliggende tilfælde.

I Achmea-dommen fastslog Domstolen, at artikel 267 TEUF og 344 TEUF er til hinder for en international aftale indgået mellem to medlemsstater, hvorefter en investor i en af disse medlemsstater i tilfælde af en tvist vedrørende investeringer i den anden medlemsstat kan anlægge sag mod sidstnævnte medlemsstat ved en voldgiftsret, hvis kompetence denne medlemsstat har forpligtet sig til at acceptere. Med indgåelsen af en sådan aftale giver medlemsstaterne nemlig deres samtykke til, at tvister, der kan vedrøre anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, undtages fra deres egne domstoles kompetence og følgerig fra den ordning med adgang til domstolsprøvelse, som

²⁶³ Dom af 6.3.2018, *Achmea* (C-284/16, [EU:C:2018:158](#)).

artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU pålægger dem at tilvejebringe på de områder, der er omfattet af EU-retten.

I det foreliggende tilfælde var det imidlertid ubestridt, at den af de svenske investorer krævede erstatning ligeledes vedrørte skader, der angiveligt var lidt efter Rumæniens tiltrædelse af Unionen, fra hvilket tidspunkt EU-retten, bl.a. artikel 107 TEUF og 108 TEUF, fandt anvendelse på denne medlemsstat. For så vidt kunne den tvist, der blev indbragt for voldgiftsretten, ikke anses for i alle enkeltheder at være begrænset til en periode, hvor Rumænien, idet denne stat endnu ikke var tiltrådt Unionen, endnu ikke var bundet af de regler og principper, der følger af Achmea-dommen. Det var endvidere ubestridt, at den voldgiftsret, som denne tvist blev indbragt for, ikke henhørte under Unionens retlige system, idet den ikke indgik i den ordning med adgang til domstolsprøvelse, som artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU pålægger medlemsstaterne at tilvejebringe på de områder, der er omfattet af EU-retten.

Under disse omstændigheder havde det af Rumænien afgivne samtykke til anvendelsen af den i investeringsaftalen fastsatte voldgiftsordning mistet ethvert indhold som følge af den pågældende medlemsstats tiltrædelse af Unionen.

Henset til samtlige disse betragtninger ophævede Domstolen den appellerede dom og hjemviste sagen til Retten med henblik på, at denne træffer afgørelse om de anbringender og argumenter, der er blevet gjort gældende for den, vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt den omtvistede afgørelse er velbegrundet, navnlig spørgsmålet om, hvorvidt den heri omhandlede foranstaltning materielt set opfylder de betingelser, der er fastsat i artikel 107, stk. 1, TEUF ²⁶⁴.

Dom af 8. november 2022 (Store Afdeling), Fiat Chrysler Finance Europe mod Kommissionen (C-885/19 P og C-898/19 P, [EU:C:2022:859](#))

»Appel – statsstøtte – støtte iværksat af Storhertugdømmet Luxembourg – afgørelse, hvorved en støtte erklæres uforenelig med det indre marked og ulovlig og kræves tilbagesøgt – skatteafgørelse (tax ruling) – fordel – selektivitet – armslængdeprincippet – referenceramme – gældende national ret – beskatning, der betegnes som »normal««

Fiat Chrysler Finance Europe, tidligere Fiat Finance and Trade Ltd (herefter »FFT«), er en del af bilkoncernen Fiat/Chrysler og leverer likviditets- og finansieringstjenester til denne koncerns selskaber, der er etableret i Europa. Eftersom FFT havde sit hjemsted i Luxembourg, havde selskabet anmodet de luxembourgske skattemyndigheder om en godkendelse af en aftale om koncerninterne afregningspriser. På grundlag af denne anmodning vedtog de luxembourgske myndigheder en forhåndsafgørelse, hvorved de erklærede metoden til fastsættelse af vederlaget til FFT, som integreret selskab, for de tjenesteydelser, der blev leveret til andre selskaber i Fiat/Chrysler-koncernen, for gyldig, hvilket gav FFT mulighed for årligt at fastlægge sit skattepligtige overskud i medfør af selskabsskatten i Storhertugdømmet Luxembourg.

²⁶⁴ Se også kendelse af 21.9.2022, **Romatsa** (C-333/19, [EU:C:2022:749](#)), hvori Domstolen blev anmodet om en præjudiciel afgørelse om rækkevidden af den samme voldgiftskendelse af 11.12.2013, som var genstand for Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1470. I denne kendelse fastslog Domstolen, at EU-retten, navnlig artikel 267 TEUF og artikel 344 TEUF, skal fortolkes således, at en ret i en medlemsstat, for hvilken der er indbragt en sag om tvangsfuldbyrdelse af den voldgiftskendelse, som er genstand for Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1470 af 30.3.2015 om statsstøtte SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) gennemført af Rumænien — Voldgiftskendelse i Micula mod Rumænien af 11.12.2013, har pligt til at se bort fra denne kendelse og kan derfor under ingen omstændigheder fuldføre denne for at gøre det muligt for adressaterne herfor at opnå den betaling af erstatning, som tilkendes hermed.

Ved afgørelse af 21. oktober 2015 ²⁶⁵ (herefter »den omtvistede afgørelse«) fandt Kommissionen, at denne skatteafgørelse udgjorde driftsstøtte, der var uforenelig med det indre marked som omhandlet i artikel 107 TEUF. Kommissionen fastslog endvidere, at Luxembourg ikke havde underrettet den om det tilhørende udkast og dermed ikke havde opfyldt den forpligtelse til at stille foranstaltningen i bero, der er fastsat artikel 108, stk. 3, TEUF. Kommissionen pålagde således tilbagesøgning af denne ulovlige støtte, der var uforenelig med det indre marked.

Luxembourg og FFT anlagde begge sag med påstand om annulation af denne afgørelse. Retten frifandt Kommissionen i disse søgsmål ²⁶⁶, og den tiltrådte navnlig Kommissionens fremgangsmåde, hvorefter anvendelsen af armslængdeprincippet med henblik på definitionen af referenceordningen er begrundet, uanset om dette princip er indarbejdet i national ret, når der foreligger en skatteordning, der forfølger en målsætning om at beskatte overskud i alle hjemmehørende selskaber, uanset om de er integrerede eller ej.

Efter at have fået indbragt to appeller, denne gang iværksat af FFT og Irland, ophævede Domstolen, Store Afdeling, Rettens dom, hvorefter den, idet den traf endelig afgørelse i tvisten, tillige annullerede den omtvistede afgørelse. Domstolen fremkom i denne sammenhæng med en række nye præciseringer med hensyn til, om skatteafgørelser, der indrømmes af medlemsstaternes skattemyndigheder, og hvorved der sker godkendelse af metoder til fastsættelse af koncerninterne afregningspriser, kan udgøre statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede indledningsvis, at undersøgelsen af betingelsen om en selektiv fordel, ved en analyse af skatteforanstaltninger i lyset af EU-statsstøttereglerne, indebærer, at det først skal afgøres, hvad der er referenceordningen, dvs. den »normale« skatteordning i den pågældende medlemsstat, og at det derefter skal godtgøres, at den omhandlede skatteforanstaltning afviger fra denne referenceordning, for så vidt som den indfører en differentiering mellem erhvervsdrivende, der i forhold til det formål, der forfølges hermed, befinder sig i sammenlignelige faktiske og retlige situationer, uden at være begrundet i arten eller den almindelige opbygning af den pågældende ordning.

Nærmere bestemt skal fastlæggelsen af referenceordningen, som skal foretages efter en kontradiktorisk drøftelse med den berørte medlemsstat, ske på grundlag af en objektiv undersøgelse af indholdet, kombinationen og de konkrete virkninger af de gældende regler i henhold til national ret, og uden for de områder, der har været genstand for en EU-retlig harmonisering, såsom direkte beskatning, skal den foretages alene på grundlag af den nationale lovgivning, der finder anvendelse i den pågældende medlemsstat. Det er nemlig den pågældende medlemsstat, som – gennem udøvelsen af sine egne beføjelser vedrørende direkte beskatning og under overholdelse af sin skattemæssige autonomi – fastlægger de grundlæggende kendetegn ved skatten, som principielt definerer det referencesystem eller den »normale« skatteordning, på grundlag af hvilken betingelsen om selektivitet skal analyseres. Dette gælder bl.a. for fastsættelsen af beskatningsgrundlaget og dets udløsende begivenhed.

Det var i lyset af disse betragtninger, at Domstolen undersøgte, om Retten ved i den foreliggende sag at tiltræde Kommissionens metode begik en retlig fejl ved fastlæggelsen af referenceordningen.

²⁶⁵ Kommissionens afgørelse (EU) 2016/2326 af 21.10.2015 om statsstøtte SA.38375 (2014/C ex 2014/NN) iværksat af Luxembourg til fordel for Fiat (EUT 2016, L 351, s. 1).

²⁶⁶ Dom af 24.9.2019, **Luxembourg og Fiat Chrysler Finance Europe mod Kommissionen** (T-755/15 og T-759/15, [EU:T:2019:670](#)).

For det første præciserede Domstolen, at spørgsmålet om, hvorvidt Retten foretog en passende afgrænsning af den relevante referenceordning og, i forlængelse heraf, foretog en korrekt anvendelse af armslængdeprincippet, er et spørgsmål om retlig kvalificering af national ret, der kan efterprøves af Domstolen under en appelsag.

For det andet fastslog Domstolen, at Kommissionen ved definitionen af referenceordningen med henblik på at afgøre, om den omhandlede skatteafgørelse gav modtageren en selektiv fordel, ikke havde foretaget en sammenligning med den skatteordning, der normalt finder anvendelse i den pågældende medlemsstat, efter en objektiv undersøgelse af indholdet, kombinationen og de konkrete virkninger af de gældende regler i henhold til denne medlemsstats nationale ret. Kommissionen anvendte således et armslængdeprincip, der adskiller sig fra det, der er fastsat i luxembourgsk ret, ved at begrænse sig til i det formål, der forfølges med den almindelige selskabsskatteordning i Luxembourg, at identificere armslængdeprincippets abstrakte udtryk og til at undersøge den omhandlede skatteafgørelse uden at tage hensyn til den måde, hvorpå dette princip konkret er indarbejdet i luxembourgsk ret, navnlig hvad angår integrerede selskaber.

Det følger heraf dels, at Retten ved at tiltræde en sådan fremgangsmåde begik en retlig fejl ved anvendelsen af artikel 107, stk. 1, TEUF, dels, at Retten ved at acceptere, at Kommissionen kunne påberåbe sig regler, som ikke var en del af luxembourgsk ret, tilsidesatte EUF-traktatens bestemmelser om Den Europæiske Unions vedtagelse af foranstaltninger til tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende direkte beskatning, og navnlig artikel 114, stk. 2, TEUF og artikel 115 TEUF.

I denne forbindelse fremhævede Domstolen indledningsvis, at i mangel af EU-retlig harmonisering på dette område henhører en eventuel fastsættelse af de metoder og kriterier, der gør det muligt at fastlægge et »armslængderesultat«, under medlemsstaternes skønsmæssige beføjelse. Det følger heraf, at det kun er de nationale bestemmelser, der er relevante for analysen af, om et antal givne transaktioner skal undersøges ud fra armslængdeprincippet og, i givet fald, om de koncerninterne afregningspriser, der udgør beskatningsgrundlaget for en enheds skattepligtige indkomst, og fordelingen af denne indkomst mellem de berørte stater afviger fra et armslængderesultat.

Dernæst bemærkede Domstolen, at Storhertugdømmet Luxembourg havde opstillet særlige regler for fastsættelsen af betalingen på armslængdevilkår for koncernfinansieringsselskaber såsom FFT, som Kommissionen imidlertid ikke tog hensyn til i forbindelse med analysen af referenceordningen og, i forlængelse heraf, af, om FFT var blevet tildelt en selektiv fordel.

Endelig præciserede Domstolen, at dommen *Belgien og Forum 187 mod Kommissionen*²⁶⁷ i modsætning til, hvad Retten anførte i første instans, ikke underbygger det synspunkt, at armslængdeprincippet finder anvendelse, når den nationale skattelovgivning tilsigter at beskatte integrerede selskaber og uafhængige selskaber på samme måde, uanset om og hvordan dette princip er indarbejdet i denne ret. I denne sag var det således ud fra de skatteregler, der var fastsat i den relevante nationale ret, dvs. belgisk ret, at Domstolen konkluderede, at der skulle gøres brug af armslængdeprincippet.

Henset til det ovenstående ophævede Domstolen den appellerede dom, den fastslog, at sagen var moden til påkendelse, traf afgørelse i denne og annullerede den omtvistede afgørelse, idet den fejl, Kommissionen havde begået ved fastlæggelsen af de regler, der rent faktisk fandt anvendelse i henhold til den relevante nationale lovgivning, og dermed ved identificeringen af den beskatning, der betegnes som »normal«, og i forhold til hvilken den omhandlede skatteafgørelse skulle vurderes,

²⁶⁷ Dom af 22.6.2006, *Belgien og Forum 187 mod Kommissionen* (C-182/03 og C-217/03, [EU:C:2006:416](#)).

bevirkede, at hele ræsonnementet om, at der forelå en selektiv fordel, blev mangelfuldt. Domstolen fastslog navnlig, at ophævelsen af Rettens dom som følge af den retlige fejl, Retten havde begået, ikke kunne undgås på grund af den omstændighed, at Kommissionen i den omtvistede afgørelse ligeledes subsidiært havde inkluderet et ræsonnement baseret på artikel 164, stk. 3, i den luxembourgske lov om indkomstbeskatning og det dertil knyttede cirkulære nr. 164/2. Domstolen fastslog således, at dette ræsonnement begrænsede sig til at henvise til Kommissionens principale analyse vedrørende den korrekte anvendelse af referenceordningen, således at det kun tilsyneladende berigtigede den fejl, som denne institution havde begået ved identificeringen af den referenceordning, som burde have udgjort grundlaget for dens analyse af, om der forelå en selektiv fordel.

XIII. Tilnærmelse af lovgivningen

1. Intellektuel og industriel ejendomsret ²⁶⁸

Dom af 24. marts 2022, *Austro-Mechana* (C-433/20, [EU:C:2022:217](#))

»Præjudiciel forelæggelse – harmonisering af visse aspekter af ophavsret og beslægtede rettigheder i informationssamfundet – direktiv 2001/29/EF – artikel 2 – reproduktion – artikel 5, stk. 2, litra b) – undtagelsen om privatkopiering – begrebet »ethvert medium« – servere, som tilhører tredjemænd og stilles til rådighed for fysiske personer til privat brug – rimelig kompensation – national lovgivning, som ikke pålægger udbydere af cloud computing-tjenester at betale afgift for privatkopiering«

Austro-Mechana ²⁶⁹ er et kollektivt ophavsretsforvaltningsselskab, som varetager de lovbestemte krav på vederlag, der skal betales i medfør af undtagelsen om privatkopiering ²⁷⁰. Dette selskab anlagde ved Handelsgericht Wien (handelsretten i Wien, Østrig) sag med påstand om betaling af vederlag mod Strato AG, der udbyder lagringsplads via cloud computing-tjenester. Denne ret forkastede søgsmålet med den begrundelse, at Strato ikke solgte lagringsmedier til sine kunder, men stillede en onlinelagrings tjeneste til rådighed for dem.

Sagen blev indanket for Oberlandesgericht Wien (øverste regionale domstol i Wien, Østrig), som forelagde Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt lagring af indhold via cloud computing-tjenester er omfattet af undtagelsen om privatkopiering, der er fastsat i artikel 5, stk. 2, litra b), i direktiv 2001/29 ²⁷¹.

Domstolen fastslog, at undtagelsen om privatkopiering finder anvendelse på kopier af værker, der foretages på en server, hvorpå udbyderen af en cloud computing-tjeneste stiller lagringsplads til rådighed for en bruger. Medlemsstaterne er imidlertid ikke forpligtet til at pålægge udbydere af lagringsplads via cloud computing-tjenester at betale en rimelig kompensation i henhold til denne undtagelse, forudsat at betalingen af en rimelig kompensation til rettighedshaverne er fastsat på anden vis.

Domstolens bemærkninger

For det første fastsætter direktiv 2001/29, at undtagelsen om privatkopiering finder anvendelse på reproduktioner på ethvert medium ²⁷². Domstolen tog stilling til, hvorvidt denne undtagelse finder anvendelse på kopier af værker, der foretages via en cloud computing-tjeneste.

²⁶⁸ Dom af 26.4.2022, ***Polen mod Parlamentet og Rådet*** (C-401/19, [EU:C:2022:297](#)), bør også nævnes under denne overskrift. Denne dom er omtalt i afsnit III.3. »Ytringsfrihed og ret til information«.

²⁶⁹ *Austro-Mechana Gesellschaft zur Wahrnehmung mechanisch-musikalischer Urheberrechte Gesellschaft mbH*.

²⁷⁰ Undtagelsen om privatkopiering er en undtagelse til eneretten til at tillade eller forbyde reproduktion af værker. Den vedrører reproduktioner på ethvert medium foretaget af en fysisk person til privat brug og til formål, der hverken direkte eller indirekte er kommercielle.

²⁷¹ Medlemsstaterne kan indføre en sådan undtagelse i henhold til artikel 5, stk. 2, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/29/EF af 22.5.2001 om harmonisering af visse aspekter af ophavsret og beslægtede rettigheder i informationssamfundet (EFT 2001, L 167, s. 10). I dette tilfælde skal medlemsstaterne sikre, at rettighedshaverne modtager en rimelig kompensation.

²⁷² Artikel 5, stk. 2, litra b), i direktiv 2001/29.

Hvad angår begrebet »reproduktion« præciserede Domstolen, at fremstilling af en sikkerhedskopi af et værk på en lagringsplads, der stilles til rådighed via en cloud computing-tjeneste, udgør reproduktion af dette værk. Uploading af et værk til et onlinemiljø indebærer nemlig, at der foretages lagring af en kopi af værket.

Hvad angår udtrykket »ethvert medium« bemærkede Domstolen, at det omfatter alle de medier, hvorpå et beskyttet værk kan reproducere, herunder servere som dem, der anvendes i forbindelse med cloud computing-tjenester. I denne henseende er det ikke afgørende, om serveren tilhører tredjemand. Undtagelsen om privatkopiering kan således finde anvendelse på reproduktioner, der foretages af en fysisk person ved hjælp af en anordning, som tilhører tredjemand. Et af formålene med direktiv 2001/29 er endvidere at undgå, at den ophavsretlige beskyttelse i Unionen bliver forældet eller utidssvarende på grund af den teknologiske udvikling. Dette formål ville blive bragt i fare, hvis undtagelserne fra og indskrænkningerne til den ophavsretlige beskyttelse blev fortolket på en sådan måde, at digitale medie- og cloud computing-tjenester ville være udelukket.

Begrebet »ethvert medium« omfatter derfor en server, hvorpå en udbyder af en cloud computing-tjeneste stiller lagringsplads til rådighed for en bruger.

For det andet tog Domstolen stilling til, om udbydere af lagringsplads via cloud computing-tjenester skal pålægges at betale en rimelig compensation, idet den i det væsentlige fastslog, at en sådan pålæggelse af afgift på EU-rettens nuværende udviklingstrin henhører under den skønsmargen, som den nationale lovgiver er tillagt ved afgrænsningen af de forskellige elementer i ordningen for rimelig compensation.

I denne henseende bemærkede Domstolen, at de medlemsstater, der gennemfører undtagelsen om privatkopiering, har pligt til at indføre en ordning for rimelig compensation, som har til formål at yde rettighedshaverne compensation.

Hvad angår den rimelige compensation påhviler det i princippet den person, der foretager privatkopiering, dvs. brugeren af den lagringsplads, der stilles til rådighed via cloud computing-tjenester, at finansiere denne compensation.

I de tilfælde, hvor identificeringen af slutbrugerne er forbundet med praktiske vanskeligheder, kan medlemsstaterne imidlertid pålægge producenten eller importøren af servere, ved hjælp af hvilke privatpersoner tilbydes cloud computing-tjenester, at betale en afgift for privatkopiering. Denne afgift væltes økonomisk over på køberen af sådanne servere og vil i sidste ende blive betalt af den private bruger, der anvender udstyret, eller den person, for hvem kopieringstjenesten stilles til rådighed.

Ved fastsættelsen af afgiften for privatkopiering kan medlemsstaterne tage hensyn til den omstændighed, at visse apparater og medier kan anvendes til at fremstille private kopier via en cloud computing-tjeneste. De skal imidlertid sikre, at den således betalte afgift, for så vidt som den pålægges flere apparater og medier inden for rammerne af den enkelte proces, der gør det muligt at foretage privatkopiering, ikke overstiger den potentielle skade, som rettighedshaverne har lidt.

Følgelig er direktiv 2001/29 ikke til hinder for en national lovgivning, som ikke pålægger udbydere af lagringsplads via cloud computing-tjenester at betale en rimelig compensation, forudsat at denne lovgivning indeholder bestemmelser om, at der på anden måde sker betaling af en rimelig compensation.

Dom af 22. december 2022 (Store Afdeling), Louboutin (Brug af et krænkende tegn på et onlinemarked) (C-148/21 og C-184/21, [EU:C:2022:1016](#))

»Præjudiciel forelæggelse – EU-varemærker – forordning (EU) 2017/1001 – artikel 9, stk. 2, litra a) – rettigheder knyttet til et EU-varemærke – begrebet »brug« – operatør af et websted for onlinesalg, der

integrerer en onlinemarkedsplads – annoncer offentliggjort på denne markedsplads af eksterne sælgere, der i disse annoncer anvender et tegn, der er identisk med en andens varemærke, for varer, som er identiske med dem, for hvilke varemærket er registreret – opfattelse af dette tegn som en integrerende del af denne operatørs kommercielle kommunikation – præsentationsmåde for annoncerne, der ikke gør det muligt klart at adskille denne operatørs og disse eksterne sælgers tilbud«

Siden 2016 har Christian Louboutin, der er en fransk designer af luksussko og -håndtasker, registreret den røde farve, der er påført ydersålen af en højhælet sko, som EU-varemærke.

Amazon driver websteder for onlinesalg af forskellige varer, som selskabet udbyder såvel direkte i eget navn og for egen regning som indirekte ved at stille en onlinemarkedsplads til rådighed for eksterne sælgere. Denne operatør tilbyder ligeledes de eksterne sælgere yderligere oplagrings- og forsendelsestjenester for deres varer.

Christian Louboutin konstaterede, at der på disse websteder regelmæssigt blev vist salgsannoncer for sko med røde såler, der ifølge ham vedrørte varer, som blev markedsført uden hans samtykke. Idet han påberåbte sig en krænkelse af de enerettigheder, der er knyttet til det omhandlede varemærke, anlagde han derefter to sager om varemærkekrænkelse mod Amazon ved Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (kredsdomstolen i Luxembourg, Luxembourg) ²⁷³ og Tribunal de l'entreprise francophone de Bruxelles (den fransksprogede ret i handels- og erhvervsretlige sager i Bruxelles, Belgien) ²⁷⁴.

Disse retsinstanser besluttede derefter begge at forelægge Domstolen en række præjudicielle spørgsmål.

De anmodede nærmere bestemt Domstolen om at oplyse, om EU-varemærkeforordningen ²⁷⁵ skal fortolkes således, at operatøren af et websted for onlinesalg, der ud over operatørens egne salgstilbud integrerer en onlinemarkedsplads, kan anses for selv at gøre brug af et tegn, der er identisk med et EU-varemærke tilhørende en anden, for varer, der er identiske med dem, for hvilke dette varemærke er registreret, når eksterne sælgere uden samtykke fra indehaveren af dette varemærke udbyder sådanne varer, der er forsynet med dette tegn, til salg på denne markedsplads.

De har navnlig rejst spørgsmålet, om det i denne henseende er relevant, at denne operatør anvender en ensartet måde at præsentere de på dennes websted offentliggjorte tilbud på, idet denne viser de annoncer, der vedrører de varer, som denne sælger i eget navn og for egen regning, samtidig med de annoncer, der vedrører varer, som udbydes af eksterne sælgere på den nævnte markedsplads, at operatøren viser sit eget anerkendte distributørlogo på alle disse annoncer, og at operatøren tilbyder de eksterne sælgere yderligere tjenester i forbindelse med markedsføringen af deres varer, der består i at yde dem støtte ved præsentationen af deres annoncer, oplagring samt forsendelse af varer, der udbydes på samme markedsplads. I denne sammenhæng ønsker de forelæggende retter ligeledes oplyst, om der i givet fald skal tages hensyn til brugernes opfattelse af det omhandlede websted.

Domstolen (Store Afdeling) fik lejlighed til at give vigtige præciseringer vedrørende spørgsmålet om det direkte ansvar for operatøren af et websted for onlinesalg, der integrerer en onlinemarkedsplads,

²⁷³ Sag C-168/21.

²⁷⁴ Sag T-227/21.

²⁷⁵ Navnlig artikel 9, stk. 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/1001 af 14.6.2017 om EU-varemærker (EUT 2017, L 154, s. 1).

for krænkelser af de rettigheder, der tilkommer indehaveren af et EU-varemærke, som følger af den omstændighed, at et tegn, der er identisk med dette varemærke, fremgår af eksterne sælgeres annoncer på denne markedsplads.

Domstolens bemærkninger

Domstolen mindede om, at registreringen af et EU-varemærke i henhold til EU-varemærkeforordningen giver indehaveren ret til at forbyde tredjemand at gøre erhvervsmæssig brug af et tegn, der er identisk med dette varemærke, i forbindelse med varer eller tjenesteydelser, som er identiske med dem, for hvilke EU-varemærket er registreret.

Domstolen bemærkede indledningsvis, at begrebet »gøre brug af« ikke er defineret i EU-varemærkeforordningen. Dette begreb omfatter ikke desto mindre for det første en aktiv handling og en direkte eller indirekte kontrol over den handling, der består i denne brug. Det er nemlig alene en tredjemand, som har en sådan kontrol, som faktisk er i stand til at bringe brugen af et varemærke, der er gjort uden indehaverens samtykke, til ophør.

Tredjemands brug af et tegn, der er identisk med eller ligner indehaverens varemærke, forudsætter for det andet i det mindste, at denne sidstnævnte gør brug af tegnet i forbindelse med sin egen kommercielle kommunikation. En person kan således give sine kunder mulighed for at gøre brug af tegn, der er identiske med eller ligner varemærker, uden at vedkommende selv gør brug af de nævnte tegn. Domstolen har således for så vidt angår operatøren af en onlinemarkedsplads fastslået, at brugen af tegn, der er identiske med eller ligner varemærker, i salgstilbud, som vises på denne onlinemarkedsplads, udelukkende foretages af denne operatørs kunder, der sælger varer, og ikke af operatøren selv, eftersom denne ikke bruger dette tegn i forbindelse med sin egen kommercielle kommunikation.

Domstolen bemærkede imidlertid, at den i sin tidligere retspraksis ikke var blevet stillet spørgsmål om betydningen af den omstændighed, at det omhandlede websted for onlinesalg ud over onlinemarkedspladsen integrerer salgstilbud fra operatøren af dette websted selv, mens de foreliggende sager netop vedrørte denne betydning. I det foreliggende tilfælde ønskede de forelæggende retter således oplyst, om operatøren af et websted for onlinesalg, der integrerer en onlinemarkedsplads, såsom Amazon, ud over den eksterne sælger ligeledes i sin egen kommercielle kommunikation gør brug af et tegn, der er identisk med en andens varemærke, for varer, som er identiske med dem, for hvilke dette varemærke er registreret, således at denne kan holdes ansvarlig for krænkelsen af varemærkeindehaverens rettigheder, når denne eksterne sælger udbyder sådanne varer, der er forsynet med dette tegn, til salg på denne markedsplads.

Domstolen konstaterede, at dette spørgsmål opstår uafhængigt af den omstændighed, at en sådan operatørs rolle i givet fald også kan vurderes efter andre retsregler, og at den – selv om operatørens vurdering af en sådan brug i sidste ende tilkom den nationale ret – kunne forsyne denne med de EU-retlige fortolkningselementer, som kunne være nyttige i denne henseende.

Hvad i denne henseende angår den kommercielle kommunikation præciserede Domstolen, at den brug, som operatøren af et websted, der integrerer en onlinemarkedsplads i sin egen kommercielle kommunikation, gør af et tegn, der er identisk med en andens varemærke, forudsætter, at dette tegn i tredjemands øjne fremstår som en integrerende del af denne og dermed som henhørende under dennes aktivitet.

I denne sammenhæng mindede Domstolen om, at i en situation, hvor tjenesteyderen bruger et tegn, der er identisk med eller ligner en andens varemærke, med henblik på at reklamere for varer, som en af dennes kunder markedsfører ved hjælp af denne tjeneste, gør denne tjenesteyder selv brug af dette tegn, når denne bruger tegnet på en sådan måde, at den pågældende skaber en forbindelse mellem det nævnte tegn og de tjenesteydelser, som den nævnte tjenesteyder leverer.

Domstolen har således allerede udtalt, at en sådan tjenesteyder ikke selv gør brug af et tegn, der er identisk med eller ligner en andens varemærke, når den af tjenesteyderen leverede tjenesteydelse ikke kan sammenlignes med en tjenesteydelse, der har til formål at fremme markedsføringen af varer, der er forsynet med dette tegn, og ikke indebærer, at der skabes en forbindelse mellem denne tjenesteydelse og det nævnte tegn, eftersom den pågældende tjenesteyder ikke bemærkes af forbrugeren, hvilket udelukker enhver forbindelse mellem virksomhedens tjenesteydelser og det omhandlede tegn.

Domstolen har derimod fastslået, at der foreligger en sådan forbindelse, når operatøren af en onlinemarkedsplads ved hjælp af en søge- og annonceringsydelse på internettet og ved hjælp af et søgeord, der er identisk med en andens varemærke, reklamerer for varer under dette varemærke, der udbydes til salg af dennes kunder på dennes onlinemarkedsplads. En sådan reklame skaber nemlig for de internetbrugere, der foretager en søgning på grundlag af dette søgeord, en åbenbar forbindelse mellem disse mærkevarer og muligheden for at købe dem via den nævnte markedsplads. Det er af denne grund, at indehaveren af dette varemærke kan forbyde denne operatør en sådan brug, når denne reklame krænker varemærkeretten som følge af, at den ikke eller kun med vanskelighed gør det muligt for en internetbruger, der er almindeligt oplyst og rimeligt opmærksom, at gøre sig bekendt med, om varerne hidrører fra varemærkeindehaveren eller fra en virksomhed, der er økonomisk forbundet med denne, eller derimod hidrører fra en tredjemand.

Domstolen udledte deraf, at det med henblik på at afgøre, om operatøren af et websted for onlinesalg, der integrerer en onlinemarkedsplads, selv gør brug af et tegn, der er identisk med en andens varemærke, i annoncer vedrørende varer, der udbydes af eksterne sælgere på denne markedsplads, skal bedømmes, om en almindeligt oplyst og rimeligt opmærksom bruger af dette websted skaber en forbindelse mellem denne operatørs tjenesteydelser og det pågældende tegn.

Ud fra dette perspektiv skal det med henblik på at afgøre, om en annonce, der er offentliggjort på den nævnte markedsplads af en ekstern sælger, der er aktiv på denne markedsplads, og som bruger et tegn, der er identisk med en andens varemærke, kan anses for at udgøre en del af den kommercielle kommunikation, som operatøren af nævnte websted foretager, undersøges, om denne annonce kan skabe en forbindelse mellem de tjenesteydelser, der udbydes af denne operatør, og det pågældende tegn, fordi en bruger vil kunne tro, at det er operatøren, der i eget navn og for egen regning markedsfører den vare, for hvilken der er gjort brug af det pågældende tegn.

Domstolen fremhævede, at inden for rammerne af denne samlede vurdering af omstændighederne i den foreliggende sag er navnlig den måde, hvorpå annoncerne præsenteres, såvel individuelt som i deres helhed, på det omhandlede websted, og arten og omfanget af de tjenesteydelser, der leveres af operatøren af dette websted, af betydning.

Hvad for det første angår måden, hvorpå annoncer præsenteres, indeholder EU-retten en forpligtelse om, at annoncer vises på en gennemskelig måde på internettet, således at en almindeligt oplyst og rimeligt opmærksom bruger nemt kan adskille de tilbud, der hidrører fra operatøren af webstedet, fra tilbud fra eksterne sælgere, der er aktive på onlinemarkedspladsen. Domstolen fandt imidlertid, at den omstændighed, at operatøren anvender en ensartet præsenteringsmåde for de offentliggjorte tilbud, idet denne viser sine egne annoncer og eksterne sælgeres annoncer samtidig, og viser dennes eget anerkendte distributørlogo såvel på dennes websted som på alle annoncer, kan gøre det vanskeligt at foretage en sådan klar sondring og således kan give det indtryk, at det er operatøren, der i sit eget navn og for egen regning markedsfører de varer, der udbydes til salg af disse eksterne sælgere.

For det andet kan arten og omfanget af de tjenesteydelser, der leveres af operatøren af en onlinemarkedsplads til sælgerne, og navnlig dem, der består i oplagring, forsendelse og administration af returnering af de nævnte varer, ligeledes give en oplyst og rimeligt opmærksom bruger det indtryk, at disse varer markedsføres af operatøren, og således skabe en forbindelse i disse brugeres øjne mellem disse tjenesteydelser og de tegn, der står på disse varer og i eksterne sælgeres annoncer.

Sammenfattende fastslog Domstolen, at operatøren af et websted for onlinesalg, der ud over operatørens egne salgstilbud integrerer en onlinemarkedsplads, kan anses for selv at gøre brug af et tegn, der er identisk med et EU-varemærke tilhørende en anden, for varer, der er identiske med dem, for hvilke dette varemærke er registreret, når eksterne sælgere uden samtykke fra indehaveren af dette varemærke udbyder sådanne varer, der er forsynet med dette tegn, til salg på denne markedsplads, hvis en almindeligt oplyst og rimeligt opmærksom bruger af dette websted skaber en forbindelse mellem denne operatørs tjenesteydelser og det pågældende tegn, hvilket normalt er tilfældet, når en sådan bruger, henset til alle de forhold, der karakteriserer den omhandlede situation, kan få det indtryk, at det er den nævnte operatør, der selv i sit eget navn og for egen regning markedsfører de varer, der er forsynet med det nævnte tegn. Domstolen tilføjede, at det i denne forbindelse er relevant:

- at denne operatør anvender en ensartet måde at præsentere de på dennes websted offentliggjorte tilbud på, idet denne viser de annoncer, der vedrører de varer, som denne sælger i eget navn og for egen regning, samtidig med de annoncer, der vedrører varer, som udbydes af eksterne sælgere på nævnte markedsplads
- at denne viser sit eget anerkendte distributørlogo på alle disse annoncer
- og at denne i forbindelse med markedsføringen af de varer, der er forsynet med det omhandlede tegn, tilbyder de eksterne sælgere yderligere tjenester, der bl.a. består i oplagring og forsendelse af disse varer.

2. Tobaksprodukter

Dom af 22. februar 2022 (Store Afdeling), Stichting Rookpreventie Jeugd m.fl. (C-160/20, [EU:C:2022:101](#))

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2014/40/EU – fremstilling, præsentation og salg af tobaksvarer – varer, der ikke overholder grænseværdierne for emissionsindholdet – forbud mod markedsføring – målemetode – cigaretter med filter med ventilationshuller – emissionsmåling på grundlag af ISO-standarder – normer, der ikke er blevet offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende i overensstemmelse med de krav om offentliggørelse, der er fastsat i artikel 297, stk. 1, TEUF, sammenholdt med retssikkerhedsprincippet – forenelighed med gennemsigtighedsprincippet«

I juli og august 2018 indgav Stichting Rookpreventie Jeugd (fonden til forebyggelse af rygning blandt unge, Nederlandene) og 14 andre enheder (herefter »sagsøgerne«) en anmodning til Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (den nederlandske myndighed for fødevarer- og produktsikkerhed) om udstedelse af et pålæg. Sagsøgerne anmodede denne myndighed om dels at sikre, at de filtercigaretter, der solgtes til forbrugerne i Nederlandene, overholdt de grænseværdier for emissionsindholdet af tjære, nikotin og kulilte, som var fastsat i direktiv 2014/40²⁷⁶, når de anvendtes i overensstemmelse med den tilsigtede brug, dels at pålægge fabrikanterne, importørerne og distributørerne af tobaksvarer at tage de filtercigaretter ud af handelen, som ikke overholdt disse grænseværdier for emissionsindholdet.

²⁷⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU af 3.4.2014 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37/EF (EUT 2014, L 127, s. 1). Dette direktivs artikel 3, stk. 1, fastsætter grænseværdierne for emissionsindholdet af tjære, nikotin og kulilte i cigaretter, der markedsføres eller fremstilles i medlemsstaterne (herefter »de grænseværdier for emissionsindholdet, der er fastsat i direktiv 2014/40«).

Sagsøgerne indgav en administrativ klage til statssekretæren over afgørelsen om afslag på denne anmodning. Efter afslaget på denne klage anlagde sagsøgerne søgsmål ved rechtbank Rotterdam (retten i første instans i Rotterdam, Nederlandene). De gjorde gældende, at artikel 4, stk. 1, i direktiv 2014/40²⁷⁷ ikke kræver, at der anvendes en bestemt metode til måling af emissionsindholdet, og at det bl.a. fremgår af diverse undersøgelser, at en anden målemetode (kaldet »Canadian Intense«) skal anvendes til at fastlægge det eksakte emissionsindhold i filtercigaretter, som anvendes i overensstemmelse med den tilsigtede brug.

Retten i første instans i Rotterdam forelagde Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse angående bl.a. gyldigheden af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2014/40 i forhold til gennemsigtighedsprincippet²⁷⁸, flere EU-retlige bestemmelser²⁷⁹ og i forhold til Verdenssundhedsorganisationens rammekonvention om tobakskontrol²⁸⁰.

Ved sin dom, afsagt af Store Afdeling, bekræftede Domstolen gyldigheden af denne bestemmelse, idet den fandt, at den var i overensstemmelse med bl.a. de principper og bestemmelser i EU-retten og folkeretten, som var omhandlet i den præjudicielle forelæggelse²⁸¹.

Domstolens bemærkninger

For det første fastslog Domstolen, at det følger af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2014/40, at de i dette direktiv fastsatte grænseværdier for emissionsindholdet i cigaretter, der skal markedsføres eller fremstilles i medlemsstaterne, skal måles ved anvendelse af de målemetoder, der følger af de ISO-standarder, som denne bestemmelse henviser til. Denne bestemmelse indeholder således en bindende henvisning til disse ISO-standarder og henviser ikke til nogen anden målemetode.

For det andet undersøgte Domstolen indledningsvis gyldigheden af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2014/40 i forhold til gennemsigtighedsprincippet. Den bemærkede i denne forbindelse, at selv om denne bestemmelse henviser til ISO-standarder, der ikke er offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*, fastsætter den imidlertid ikke selv nogen begrænsning for adgangen til disse standarder, herunder ved at gøre denne adgang betinget af, at der fremsættes en begæring i henhold til bestemmelserne om aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter²⁸². Hvad dernæst angik gyldigheden af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2014/40 i forhold til forordning nr. 216/2013²⁸³ bemærkede Domstolen, at dette direktivs materielle lovlighed ifølge retspraksis ikke kunne efterprøves på grundlag af denne forordning. Hvad endelig angik gyldigheden af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2014/40 i forhold til artikel

²⁷⁷ Artikel 4, stk. 1, i direktiv 2014/40 bestemmer følgende: »Emissionsindholdet af tjære, nikotin og kulilte i cigaretter måles efter ISO-standard 4387 (tjære), ISO-standard 10315 (nikotin) og ISO-standard 8454 (kulilte). Nøjagtigheden af målingerne vedrørende tjære, nikotin og kulilte bestemmes ved hjælp af ISO-standard 8243.«

²⁷⁸ Fastsat i artikel 1, stk. 2, TEU og artikel 10, stk. 3, TEU, i artikel 15, stk. 1, TEUF og artikel 298, stk. 1, TEUF samt i artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

²⁷⁹ Artikel 114, stk. 3, TEUF og artikel 297, stk. 1, TEUF, Rådets forordning (EU) nr. 216/2013 af 7.3.2013 om elektronisk offentliggørelse af *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2013, L 69, s. 1) og chartrets artikel 24 og 35.

²⁸⁰ Verdenssundhedsorganisationens rammekonvention om tobakskontrol (herefter »WHO's rammekonvention«), der blev indgået i Genève den 21.5.2003, og som Den Europæiske Union og dens medlemsstater er parter i.

²⁸¹ Bl.a. WHO's rammekonventions artikel 5, stk. 3.

²⁸² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43).

²⁸³ Forordning (EU) nr. 216/2013 fastsætter bl.a. reglerne om offentliggørelse af EU-retsakter i *Den Europæiske Unions Tidende*.

297, stk. 1, TEUF ²⁸⁴, sammenholdt med retssikkerhedsprincippet, bemærkede Domstolen, at i betragtning af de vide skønsebeføjelser, som EU-lovgiver har ved udøvelsen af de beføjelser, som den er tillagt, når de foranstaltninger, der skal træffes, indebærer valg af politisk, økonomisk og social karakter, og når EU-lovgiver skal foretage komplekse vurderinger, kan denne lovgiver i de retsakter, som den vedtager, henvise til tekniske normer fastsat af et standardiseringsorgan såsom Den Internationale Standardiseringsorganisation (ISO).

Domstolen præciserede dog, at retssikkerhedsprincippet kræver, at en henvisning til sådanne standarder er klar, præcis og forudsigelig i sine retsvirkninger, således at de berørte kan orientere sig i situationer og retsforhold, der henhører under EU-retten. I det foreliggende tilfælde var Domstolen af den opfattelse, at da henvisningen i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2014/40 til ISO-standarderne var i overensstemmelse med dette krav, og da dette direktiv var blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*, kunne den omstændighed alene, at dette direktivs artikel 4, stk. 1, henviste til ISO-standarder, som på dette trin ikke havde været genstand for en sådan offentliggørelse, ikke rejse tvivl om gyldigheden af denne bestemmelse.

Hvad angik muligheden for at gøre ISO-standarderne gældende over for borgerne påpegede Domstolen ikke desto mindre, at det følger af retssikkerhedsprincippet, at disse standarder, der er gjort bindende ved en EU-retsakt, kun kan gøres gældende over for borgerne i almindelighed, hvis de selv har været genstand for en offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende*. Da de standarder, som artikel 4, stk. 1, i direktiv 2014/40 henviser til, ikke er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*, er borgerne i almindelighed således ikke i stand til at kende de metoder til måling af emissionsindholdet i cigaretter, der er fastsat i dette direktiv. Hvad derimod angik muligheden for at gøre ISO-standarderne gældende over for virksomhederne fremhævede Domstolen, at da disse via de nationale standardiseringsorganer har fået adgang til den officielle og autentiske version af de standarder, der er henvist til i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2014/40, kan de nævnte standarder gøres gældende over for dem.

Hvad for det tredje angik gyldigheden af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2014/40 i forhold til WHO's rammekonventions artikel 5, stk. 3 ²⁸⁵, bemærkede Domstolen, at denne sidstnævnte bestemmelse ikke forbyder enhver deltagelse fra tobaksindustriens side i definitionen og anvendelsen af lovgivningen om tobakskontrol, men alene har til formål at forhindre, at den tobakskontrolpolitik, der føres af parterne i denne konvention, påvirkes af denne industris interesser. Den blotte omstændighed, at tobaksindustrien har deltaget i udarbejdelsen af de omhandlede standarder ved ISO, kan følgelig ikke rejse tvivl om gyldigheden af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2014/40.

Hvad for det fjerde angik gyldigheden af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2014/40 i forhold til det ufravigelige krav om et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ²⁸⁶ samt chartrets artikel 24 og 35 ²⁸⁷ fremhævede Domstolen, at det fulgte af fast retspraksis, at gyldigheden af denne bestemmelse i direktiv 2014/40 ikke kunne vurderes på grundlag af undersøgelser, som den forelæggende ret havde omtalt i

²⁸⁴ Denne bestemmelse fastsætter følgende: »Lovgivningsmæssige retsakter offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*. De træder i kraft på det tidspunkt, der er fastsat i retsakterne, eller, hvis et sådant ikke er angivet, på tyvendedagen efter offentliggørelsen.«

²⁸⁵ Denne bestemmelse fastsætter, at parterne i denne konvention i forbindelse med fastlæggelse og gennemførelse af den offentlige politik på folkesundhedsområdet skal gøre en indsats for at beskytte denne politik mod tobaksindustriens interesser i overensstemmelse med national lovgivning.

²⁸⁶ Bl.a. fastsat i artikel 114, stk. 3, TEUF.

²⁸⁷ Chartrets artikel 24 vedrører børns rettigheder. Chartrets artikel 35 angår for sin del sundhedsbeskyttelse.

anmodningen om præjudiciel afgørelse. Disse undersøgelser er således fra tiden efter den 3. april 2014, som var datoen for vedtagelsen af dette direktiv.

For det femte og slutteligt præciserede Domstolen de kendetegn, som skal præge den metode til måling af emissionerne i cigaretter, der skal anvendes med henblik på at kontrollere overholdelsen af de grænseværdier for emissionsindholdet, der er fastsat i direktiv 2014/40, såfremt henvisningen i dette direktivs artikel 4, stk. 1, til ISO-standarderne ikke kan gøres gældende over for borgerne. Domstolen fastslog således, at denne metode skal være passende – i relation til den videnskabelige og tekniske udvikling eller internationalt vedtagne standarder – til at måle indholdet af de emissioner, der frigives, når en cigaret anvendes efter hensigten, under hensyntagen til et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, navnlig for unge. Nøjagtigheden af de målinger, der opnås ved hjælp af denne metode, skal kontrolleres af de i artikel 4, stk. 2, i direktiv 2014/40 nævnte laboratorier, som er godkendt af de kompetente myndigheder i medlemsstaterne og overvåges af disse. Det tilkommer den nationale ret at vurdere, om de metoder, der faktisk anvendes til at måle emissionsniveauerne, er i overensstemmelse med direktiv 2014/40, uden at tage hensyn til direktivets artikel 4, stk. 1.

3. **Motorkøretøjer** ²⁸⁸

Dom af 14. juli 2022 (Store Afdeling), GSMB Invest (C-128/20, [EU:C:2022:570](#))

»Præjudiciel forelæggelse – tilnærmelse af lovgivningerne – forordning (EF) nr. 715/2007 – typegodkendelse af motorkøretøjer – artikel 3, nr. 10) – artikel 5, stk. 1 og 2 – manipulationsanordning – motorkøretøjer – dieselmotor – emissioner af forurenende stoffer – emissionsbegrænsningssystem – software installeret i motorstyringscomputeren – ventil til udstødningsgasrecirkulation (EGR-ventil) – nedbringelse af nitrogenoxid-emissioner (NOx) begrænset af et »temperaturinterval« – forbud mod anvendelse af manipulationsanordninger, der reducerer effektiviteten af emissionsbegrænsningssystemer – artikel 5, stk. 2, litra a) – undtagelse til dette forbud«

Dom af 14. juli 2022 (Store Afdeling), Volkswagen (C-134/20, [EU:C:2022:571](#))

»Præjudiciel forelæggelse – tilnærmelse af lovgivningerne – forordning (EF) nr. 715/2007 – typegodkendelse af motorkøretøjer – artikel 3, nr. 10) – artikel 5, stk. 1 og 2 – manipulationsanordning – motorkøretøjer – dieselmotor – emissioner af forurenende stoffer – emissionsbegrænsningssystem – software installeret i motorstyringscomputeren – ventil til udstødningsgasrecirkulation (EGR-ventil) – nedbringelse af nitrogenoxid-emissioner (NOx) begrænset af et »temperaturinterval« – forbud mod anvendelse af manipulationsanordninger, der reducerer effektiviteten af emissionsbegrænsningssystemer – artikel 5, stk. 2, litra a) – undtagelse til dette forbud – direktiv 1999/44/EF – forbruger køb og garantier i forbindelse hermed – artikel 3, stk. 2 – anordning installeret i forbindelse med en reparation af et køretøj«

Dom af 14. juli 2022 (Store Afdeling), Porsche Inter Auto og Volkswagen (C-145/20, [EU:C:2022:572](#))

»Præjudiciel forelæggelse – tilnærmelse af lovgivningerne – forordning (EF) nr. 715/2007 – typegodkendelse af motorkøretøjer – artikel 5, stk. 2 – manipulationsanordning – motorkøretøjer – dieselmotor –

²⁸⁸ Dom af 8.11.2022, *Deutsche Umwelthilfe (Typegodkendelse af motorkøretøjer)* (C-873/19, [EU:C:2022:857](#)), bør også nævnes under denne overskrift. Denne dom er omtalt i afsnit III.1. »Ret til et effektivt retsmiddel og ret til adgang til en upartisk domstol«.

emissionsbegrænsningssystem – software installeret i motorstyringscomputeren – ventil til udstødningsgasrecirkulation (EGR-ventil) – nedbringelse af nitrogenoxid-emissioner (NOx) begrænset af et »temperaturinterval« – forbud mod anvendelse af manipulationsanordninger, der reducerer effektiviteten af emissionsbegrænsningssystemer – artikel 5, stk. 2, litra a) – undtagelse til dette forbud – forbrugerbeskyttelse – direktiv 1999/44/EF – forbruger køb og garantier i forbindelse hermed – artikel 2, stk. 2, litra d) – begrebet »varer, der har den beskaffenhed og brugbarhed, der er sædvanlig for varer af samme type, og som forbrugeren med rimelighed kan forvente under hensyntagen til deres art« – køretøj, der er omfattet af en EF-typegodkendelse – artikel 3, stk. 6 – begrebet »uvæsentlig manglende overensstemmelse«

Formålet om at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau inden for Den Europæiske Union kommer bl.a. til udtryk i vedtagelsen af foranstaltninger, der tilsigter at begrænse emissioner af forurenende stoffer. I denne henseende har motorkøretøjer været genstand for en mere og mere omfattende regulering, bl.a. med vedtagelsen af forordning nr. 715/2007 om typegodkendelse af motorkøretøjer ²⁸⁹. Denne forordning tilsigter navnlig at begrænse køretøjer med dieselmotorers nitrogenoxid-emissioner (NOx) betydeligt for at forbedre luftkvaliteten og overholde grænseværdierne for luftforurening.

De tre foreliggende sager vedrørte køb af køretøjer udstyret med en software, der var installeret i motorstyringscomputeren, som uden for visse temperaturforhold og over en vis højde for kørslen reducerede effektiviteten af udstødningsrecirkulationssystemet (EGR), hvilket førte til, at grænseværdierne for emission af NOx, der er fastsat ved forordning nr. 715/2007, blev overskredet.

Efter en ajourføring af den software, der var installeret i motorstyringscomputeren, deaktiveredes forureningsbegrænsningen nemlig ved en ydre temperatur under 15°C og højere end 33°C samt ved en højde for kørslen på over 1 000 m (herefter »temperaturintervallet«). Uden for dette temperaturinterval i løbet af 10°C og over 1 000 m højde reduceredes udstødningsgasrecirkulationsraten i løbet af 250 m højde lineært til 0, hvorved der skete en forøgelse af NOx-emissionen over de grænseværdier, der er fastsat i forordning nr. 715/2007.

Disse tre sager lå i forlængelse af dom af 17. december 2020, CLCV m.fl. (Manipulationsanordning anvendt på en dieselmotor) (herefter »CLCV-dommen«) ²⁹⁰, hvori Domstolen for første gang fortolkede begrebet »manipulationsanordning« som omhandlet i forordning nr. 715/2007 ²⁹¹ og fastslog, i hvilket omfang en sådan anordning er ulovlig, henset til den bestemmelse i denne forordning ²⁹², der fastsætter undtagelser til forbuddet mod en manipulationsanordning, herunder når anordningen er nødvendig for at beskytte motoren mod beskadigelse eller havari og for at sikre køretøjets driftssikkerhed.

Det er i denne sammenhæng, at de tre østrigske forelæggende retter spurgte Domstolen, om en software som den i hovedsagerne omhandlede udgjorde en »manipulationsanordning« som omhandlet i forordning nr. 715/2007. Såfremt dette var tilfældet, spurgte disse retter, om denne

²⁸⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 715/2007 af 20.6.07 om typegodkendelse af motorkøretøjer med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 5 og Euro 6) og om adgang til reparations- og vedligeholdelsesinformationer om køretøjer (EUT 2007, L 171, s. 1).

²⁹⁰ Dom af 17.12.2020, **CLCV m.fl. (Manipulationsanordning anvendt på en dieselmotor)** (C-693/18, [EU:C:2020:1040](#)).

²⁹¹ Som omhandlet i artikel 3, nr. 10), i forordning nr. 715/2007. Denne bestemmelse definerer en manipulationsanordning som »enhver anordning, som registrerer temperatur, køretøjets hastighed, motorens omdrejningstal (rpm), det anvendte gear, vakuum i indsugningsmanifolden eller ethvert andet parameter med henblik på at aktivere, modulere, forsinke eller deaktivere driften af en del af emissionsbegrænsningssystemet, og som derved reducerer dets effektivitet under betingelser, som man med rimelighed kan forvente at komme ud for under køretøjets normale drifts- og brugsforhold«.

²⁹² Artikel 5, stk. 2, litra a), i forordning nr. 715/2007.

software kunne være tilladt på grundlag af undtagelsen til forbuddet mod sådanne anordninger med henvisning til, at den er nødvendig for at beskytte motoren mod beskadigelse eller havari og for at sikre køretøjets driftssikkerhed. Endelig – såfremt den nævnte software ikke var tilladt – ønskede disse retter oplyst, om anvendelsen af denne da kunne føre til ophævelse af købet, fordi køretøjet ikke var i overensstemmelse med købsaftalen, på grundlag af i direktivet om forbruger køb og garantier i forbindelse hermed ²⁹³.

Ved tre domme afsagt af Store Afdeling fastslog Domstolen for det første, at den omhandlede software reducerer emissionsbegrænsningssystemets effektivitet under køretøjernes normale drifts- og brugsforhold, og at den derfor udgør en »manipulationsanordning« som omhandlet i forordning nr. 715/2007. Den fastslog herefter, at en manipulationsanordning, som fortrinsvis har til formål at skåne dele, såsom EGR-ventilen, EGR-køleren og dieselpartikelfilteret, ikke er omfattet af den undtagelse til forbuddet mod sådanne anordninger, hvis disse elementers funktion ikke påvirker beskyttelsen af motoren. Endelig fastslog Domstolen, at et køretøj, der er udstyret med en sådan anordning, ikke er i overensstemmelse med købsaftalen i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i direktivet om forbruger køb og garantier i forbindelse hermed, selv hvis det er dækket af en gyldig EF-typegodkendelse, og at den uoverensstemmelse, som det er behæftet med, ikke kan kvalificeres som »uvæsentlig«, hvilket principielt ville udelukke køberens mulighed for at få kontrakten erklæret ugyldig.

Domstolens bemærkninger

Med henblik på at afgøre, om den omhandlede software udgjorde en »manipulationsanordning« som omhandlet i forordning nr. 715/2007, fortolkede Domstolen for det første begrebet køretøjets »normale drifts- og [...] brugsforhold«.

I denne henseende konstaterede Domstolen, at det ikke alene fremgår af ordlyden af den bestemmelse i forordning nr. 715/2007, der definerer en sådan anordning ²⁹⁴, men ligeledes af den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, samt af det formål, der forfølges med denne forordning, at dette begreb henviser til brugen af et køretøj under normale kørselsforhold, dvs. ikke kun til brugen af det under de forhold, der er fastsat for den godkendelsesprøvning, som fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen. Dette begreb henviser således til brugen af dette køretøj under faktiske kørselsforhold, således som de sædvanligvis forekommer på EU's område. Domstolen fastslog i denne henseende, således som den havde udtalt i CLCV-dommen, at indførelsen af en anordning, der udelukkende gør det muligt at sikre overholdelsen af de emissionsgrænseværdier, der er fastsat ved forordning nr. 715/2007, i godkendelsesprøvningsfasen, selv om denne prøvningsfase ikke gør det muligt at gengive et køretøjs normale brugsforhold, ville være i strid med forpligtelsen til at sikre en effektiv begrænsning af emissionerne under sådanne brugsforhold. Det samme gør sig gældende for så vidt angår indførelsen af en anordning, der kun gør det muligt at sikre denne overholdelse inden for et temperaturinterval, der, selv om det dækker de forhold, hvorunder godkendelsesprøvningen finder sted, ikke svarer til normale kørselsforhold.

Under disse omstændigheder fandt Domstolen, at en software som den i hovedsagen omhandlede, der udelukkende sikrer overholdelsen af de emissionsgrænseværdier, der er fastsat i forordning nr. 715/2007, når den ydre temperatur ligger inden for temperaturintervallet, reducerer effektiviteten af emissionsbegrænsningssystemet under betingelser, som man med rimelighed kan forvente at

²⁹³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/44/EF af 25.5.1999 om visse aspekter af forbruger køb og garantier i forbindelse hermed (EFT 1999, L 171, s. 12, herefter »direktivet om forbruger køb og garantier i forbindelse hermed«).

²⁹⁴ Artikel 3, nr. 10), i forordning nr. 715/2007.

komme ud for under køretøjets normale drifts- og brugsforhold som omhandlet i forordning nr. 715/2007. Denne software udgør således en »manipulationsanordning« som omhandlet i denne forordning ²⁹⁵.

Domstolen undersøgte for det andet spørgsmålet om, hvorvidt en anordning som den i hovedsagen omhandlede kan være omfattet af undtagelserne til forbuddet mod anvendelse af manipulationsanordninger vedrørende nødvendigheden af at beskytte motoren mod beskadigelse eller havari og af at sikre køretøjets driftssikkerhed, jf. forordning nr. 715/2007 ²⁹⁶, for så vidt som denne anordning bidrager til at skåne dele såsom EGR-ventilen, EGR-køleren og dieselpartikelfilteret.

I denne henseende fastslog Domstolen, at forordning nr. 715/2007 fastsætter undtagelser til forbuddet om anvendelse af en manipulationsanordning, bl.a. når »anordningen er nødvendig for at beskytte motoren mod beskadigelse eller havari og for at sikre køretøjets driftssikkerhed«. Hvad indledningsvis angår begrebet »motor« fremhævede Domstolen, at EU-retten ²⁹⁷ sonderer klart mellem på den ene side motoren, der er omfattet af denne undtagelse, og på den anden side det forureningsbegrænsende systems parametre, som omfatter partikelfiltre og EGR. Følgelig udgør EGR-ventilen, EGR-køleren og dieselpartikelfilteret særskilte komponenter i motoren. Hvad dernæst angår begreberne »havari« og »beskadigelse« udtalte Domstolen, at tilsodning og ældning af motoren ikke kan anses for at være et »havari« eller en »beskadigelse« som omhandlet i forordning nr. 715/2007's ²⁹⁸, eftersom disse begivenheder principielt er forudsigelige og forbundet med køretøjets normale drift. Ifølge Domstolen er det således kun en risiko for umiddelbar beskadigelse af motoren eller havari, der udløser en konkret fare under kørslen, som kan begrunde anvendelsen af en manipulationsanordning i henhold til forordning nr. 715/2007.

Henset til det forhold, at undtagelsen til forbuddet mod anvendelse af manipulationsanordninger skal fortolkes strengt, udtalte Domstolen, at en manipulationsanordning kun er »nødvendig« som omhandlet i forordning nr. 715/2007, når der på tidspunktet for EF-typegodkendelsen af denne anordning eller det køretøj, der er udstyret hermed, ikke findes nogen anden teknisk løsning, der gør det muligt at undgå en umiddelbar risiko for beskadigelse af motoren eller havari, som skaber en konkret fare under kørslen.

Domstolen fastslog følgelig, at en manipulationsanordning, som kun sikrer overholdelsen af de emissionsgrænseværdier, der er fastsat i forordning nr. 715/2007, når den ydre temperatur ligger inden for temperaturintervallet, ikke kan være omfattet af den undtagelse til forbuddet mod anvendelse af sådanne anordninger, der er fastsat i denne bestemmelse, alene af den grund, at denne anordning bidrager til at skåne dele, såsom EGR-ventilen, EGR-køleren og dieselpartikelfilteret. Det forholder sig imidlertid anderledes, hvis det godtgøres, at den nævnte anordning er strengt nødvendig for at undgå en umiddelbar risiko for beskadigelse af motoren eller havari, som er forårsaget af et funktionssvigt i en af disse dele, af en så alvorlig karakter, at denne risiko i forbindelse med kørslen af køretøjet, der er udstyret med den nævnte anordning, medfører en konkret fare. Under alle omstændigheder kan en manipulationsanordning, der under normale kørselsforhold skal fungere størstedelen af året, for at motoren beskyttes mod beskadigelse eller havari, og for at køretøjets driftssikkerhed er sikret, ikke være omfattet af undtagelsen i forordning nr. 715/2007.

²⁹⁵ Artikel 3, nr. 10), i forordning nr. 715/2007.

²⁹⁶ Artikel 5, stk. 2, litra a), i forordning nr. 715/2007.

²⁹⁷ Kommissionens forordning (EF) nr. 692/2008 af 18.7.2008 om gennemførelse og ændring af forordning nr. 715/2007 (EUT 2008, L 199, s. 1), ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 566/2011 af 8.6.2011 (EUT 2011, L 158, s. 1), bilag I.

²⁹⁸ Artikel 5, stk. 2, litra a), i forordning nr. 715/2007.

Domstolen præciserede i øvrigt, at den omstændighed, at en manipulationsanordning som omhandlet i forordning nr. 715/2007 er blevet installeret efter ibrugtagningen af et køretøj i forbindelse med en reparation ²⁹⁹, ikke er relevant for vurderingen af, om anvendelsen af denne anordning er forbudt i henhold til denne forordning ³⁰⁰.

For det tredje og endelig tog Domstolen stilling til spørgsmålet, om brugen af forbudt software kan føre til en ophævelse af købet på grund af køretøjets manglende overensstemmelse med købsaftalen på grundlag af direktivet om forbruger køb og garantier i forbindelse hermed.

I denne henseende bemærkede Domstolen for det første, at de køretøjer, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2007/46 ³⁰¹, skal være genstand for en typegodkendelse, og for det andet, at denne typegodkendelse kun kan udstedes, hvis den pågældende køretøjstype opfylder bestemmelserne i forordning nr. 715/2007, navnlig bestemmelserne om emissioner. Desuden leverer fabrikanten i henhold til direktiv 2007/46 ³⁰² i sin egenskab af indehaver af en EF-typegodkendelsesattest en typeattest, der skal ledsage hvert færdigopbygget, delvis opbygget eller trinvis færdigopbygget køretøj, som produceres i overensstemmelse med den godkendte køretøjstype. Denne attest er obligatorisk med henblik på registrering, salg eller ibrugtagning af et køretøj ³⁰³. Når en forbruger erhverver et køretøj, der tilhører serien af en godkendt køretøjstype, og som dermed er ledsaget af en typeattest, kan denne med rimelighed forvente, at forordning nr. 715/2007 er overholdt for så vidt angår dette køretøj, også selv om der ikke foreligger særlige aftalebestemmelser.

Domstolen fandt derfor, at et motorkøretøj, der er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 715/2007, ikke har »den beskaffenhed, der er sædvanlig for varer af samme type, og som forbrugeren med rimelighed kan forvente«, som omhandlet i direktivet om forbruger køb og garantier i forbindelse hermed ³⁰⁴, såfremt dette køretøj, selv om det er omfattet af en EF-typegodkendelse, der er i kraft, og som derfor kan anvendes på vej, er udstyret med en manipulationsanordning, hvis anvendelse er forbudt i medfør af forordning nr. 715/2007 ³⁰⁵.

Endelig præciserede Domstolen, at en manglende overensstemmelse, der består i, at der i et køretøj findes en manipulationsanordning, hvis anvendelse er forbudt i henhold til forordning nr. 715/2007, ikke kan kvalificeres som »uvæsentlig« ³⁰⁶, selv såfremt forbrugeren, hvis denne havde haft kendskab til denne anordnings eksistens og funktionsmåde, ikke desto mindre ville have købt dette køretøj.

²⁹⁹ Som omhandlet i artikel 3, stk. 2, i direktiv 1999/44.

³⁰⁰ Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 715/2007.

³⁰¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/46/EF af 5.9.2007 om fastlæggelse af en ramme for godkendelse af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer (rammedirektiv) (EUT 2007, L 263, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 1229/2012 af 10.12.2012 (EUT 2012, L 353, s. 1).

³⁰² I henhold til artikel 18, stk. 1, i direktiv 2007/46.

³⁰³ I overensstemmelse med artikel 26, stk. 1, i direktiv 2007/46.

³⁰⁴ Artikel 2, stk. 2, litra d), i direktiv 1999/44.

³⁰⁵ Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 715/2007.

³⁰⁶ I henhold til artikel 3, stk. 6, i direktiv 1999/44.

4. Videregivelse af intern viden i den finansielle sektor ³⁰⁷

Dom af 15. marts 2022 (Store Afdeling), Autorité des marchés financiers (C-302/20, [EU:C:2022:190](#))

»Præjudiciel forelæggelse – det indre marked for finansielle tjenesteydelser – markedsmisbrug – direktiv 2003/6/EF og 2003/124/EF – »intern viden« – begreb – »specifik« viden – viden om en forestående offentliggørelse af en presseartikel, hvori der videregives et markedsrygte om en udsteder af finansielle instrumenter – uretmæssig videregivelse af intern viden – undtagelser – forordning (EU) nr. 596/2014 – artikel 10 – videregivelse af intern viden som led i den normale udøvelse af et erhverv – artikel 21 – videregivelse af intern viden med henblik på journalistik – pressefrihed og ytringsfrihed – en journalists videregivelse til en sædvanlig kilde af oplysninger om den forestående offentliggørelse af en presseartikel«

A arbejdede i mange år som journalist for forskellige britiske dagblade. Som led i sit arbejde skrev han artikler, som videregav markedsrygte, herunder to artikler, der konkret vedrørte værdipapirer, der var optaget til handel på Euronext, hvilke artikler blev offentliggjort på dagbladet *Daily Mails* hjemmeside.

Den første af disse artikler omtalte et muligt offentligt overtagelsestilbud fra selskabet LVMH på aktierne i selskabet Hermès. Dagen efter denne offentliggørelse steg kursen på disse aktier fra børsens åbning. I den anden artikel anførtes, at aktierne i selskabet Maurel & Prom kunne blive genstand for et offentligt overtagelsestilbud. Dagen efter offentliggørelsen af denne artikel steg kursen på disse aktier betydeligt frem til børsens lukning.

I forbindelse med en undersøgelse gennemført af Autorité des marchés financiers (AMF) (finansstilsynsmyndigheden, Frankrig) viste det sig, at der kort tid før offentliggørelsen af de omtvistede artikler var blevet afgivet købsordrer på værdipapirer i selskaberne Hermès og Maurel & Prom af personer bosiddende i Storbritannien, som havde afviklet deres positioner efter offentliggørelsen af nævnte artikler. AMF's sanktionsudvalg foreholdt A, at han havde meddelt to personer intern viden om den forestående offentliggørelse af to artikler, hvori der blev videregivet rygte om afgivelsen af offentlige overtagelsestilbud på værdipapirerne i de ovennævnte selskaber, og pålagde ham en bøde på 40 000 EUR.

Ved sin dom afsagt af Store Afdeling tog Domstolen stilling til begrebet »intern viden« som omhandlet i direktiverne om insiderhandel og kursmanipulation ³⁰⁸ forhold til oplysninger om den forestående offentliggørelse af en presseartikel, hvori der videregives et markedsrygte om en udsteder af finansielle instrumenter, navnlig med hensyn til kravet om, at oplysningerne skal være tilstrækkelig præcise med henblik på kvalificeringen som intern viden. Domstolen præciserede ligeledes betingelserne for, at en journalists videregivelse til en sædvanlig kilde af sådanne oplysninger kan

³⁰⁷ Dom af 20.9.2022, **VD og SR** (C-339/20 og C-397/20, [EU:C:2022:703](#)), bør også nævnes under denne overskrift. Denne dom er omtalt i afsnit III.4.b. »Behandling af personoplysninger i den finansielle sektor«.

³⁰⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/6/EF af 28.1.2003 om insiderhandel og kursmanipulation (markedsmisbrug) (EFT 2003, L 96, s. 16), artikel 1, nr. 1), og Kommissionens direktiv 2003/124/EF af 22.12.2003 om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/6/EF med hensyn til definition og offentliggørelse af intern viden og definition af kursmanipulation (EUT 2003, L 339, s. 70), artikel 1, stk. 1.

anses for at være blevet foretaget med henblik på journalistik og for at være retmæssig som omhandlet i forordningen om markedsmisbrug ³⁰⁹.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis fastslog Domstolen med hensyn til kravet om, at oplysninger skal være tilstrækkelig præcise for at kunne kvalificeres som intern viden, at oplysninger anses for at være specifik viden, såfremt det fremgår af en undersøgelse af hvert enkelt tilfælde, at oplysningerne bl.a. omtaler en begivenhed, der med rimelighed kan forventes at indtræde, og såfremt de er tilstrækkelig præcise til, at der kan drages en konklusion med hensyn til denne begivenheds mulige indvirkning på de pågældende finansielle instrumenters kurser. Det forhold, at oplysninger er specifik viden, kan endvidere ikke udelukkes alene af den omstændighed, at de henhører under en særlig kategori af oplysninger, såsom oplysninger om den forestående offentliggørelse af en artikel om et markedsrygte. Eftersom et rygte er kendetegnet af en grad af usikkerhed, skal der i denne henseende tages hensyn til graden af præcision for så vidt angår det nævnte rygtes indhold samt pålideligheden af den kilde, der videregiver dette. På samme måde kan den anseelse, som den journalist, der har lagt navn til presseartiklerne, og det medie, der har sikret offentliggørelsen af disse artikler, nyder, alt efter de konkrete omstændigheder anses for afgørende, eftersom disse elementer gør det muligt at vurdere pålideligheden af de omhandlede rygter.

Oplysninger om den forestående offentliggørelse af en presseartikel, hvori der videregives et markedsrygte om en udsteder af finansielle instrumenter, kan således udgøre »specifik« viden. Det forhold, at denne presseartikel omtaler den pris, til hvilken denne udsteders værdipapirer vil blive købt inden for rammerne af et eventuelt offentligt overtagelsestilbud, samt identiteten på den journalist, der har lagt navn til artiklen, og det medie, der har sikret offentliggørelsen heraf, er relevant med henblik på vurderingen af, om oplysningerne er specifik viden, for så vidt som de er blevet meddelt inden denne offentliggørelse. Hvad angår offentliggørelsens faktiske påvirkning af kursen på de værdipapirer, som den vedrører, er den, selv om den kan være et efterfølgende bevis for, at de nævnte oplysninger er specifik viden, ikke i sig selv tilstrækkelig til at godtgøre, at der forelå en sådan specifik viden, når der ikke er foretaget en undersøgelse af andre elementer, der var kendte og udbredte inden nævnte offentliggørelse.

Hvad dernæst angår en journalists videregivelse af intern viden til en af sine sædvanlige informationskilder med henblik på journalistik fremhævede Domstolen, at udtrykket »med henblik på journalistik« ³¹⁰ ikke alene vedrører videregivelse af oplysninger ved offentliggørelsen af oplysningerne, men ligeledes de oplysninger, som indgår i den proces, der fører til en sådan offentliggørelse. For at tage hensyn til den betydning, som pressefriheden og ytringsfriheden, der er fastsat i artikel 11 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), har i ethvert demokratisk samfund, skal disse begreber fortolkes vidt. Følgelig kan videregivelse foretaget i forbindelse med forberedende undersøgelser forud for journalists offentliggørelse udgøre videregivelse af oplysninger med henblik på journalistik.

Dermed sker en journalists videregivelse til en af sine sædvanlige informationskilder af oplysninger om den forestående offentliggørelse af en artikel, som den pågældende lægger navn til, hvori der videregives et markedsrygte, »med henblik på journalistik«, når videregivelsen er nødvendig for at

³⁰⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 596/2014 af 16.4.2014 om markedsmisbrug (forordningen om markedsmisbrug) og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/6/EF og Kommissionens direktiv 2003/124/EF, 2003/125/EF og 2004/72/EF (EUT 2014, L 173, s. 1).

³¹⁰ Artikel 21 i forordning nr. 596/2014.

muliggøre en hensigtsmæssig gennemførelse af den journalistiske virksomhed, hvilket omfatter forberedende undersøgelser forud for offentliggørelsen.

Endelig fremhævede Domstolen, at en bestemmelse i forordningen om markedsmisbrug vedrørende offentliggørelse eller udbredelse af oplysninger i medierne ³¹¹ ikke er et selvstændigt retsgrundlag, der fraviger denne forordnings bestemmelse om uretmæssig videregivelse af intern viden ³¹², med henblik på at afgøre, om videregivelsen af intern viden med henblik på journalistik er retmæssig eller uretmæssig. Den undtagelse til forbuddet mod at meddele sådanne oplysninger, der er fastsat i sidstnævnte bestemmelse, skal imidlertid fortolkes sådan, at det gøres muligt at sikre den førstnævnte bestemmelses effektive virkning, henset til dens formål, dvs. overholdelsen af pressefrihed og ytringsfrihed i andre medier, hvilket navnlig er sikret ved chartrets artikel 11. En journalists videregivelse af intern viden er således retmæssig, når videregivelsen skal anses for nødvendig for udøvelsen af vedkommendes erhverv og for at overholde proportionalitetsprincippet. Vurderingen af, om en sådan videregivelse er nødvendig og forholdsmæssig, skal foretages i overensstemmelse med kravene i henhold til chartret ³¹³.

I første række skal det hvad angår kravet om, at en sådan videregivelse skal være nødvendig for at udøve journalistisk virksomhed, undersøges, om videregivelsen gik ud over, hvad der var nødvendigt for at efterprøve oplysningerne i den omtvistede offentliggørelse. Hvad nærmere bestemt angår efterprøvelsen af oplysninger om et markedsrygte skal det undersøges, om det ud over det pågældende rygtes indhold var nødvendigt for journalisten at videregive konkrete oplysninger om den forestående offentliggørelse af en artikel, hvori dette rygte videregives, til tredjemand.

I anden række skal der med henblik på at afgøre, om en sådan videregivelse er forholdsmæssig, tages hensyn til den potentielt afskrækkende virkning af et forbud mod videregivelsen for udøvelsen af journalistisk virksomhed, herunder forberedende undersøgelser, og det skal undersøges, om journalisten ved den pågældende videregivelse handlede i overensstemmelse med de regler og kodekser, der gælder for dennes erhverv ³¹⁴. Der skal ligeledes tages hensyn til de negative virkninger for de finansielle markeders integritet af den pågældende videregivelse af intern viden. For så vidt som der foretages insiderhandel efter denne videregivelse, kan denne handel navnlig skabe finansielle tab for andre investorer og på mellemlang sigt skade tilliden på de finansielle markeder.

Det følger heraf, at videregivelsen af intern viden ikke alene skader visse investorers private interesser, men ligeledes, mere generelt, offentlighedens interesse i at sikre en fuldstændig og ordentlig markedsgennemsigthed, således at integriteten beskyttes, og alle investorers tillid sikres. Det tilkommer således ligeledes den forelæggende ret at tage hensyn til den omstændighed, at offentlighedens interesse, som en sådan videregivelse kan have forfulgt, ikke alene kan hindres af private interesser, men ligeledes af offentlighedens interesse.

³¹¹ Artikel 21 i forordning nr. 596/2014.

³¹² Artikel 10 i forordning nr. 596/2014.

³¹³ Chartrets artikel 52, stk. 1.

³¹⁴ Artikel 21 i forordning nr. 596/2014.

5. Administrativt samarbejde på skatteområdet

Dom af 8. december 2022 (Store Afdeling), Orde van Vlaamse Balies m.fl. (C-694/20, [EU:C:2022:963](#))

»Præjudiciel forelæggelse – administrativt samarbejde på beskatningsområdet – obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger i forbindelse med indberetningspligtige grænseoverskridende ordninger – direktiv 2011/16/EU, som ændret ved direktiv (EU) 2018/822 – artikel 8ab, stk. 5 – gyldighed – advokaters tavshedspligt – fritagelse fra indberetningspligten for en advokat, der optræder som mellemmand, og som har tavshedspligt – forpligtelse for en sådan advokat, der optræder som mellemmand, til at underrette enhver anden mellemmand, som ikke er advokatens klient, om vedkommendes indberetningsforpligtelser – artikel 7 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder«

På området for det administrative samarbejde mellem medlemsstaternes nationale skattemyndigheder blev der ved en ændring af direktiv 2011/16³¹⁵ foretaget ved direktiv 2018/822 indført en pligt til indberetning til de kompetente myndigheder for mellemmand, som deltager i potentielt aggressive grænseoverskridende skatteplanlægningsordninger³¹⁶. Enhver aktør, der er involveret i at udforme, markedsføre, tilrettelægge eller forvalte gennemførelsen af sådanne ordninger, og andre, som yder assistance eller rådgivning i denne forbindelse, og – hvis sådanne aktører ikke findes – skatteyderen selv er således underlagt denne indberetningspligt.

Ifølge en anden bestemmelse i direktiv 2011/16, som ændret³¹⁷, kan medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at give mellemmand, der er bundet af tavshedspligt, og som deltager i en sådan ordning, ret til en fritagelse fra indberetningspligten, hvis denne er i strid med den nævnte tavshedspligt i henhold til national ret. I sådanne tilfælde skal medlemsstaterne sikre, at disse mellemmand har pligt til straks at underrette enhver anden mellemmand eller, hvis der ikke findes nogen mellemmand, den relevante skatteyder om deres indberetningsforpligtelser. Mellemmand, der har tavshedspligt, kan imidlertid kun være berettigede til fritagelse fra indberetningspligten i det omfang, de opererer inden for grænserne af den relevante nationale lovgivning, der definerer deres erhverv.

Med henblik på at opfylde de krav, der er indført ved direktiv 2018/822, og sikre, at tavshedspligten ikke forhindrer, at de nødvendige indberetninger bliver foretaget, fastsætter bestemmelserne i den flamske lovgivning om administrativt samarbejde på beskatningsområdet, som gennemfører det nævnte direktiv, bl.a., at en mellemmand, hvis vedkommende er bundet af tavshedspligt, ved begrundet skrivelse skal underrette den eller de andre mellemmand om, at vedkommende ikke kan opfylde sin indberetningspligt, hvorved denne uden videre overgår til den eller de andre mellemmand.

³¹⁵ 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, s. 1), som ændret ved Rådets direktiv (EU) 2018/822 af 25.5.2018 om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår automatisk og obligatorisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet i forbindelse med indberetningspligtige grænseoverskridende arrangementer (EUT 2018, L 139, s. 1) (herefter »direktiv 2011/16 som ændret«).

³¹⁶ Artikel 8ab, stk. 1, i direktiv 2011/16, som ændret, som indsat ved direktiv 2018/822.

³¹⁷ Artikel 8ab, stk. 5, i direktiv 2011/16, som ændret, som indsat ved direktiv 2018/822.

Orde van Vlaamse Balies (den flamske advokatforening), Belgian Association of Tax Lawyers ³¹⁸ og tre advokater anfægtede denne underretningspligt for advokater, der optræder som mellemmand. Det ville nemlig være umuligt at opfylde denne underretningspligt uden at tilsidesætte den tavshedspligt, som advokater er underlagt. Endvidere er denne underretningspligt ikke nødvendig, eftersom klienten, med eller uden advokatens bistand, selv kan underrette de andre mellemmand og anmode dem om at opfylde deres indberetningspligt. Sagsøgerne anlagde følgelig søgsmål ved Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstol, Belgien) med påstand om udsættelse af de omhandlede nationale bestemmelser og om hel eller delvis annullation heraf.

Den forelæggende ret anmodede Domstolen om at tage stilling til gyldigheden af den bestemmelse i direktiv 2011/16, som ændret ³¹⁹, der omhandler underretningspligten.

Domstolen (Store Afdeling) fastslog i dommen, at denne bestemmelse er ugyldig, henset til artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ³²⁰, for så vidt som medlemsstaternes anvendelse heraf bevirker, at en advokat, der optræder som mellemmand, når vedkommende på grund af sin tavshedspligt er fritaget fra indberetningspligten, straks skal underrette enhver anden mellemmand, som ikke er advokatens klient, om de indberetningsforpligtelser, der påhviler denne mellemmand i henhold til denne bestemmelse.

Domstolens bemærkninger

Domstolen præciserede indledningsvis, at spørgsmålet kun vedrørte gyldigheden, henset til chartrets artikel 7 og 47, af underretningspligten som fastsat ved direktiv 2011/16, som ændret, for så vidt som underretningen skal foretages af en advokat, der handler som mellemmand, over for en anden mellemmand, som ikke er denne advokats klient. Når underretningen foretages af den advokat, der optræder som mellemmand, over for denne advokats klient, uanset om sidstnævnte er en anden mellemmand eller den relevante skatteyder, kan denne underretning nemlig ikke bringe overholdelsen af de omhandlede rettigheder og friheder som sikret ved chartret i fare.

Ved efterprøvelsen af gyldigheden af underretningspligten fortolkede Domstolen chartrets artikel 7 i lyset af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende den tilsvarende bestemmelse, nemlig artikel 8, i den europæiske menneskerettighedskonvention ³²¹. Ifølge denne praksis beskytter sidstnævnte artikel fortroligheden af korrespondancen mellem enkeltpersoner og tildeler korrespondancen mellem advokater og deres klienter en forstærket beskyttelse. Domstolen konkluderede på grundlag heraf, at chartrets artikel 7 ikke alene beskytter opgaver i forbindelse med klientens forsvar, men også fortroligheden af juridisk rådgivning, både med hensyn til indholdet heraf og med hensyn til dens eksistens. Bortset fra i ekstraordinære situationer skal personer, der konsulterer en advokat, derfor med rette kunne have tillid til, at deres advokat ikke uden deres samtykke over for nogen person afslører, at de har konsulteret vedkommende.

Denne beskyttelse af advokaters tavshedspligt er begrundet i den grundlæggende opgave, som advokater har i et demokratisk samfund, nemlig at forsvare borgerne. Denne opgave er forbundet med kravet om, at alle skal have adgang til frit at henvende sig til en advokat for at få uafhængig juridisk rådgivning og samtidigt kunne regne med advokatens loyalitet.

³¹⁸ En faglig sammenslutning af advokater.

³¹⁹ Artikel 8ab, stk. 5, i direktiv 2011/16 som ændret.

³²⁰ Herefter »chartret«.

³²¹ Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4.11.1950.

Den forpligtelse, der udtrykkeligt er fastsat i direktiv 2011/16, som ændret, for en advokat, der optræder som mellemmand, og som er fritaget fra indberetningspligten, til straks at underrette de andre mellemmand, som ikke er advokatens klienter, om deres indberetningsforpligtelser, medfører imidlertid nødvendigvis, at disse andre mellemmand får kendskab til identiteten af den underrettende advokat, der optræder som mellemmand, til, at denne har vurderet, at den omhandlede ordning er indberetningspligtig, og til, at advokaten er blevet konsulteret herom. Domstolen fastslog, at dette indebærer et indgreb i retten til respekt for kommunikationen mellem advokater og deres klienter, som er sikret ved chartrets artikel 7. Denne underretningspligt medfører desuden indirekte et andet indgreb i denne ret, som følger af, at de således underrettede tredjeparter, der optræder som mellemmand, videregiver oplysninger til skattemyndighederne om identiteten af den advokat, der optræder som mellemmand, og om det forhold, at denne advokat er blevet konsulteret.

Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt disse indgreb eventuelt kan begrundes, bemærkede Domstolen, at retten til respekt for kommunikationen mellem advokater og deres klienter kan begrænses, for så vidt som begrænsningerne er fastlagt i lovgivningen og respekterer de nævnte rettigheders væsentligste indhold, og for så vidt som disse begrænsninger under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

I den foreliggende sag fastslog Domstolen, at både legalitetsprincippet og respekten for det væsentligste indhold af retten til respekt for korrespondancen mellem advokater og deres klienter var overholdt.

Hvad angår indgrebets forholdsmæssighed bemærkede Domstolen, at den ændring af direktiv 2011/16, der blev foretaget i 2018, er et led i et internationalt samarbejde på skatteområdet, der har til formål at bidrage til at forebygge risikoen for skatteundgåelse og skatteunddragelse, som udgør mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen.

Selv hvis det antages, at den underretningspligt, der påhviler en advokat, der har tavshedspligt, faktisk er egnet til at bidrage til bekæmpelsen af aggressiv skatteplanlægning og til forebyggelsen af risikoen for skatteundgåelse og skatteunddragelse, er den dog ikke nødvendig for at opfylde disse mål og navnlig for at sikre, at oplysninger om grænseoverskridende ordninger videregives til de kompetente myndigheder. Alle mellemmand har nemlig principielt pligt til at indgive disse oplysninger til de kompetente myndigheder. Ingen mellemmand kan derfor med føje gøre gældende ikke at have været bekendt med de indberetningsforpligtelser, som er klart angivet i direktivet, og som vedkommende umiddelbart og individuelt er underlagt.

Eftersom mellemmand kun er fritaget fra indberetningspligten, hvis de kan godtgøre, at indberetningen allerede er foretaget af en anden mellemmand, er der desuden ingen grund til at frygte, at de uden en kontrol heraf stoler på, at den advokat, der optræder som mellemmand, foretager den krævede indberetning. I øvrigt gør direktivet ved udtrykkeligt at fastsætte, at tavshedspligten kan føre til fritagelse fra indberetningspligten, den advokat, der optræder som mellemmand, til en person, fra hvem de andre mellemmand ikke a priori kan forvente noget initiativ, der kan fritage dem for deres egne indberetningsforpligtelser.

Hvad angår den situation, hvor underrettede tredjeparter, der optræder som mellemmand, videregiver oplysninger til skattemyndighederne om identiteten af den advokat, der optræder som mellemmand, og om det forhold, at denne er blevet konsulteret, synes denne videregivelse heller ikke at være nødvendig for at forfølge de mål, der er fastsat ved direktivet. Den indberetningspligt, der påhviler de andre mellemmand, som ikke har tavshedspligt, og, hvis sådanne mellemmand ikke findes, den, der påhviler den relevante skatteyder, sikrer nemlig principielt, at skattemyndighederne oplyses om den pågældende ordning. Desuden kan skattemyndighederne efter at have modtaget sådanne oplysninger anmode om yderligere oplysninger direkte hos den relevante skatteyder, der så kan bede sin advokat om bistand, eller de kan foretage en kontrol af denne skatteyers skattemæssige situation.

Domstolen fastslog derfor, at underretningspligten som fastsat i EU-direktivet tilsidesætter retten til respekt for kommunikationen mellem advokat og klient som sikret ved chartrets artikel 7, for så vidt som direktivet fastsætter, at en advokat, der optræder som mellemmand, og som er underlagt tavshedspligt, har pligt til at underrette enhver anden mellemmand, som ikke er advokatens klient, om de indberetningsforpligtelser, der påhviler denne mellemmand.

Domstolen afviste i øvrigt, at chartrets artikel 47 kunne finde anvendelse i den foreliggende sag, eftersom denne bestemmelse forudsætter tilknytning til en retssag. En sådan tilknytning forelå imidlertid ikke i sagen, idet underretningspligten opstår på et tidligt stadium, senest når den indberetningspligtige grænseoverskridende ordning er færdigudformet og klar til at blive gennemført, og således uden for rammerne af en retssag eller forberedelsen heraf. Den underretningspligt, som for en advokat, der optræder som mellemmand, og som er underlagt tavshedspligt, træder i stedet for indberetningspligten, medfører følgelig ikke et indgreb i retten til en retfærdig rettergang som sikret ved chartrets artikel 47.

XIV. Økonomisk og monetær politik

Dom af 13. september 2022, Banka Slovenije (C-45/21, [EU:C:2022:670](#))

»Præjudiciel forelæggelse – Det Europæiske System af Centralbanker – den nationale centralbank – direktiv 2001/24/EF – sanering og likvidation af kreditinstitutter – erstatning for skader som følge af vedtagelsen af saneringsforanstaltninger – artikel 123 TEUF og artikel 21.1 i protokol (nr. 4) om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank – forbud mod medlemsstaternes monetære finansiering i euroområdet – artikel 130 TEUF og protokollens artikel 7 – uafhængighed – videregivelse af fortrolige oplysninger«

Efter den globale finanskrisen blev der vedtaget nationale lovbestemmelser, der bemyndigede Banka Slovenije (den slovenske centralbank) at slette visse finansielle instrumenter, såfremt en opretholdelse af disse skaber en risiko for, at et kreditinstitut går konkurs og truer det finansielle system i sin helhed ³²². Efterfølgende blev der ved lov indført to særskilte og alternative ansvarsordninger for denne centralbank for skader, som påføres tidligere indehavere af slettede finansielle instrumenter.

For det første kan dette ansvar principielt foreligge, når det er godtgjort, at sletningen af et finansielt instrument ikke udgjorde en nødvendig foranstaltning, eller at princippet om, at ingen kreditor ikke kan stilles ringere end i tilfælde af konkurs, er blevet tilsidesat. Den slovenske centralbank har imidlertid mulighed for at frigøre sig fra dette ansvar ved at godtgøre, at den selv eller de personer, som den har bemyndiget til at handle i sit navn, har handlet med den fornødne omhu. For det andet kan fysiske personer, der har været indehavere af et slettet finansielt instrument, og hvis årlige indtægter er under en vis tærskel, fra denne bank opnå betaling af en erstatning.

Loven fastsætter, at de omkostninger, der følger af anvendelsen af disse ansvarsordninger først og fremmest finansieres ved anvendelse af specielle reserver, der hentes fra de overskud, som den slovenske centralbank har oppebåret siden den 1. januar 2019, og dernæst ved en anvendelse af bankens almindelige reserver op til 50% af disse og endelig af et lån hos de slovenske myndigheder.

Den slovenske centralbank indgav en anmodning til Ustavno sodišče (forfatningsdomstol, Slovenien) om prøvelse af denne lovs forfatningsmæssighed og gjorde bl.a. gældende, at de ansvarsordninger, som blev indført med loven, er uforenelige med EU-retten. Det var i denne sammenhæng, at denne ret besluttede at forelægge Domstolen spørgsmål om disse ordningers forenelighed med to grundlæggende principper, der danner ramme for Det Europæiske System af Centralbankers (ESCB) virksomhed, nemlig forbuddet mod monetær finansiering ³²³ og princippet om centralbankers uafhængighed ³²⁴.

³²² Det drejer sig om saneringsforanstaltninger i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF af 4.4.2001 om sanering og likvidation af kreditinstitutter (EFT 2001, L 125, s. 15). Domstolen har allerede to gange udtalt sig i en sammenhæng vedrørende disse slovenske saneringsforanstaltninger og deres gennemførelse, men om spørgsmål, der er meget forskellige fra dem, der er omhandlet i den foreliggende sag (dom af 19.7.2016, **Kotnik m.fl.**, C-526/14, [EU:C:2016:570](#), og af 17.12.2020, **Kommissionen mod Slovenien (ECB's arkiver)**, C-316/19, [EU:C:2020:1030](#)).

³²³ I henhold til artikel 123 TEUF og artikel 21 i protokol (nr. 4) om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank (herefter »protokollen om ESCB og ECB«).

³²⁴ I henhold til artikel 130 TEUF og artikel 7 i protokollen om ESCB og ECB.

Med sin dom, der blev afsagt af Store Afdeling, fastslog Domstolen, at forbuddet mod monetær finansiering ikke er til hinder for en ansvarsordning, der er knyttet til en centralbanks tilsidesættelse af regler for udøvelsen af en funktion, som den er blevet tillagt i henhold til national ret, for så vidt som denne centralbank kun kan holdes ansvarlig, når banken selv eller de personer, som den har bemyndiget til at handle i bankens navn, groft har tilsidesat deres forpligtelse til at udvise omhu. Dette forbud er derimod til hinder for en ordning, hvorefter en centralbank er ansvarlig alene på grund af en sletning af finansielle instrumenter. Desuden er uafhængighedsprincippet til hinder for en ansvarsordning, der kan indebære, at en national centralbank holdes ansvarlig for et beløb, der kan påvirke dens evne til effektivt at udføre sine opgaver, der finansieres i henhold til de ovennævnte regler.

Domstolens bemærkninger

For det første undersøgte Domstolen, om ansvarsordninger som dem, der er omhandlet i den præjudicielle anmodning, er forenelige med forbuddet mod monetær finansiering. I denne forbindelse fastslog den indledningsvis, at gennemførelsen af saneringsforanstaltninger for kreditinstitutter som omhandlet i direktiv 2001/24, ikke udgør en opgave, der i henhold til EU-retten påhviler ESCB i almindelighed eller de nationale centralbanker i særdeleshed. ESCB udgør nemlig i EU-retten en original retlig konstruktion, der forener nationale institutioner, nemlig de nationale centralbanker, og en EU-institution, nemlig ECB, i et tæt samarbejde. I dette meget integrerede system, hvor de både er nationale myndigheder og myndigheder, som handler inden for rammerne af ESCB, kan de nationale centralbanker udføre funktioner, som ikke er nævnt i protokollen om ESCB og ECB ³²⁵. Sådanne funktioner udføres imidlertid under eget ansvar, idet de konkrete betingelser for dette ansvar fastlægges i henhold til den nationale lovgivning. Det påhviler dermed den berørte medlemsstat at fastlægge de betingelser, hvorunder dens nationale centralbank kan ifalde ansvar som følge af bankens gennemførelse af en saneringsforanstaltning som omhandlet i direktiv 2001/24 i det tilfælde, hvor denne centralbank er blevet udpeget som den kompetente myndighed til at gennemføre en sådan foranstaltning. Medlemsstaterne skal imidlertid under udøvelsen af denne kompetence overholde de forpligtelser, der følger af EU-retten.

I denne forbindelse forbyder EU-retten de nationale centralbanker al finansiering af den offentlige sektors forpligtelser over for tredjemand.

En national centralbanks ansvar, når banken har tilsidesat reglerne for udøvelsen af en funktion, som den er blevet tillagt i henhold til national ret, kan således principielt ikke anses for at indebære en finansiering af den offentlige sektors forpligtelser over for tredjemand. I dette tilfælde udgør erstatningen til tredjemand, der har lidt skade, en følge af den nævnte centralbanks handlinger, og der er ikke tale om, at der påtages en allerede eksisterende forpligtelse over for tredjemand, som påhviler de øvrige offentlige myndigheder. Desuden følger en sådan finansiering normalt ikke direkte af foranstaltninger, der er iværksat af andre offentlige myndigheder, og gør det principielt ikke muligt for disse offentlige myndigheder at afholde udgifter og herved undlade af følge tilskyndelsen til at overholde en sund budgetpolitik ³²⁶. Henset til den høje grad af kompleksitet og den hastende karakter, der kendetegner gennemførelsen af saneringsforanstaltninger som omhandlet i direktiv 2001/24, kan et sådant ansvars imidlertid ikke pådrages, uden at det kræves, at den tilsidesættelse af den forpligtelse til at udvise omhu, som foreholdes, er alvorlig.

Derimod indebærer en ansvarsordning, der finder anvendelse alene på grund af den omstændighed, at den nationale centralbank har udøvet en funktion, som den er blevet tillagt i henhold til national

³²⁵ I overensstemmelse med artikel 14.4 i protokollen om ESCB og ECB.

³²⁶ I strid med formålet med artikel 123, stk. 1, TEUF.

ret, selv om den fuldt ud har overholdt de regler, der gælder for den, indebærer, at denne centralbank finansierer den offentlige sektors forpligtelser over for tredjemand. Selv om det står den nationale lovgiver frit for at sikre en sådan erstatning for de uundgåelige følger af de afgørelser, der træffes af dens centralbank i overensstemmelse med de valg, som denne lovgiver har truffet, må det konstateres, at den således indfører en betalingsforpligtelse, der direkte udspringer af dens politiske valg og ikke af den måde, hvorpå centralbanken udøver sine funktioner. Den nationale centralbanks betaling med egne midler af en sådan erstatning må derfor anses for at indebære, at banken i andre offentlige myndigheders sted påtager sig finansieringen af de forpligtelser, der påhviler den offentlige sektor i henhold til den nationale lovgivning, hvilket er i strid med EU-retten.

For det andet præciserede Domstolen rækkevidden af princippet om de nationale centralbankers uafhængighed i tilfælde af, at de ifalder ansvar for et beløb, der kan påvirke deres evne til effektivt at udføre deres opgaver. Indførelsen af en ansvarsordning i forbindelse med udøvelsen af en funktion, som de er blevet tillagt i henhold til national ret, er ganske vist ikke i sig selv uforenelig med centralbankernes uafhængighed. De nationale regler, der er indført med henblik herpå, må imidlertid ikke stille den pågældende nationale centralbank i en situation, der på en eller anden måde bringer bankens evne til uafhængigt at udføre en opgave, der henhører under ESCB, i fare.

Med henblik på at deltage i gennemførelsen af en af ESCB's grundlæggende opgaver, nemlig Unionens monetære politik, er det imidlertid nødvendigt, at de nationale centralbanker etablerer reserver. I denne sammenhæng kan en inddragelse af en national centralbanks almindelige reserver med et beløb, der kan påvirke bankens evne til effektivt at udføre sine opgaver i henhold til ESCB kombineret med en manglende evne til selvstændigt at genskabe disse reserver som følge af en systematisk anvendelse af hele dens fortjeneste til godtgørelse for den skade, som den har forvoldt, bringe denne centralbank i en situation, hvor den er afhængig af de politiske myndigheder, hvilket er i strid med EU-retten. Dette gælder navnlig, når en national centralbank er retligt forpligtet til at optage et lån hos andre offentlige myndigheder i den medlemsstat, som banken henhører under, når finansieringskilder, der er knyttet til reserver, er udtømt.

En lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der netop har disse kendetegn, udsætter potentielt centralbanken for politisk pres, mens artikel 130 TEUF og artikel 7 i protokollen om ESCB og ECB derimod har til formål at beskytte ESCB mod ethvert politisk pres, således at ESCB effektivt kan forfølge målene for dette systems opgaver ved en uafhængig udførelse af de specifikke beføjelser, som det i henhold til den primære ret råder over med henblik herpå.

1. Tilrettelæggelse af arbejdstiden

Dom af 24. februar 2022, Glavna direktsia »Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto« (C-262/20, [EU:C:2022:117](#))

»Præjudiciel forelæggelse – socialpolitik – tilrettelæggelse af arbejdstiden – direktiv 2003/88/EF – artikel 8 – artikel 12, litra a) – artikel 20 og 31 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – nedsættelse af den normale varighed af natarbejde i forhold til varigheden af dagarbejde – arbejdstagere i den offentlige og i den private sektor – ligebehandling«

VB, der er ansat i brandvæsenet under det bulgarske indenrigsministeriums generaldirektorat for »brandvæsenet og civilforsvaret«, udførte i flere år natarbejde. Eftersom VB var af den opfattelse, at han var berettiget til at drage fordel af en opgørelse af natarbejdstimerne, således at syv natarbejdstimer burde have svaret til otte dagarbejdstimer, anmodede han sin arbejdsgiver om godtgørelse for overarbejde.

Hans anmodning blev afslået med den begrundelse, at ingen af de gældende bestemmelser for omregning af natarbejdstimer til dagarbejdstimer fandt anvendelse på tjenestemænd i indenrigsministeriet. Den normale arbejdstid for natarbejde på otte timer om ugen ved en femdages arbejdsuge, der var fastsat i den bulgarske arbejdslov for arbejdstagere i den private sektor, fandt nemlig ikke anvendelse på de nævnte ansatte. Loven om indenrigsministeriet definerede kun perioden for natarbejde og bestemte alene, at arbejdstiden for de nævnte ansatte i gennemsnit ikke måtte overstige otte timer pr. periode på fireogtyve timer, uden dog at den præciserede den normale og maksimale arbejdstid for natarbejde. VB anfægtede dette afslag ved Rajonen sad Lukovit (kredsdomstolen i Lukovit, Bulgarien).

I forbindelse med en præjudiciel forelæggelse fra denne ret, som var af den opfattelse, at den normale varighed af natarbejde for tjenestemænd i indenrigsministeriet skulle være syv timer, for at disse ansatte ikke blev behandlet mindre fordelagtigt end andre arbejdstagere, præciserede Domstolen medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til beskyttelsesforanstaltninger for natarbejderen sikkerhed og sundhed i henhold til direktiv 2003/88 ³²⁸ og tog stilling til, om den omhandlede bulgarske lovgivning var i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet i artikel 20 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende (herefter »chartret«) og retten til rimelige og retfærdige arbejdsvilkår i chartrets artikel 31.

Domstolens bemærkninger

Hvad angår forholdet mellem den normale varighed af natarbejde og den normale varighed af dagarbejde bemærkede Domstolen for det første, at direktiv 2003/88 ikke indeholder nogen bestemmelse herom. Dette direktiv fastsætter nemlig kun fælles minimumskrav, der fastsætter den

³²⁷ Dom af 10.3.2022, *Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Sygeforsikring, der dækker samtlige risici)* (C-247/20, [EU:C:2022:177](#)), bør også nævnes under denne overskrift. Denne dom er omtalt i afsnit IV.2. »Ret til fri bevægelighed og ophold på territoriet af medlemsstaterne«.

³²⁸ 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).

maksimal varighed af natarbejde til otte timer pr. periode på fireogtyve timer³²⁹. Derudover fastsætter direktivet en forpligtelse til at træffe nødvendige foranstaltninger for at sikre, at der for natarbejdere gælder et beskyttelsesniveau, som svarer til arten af det arbejde, de udfører³³⁰, samtidig med at medlemsstaterne i denne forbindelse gives en vis skønsmargen.

Artikel 8 og artikel 12, litra a), i direktiv 2003/88 påbyder dermed ikke vedtagelsen af en national lovgivning, hvorefter den normale varighed af natarbejde for arbejdstagere i den offentlige sektor, såsom politibetjente og brandmænd, skal være kortere end den normale varighed af dagarbejde for sidstnævnte arbejdstagere.

Medlemsstaterne skal imidlertid sikre, at disse arbejdstagere er omfattet af andre beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til arbejdstidens varighed, løn, godtgørelser eller lignende fordele, der gør det muligt at kompensere for den særlige byrde, som det natarbejde, de udfører, indebærer. Selv om nedsættelsen af den normale varighed af natarbejde i forhold til varigheden af dagarbejde kan udgøre en korrekt løsning med henblik på at sikre beskyttelsen af de pågældende arbejdstageres sikkerhed og sundhed, er denne nedsættelse ikke den eneste mulige løsning.

Efter at have konstateret, at bestemmelserne i den bulgarske arbejdslov og i loven om det omhandlede indenrigsministerium udgjorde en gennemførelse af direktiv 2003/88 og dermed var omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, tog Domstolen dernæst stilling til spørgsmålet om denne lovgivnings forenelighed med chartret.

I denne henseende fastslog Domstolen, at chartrets artikel 20 og 31 ikke er til hinder for, at den normale varighed af natarbejde, der er fastsat til syv timer i en medlemsstats lovgivning for arbejdstagere i den private sektor, ikke finder anvendelse på arbejdstagere i den offentlige sektor, navnlig politimænd og brandmænd, hvis en sådan forskellig behandling er baseret på et objektivt og rimeligt kriterium, dvs. at den beror på et med den pågældende lovgivning lovligt tilstræbt formål og står i rimeligt forhold til dette formål.

Domstolen bemærkede for det første, at det påhvilede den forelæggende ret at identificere de kategorier af personer, der befandt sig i sammenlignelige situationer, og sammenligne dem specifikt og konkret, herunder med hensyn til vilkårene for natarbejde. I den foreliggende sag havde den forelæggende ret imidlertid analyseret kategorier af abstrakte arbejdstagere, såsom de kategorier af arbejdstagere i den private sektor, der var omfattet af den ordning, der var fastsat i arbejdsloven, og de kategorier af arbejdstagere i den offentlige sektor, såsom ansatte i indenrigsministeriet, der ikke var omfattet heraf.

Hvad angår begrundelsen for en eventuel forskelsbehandling bemærkede Domstolen, at den omstændighed, at der ikke fandtes en mekanisme til omregning af natarbejdstimer til dagarbejdstimer for ansatte i indenrigsministeriet, ikke kunne begrundes med overvejelser af politisk, social eller demografisk art.

En forskellig behandling, der er indført ved bestemmelser i national ret på området for natarbejde mellem forskellige kategorier af arbejdstagere, der befinder sig i sammenlignelige situationer, ville i mangel af et sådant objektivt og rimeligt kriterium være uforenelig med EU-retten og i givet fald forpligte den nationale ret til i videst muligt omfang at fortolke denne lovgivning i lyset af den omhandlede bestemmelse i den primære rets ordlyd og formål, idet national ret tages i betragtning i sin helhed, og der anvendes fortolkningsmetoder, der er anerkendt i denne ret, for at sikre den fulde

³²⁹ Artikel 8, litra b), i direktiv 2003/88.

³³⁰ Artikel 12, litra a), i direktiv 2003/88.

virkning af denne bestemmelse og for at nå et resultat, der er i overensstemmelse med det resultat, der tilsigtes med nævnte bestemmelse.

2. Beskyttelse af vikaransatte

Dom af 15. december 2022, TimePartner Personalmanagement (C-311/21, [EU:C:2022:983](#))

»Præjudiciel forelæggelse – beskæftigelse og socialpolitik – vikararbejde – direktiv 2008/104/EF – artikel 5 – princippet om ligebehandling – nødvendigheden af, i tilfælde af fravigelse af dette princip, at sikre den generelle beskyttelse af vikaransatte – kollektiv overenskomst, der fastsætter en lavere løn end lønnen til de ansatte, der er ansat direkte af brugervirksomheden – effektiv domstolsbeskyttelse – domstolsprøvelse«

I perioden fra januar til april 2017 beskæftigede TimePartner Personalmanagement GmbH, som er et vikarbureau, CM som vikaransat i henhold til en tidsbegrænset kontrakt. I forbindelse med denne beskæftigelse blev CM udsendt som ordremedarbejder til en brugervirksomhed i detailhandelssektoren.

For dette arbejde oppebar hun en bruttotimeløn på 9,23 EUR i overensstemmelse med den kollektive overenskomst for vikaransatte, der var indgået mellem to fagforeninger, som henholdsvis TimePartner Personalmanagement GmbH og CM var medlem af.

Denne kollektive overenskomst fraveg det ligebehandlingsprincip, der er anerkendt i tysk ret ³³¹, idet den fastsatte en lavere løn til vikaransatte end den løn, der udbetales til brugervirksomhedens arbejdstagere i henhold til vilkårene i en kollektiv overenskomst for arbejdstagere i detailhandelssektoren i delstaten Bayern (Tyskland), nemlig en bruttotimeløn på 13,64 EUR.

CM anlagde sag ved Arbeitsgericht Würzburg (arbejdsretten i Würzburg, Tyskland) med påstand om betaling af et løntillæg på 1 296,72 EUR, svarende til lønforskellen mellem vikaransatte og sammenlignelige arbejdstagere ansat direkte af brugervirksomheden. Hun gjorde i denne henseende gældende, at princippet om ligebehandling af vikaransatte, fastsat i artikel 5 i direktiv 2008/104, var blevet tilsidesat ³³². Efter ikke at have fået medhold i sagen i første instans, og efter at appellen ikke blev taget til følge, iværksatte CM en revisionsappel ved Bundesarbeitsgericht (forbundsdomstol i arbejdsretlige sager, Tyskland), som forelagde Domstolen fem præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af denne bestemmelse.

Domstolen definerede de betingelser, som en kollektiv overenskomst indgået mellem arbejdsmarkedets parter skal opfylde for at kunne fravige princippet om ligebehandling af vikaransatte i henhold til artikel 5, stk. 3, i direktiv 2008/104 ³³³. Domstolen præciserede bl.a. rækkevidden af begrebet »den generelle beskyttelse af vikaransatte«, som kollektive overenskomster

³³¹ I perioden fra januar til marts 2017, i § 10, stk. 4, første punktum, i Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (den tyske lov om vikararbejde), af 3.2.1995 (BGBl. 1995 I, s. 158), i den affattelse, der var gældende indtil den 31.3.2017, og, for så vidt angår april 2017, i samme lovs § 8, stk. 1, i den affattelse, der fandt anvendelse fra den 1.4.2017.

³³² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/104/EF af 19.11.2008 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (EUT 2008, L 327, s. 9).

³³³ Dette stk. 3 giver medlemsstaterne mulighed for at tillade arbejdsmarkedets parter at opretholde eller indgå kollektive overenskomster, der giver mulighed for ulige behandling af vikaransatte med hensyn til grundlæggende arbejds- og ansættelsesvilkår, forudsat at den overordnede beskyttelse af vikaransatte er sikret.

skal sikre i henhold til denne bestemmelse, og fastsatte de kriterier, som gør det muligt at vurdere, om denne generelle beskyttelse rent faktisk er blevet sikret. Domstolen fastslog ligeledes, at sådanne kollektive overenskomster skal kunne være genstand for en effektiv domstolsprøvelse.

Domstolens bemærkninger

Domstolen præciserede, efter at have henvist til det dobbelte formål med direktiv 2008/104 om at sikre beskyttelsen af vikaransatte og overholdelsen af arbejdsmarkedernes forskellighed, at dette direktivs artikel 5, stk. 3, ikke med sin henvisning til begrebet »den generelle beskyttelse af vikaransatte« kræver, at der tages hensyn til et beskyttelsesniveau for vikaransatte, som overstiger det beskyttelsesniveau, der for arbejdstagere generelt er fastsat i national ret og i EU-retten vedrørende de væsentlige arbejds- og ansættelsesvilkår.

Når arbejdsmarkedets parter ved hjælp af en kollektiv overenskomst tillader forskelsbehandling for så vidt angår væsentlige arbejds- og ansættelsesvilkår til skade for vikaransatte, skal denne kollektive overenskomst imidlertid for at sikre den generelle beskyttelse af de pågældende vikaransatte til gengæld tildele sidstnævnte fordele med hensyn til væsentlige arbejds- og ansættelsesvilkår³³⁴, som kan kompensere for den forskelsbehandling, som de er udsat for.

Den generelle beskyttelse af vikaransatte ville nemlig nødvendigvis blive formindsket, hvis en sådan kollektiv overenskomst i forhold til disse arbejdstagere begrænsede sig til at forringe en eller flere af de nævnte væsentlige vilkår.

I øvrigt kræver den undtagelsesbestemmelse, der er fastsat i artikel 5, stk. 3, i direktiv 2008/104, at det konkret kontrolleres, om forpligtelsen til at sikre den generelle beskyttelse af vikaransatte er overholdt, ved for en given stilling at sammenligne de væsentlige arbejds- og ansættelsesvilkår, der gælder for arbejdstagere, der er ansat direkte af brugervirksomheden, med dem, der gælder for vikaransatte, for således at kunne afgøre, om de tildelte kompenserende fordele for så vidt angår de nævnte væsentlige vilkår gør det muligt at opveje virkningerne af den forskelsbehandling, der er lidt.

Denne forpligtelse til at sikre den generelle beskyttelse af vikaransatte kræver ikke, at den pågældende vikaransatte er tilknyttet vikarbureauet ved en tidsbegrænset ansættelseskontrakt, henset til, at artikel 5, stk. 3, i direktiv 2008/104 gør det muligt at fravige princippet om ligebehandling i forhold til vikaransatte, uden sontring mellem, om varigheden af deres ansættelseskontrakt med et vikarbureau er tidsbegrænset eller tidsubegrænset.

Den nævnte forpligtelse kræver desuden ikke, at medlemsstaterne detaljeret fastsætter de betingelser og kriterier, som de kollektive overenskomster skal overholde.

Når dette er sagt, skal arbejdsmarkedets parter, selv om de har en vid skønsmargin i forbindelse med forhandlingen og indgåelsen af kollektive overenskomster, handle i overensstemmelse med EU-retten generelt og direktiv 2008/104 i særdeleshed.

Selv om dette direktivs bestemmelser således ikke pålægger medlemsstaterne at vedtage en bestemt lovgivning, der har til formål at sikre den generelle beskyttelse af vikaransatte, som omhandlet i dette direktivs artikel 5, stk. 3, forholder det sig ikke desto mindre således, at medlemsstaterne, herunder deres retsinstanser, skal sørge for, at de kollektive overenskomster, der tillader forskelsbehandling med hensyn til væsentlige arbejds- og ansættelsesvilkår, bl.a. sikrer den generelle beskyttelse af vikaransatte.

³³⁴ De grundlæggende arbejds- og ansættelsesvilkår er defineret i artikel 3, stk. 1, litra f), i direktiv 2008/104. Det drejer sig bl.a. om arbejdstid, overarbejde, pauser, hvileperioder, natarbejde, ferie og aflønning.

Disse kollektive overenskomster skal herefter kunne være genstand for en effektiv domstolsprøvelse med henblik på at efterprøve, om arbejdsmarkedets parter overholder deres forpligtelse til at sikre denne beskyttelse.

3. Medarbejderinddragelse i en europæisk virksomhed

Dom af 18. oktober 2022 (Store Afdeling), IG Metall og ver.di (C-677/20, [EU:C:2022:800](#))

»Præjudiciel forelæggelse – socialpolitik – europæisk selskab – direktiv 2001/86/EF – medarbejderindflydelse på beslutningstagningen i et europæisk selskab – artikel 4, stk. 4 – europæisk selskab stiftet ved omdannelse – indhold af den forhandlede aftale – valg af medarbejderrepræsentanter som bestyrelsesmedlemmer – valgprocedure, der fastsætter en særskilt afstemningsrunde for fagforeningsrepræsentanter«

Før SAP blev omdannet til et SE-selskab i 2014, var det et tysk aktieselskab, som rådede over en bestyrelse, der i overensstemmelse med tysk lovgivning ³³⁵ bestod af repræsentanter for aktionærerne og repræsentanter for medarbejderne. Blandt disse sidstnævnte blev de repræsentanter, der var foreslået af fagforeningerne, valgt på grundlag af en særskilt valgprocedure i forhold til den, der anvendtes ved valget af de øvrige bestyrelsesmedlemmer, der repræsenterede medarbejderne ³³⁶. Aftalen om ordningen for medarbejderindflydelse i SAP, der er omdannet til et SE-selskab, fastsætter for sit vedkommende andre regler angående dannelsen af en reduceret bestyrelse. I dette tilfælde kan fagforeningerne foreslå kandidater til en del af bestyrelsespladserne for medarbejderrepræsentanter, der er tildelt Forbundsrepublikken Tyskland og valgt af de medarbejdere, der er beskæftiget i Tyskland, men uden at der er fastsat en særskilt valgprocedure for valget af disse kandidater.

Det forhold, at der ikke var fastsat en sådan særskilt valgprocedure, blev anfægtet ved retsinstanser af Industriegewerkschaft Metall (IG Metall) og ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, som er to fagforeninger. På baggrund af en appel iværksat af disse to fagforeninger besluttede Bundesarbeitsgericht (forbundsdomstol i arbejdsretlige sager, Tyskland), at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål om fortolkningen af direktiv 2001/86 ³³⁷. Ifølge den forelæggende ret overholdt den omhandlede aftale ikke kravene i tysk ret ³³⁸. Bundesarbeitsgericht ønskede imidlertid oplyst, om artikel 4, stk. 4, i direktiv 2001/86 ³³⁹ ikke fastsætter et lavere

³³⁵ § 7 i Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (lov om arbejdstagernes medbestemmelse) af 4.5.1976 (BGBl. 1976 I, s. 1153), som ændret ved lov af 24.4.2015 (BGBl. 2015 I, s. 642) (herefter »MitbestG«).

³³⁶ I henhold til MitbestG's § 16, stk. 1, vælges fagforeningsrepræsentanterne til bestyrelsen af de delegerede ved hemmelig afstemning og efter forholdstalsprincippet.

³³⁷ Rådets direktiv 2001/86/EF af 8.10.2001 om fastsættelse af supplerende bestemmelser til statut for det europæiske selskab (SE) for så vidt angår medarbejderindflydelse (EFT 2001, L 294, s. 22).

³³⁸ Det drejer sig navnlig om § 21, stk. 6, i Gesetz über die Beteiligung der Arbeitnehmer in einer Europäischen Gesellschaft (lov om arbejdstagernes indflydelse i et europæisk selskab) af 22.12.2004 (BGBl. 2004 I, s. 3675, 3686) i den affattelse, der har været gældende siden den 1.3.2020, hvoraf det følger, at hvis et SE-selskab stiftes ved omdannelse, skal aftalen fastsætte mindst samme niveau for alle aspekter af medarbejderindflydelse som det, der findes i det selskab, der skal omdannes til et SE-selskab.

³³⁹ Artikel 4, stk. 4, i direktiv 2001/86 vedrørende indholdet af aftalen om ordningen for medarbejderindflydelse i SE-selskabet bestemmer, at hvis et SE-selskab stiftes ved omdannelse, skal aftalen om medarbejderindflydelse fastsætte mindst samme niveau for alle aspekter af medarbejderindflydelse som det, der findes i det selskab, der skal omdannes til et SE-selskab.

beskyttelsesniveau end det, der er fastsat i tysk ret, og som i givet fald er bindende for samtlige medlemsstater, i hvilket tilfælde den forelæggende ret skal fortolke national ret i overensstemmelse med EU-retten.

Domstolen (Store Afdeling) fastslog, at der i aftalen om ordningen for medarbejderindflydelse som omhandlet i denne bestemmelse i et SE-selskab, der er oprettet ved omdannelse, skal være fastsat en særskilt valgprocedure med henblik på at vælge en vis andel af de kandidater, der foreslås af fagforeningerne, til medarbejderrepræsentanter i SE-selskabets bestyrelse, når den gældende nationale lovgivning stiller krav om en sådan særskilt valgprocedure for så vidt angår sammensætningen af bestyrelsen for det selskab, som skal omdannes til et SE-selskab. Inden for rammerne af denne valgprocedure skal ligebehandling af medarbejderne i dette SE-selskab, dets datterselskaber og driftssteder samt ligebehandling af de fagforeninger, der er repræsenteret i dette SE-selskab, sikres.

Domstolens bemærkninger

I denne sag indledte Domstolen med en ordlydsfortolkning af artikel 4, stk. 4, i direktiv 2001/86 og konkluderede heraf, at EU-lovgiver for så vidt angår definitionen på medarbejderrepræsentanter og niveauet for medarbejderindflydelse har henvist til den nationale lovgivning og/eller praksis i den medlemsstat, hvor det selskab, der skal omdannes til et SE-selskab, har sit hjemsted.

Hvad navnlig angår medarbejderindflydelsen er det både for at kunne fastlægge den personkreds, der er bemyndiget til at repræsentere medarbejderne, og for at fastlægge de elementer, der kendetegner medbestemmelsen, som gør det muligt for disse medarbejderrepræsentanter at udøve en indflydelse på de beslutninger, der træffes i virksomheden, nødvendigt at henvise til de vurderinger, som den nationale lovgiver har foretaget i denne forbindelse, og til den relevante nationale praksis.

Hvis et processuelt element, der er fastsat i den nationale lovgivning, såsom den særskilte valgprocedure for valget af fagforeningsrepræsentanter, udgør et element, der er kendetegnende for den nationale ordning for medarbejderrepræsentanternes medbestemmelse, og har en ufravigelig karakter, skal dette processuelle element dermed tages i betragtning med henblik på aftalen om medarbejderindflydelse som omhandlet i artikel 4, stk. 4, i direktiv 2001/86.

Ifølge Domstolen støtter den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, denne ordlydsfortolkning. EU-lovgiver har således ønsket at give SE-selskaber, der stiftes ved omdannelse, en særlig behandling med henblik på at undgå, at der gøres indgreb i de rettigheder med hensyn til medbestemmelse, som medarbejderne i selskabet, der skal omdannes til et SE-selskab, råder over i henhold til national lovgivning og/eller praksis.

Domstolen fastslog, at denne fortolkning af direktiv 2001/86 ligeledes er i overensstemmelse med dets formål. Det fremgår således af dette direktiv ³⁴⁰, at EU-lovgiver tilsigter en sikring af erhvervede rettigheder på området for medbestemmelse, der ikke alene indebærer, at de rettigheder, der tilkom medarbejderne i det selskab, der skal omdannes til et SE-selskab, bevares, men også, at disse rettigheder udvides til samtlige berørte medarbejdere, også selv om denne lovgivning ikke indeholder nogen angivelse heraf.

Ifølge Domstolen støttes den fortolkning, der er lagt til grund, yderligere af dette direktivs tilblivelseshistorie. Det fremgår således heraf, at den ordning, der fandt anvendelse på SE-selskaber,

³⁴⁰ Navnlig af 18. betragtning, hvori det bl.a. er anført, at sikringen af medarbejdernes erhvervede ret til indflydelse på afgørelser i virksomheden er et grundlæggende princip og et erklæret mål i dette direktiv.

der er stiftet ved omdannelse, i forbindelse med forhandlingerne udgjorde den primære anstødssten. Det var først ved indførelsen af en bestemmelse, der er gengivet i nævnte direktivs artikel 4, stk. 4, der specifikt omhandler SE-selskaber, der stiftes ved omdannelse, med henblik på at undgå en svækkelse af det niveau af medarbejderindflydelse, der allerede fandtes i det selskab, der skal omdannes, at proceduren for vedtagelse af dette direktiv kunne fortsætte.

Endelig præciserede Domstolen, at retten til at foreslå en vis andel af kandidaterne til valg af arbejdstagerrepræsentanter til bestyrelsen i et SE-selskab, der er stiftet ved omdannelse, såsom SAP, ikke kan forbeholdes de tyske fagforeninger alene, men må udvides til at omfatte alle fagforeningerne i SE-selskabet, dets datterselskaber og driftssteder således, at der sikres ligebehandling af disse fagforeninger for så vidt angår denne rettighed.

Dom af 22. december 2022 (Store Afdeling), EUROAPTIEKA (C-530/20, [EU:C:2022:1014](#))

»Præjudiciel forelæggelse – humanmedicinske lægemidler – direktiv 2001/83/EF – artikel 86, stk. 1 – begrebet »reklame for lægemidler« – artikel 87, stk. 3 – rationel brug af lægemidler – artikel 90 – forbudte enkeltheder i reklamer – reklame for lægemidler, der hverken er receptpligtige eller tilskudsberettigede – prisreklame – reklame for tilbud – reklame for kombineret salg – forbud«

»EUROAPTIEKA« SIA er et selskab, der udøver farmaceutisk virksomhed i Letland. Det er en del af en koncern, som ejer en apotekerkæde og lægemiddeldetailsalgsvirksomheder i Letland. I 2016 forbød Veselības inspekcijas Zāļu kontroles nodaļa (sundhedsinspektionens afdeling for lægemiddelkontrol, Letland) EUROAPTIEKA at reklamere for et salgsfremstød med tilbud om en rabat på 15% af købsprisen på alle lægemidler ved køb af mindst tre artikler. Denne afgørelse blev truffet på grundlag af en national bestemmelse, som forbyder medtagelse i reklame over for offentligheden for lægemidler, der hverken er receptpligtige eller tilskudsberettigede, af oplysninger, der tilskynder til køb af lægemidlet ved at begrunde behovet for køb med lægemidlets pris, ved at annoncere en særlig rabat eller ved at angive, at lægemidlet sælges sammen med andre lægemidler (herunder til en nedsat pris) eller andre produkter ³⁴¹.

I 2020 anlagde EUROAPTIEKA sag til prøvelse af denne bestemmelse ved Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Republikken Letlands forfatningsdomstol), som forelagde Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af direktiv 2001/83 ³⁴².

Domstolen (Store Afdeling) præciserede i dommen rækkevidden af begrebet »reklame for lægemidler« som omhandlet i dette direktiv, bl.a. vedrørende reklameindhold, der ikke vedrører et bestemt lægemiddel, men ikke nærmere bestemte lægemidler. Den udtalte sig desuden om, hvorvidt en national bestemmelse, der fastsætter forbud som de i hovedsagen omhandlede, er forenelig med direktivet, herunder bl.a. om disse forbud tager sigte på at fremme en rationel anvendelse af lægemidler som omhandlet i samme direktiv.

Domstolens bemærkninger

Domstolen fastslog for det første, at udbredelse af oplysninger, der tilskynder til køb af lægemidler ved at begrunde behovet for køb med disse lægemidlers pris, ved at annoncere en særlig rabat eller ved at angive, at lægemidlerne sælges sammen med andre lægemidler, herunder til en nedsat pris, eller sammen med andre produkter, er omfattet af begrebet »reklame for lægemidler« som omhandlet i direktiv 2001/83, selv når disse oplysninger ikke vedrører et bestemt lægemiddel, men ikke nærmere bestemte lægemidler.

³⁴¹ Punkt 18.12 i Ministru kabineta noteikumi nr. 378 »Zāļu reklamēšanas kārtība un kārtība, kādā zāļu ražotājs ir tiesīgs nodot ārstiem bezmaksas zāļu paraugus« (ministerrådets dekret nr. 378 af 17.5.2011 om »Vilkår for reklame for lægemidler og vilkår for, hvornår lægemiddelproducenter må udlevere gratis vareprøver af lægemidler til læger«) (Latvijas Vēstnesis, 2011, nr. 78).

³⁴² Det drejer sig nærmere bestemt om artikel 86, stk. 1, artikel 87, stk. 3, og artikel 90 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/83/EF af 6.11.2001 om oprettelse af en fællesskabskodeks for humanmedicinske lægemidler (EFT 2001, L 311, s. 67), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/27/EF af 31.3.2004 (EUT 2004, L 136, s. 34).

Domstolen bemærkede indledningsvis hvad angår ordlyden, at der i direktivets artikel 86, stk. 1, som indeholder begrebet »reklame for lægemidler«, systematisk henvises til »lægemidler« i flertal. Desuden er dette begreb defineret meget bredt i denne bestemmelse som omfattende »enhver form« for opsøgende informationsvirksomhed, kundesøgning eller holdningspåvirkning, herunder bl.a. »offentlig reklame for lægemidler«.

Dernæst bemærkede Domstolen hvad angår sammenhængen, at bestemmelserne i afsnit VIII i direktiv 2001/83, hvori artikel 86 indgår, opstiller almindelige og grundlæggende principper for reklame for lægemidler, og at de derfor finder anvendelse på alle handlinger, der tager sigte på at fremme ordinerings, udlevering, salg eller forbrug af lægemidler.

Hvad endelig angår de formål, der forfølges med direktiv 2001/83, fandt Domstolen, at direktivets hovedformål om beskyttelse af folkesundheden i vidt omfang ville blive tilsidesat, hvis en aktivitet i form af opsøgende informationsvirksomhed, kundesøgning eller holdningspåvirkning, der tager sigte på at fremme ordinerings, udlevering, salg eller forbrug af lægemidler, uden henvisning til et bestemt lægemiddel, ikke var omfattet af begrebet »reklame for lægemidler« og dermed ikke blev ramt af de forbud, betingelser og begrænsninger vedrørende reklame, som er fastsat ved dette direktiv.

For så vidt som en reklame for ikke nærmere bestemte lægemidler, såsom en reklame for en hel lægemiddelgruppe til behandling af den samme sygdom, også kan omfatte receptpligtige eller tilskudsberettigede lægemidler, ville udelukkelse af en sådan reklame fra anvendelsesområdet for bestemmelserne om reklame i direktiv 2001/83 nemlig i vidt omfang fratage forbuddene i dette direktiv³⁴³ deres effektive virkning, derved at udelukkelsen ville betyde, at alle reklamer, som ikke specifikt er rettet mod et lægemiddel i denne gruppe, ville undslippe disse forbud.

Domstolen fandt desuden, at en reklame for et ubestemt antal lægemidler, som hverken er receptpligtige eller tilskudsberettigede, på samme måde som en reklame for et enkelt bestemt lægemiddel, kan være overdreven og ikke tilstrækkeligt gennemtænkt og følgelig være til skade for folkesundheden ved at tilskynde forbrugerne til en irrationel brug eller et overforbrug af de pågældende lægemidler.

Domstolen konkluderede, at uanset dens bemærkninger i dommen i A-sagen (Reklame for og onlinesalg af lægemidler)³⁴⁴ og i dommen i DocMorris-sagen³⁴⁵ omfatter begrebet »reklame for lægemidler« som omhandlet i direktiv 2001/83 enhver form for opsøgende informationsvirksomhed, kundesøgning eller holdningspåvirkning, der tager sigte på at fremme ordinerings, udlevering, salg eller forbrug af et bestemt lægemiddel eller af ikke nærmere bestemte lægemidler.

Domstolen tilføjede, at eftersom formålet med reklamebudskabet udgør det grundlæggende definitionskriterium for dette begreb og den afgørende faktor for sondringen mellem reklame og information, og eftersom aktiviteter i form af udbredelse af oplysninger, som er omhandlet i en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, synes at have et sådant salgsfremmende formål, er disse aktiviteter omfattet af det nævnte begreb.

Domstolen fastslog for det andet, at bestemmelserne i direktiv 2001/83³⁴⁶ ikke er til hinder for en national bestemmelse, der indfører begrænsninger, som ikke er fastsat i dette direktiv, men som

³⁴³ Artikel 88, stk. 1, litra a), og stk. 3, i direktiv 2001/83.

³⁴⁴ Dom af 1.10.2020, **A (reklame og salg af lægemidler online)** (C-649/18, [EU:C:2020:764](#), præmis 50).

³⁴⁵ Dom af 15.7.2021, **DocMorris** (C-190/20, [EU:C:2021:609](#), præmis 20).

³⁴⁶ Nærmere bestemt artikel 87, stk. 3, og artikel 90 i direktiv 2001/83.

tjener direktivets hovedformål om beskyttelse af folkesundheden, idet den forbyder medtagelse i reklame over for offentligheden for lægemidler, der hverken er receptpligtige eller tilskudsberettigede, af oplysninger, der tilskynder til køb af lægemidler ved at begrunde behovet for køb med disse lægemidlers pris, ved at annoncere en særlig rabat eller ved at angive, at lægemidlerne sælges sammen med andre lægemidler, herunder til en nedsat pris, eller sammen med andre produkter.

Til støtte for denne fortolkning bemærkede Domstolen for det første hvad angår forholdet mellem kravet om, at denne reklame fremmer den rationelle brug af lægemidlerne ³⁴⁷, og de begrænsninger, der er omhandlet i direktiv 2001/83, opstillet som en liste over forbudte enkeltheder i reklamer ³⁴⁸, at den omstændighed, at dette direktiv ikke indeholder specifikke regler om en bestemt enkelthed i en reklame, ikke er til hinder for, at medlemsstaterne med henblik på at forhindre overdrevne og ikke tilstrækkeligt gennemtænkte reklamer for lægemidler, som vil kunne indvirke på folkesundheden ³⁴⁹, forbyder en sådan enkelthed i det omfang, denne ville fremme irrationel brug af lægemidler.

Selv om direktiv 2001/83 tillader reklame for ikke-receptpligtige lægemidler, skal medlemsstaterne følgelig for at forebygge risici for folkesundheden i overensstemmelse med hovedformålet om beskyttelse heraf forbyde medtagelse i reklame over for offentligheden for lægemidler, som hverken er receptpligtige eller tilskudsberettigede, af enkeltheder, der kan fremme den irrationelle brug af sådanne lægemidler.

For det andet bemærkede Domstolen med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt dette er tilfældet for enkeltheder, som er genstand for forbud som de i hovedsagen omhandlede, at det hvad angår lægemidler, der hverken er receptpligtige eller tilskudsberettigede, er almindeligt, at de endelige forbrugere uden hjælp fra en læge selv vurderer, om det vil være til gavn eller nødvendigt at købe sådanne lægemidler. Forbrugeren har imidlertid ikke nødvendigvis den specifikke og objektive viden til at vurdere disse lægemidlers terapeutiske værdi. Reklame kan i så fald have en særlig stor indflydelse på den vurdering og det valg, som den pågældende forbruger foretager, både med hensyn til lægemidlets kvalitet og den kvantitet, der skal købes.

I denne sammenhæng kan enkeltheder i en reklame såsom dem, der er omhandlet i den i hovedsagen omhandlede nationale bestemmelse, tilskynde forbrugerne til at købe lægemidler, der hverken er receptpligtige eller tilskudsberettigede, ud fra et økonomisk kriterium knyttet til disse lægemidlers pris, og disse enkeltheder kan derfor få forbrugerne til at købe og bruge de nævnte lægemidler, uden at der er foretaget en objektiv vurdering på grundlag af midlernes terapeutiske egenskaber og de konkrete medicinske behov.

Ifølge Domstolen opmuntrer reklame, som afsporer forbrugeren fra en objektiv vurdering af nødvendigheden af at indtage et lægemiddel, imidlertid til irrationel og overdreven brug af dette lægemiddel. En sådan irrationel og overdreven brug af lægemidler kan ligeledes opstå som følge af en reklame, der – ligesom reklamer vedrørende tilbud eller kombineret salg af lægemidler og andre produkter – sidestiller lægemidler med andre forbrugsprodukter, som i almindelighed er genstand for rabatter og prisnedsættelser ved overskridelse af et bestemt udgiftsniveau.

Domstolen konkluderede, at en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, for så vidt som den forbyder udbredelse af enkeltheder i reklamer, der tilskynder til en irrationel og overdreven

³⁴⁷ I overensstemmelse med artikel 87, stk. 3, i direktiv 2001/83.

³⁴⁸ Begrænsninger i henhold til artikel 90 i direktiv 2001/83.

³⁴⁹ På grundlag af artikel 87, stk. 3, i direktiv 2001/83.

brug af lægemidler, som hverken er receptpligtige eller tilskudsberettigede – uden at dette dog berører apotekernes mulighed for at indrømme rabatter og prisnedsættelser ved salg af disse lægemidler og andre sundhedsprodukter – tjener hovedformålet om beskyttelse af folkesundheden og derfor er forenelig med direktiv 2001/83.

Dom af 17. maj 2022 (Store Afdeling), Ibercaja Banco (C-600/19, [EU:C:2022:394](#))

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 93/13/EØF – urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler – ækvivalensprincippet – effektivitetsprincippet – sag om realisering af pant i fast ejendom – urimelig karakter af låneaftalens vilkår om den nominelle morarentesats og vilkår om førtidig forfald – retskraft og præklusion – fortabelse af muligheden for for en ret at påberåbe sig, at kontraktvilkår er urimelige – nationale retters ex officio-prøvelse«

Dom af 17. maj 2022 (Store Afdeling), SPV 1503 m.fl. (C-693/19 og C-831/19, [EU:C:2022:395](#))

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 93/13/EØF – urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler – ækvivalensprincippet – effektivitetsprincippet – betalingspåkravsprocedurer og udlægsprocedurer hos tredjemand – retskraften omfatter implicit gyldigheden af vilkår i fuldbyrdelsesgrundlaget – en fuldbyrdende rets beføjelse til ex officio at undersøge, om et kontraktvilkår eventuelt er urimeligt«

Dom af 17. maj 2022 (Store Afdeling), Impuls Leasing România (C-725/19, [EU:C:2022:396](#))

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 93/13/EØF – urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler – ækvivalensprincippet – effektivitetsprincippet – procedure om tvangsfuldbyrdelse af en leasingaftale, der kan udgøre fuldbyrdelsesgrundlaget – indsigelse mod fuldbyrdelsen – national lovgivning, som ikke giver den ret, der træffer afgørelse om denne indsigelse, mulighed for at undersøge, om kontraktvilkårene i et fuldbyrdelsesgrundlag er urimelige – en fuldbyrdende rets beføjelse til ex officio at undersøge, om et kontraktvilkår eventuelt er urimeligt – mulighed for et almindeligt søgsmål, som gør det muligt at foretage en efterprøvelse af, om de nævnte vilkår er urimelige – krav om sikkerhedsstillelse for at udsætte fuldbyrdelsesproceduren«

Dom af 17. maj 2022 (Store Afdeling), Unicaja Banco (C-869/19, [EU:C:2022:397](#))

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 93/13/EØF – urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler – ækvivalensprincippet – effektivitetsprincippet – aftale om lån med pant i fast ejendom – urimelig karakter af »gulvklausulen« i denne aftale – nationale regler om proceduren for iværksættelse af appel – tidsmæssig begrænsning af ugyldighedserklæring af et urimeligt vilkår – tilbagebetaling – den nationale appelrets beføjelse til at foretage prøvelse ex officio«

Domstolen blev forelagt fem anmodninger om præjudiciel afgørelse, der hidrørte fra retter i Spanien (Ibercaja Banco, sag C-600/19, og Unicaja Banco, sag C-869/19), Italien (SPV Project 1503, forenede sager C-693/19 og C-831/19) og Rumænien (Impuls Leasing România, sag C-725/19), og som alle vedrørte fortolkningen af direktivet om urimelige kontraktvilkår ³⁵¹.

³⁵⁰ Dom af 28.4.2022, **Meta Platforms Ireland** (C-319/20, [EU:C:2022:322](#)), bør også nævnes under denne overskrift. Denne dom er omtalt i afsnit III.4.d. »Sager mod databehandling i strid med GDPR«.

³⁵¹ Rådets direktiv 93/13/EØF af 5.4.1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler (EFT 1993, L 95, s. 29, herefter »direktivet om urimelige kontraktvilkår«).

Anmodningerne om præjudiciel forelæggelse indgik i sager af forskellig art. Således vedrørte anmodningen i Ibercaja Banco-sagen en sag om realisering af pant i fast ejendom, hvor forbrugeren ikke fremsatte indsigelse, og ejendomsretten til den pantsatte ejendom allerede var blevet overført til en tredjemand. I Unicaja Banco-sagen blev anmodningen indgivet i forbindelse med en appelsag, der blev iværksat i kølvandet på dommen i sagen *Gutiérrez Naranjo m.fl.*³⁵². Anmodningerne i sagen SPV Project 1503 vedrørte sager om tvangsfuldbyrdelse på grundlag af fuldbyrdelsesgrundlag, der havde fået retskraft. Endelig indgik anmodningen i sagen *Impuls Leasing România* i en tvangsfuldbyrdesprocedure, som blev indledt på grundlag af en leasingaftale, som udgjorde fuldbyrdelsesgrundlaget.

Ved sine fire domme, afsagt af Store Afdeling, udviklede Domstolen sin praksis vedrørende de nationale retters forpligtelse og kompetence til ex officio at undersøge, hvorvidt kontraktvilkår har urimelig karakter i henhold til direktiv om urimelige vilkår. Domstolen klarlagde i denne henseende samspillet mellem princippet om retskraft og prækclusion på den ene side og domstolsprøvelsen af urimelige kontraktvilkår på den anden side. Domstolen udtalte sig desuden om denne prøvelses rækkevidde i forbindelse med fremskyndede procedurer for inddrivelse af forbrugergæld og om forholdet mellem visse processuelle principper, der er fastsat i national ret på området for appel, og den nationale rets beføjelse til ex officio at undersøge, om kontraktvilkår er urimelige.

Domstolens bemærkninger

For det første klarlagde Domstolen forholdet mellem princippet om retskraft og den fuldbyrdende rets beføjelse til ex officio i forbindelse med en betalingspåkravsprocedure at undersøge, om et kontraktvilkår, der udgør grundlaget for dette betalingspåkrav, er urimeligt.

I denne henseende fastslog Domstolen, at direktivet om urimelige kontraktvilkår³⁵³ er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den fuldbyrdende ret, når debitor ikke har rejst indsigelse mod et betalingspåkrav, ikke kan efterprøve, om de vilkår, der udgør grundlaget for påkravet, eventuelt er urimelige, med den begrundelse, at retskraften implicit omfatter disse vilkårs gyldighed. Nærmere bestemt kan en lovgivning, hvorefter en undersøgelse ex officio af, om kontraktvilkårene er urimelige, anses for at have fundet sted og have retskraft, selv om der ikke er givet nogen begrundelse herfor i afgørelsen om betalingspåkravet, gøre den nationale rets forpligtelse til ex officio at undersøge, om disse vilkår eventuelt er urimelige, indholdsløs. I et sådant tilfælde foreskriver kravet om en effektiv domstolsbeskyttelse, at den fuldbyrdende ret skal kunne vurdere, herunder for første gang, om de kontraktvilkår, som udgør grundlaget for påbuddet, eventuelt er urimelige. Den omstændighed, at debitor på det tidspunkt, hvor betalingspåkravet blev endeligt, var ubekendt med, at vedkommende kunne kvalificeres som »forbruger« som omhandlet i dette direktiv, er i denne forbindelse uden betydning.

For det andet tog Domstolen stilling til samspillet mellem princippet om retskraft, prækclusion og den nationale rets beføjelse til ex officio at undersøge, om et kontraktvilkår er urimeligt i forbindelse med en procedure med henblik på realisering af pant i fast ejendom.

³⁵² Dom af 21.12.2016, *Gutiérrez Naranjo m.fl.* (C-154/15, C-307/15 og C-308/15, [EU:C:2016:980](#)). Domstolen fandt nærmere bestemt i denne dom, at retspraksis som fastlagt af Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien), der fastsatte en tidsmæssig begrænsning af tilbagebetalingen af beløb, som forbrugere med urette havde betalt til banker på grundlag af et urimeligt kontraktvilkår, kendt som en »gulvklausul«, var i strid med artikel 6, stk. 1, i direktivet om urimelige kontraktvilkår, og at der dermed skulle ske fuld tilbagebetaling af disse beløb til forbrugerne i medfør af denne bestemmelse.

³⁵³ Navnlig direktivets artikel 6, stk. 1, og artikel 7, stk. 1.

På den ene side bemærkede Domstolen, at direktivet om urimelige kontraktvilkår ³⁵⁴ er til hinder for en national lovgivning, der som følge af retskraften og præklusion hverken gør det muligt for en ret ex officio at undersøge, om kontraktvilkår er urimelige i forbindelse med en procedure med henblik på realisering af pant i fast ejendom, eller for forbrugeren efter udløbet af indsigelsesfristen at påberåbe sig, at de nævnte kontraktvilkår er urimelige i denne sag eller i et efterfølgende anerkendelsessøgsmål. Denne fortolkning af direktivet gælder, når de nævnte vilkår har været genstand for en undersøgelse ex officio på tidspunktet for indledningen af proceduren med henblik på realisering af pant i fast ejendom, uden at denne undersøgelse udtrykkeligt er nævnt eller begrundet i den afgørelse, som godkender realisering af pant i fast ejendom, og uden at det af sidstnævnte afgørelse fremgår, at en sådan undersøgelse ikke længere kan anfægtes, hvis der ikke er rejst indsigelse. For så vidt som forbrugeren ikke er blevet oplyst om, at der i den afgørelse, der godkender realisering af pant i fast ejendom, er foretaget en ex officio-undersøgelse af, om kontraktvilkårene er urimelige, har forbrugeren således ikke med fuldt kendskab til omstændighederne kunnet vurdere nødvendigheden af at anfægte denne afgørelse. En effektiv prøvelse af, om kontraktvilkår eventuelt er urimelige, kan imidlertid ikke sikres, hvis retskraften også omfatter retsafgørelser, som ikke nævner noget om en sådan prøvelse.

På den anden side fastslog Domstolen til gengæld ³⁵⁵, at en national lovgivning, der ikke tillader en national ret, der handler ex officio eller efter anmodning fra forbrugeren, at undersøge, om kontraktvilkår eventuelt er urimelige, når pantet er blevet realiseret, den pantsatte ejendom solgt og ejendomsretten til denne ejendom overført til tredjemand, er forenelig med samme direktiv. Denne konklusion var imidlertid underlagt den betingelse, at den forbruger, hvis pantsatte ejendom er blevet solgt, kan gøre sine rettigheder gældende ved en efterfølgende sag med henblik på at opnå erstatning for den økonomiske skade, der er forårsaget af anvendelsen af de urimelige kontraktvilkår.

For det tredje undersøgte Domstolen forholdet mellem visse nationale processuelle principper, der regulerer appelproceduren, såsom princippet om forhandlingsgrundsætningen, princippet om kongruens og princippet om forbud mod reformatio in pejus, og den nationale rets beføjelse til ex officio at undersøge, om et kontraktvilkår er urimeligt.

I denne henseende finder den, at direktivet om urimelige kontraktvilkår ³⁵⁶ er til hinder for anvendelsen af sådanne nationale processuelle principper, hvorefter en national ret, der har fået forelagt en appel af en dom, der begrænser den tidsmæssige tilbagebetaling af beløb, som forbrugeren uretmæssigt har betalt i henhold til et vilkår, der er erklæret urimeligt, er til hinder for anvendelsen af sådanne nationale processuelle principper, kan ikke ex officio rejse et anbringende om tilsidesættelse af en bestemmelse i nævnte direktiv og pålægge tilbagebetaling af de pågældende beløb i deres helhed, når den pågældende forbrugers manglende indsigelse mod fristen ikke kan tilskrives en fuldstændig passivitet fra hans side. I hovedsagen for den forelæggende ret fastslog Domstolen, at den pågældende forbrugers manglende appel inden for en passende frist kunne tilskrives den omstændighed, at appelfristen allerede var udløbet på tidspunktet for afsigelsen af dommen i sagen Gutierrez Naranjo m.fl., hvori Domstolen fastslog, at den nationale retspraksis, der begrænsede de tidsmæssige virkninger af en erklæring om et kontraktklausuls urimelige karakter, der kan medføre tilbagebetaling af erstatning, var uforenelig med direktivet. I tvisten i hovedsagen havde den pågældende forbruger derfor ikke udvist fuldstændig passivitet ved ikke at iværksætte appel. Under disse omstændigheder er anvendelsen af nationale processuelle principper, der fratager forbrugeren retsmidler til at gøre sine rettigheder gældende i henhold til direktivet om urimelige

³⁵⁴ Ibidem.

³⁵⁵ Ibidem.

³⁵⁶ Navnlig direktivets artikel 6, stk. 1.

kontraktvilkår, i strid med effektivitetsprincippet, for så vidt som dette kan gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at beskytte disse rettigheder.

For det fjerde og sidste behandlede Domstolen den nationale rets kompetence til ex officio at undersøge den urimelige karakter af vilkår i et fuldbyrdelsesgrundlag, når retten skulle tage stilling til en indsigelse over for fuldbyrdelsen heraf.

Domstolen fastslog i denne forbindelse, at direktivet om urimelige kontraktvilkår³⁵⁷ og effektivitetsprincippet er til hinder for en national lovgivning, som ikke tillader en ret, der skal fuldbyrde en fordring, og som er forelagt en indsigelse mod denne fuldbyrdelse, ex officio eller på forbrugerens anmodning at efterprøve, om vilkårene i en aftale, som udgør et fuldbyrdelsesgrundlag, er urimelige, eftersom den ret, der træffer afgørelse om realiteten, og for hvilken der kan anlægges et særskilt almindeligt søgsmål med henblik på at få efterprøvet, om vilkårene i en sådan aftale er urimelige, kun kan udsætte fuldbyrdelsesproceduren, indtil den træffer afgørelse om realiteten, mod en sikkerhedsstillelse – f.eks. beregnet på grundlag af værdien af sagens genstand – af en størrelse, der kan afholde forbrugeren fra at anlægge og opretholde et sådant søgsmål. For så vidt angår denne sikkerhedsstillelse præciserede Domstolen, at de omkostninger, som et søgsmål ville medføre i forhold til den anfægtede gælds størrelse, ikke må kunne afskrække forbrugeren fra at anlægge sag ved retten. Imidlertid har en misligholdende debitor sandsynligvis ikke de nødvendige finansielle midler til at stille den krævede sikkerhed. Dette gælder så meget desto mere, når størrelsen af det krav, der gøres gældende, er betydeligt større end aftalens samlede værdi, således som det syntes at være tilfældet i hovedsagen.

³⁵⁷ Navnlig direktivets artikel 6, stk. 1, og artikel 7, stk. 1.

1. Affald af elektrisk og elektronisk udstyr

Dom af 25. januar 2022 (Store Afdeling), VYSOČINA WIND (C-181/20, [EU:C:2022:51](#))

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2012/19/EU – affald af elektrisk og elektronisk udstyr – forpligtelse til finansiering af omkostningerne ved håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler – tilbagevirkende kraft – retssikkerhedsprincippet – ukorrekt gennemførelse af et direktiv – medlemsstatens ansvar«

Vysočina Wind er et tjekkisk selskab, der driver et solenergianlæg, som er udstyret med fotovoltaiske paneler, der er blevet bragt i omsætning efter den 13. august 2005.

I overensstemmelse med forpligtelsen i den tjekkiske lov nr. 185/2001 om affald (herefter »affaldsloven«) ³⁵⁹, har dette selskab deltaget i finansieringen af omkostningerne til håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler og har i denne forbindelse indbetalt bidrag i 2015 og 2016.

Da Vysočina Wind imidlertid var af den opfattelse, at denne bidragsforpligtelse var en følge af den ukorrekte gennemførelse af direktiv 2012/19 om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE) ³⁶⁰, og at betalingen af disse bidrag udgjorde en skade, anlagde selskabet sag mod Den Tjekkiske Republik ved de tjekkiske domstole med påstand om erstatning. I denne forbindelse anførte Vysočina Wind, at affaldslovens bestemmelse, hvorved bidragsforpligtelsen for brugere af fotovoltaiske paneler fastsættes, er i strid med artikel 13, stk. 1, i WEEE-direktivet, som pålægger producenterne af elektrisk og elektronisk udstyr og ikke brugerne heraf at finansiere omkostningerne ved håndteringen af affald fra udstyr, der er blevet bragt i omsætning efter den 13. august 2005.

Da Vysočina Wind havde fået medhold både i første instans og i appelinstansen, iværksatte Den Tjekkiske Republik kassationsappel ved Nejvyšší soud (øverste domstol, Den Tjekkiske Republik).

Inden for rammerne af en anmodning om præjudiciel afgørelse forelagt af denne domstol tog Domstolen (Store Afdeling) dels stilling til fortolkningen og gyldigheden af WEEE-direktivets artikel 13, stk. 1, dels til betingelserne for, at en medlemsstat ifalder ansvar for tilsidesættelse af EU-retten i forbindelse med gennemførelsen af et direktiv.

Domstolens bemærkninger

³⁵⁸ Dommene på dette område skal ligeledes nævnes i dette afsnit: dom af 14.7.2022, **GSMB Invest** (C-128/20, [EU:C:2022:570](#)), af 14.7.2022, **Volkswagen** (C-134/20, [EU:C:2022:571](#)), og af 14.7.2022, **Porsche Inter Auto et Volkswagen** (C-145/20, [EU:C:2022:572](#)), omtalt i afsnit XIII.3. »Motorkøretøjer«, samt dom af 8.11.2022, **Deutsche Umwelthilfe (Typegodkendelse af motorkøretøjer)** (C-873/19, [EU:C:2022:857](#)), omtalt i afsnit III.1. »Ret til et effektivt retsmiddel og ret til adgang til en upartisk domstol«.

³⁵⁹ Artikel 37p i zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (lov nr. 185/2001 om affald og om ændring af visse andre love).

³⁶⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/19/EU af 4.7.2012 om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE) (EUT 2012, L 197, s. 38), herefter »WEEE-direktivet«.

Ved at foretage en ordlydsfortolkning af WEEE-direktivet bekræftede Domstolen for det første, at de fotovoltaiske paneler udgør elektrisk og elektronisk udstyr som omhandlet i dette direktiv, hvorfor finansieringen af omkostningerne ved håndtering af affald fra disse paneler, som er blevet bragt i omsætning fra den 13. august 2012, datoen for direktivets ikrafttræden, i overensstemmelse med direktivets artikel 13, stk. 1, skal påhvile producenterne af disse paneler og ikke, som fastsat i tjekkisk lovgivning, brugerne heraf.

For det andet prøvede Domstolen gyldigheden af WEEE-direktivets artikel 13, stk. 1, for så vidt som denne bestemmelse finder anvendelse på fotovoltaiske paneler, der er bragt i omsætning efter den 13. august 2005, dvs. en dato, der ligger forud for datoen for dette direktivs ikrafttræden.

I denne henseende bemærkede Domstolen først og fremmest, at selv om princippet om retssikkerhed er til hinder for, at en ny retsregel anvendes på situationer, som ligger forud for ikrafttrædelsen, følger det ligeledes af Domstolens praksis, at en ny retsregel skal anvendes øjeblikkeligt på de fremtidige virkninger af en situation, der er opstået, mens den tidligere lovgivning var gældende, og på nye retlige situationer.

Domstolen efterprøvede således, om anvendelsen af den retsregel, der er fastsat i WEEE-direktivets artikel 13, stk. 1, hvorefter producenterne og ikke brugerne er forpligtet til at sikre finansieringen af omkostningerne ved håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler, der er bragt i omsætning efter den 13. august 2005, når disse paneler er blevet eller vil blive til affald fra datoen for direktivets ikrafttræden, kan påvirke en situation, som ligger forud for ikrafttrædelsen heraf, eller derimod har til formål at regulere de fremtidige virkninger af en situation, der er opstået før denne ikrafttræden.

Idet de EU-retlige bestemmelser, der var gældende før vedtagelsen af WEEE-direktivet, gav medlemsstaterne mulighed for at lade omkostningerne ved håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler afholdes af enten den nuværende eller tidligere affaldsindehaver eller af producenten eller distributøren af panelerne, har WEEE-direktivet imidlertid haft en indvirkning på situationer, der ligger forud for dette direktivs ikrafttrædelse i de medlemsstater, som havde besluttet at pålægge brugerne af fotovoltaiske paneler og ikke producenterne heraf at afholde disse omkostninger, således som det var tilfældet i Den Tjekkiske Republik.

Domstolen præciserede i denne forbindelse, at en ny retsregel, der finder anvendelse på forhold, der er opstået tidligere, imidlertid ikke kan anses for at være i overensstemmelse med princippet om forbud mod retsakters tilbagevirkende kraft, når den efterfølgende og uforudsigeligt ændrer fordelingen af omkostninger, hvis indtræden ikke længere kan undgås. I det foreliggende tilfælde var producenterne ved udformningen af fotovoltaiske paneler imidlertid ikke i stand til at forudse, at de senere ville være forpligtet til at afholde finansieringen af omkostningerne ved håndtering af affald fra disse paneler.

På baggrund af disse betragtninger fastslog Domstolen, at WEEE-direktivets artikel 13, stk. 1, er ugyldig, for så vidt som denne bestemmelse pålægger producenterne at finansiere omkostningerne ved håndtering af affald fra fotovoltaiske paneler, der er bragt i omsætning mellem den 13. august 2005 og den 13. august 2012.

For det tredje fastslog Domstolen, at indførelsen i affaldsloven af en bestemmelse, der fastsætter en bidragspligt for brugerne af fotovoltaiske paneler, som er i strid med WEEE-direktivet, mere end en måned før vedtagelsen af dette direktiv, ikke i sig selv udgør en tilsidesættelse af EU-retten fra Den Tjekkiske Republiks side, eftersom gennemførelsen af det i direktivet foreskrevne mål ikke kan anses for at være kompromitteret i alvorlig grad, før dette er en del af Unionens retsorden.

2. Luftkvalitet

Dom af 22. december 2022 (Store Afdeling), Ministre de la Transition écologique og Premier ministre (Statens erstatningsansvar for luftforurening) (C-61/21, [EU:C:2022:1015](#))

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 80/779/EØF, 85/203/EØF, 96/62/EF, 1999/30/EF og 2008/50/EF – luftkvalitet – grænseværdier fastsat for mikropartikler (PM₁₀) og nitrogendioxid (NO₂) – overskridelse – luftkvalitetsplaner – skader, som er forvoldt en borger ved forringelsen af luftkvaliteten som følge af en overskridelse af disse grænseværdier – den pågældende medlemsstats erstatningsansvar – betingelser for at ifalde dette erstatningsansvar – krav om, at den tilsidesatte EU-retlige bestemmelse skal have til formål at tillægge de borgere, der har lidt skade, rettigheder – foreligger ikke«

I forbindelse med et søgsmål anlagt ved tribunal administratif de Cergy-Pontoise (forvaltningsdomstolen i Cergy-Pontoise, Frankrig) nedlagde JP, der bor i det bymæssige område Paris, påstand om bl.a. erstatning fra Den Franske Republik for skade som følge af forværringen af hans sundhedstilstand på grund af forringelsen af luftkvaliteten i dette byområde. Denne forringelse skyldtes overskridelser af de grænseværdier for koncentrationer af nitrogendioxid (NO₂) og mikropartikler (PM₁₀), der er fastsat i direktiv 2008/50 om luftkvaliteten ³⁶¹, på grund af de franske myndigheders tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til dette direktivs artikel 13 ³⁶² og 23 ³⁶³.

Da de sagsøgte blev frifundet, i det væsentlige med den begrundelse, at bestemmelserne i direktiv 2008/50 om luftkvaliteten, som JP havde påberåbt sig, ikke giver borgerne ret til at opnå erstatning for en eventuel skade, der er lidt som følge af forringelsen af luftkvaliteten, iværksatte JP appel af dommen ved cour administrative d'appel de Versailles (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Versailles, Frankrig).

I forbindelse med en præjudiciel forelæggelse fra denne sidstnævnte ret præciserede Domstolen (Store Afdeling) betingelserne for, at en medlemsstat kan ifalde ansvar for skader, som en borger lider ved en forringelse af luften som følge af en overskridelse af grænseværdierne for forurenende stoffer i luften.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis anførte Domstolen, at direktiv 2008/50 om luftkvaliteten, som JP havde påberåbt sig, trådte i kraft den 11. juni 2008, dvs. delvist efter de sundhedsskader, som angiveligt var blevet påført ham og var begyndt i 2003. Med henblik på at undersøge Den Franske Republiks eventuelle ansvar for de omhandlede skader fandt Domstolen det således hensigtsmæssigt ikke blot at tage hensyn til de

³⁶¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21.5.2008 om luftkvalitet og renere luft i Europa (EUT 2008, L 152, s. 1).

³⁶² I henhold til artikel 13, stk. 1, i dette direktiv »sikrer medlemsstaterne, at niveauerne af svovldioxid, PM₁₀, bly og carbonmonoxid i luften i deres zoner og bymæssige områder ikke overstiger de grænseværdier, der er fastsat i bilag XI«, og »for så vidt angår nitrogendioxid og benzen må grænseværdierne i bilag XI ikke overskrides fra de datoer, der er fastsat i nævnte bilag«.

³⁶³ I henhold til artikel 23, stk. 1, i samme direktiv skal medlemsstaterne, »[h]vis niveauerne af forurenende stoffer i luften i en given zone eller et givet byområde overstiger en grænseværdi eller målværdi plus i hvert enkelt tilfælde en eventuel tolerancemargen, sikre, at der udarbejdes luftkvalitetsplaner for den pågældende zone eller det pågældende byområde med henblik på at nå den tilsvarende grænseværdi eller målværdi, der er anført i bilag XI og XIV«.

relevante bestemmelser i dette direktiv, men ligeledes til bestemmelserne i de direktiver, der gik forud herfor ³⁶⁴, og som fastsatte tilsvarende krav.

Domstolen mindede herefter om, at en stat kan ifalde erstatningsansvar over for borgerne under den forudsætning, at tre kumulative betingelser er opfyldt, nemlig, at den EU-retlige bestemmelse, der er tilsidesat, har til formål at tillægge dem rettigheder, at tilsidesættelsen af denne bestemmelse er tilstrækkelig kvalificeret, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem denne tilsidesættelse og den af disse borgere lidte skade.

Hvad angår den første betingelse om, at den tilsidesatte regel skal have til formål at tillægge borgerne rettigheder, består disse rettigheder ikke blot, når de udtrykkeligt er indrømmet i EU-retlige bestemmelser, men også, når disse pålægger private, medlemsstaterne eller EU-institutionerne entydige positive eller negative forpligtelser. En medlemsstats tilsidesættelse af sådanne forpligtelser kan nemlig hindre udøvelsen af rettigheder, som stiltiende er tillagt borgerne i medfør af de omhandlede bestemmelser, og således ændre den retsstilling, som disse bestemmelser tilsigter at skabe for disse. Det er derfor, at den fulde gennemslagskraft af disse regler og beskyttelsen af de rettigheder, som disse tillægger, kræver, at borgerne har mulighed for at opnå erstatning, og dette uafhængigt af spørgsmålet, om de pågældende bestemmelser har direkte virkning, idet dette hverken er nødvendigt eller i sig selv tilstrækkeligt for at opfylde denne første betingelse.

I det foreliggende tilfælde pålagde artikel 13, stk. 1, og artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 om luftkvaliteten i lighed med de tilsvarende bestemmelser i de tidligere direktiver i det væsentlige medlemsstaterne dels en forpligtelse til at sikre, at niveauerne for bl.a. NO₂ og PM₁₀ på deres respektive områder og fra bestemte datoer ikke overskred de grænseværdier, der er fastsat i disse direktiver, dels en forpligtelse til at træffe passende foranstaltninger for at afhjælpe eventuelle overskridelser af disse værdier, bl.a. inden for rammerne af luftkvalitetsplaner. Det følger heraf, at disse bestemmelser fastsætter tilstrækkeligt klare og præcise forpligtelser med hensyn til det resultat, som medlemsstaterne skal sikre. Disse forpligtelser forfølger imidlertid et generelt formål om beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet som helhed og giver ikke grundlag for at antage, at de stiltiende tillægger borgerne rettigheder, hvis tilsidesættelse kan medføre, at en medlemsstat ifalder ansvar for skader, som disse er blevet forvoldt. Den første af de tre betingelser for, at staten ifalder ansvar, hvilke betingelser er kumulative, er derfor ikke opfyldt.

Den mulighed, der er tillagt borgerne i Domstolens praksis for fra de nationale myndigheder, eller i givet fald ved de kompetente domstole, at opnå, at der vedtages en luftkvalitetsplan i tilfælde af overskridelse af de grænseværdier, der er omhandlet i direktiv 2008/50 og i de tidligere direktiver, kan ikke ændre denne konstatering. Denne mulighed, der navnlig følger af princippet om EU-rettens effektivitet – hvilken effektivitet de berørte borgere har ret til at bidrage til ved at indlede administrative eller retslige procedurer på grund af den særlige situation, de befinder sig i – indebærer ikke, at de forpligtelser, der følger af artikel 13, stk. 1, og af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 samt de tilsvarende bestemmelser i de tidligere direktiver, har haft til formål at tillægge de berørte parter individuelle rettigheder som omhandlet i den første af de tre ovennævnte betingelser.

Henset til samtlige disse betragtninger konkluderede Domstolen, at artikel 13, stk. 1, og artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 om luftkvaliteten samt de tilsvarende bestemmelser i de tidligere direktiver

³⁶⁴ Dvs. artikel 3 og 7 i Rådets direktiv 80/779/EØF af 15.7.1980 om grænseværdier og vejledende værdier for luftkvaliteten med hensyn til svovldioxid og svævestøv (EFT 1980, L 229, s. 30), artikel 3 og 7 i Rådets direktiv 85/203/EØF af 7.3.1985 om luftkvalitetsnormer for så vidt angår nitrogendioxid (EFT 1985, L 87, s. 1), artikel 7 og 8 i Rådets direktiv 96/62/EF af 27.9.1996 om vurdering og styring af luftkvalitet (EFT 1996, L 296, s. 55) samt artikel 4, stk. 1, og artikel 5, stk. 1, i Rådets direktiv 1999/30/EF af 22.4.1999 om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften (EFT 1999, L 163, s. 41).

skal fortolkes således, at de ikke har til formål at tillægge borgerne individuelle rettigheder, som kan give dem ret til erstatning i forhold til en medlemsstat i henhold til princippet om, at staten er erstatningsansvarlig for tab, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af EU-retten, der må tilregnes staten.

Kapitel 2 – Retten

I. Retssager inden for Unionen

1. Repræsentation ved en advokat, der kun har tilladelse til at optræde ved domstolene i Det Forenede Kongerige

Kendelse af 20. juni 2022, Natixis mod Kommissionen (T-449/21, [EU:T:2022:394](#))

»Annulationssøgsmål – processuelt stridsspørgsmål – repræsentation ved en advokat, der kun har møderet for domstolene i Det Forenede Kongerige, i et af de tilfælde, som fastsættes udtømmende i artikel 91, stk. 2, i aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union og Euratom, foreligger ikke – repræsentation ved en advokat med møderet for en ret i en medlemsstat eller en anden stat, som er part i EØS-aftalen, foreligger ikke – artikel 19 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol«

Ved stævning indgivet den 30. juli 2021 anlagde Natixis annulationssøgsmål til prøvelse af Europa-Kommissionens afgørelse af 20. maj 2021 om en procedure i henhold til artikel 101 TEUF og artikel 53 i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde ³⁶⁵, for så vidt som afgørelsen angår sagsøgeren. Denne angav at være repræsenteret af bl.a. to barristers og to solicitors med møderet for domstolene i Det Forenede Kongerige.

I aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union ³⁶⁶ fastsættes en overgangsperiode, der udløb den 31. december 2020.

Ved kendelsen afslog Retten sagsøgerens anmodning om godkendelse af en barrister og en solicitor som dennes repræsentanter. Denne sag gav således Retten lejlighed til at gennemgå de forskellige retsakter og bestemmelser, der skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om en advokat, som kun har møderet for domstolene i Det Forenede Kongerige, kan repræsentere en part for Retten.

Retten bemærkninger

For det første bemærkede Retten, at det ifølge artikel 19, stk. 3 og 4, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol kun er en advokat, der har beskikkelse i en medlemsstat eller i en anden stat, som er part i EØS-aftalen, der kan repræsentere eller bistå en part for Unionens retsinstanser ³⁶⁷. I det særlige tilfælde, hvor der er tale om advokater med møderet for domstolene i Det Forenede Kongerige, skal der dog først tages hensyn til eventuelle relevante bestemmelser i de internationale aftaler mellem Det Forenede Kongerige og Unionen, dvs. udtrædelsesaftalen og handels- og samarbejdsaftalen ³⁶⁸.

³⁶⁵ Aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EFT 1994, L 1, s. 3, herefter »EØS-aftalen«).

³⁶⁶ Aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2020, L 29, s. 7) herefter »EØS-aftalen«.

³⁶⁷ Artikel 19, fjerde afsnit, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol.

³⁶⁸ Handels- og samarbejdsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland på den anden side (EUT 2021, L 149, s. 10, herefter »handels- og samarbejdsaftalen«).

Hvad dette angår fastsættes der i udtrædelsesaftalen udtømmende en række tilfælde, hvori en advokat med møderet for domstolene i Det Forenede Kongerige kan repræsentere eller bistå en part for Unionens retsinstanser ³⁶⁹. En sådan advokat, der repræsenterede en part den 31. december 2020, kan under hensyn til kompetencefordelingen mellem Domstolen og Retten fortsætte med at repræsentere eller bistå parten i en for Retten indbragt sag ³⁷⁰. En sådan advokat kan ligeledes repræsentere eller bistå en part for Retten i forbindelse med annulationssøgsmål anlagt til prøvelse af afgørelser truffet af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer før den 31. december 2020, som er rettet til Det Forenede Kongerige eller til fysiske og juridiske personer, der er bosiddende eller etableret i Det Forenede Kongerige ³⁷¹. Dette gælder ligeledes sådanne afgørelser fra Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, der er truffet efter den 31. december 2020, bl.a. i forbindelse med procedurer indledt efter den 31. december 2020 vedrørende anvendelsen af artikel 101 TEUF eller 102 TEUF, som er rettet til Det Forenede Kongerige eller til fysiske og juridiske personer bosiddende eller etableret i Det Forenede Kongerige. Endelig kan en advokat med møderet for domstolene i Det Forenede Kongerige repræsentere eller bistå denne stat for Retten ³⁷² i sager, hvori staten har besluttet at intervenere ³⁷³.

I det foreliggende tilfælde fastslog Retten, at den aktuelle sag ikke faldt ind under nogen af de nævnte tilfælde, der fastsættes udtømmende i udtrædelsesaftalen. Sagsøgeren var et aktieselskab i henhold til fransk ret, som var etableret i Frankrig. Det var ikke relevant i denne forbindelse, at andre adressater for den omhandlede afgørelse var etableret i Det Forenede Kongerige. I denne henseende bemærkede Retten, at en afgørelse truffet af Kommissionen på grundlag af artikel 101 TEUF, selv om den er affattet og offentliggjort i form af én enkelt afgørelse, ifølge fast retspraksis skal forstås som en samling af individuelle afgørelser, der i forhold til hver af de virksomheder, som er adressater herfor, fastslår den eller de overtrædelser, som lægges til grund over for virksomheden og i givet fald pålægger den en bøde. Desuden fremgik det med hensyn til sagsøgerens påstand om, at denne var »etableret« i Det Forenede Kongerige som et »overseas company«, af de af sagsøgeren indgivne dokumenter, at denne kun var registreret og ikke etableret i denne stat. Retten bemærkede ligeledes, at den ret til repræsentation eller bistand, som advokater med møderet for domstolene i Det Forenede Kongerige indrømmes i udtrædelsesaftalen ³⁷⁴, kun gælder i forbindelse med administrative procedurer ³⁷⁵ og ikke i forbindelse med eventuelle senere retslige procedurer ³⁷⁶.

For det andet anførte Retten, at sagsøgeren heller ikke kunne påberåbe sig den handels- og samarbejdsaftale, som er indgået mellem Unionen og Det Forenede Kongerige. Det bestemmes ikke i denne aftale ³⁷⁷, at en part i aftalen skal tillade en advokat fra en anden part i aftalen at levere juridiske tjenesteydelser i relation til EU-retten, hvorunder hører artikel 101 TEUF, på sit område eller

³⁶⁹ Artikel 87, 90-92 og 95 i tilbagetrækningsaftalen læses samlet.

³⁷⁰ I henhold til artikel 91, stk. 1, i tilbagetrækningsaftalen.

³⁷¹ I overensstemmelse med artikel 91, stk. 2, første punktum, i tilbagetrækningsaftalen sammenholdt med artikel 95, stk. 1 og 3, i samme aftale.

³⁷² I henhold til artikel 91, stk. 2, andet punktum, i udtrædelsesaftalen, sammenholdt med artikel 90 i udtrædelsesaftalen.

³⁷³ I henhold til artikel 90, stk. 2, litra c), i udtrædelsesaftalen.

³⁷⁴ Artikel 94, stk. 2, i udtrædelsesaftalen.

³⁷⁵ Henvist til artikel 92 og 93 i udtrædelsesaftalen.

³⁷⁶ Som fastsat i artikel 91 i udtrædelsesaftalen.

³⁷⁷ Artikel 193, litra a) og g), i handels- og samarbejdsaftalen.

yde juridisk repræsentation ved bl.a. domstole og andre behørigt oprettede officielle retsinstanser i en part i aftalen, herunder Retten.

For det tredje og sidste bemærkede Retten, at sagen var blevet anlagt den 30. juli 2021, dvs. efter udløbet den 31. december 2020 af overgangsperioden, hvori EU-retten fortsat fandt anvendelse på Det Forenede Kongerige og på dettes område på trods af dets stilling som tredjeland. Spørgsmålet om, hvorvidt advokater udpeget af sagsøgeren, der kun har møderet for domstolene i Det Forenede Kongerige, skal anses for at have møderet for en domstol i en medlemsstat eller i en anden stat, som er part i EØS-aftalen ³⁷⁸, kan derfor ikke længere prøves på grundlag af bestemmelser eller retsakter, der er omfattet af EU-retten ³⁷⁹. En sådan prøvelse skal følgelig foretages på grundlag af en eventuel specifik retsforord i en medlemsstat, som ensidigt giver sådanne advokater møderet for dens domstole, og som i det foreliggende tilfælde imidlertid ikke fandtes i Frankrig.

2. Ansvarskrav uden for kontraktforhold

Dom af 23. februar 2022, *United Parcel Service mod Kommissionen* (T-834/17, [EU:T:2022:84](#))

»Ansvar uden for kontraktforhold – konkurrence – markederne for internationale tjenesteydelser med ekspresudbringning af småpakker i EØS – fusion – afgørelse, hvorved fusionen erklæres uforenelig med det indre marked – annullation af afgørelsen ved en dom afsagt af Retten – retten til forsvar – tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsbestemmelse, som tillægger borgerne rettigheder – årsagsforbindelse«

Ved afgørelse af 30. januar 2013 (herefter »den omtvistede afgørelse«) ³⁸⁰ erklærede Europa-Kommissionen, at en anmeldt fusion mellem United Parcel Service, Inc. (herefter »UPS«) og TNT Express NV (herefter »TNT«), som er to virksomheder, der er aktive på markederne for internationale tjenesteydelser med ekspresudbringning af småpakker, var uforenelig med det indre marked.

Samtidig med, at UPS offentligt meddelte, at selskabet opgav denne fusion, anlagde det sag for Retten med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse. Ved dom af 7. marts 2017 ³⁸¹ tiltrådte Retten dette søgsmål, og ved dom af 16. januar 2019 ³⁸² forkastede Domstolen den appel, som Kommissionen havde iværksat til prøvelse af Rettens dom.

³⁷⁸ Artikel 19, fjerde afsnit, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol.

³⁷⁹ Herunder dem, der finder anvendelse på advokaterhvervet, såsom Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/5/EF af 16.2.1998 om lettelse af adgangen til varig udøvelse af advokaterhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor beskikkelsen er opnået (EFT 1998, L 77, s. 36), eller Rådets direktiv 77/249/EØF af 22.3.1977 om lettelse af advokaters faktiske udøvelse af retten til fri udveksling af tjenesteydelser (EFT 1977, L 78, s. 17).

³⁸⁰ Afgørelse C(2013) 431 final om at erklære en fusion uforenelig med det indre marked og EØS-aftalens funktion (sag COMP/M.6570).

³⁸¹ Dom af 7.3.2017, *United Parcel Service mod Kommissionen* (T-194/13, [EU:T:2017:144](#)).

³⁸² Dom af 16.1.19, *Kommissionen mod United Parcel Service* (C-265/17 P, [EU:C:2019:23](#)).

I mellemtiden havde Kommissionen erklæret en anmeldt fusion mellem TNT og FedEx Corp. (herefter »FedEx«), der var UPS' konkurrent, forenelig med det indre marked ³⁸³.

I slutningen af 2017 anlagde UPS sag mod Kommissionen med påstand om erstatning for den økonomiske skade, som selskabet angiveligt havde lidt som følge af, at den omtvistede afgørelse var ulovlig ³⁸⁴. I 2018 blev der desuden anlagt et erstatningssøgsmål af selskaberne ASL Aviation Holdings DAC og ASL Airlines (Ireland) Ltd (herefter samlet »ASL«), der inden vedtagelsen af den omtvistede afgørelse havde indgået kommercielle aftaler med TNT, som skulle gennemføres efter godkendelsen af fusionen mellem UPS og TNT ³⁸⁵.

Rettens Syvende Udvidede Afdeling frifandt Kommissionen i disse to erstatningssøgsmål.

Rettens bemærkninger

- **Frifindelse af Kommissionen i erstatningssøgsmålet anlagt af UPS (sag T-834/17)**

Med erstatningssøgsmålet gjorde UPS gældende, at Kommissionen ved vedtagelsen af den omtvistede afgørelse begik tilstrækkeligt kvalificerede tilsidesættelser af EU-retten til, at Unionen ifaldt ansvar uden for kontraktforhold. Ifølge UPS havde Kommissionen for det første tilsidesat selskabets proceduremæssige rettigheder under den administrative procedure, for det andet tilsidesat begrundelsespligten og for det tredje begået fejl ved den materielle vurdering af den anmeldte fusion.

Indledningsvis bemærkede Retten, at for at Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold, skal tre kumulative betingelser være opfyldt, nemlig at der er sket en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af en retsbestemmelse, der tillægger borgerne rettigheder, at der er påvist en skade, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen og den påførte skade.

I første række foreholdt UPS Kommissionen med hensyn til den angivelige tilsidesættelse af selskabets proceduremæssige rettigheder under den administrative procedure, at denne institution hverken havde meddelt det endelige udgave af den økonometriske model, som tjente som grundlag for analysen af den anmeldte fusions virkninger på priserne, eller kriterierne for vurderingen af effektivitetsgevinsterne som følge af denne fusion. Desuden gjorde UPS gældende, at Kommissionen havde tilsidesat selskabets ret til aktindsigt i oplysningerne fremlagt af FedEx under den administrative procedure.

Hvad angår den manglende meddelelse af den seneste udgave af den økonometriske model, som Kommissionen anvendte, bemærkede Retten, at Kommissionen i medfør af gældende lovgivning faktisk var forpligtet til at gøre UPS bekendt med denne seneste udgave. Eftersom Kommissionen i denne forbindelse havde et stærkt begrænset eller ikke eksisterende skøn, begik den en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af UPS' ret til forsvar ved ikke at meddele selskabet denne model. Henset til retspraksis om overholdelse af retten til forsvar og til Domstolens dom af 16. januar 2019 var denne tilsidesættelse af UPS' rettigheder endvidere ikke undskyldelig som følge af den angiveligt manglende klarhed om EU-retten, som Kommissionen påberåbte sig.

³⁸³ Afgørelse af 8.1.2016 om en fusions forenelighed med det indre marked og EØS-aftalen (sag M.7630 – FedEx/TNT Express), hvoraf et resumé er offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2016, C-450, s. 12).

³⁸⁴ Sag T-834/17, United Parcel Service mod Kommissionen.

³⁸⁵ Sag T-540/18, ASL Aviation Holdings og ASL Airlines (Irland) mod Kommissionen.

Retten forkastede ligeledes Kommissionens forsvar udledt af den omstændighed, at der var gået talrige udvekslinger med UPS forud for færdiggørelsen af den økonometriske model. Ved ikke at meddele den endelige udgave af den økonometriske model fraveg Kommissionen ikke alene et proceduremæssigt krav, som skal sikre EU-fusionskontrolprocedurens lovlighed samt rimeligheden heraf, men den stillede ligeledes UPS i en situation, hvor selskabet ikke havde mulighed for at få kendskab til en del af begrundelsen for den omtvistede afgørelse.

Hvad angår den manglende meddelelse til UPS af kriterierne for vurderingen af effektivitetsgevinsterne som følge af den anmeldte fusion bemærkede Retten derimod, at ingen bestemmelse i de gældende EU-retlige regler om fusionskontrol pålægger Kommissionen på forhånd og abstrakt at fastlægge de specifikke kriterier, som den påtænker at lægge til grund for at kunne anerkende, at en effektivitetsgevinst kan anses for at være påviselig. På denne baggrund var UPS' argumentation, der tilsigtede at godtgøre, at Kommissionen havde pligt til at meddele selskabet de specifikke kriterier og bevistærskler, som den havde til hensigt at anvende for at afgøre, om hver enkelt påberåbt effektivitetsgevinst var påviselig, retligt ugrundet.

Retten forkastede desuden argumentationen om, at Kommissionen havde tilsidesat UPS' ret til aktindsigt i visse dokumenter, som FedEx havde fremlagt for Kommissionen under den administrative procedure. Eftersom UPS ikke havde udøvet sin ret til aktindsigt rettidigt og efter den foreskrevne fremgangsmåde i gældende lovgivning (ingen klage til høringskonsulenten), opfyldte selskabet nemlig ikke betingelserne for at få erstatning for en skade, der angiveligt fulgte af en tilsidesættelse af disse rettigheder.

I anden række bemærkede Retten med hensyn til Kommissionens angivelige tilsidesættelse af begrundelsespligten, at en utilstrækkelig begrundelse principielt ikke i sig selv kan udløse Unionens erstatningsansvar.

I tredje række bemærkede Retten med hensyn til fejlene ved den materielle vurdering af den anmeldte fusion, idet den bekræftede, at Kommissionen havde begået visse fejl, at disse fejl ikke udgjorde tilstrækkeligt kvalificerede tilsidesættelser af EU-retten til, at Unionen ifaldt ansvar uden for kontraktforhold. I denne forbindelse præciserede Retten, at selv om Kommissionen under tilsidesættelse af sine egne regler (bedste praksis ved fremlæggelse af økonomiske beviser) havde anvendt en økonometrisk model, der mærkbart afveg fra den sædvanlige praksis på det økonomiske område, havde denne institution et betydeligt skøn ved fastlæggelsen af nævnte model. For at foretage sin analyse af den anmeldte fusions virkninger støttede Kommissionen sig desuden ikke udelukkende på nævnte økonometriske model, men foretog ligeledes en generel analyse af kendetegnene ved det pågældende marked, hvorved den fremhævede nævnte markeds art og kendetegn og konsekvenserne af den påtænkte transaktion.

I sidste række fastslog Retten, at UPS ikke havde godtgjort, at der forelå åbenbare og alvorlige fejl i vurderingen af, om de angivelige effektivitetsgevinster var påviselige, eller af FedEx' konkurrencemæssige stilling i den påtænkte fusion, eller at der forelå indicier for en forskellig behandling i afgørelsen om transaktionen mellem FedEx og TNT og i den omtvistede afgørelse.

Efter således at have konstateret, at den tilstrækkeligt kvalificerede tilsidesættelse af UPS' proceduremæssige rettigheder under den administrative procedure var begrænset til den manglende meddelelse af den seneste udgave af den økonometriske model, som Kommissionen havde anvendt til at analysere den anmeldte fusions virkninger på priserne, undersøgte Retten dernæst, om der var en direkte årsagsforbindelse mellem denne ulovlighed og den skade, som UPS havde påberåbt sig, nemlig for det første omkostningerne forbundet med selskabets deltagelse i proceduren for kontrol med den anmeldte fusion mellem FedEx og TNT, for det andet betalingen af en kontraktbestemt godtgørelse for opsigelse af fusionsaftalen indgået med TNT og for det tredje manglende indtægter som følge af den manglende mulighed for at gennemføre denne fusionsaftale.

Hvad indledningsvis angår UPS' deltagelse i proceduren for kontrol med den anmeldte fusion mellem FedEx og TNT konstaterede Retten, at det var åbenbart, at denne deltagelse skyldtes selskabets frie

valg. Tilsidesættelsen af UPS' proceduremæssige rettigheder i proceduren for kontrol med fusionen mellem selskabet selv og TNT kunne således ikke anses for at være den afgørende årsag til omkostningerne forbundet med selskabets deltagelse i proceduren for kontrol med fusionen mellem FedEx og TNT. Henset til, at betalingen af godtgørelse for opsigelse udsprang af en kontraktlig forpligtelse, der fulgte af fusionsaftalen mellem UPS og TNT, kunne de ulovligheder, som den omtvistede afgørelse var behæftet med, heller ikke være den afgørende årsag til betalingen af denne godtgørelse til TNT.

Hvad endelig angår UPS' angivelige manglende indtægter bemærkede Retten, at det ikke kunne antages, at fusionen uden tilsidesættelsen af UPS' proceduremæssige rettigheder i proceduren for kontrol med fusionen mellem selskabet selv og TNT ville være blevet erklæret forenelig med det indre marked. UPS havde endvidere hverken godtgjort eller fremlagt oplysninger, der gav Retten mulighed for at konkludere, at Kommissionen uden denne tilsidesættelse ville have erklæret nævnte fusion forenelig med det indre marked. Desuden bevirkede den omstændighed, at UPS gav afkald på den påtænkte fusion fra tidspunktet for meddelelsen af den omtvistede afgørelse, at enhver direkte årsagsforbindelse mellem den konstaterede ulovlighed og den anførte skade blev brudt.

På baggrund af det ovenstående fastslog Retten, at UPS ikke havde godtgjort, at tilsidesættelsen af selskabets proceduremæssige rettigheder i proceduren for kontrol af fusionen mellem selskabet selv og TNT var den afgørende årsag til den påberåbte skade. Den frifandt således Kommissionen i det hele.

- **Frifindelse af Kommissionen i erstatningssøgsmålet anlagt af ASL (sag T-540/18)**

Det erstatningssøgsmål, som ASL anlagde, tilsigtede erstatning for de angivelige manglende indtægter, der skyldtes, at det som følge af den omtvistede afgørelse blev umuligt at gennemføre de kommercielle aftaler indgået med TNT. Til støtte for denne påstand påberåbte ASL sig Kommissionens tilsidesættelse af deres grundlæggende rettigheder og af UPS' grundlæggende rettigheder samt alvorlige og åbenbare fejl ved Kommissionens vurdering af fusionen mellem UPS og TNT.

I første række fastslog Retten, at ASL ikke som grundlag for deres egen påstand om erstatning kunne påberåbe sig en tilsidesættelse af UPS' ret til forsvar i proceduren for kontrol med fusionen mellem sidstnævnte og TNT. Det følger nemlig af Rettens faste praksis, at det er nødvendigt, at den beskyttelse, som den bestemmelse, der påberåbes til støtte for et erstatningssøgsmål, yder, er effektiv i forhold til den person, der påberåber sig den, og følgelig, at denne person er blandt de personer, som den pågældende bestemmelse tillægger rettigheder.

I anden række forkastede Retten ASL's argumentation om, at Kommissionen i forbindelse med proceduren for kontrol med fusionen mellem UPS og TNT havde tilsidesat deres grundlæggende rettigheder, og navnlig deres ret til god forvaltning, der er sikret i artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som ugrundet. I denne henseende præciserede Retten, at for så vidt som ASL frit havde valgt ikke at deltage i denne procedure, kunne selskaberne ikke påberåbe sig Kommissionens angivelige tilsidesættelse af deres grundlæggende rettigheder inden for rammerne af denne procedure.

I tredje række afviste Retten anbringendet om alvorlige og åbenbare fejl ved Kommissionens vurdering af fusionen mellem UPS og TNT, eftersom ASL i denne henseende blot havde henvist til stævningen indleveret af UPS i sag T-834/17.

På baggrund af disse betragtninger frifandt Retten Kommissionen, idet den fastslog, at ASL ikke havde godtgjort, at den omtvistede afgørelse var behæftet med tilstrækkeligt kvalificerede tilsidesættelser af EU-retten.

3. Kontraktlig tvist

Dom af 13. juli 2022, JF mod EUCAP Somalia (T-194/20, [EU:T:2022:454](#))

»Voldgiftsbestemmelse – international kontraktansat ved EUCAP Somalia – fælles udenrigs- og sikkerhedspolitisk mission – ansættelseskontrakt ikke forlænget som følge af Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen – retten til at blive hørt – ligebehandling – forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet – overgangsperiode fastsat i aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen – annulationssøgsmål – erstatningssøgsmål – akter, som ikke kan adskilles fra kontrakten – afvisning«

Sagsøgeren, JF, som er statsborger i Det Forenede Kongerige, havde med EUCAP Somalia, som er en EU-mission, der har til formål at bistå Somalia med at styrke sin kapacitet inden for maritim sikring ³⁸⁶, indgået flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, i henhold til hvilke han var blevet ansat som international kontraktansat.

Sagsøgerens sidste ansættelseskontrakt, der ophørte den 31. januar 2020, bestemte, at den kunne opsiges inden sit ophør, hvis Det Forenede Kongerige ikke længere var medlem af Den Europæiske Union.

Ved et notat af 18. januar 2020 meddelte missionschefen for EUCAP Somalia denne missions internationale kontraktansatte, der var statsborgere i Det Forenede Kongerige, heriblandt sagsøgeren, at på grund af Det Forenede Kongeriges sandsynlige udtræden den 31. januar 2020 ville deres ansættelseskontrakter ophøre på denne dato. Dernæst bekræftede han ved en skrivelse af 29. januar 2020 over for JF, at dennes kontrakt ikke ville blive forlænget ud over sin udløbsdato, og at den ville ophøre den 31. januar 2020 på grund af Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen.

Med søgsmålet nedlagde JF principalt på grundlag af artikel 263 TEUF og 268 TEUF påstand om annulation af notatet af 18. januar 2020 og skrivelsen af 29. januar 2020 (herefter under ét »de omtvistede akter«) og om erstatning for den skade, som han var blevet forvoldt ved disse akter som følge af EUCAP Somalias ansvar uden for kontraktforhold, samt subsidært på grundlag af artikel 272 TEUF påstand om, at det skulle fastslås, at de omtvistede akter var ulovlige, og om erstatning for samme skade som følge af denne missions ansvar i kontraktforhold.

Retten, der traf afgørelse i en udvidet afdeling, forkastede med sin dom det af JF anlagte søgsmål i dets helhed. Retten supplerede ved denne lejlighed retspraksis, idet den bl.a. traf afgørelse om søgsmålets formalitet og art og om, hvorvidt det var muligt på visse betingelser at undlade at fastlægge den nationale lovgivning, der finder anvendelse, med henblik på at løse en tvist om kontraktforhold. Den undersøgte ligeledes de fremførte anbringender om tilsidesættelse af EU-retten i forbindelse med en sådan kontraktmæssig tvist og gav præciseringer med hensyn til anvendelsen i det foreliggende tilfælde af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

Retten bemærkninger

For så vidt angår søgsmålets formalitet afviste Retten for det første påstanden om annulation af de omtvistede akter, der var støttet på artikel 263 TEUF. I denne henseende bemærkede Retten bl.a., at ansættelsesforhold samt rettigheder og forpligtelser for internationalt personale ansat ved EUCAP

³⁸⁶ EUCAP Somalia blev oprettet ved Rådets afgørelse 2012/389/FUSP af 16.7.2012 om Den Europæiske Unions kapacitetsopbygningsmission i Somalia (EUCAP Somalia) (EUT 2012, L 187, s. 40), som ændret ved Rådets afgørelse (FUSP) 2018/1942 af 10.12.2018 (EUT 2018, L 314, s. 56).

Somalia er fastsat ved kontrakt, hvorfor ansættelsesforholdet mellem sagsøgeren og EUCAP Somalia havde kontraktmæssig karakter. Retten konstaterede endvidere, at missionschefen for EUCAP Somalia ved de omtvistede akter over for sagsøgeren bekræftede, at hans kontrakt ville ophøre på det i kontrakten fastsatte tidspunkt som følge af Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen, hvilket ifølge kontrakten udgjorde en ophørsgrund. Retten udledte heraf, at disse akter ikke havde til formål at afføde bindende retsvirkninger, der ligger uden for det kontraktmæssige forhold mellem sagsøgeren og EUCAP Somalia, og som indebærer, at denne mission udøver offentligretlige beføjelser. De nævnte akter havde således kontraktmæssig karakter og kunne ikke påstås annulleret på grundlag af artikel 263 TEUF.

For det andet afviste Retten den påstand om erstatning, der vedrørte Unionens ansvar uden for kontraktforhold for EUCAP Somalias handlinger, og som var støttet på artikel 268 TEUF. Denne påstand optrådte i en egentlig kontraktmæssig sammenhæng, hvorfor den henhørte under Unionens ansvar i kontraktforhold.

For det tredje konkluderede Retten, at søgsmålet kunne antages til realitetsbehandling, for så vidt som det subsidiært var baseret på artikel 272 TEUF. Det fastslås, at sagsøgeren til støtte for sine påstande i henhold til denne bestemmelse påberåber sig regler, som Unionens administration er forpligtet til at overholde inden for rammerne af en kontrakt, idet han navnlig har fremsat anbringender om tilsidesættelse af retten til at blive hørt og af principperne om ligebehandling og ikke-forskelsbehandling³⁸⁷ samt et anbringende om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som er et generelt princip i EU-retten. Følgelig kunne sagsøgeren ikke, uden at det ville stride mod princippet om effektiv retsbeskyttelse, afskæres fra at påberåbe sig tilsidesættelsen af disse principper til støtte for sine påstande med den begrundelse, at han kun gyldigt kunne påberåbe sig manglende opfyldelse af vilkårene i kontrakten eller tilsidesættelse af den ret, der finder anvendelse herpå³⁸⁸.

For så vidt angår den lov, der finder anvendelse, henviste Retten til det princip, hvorefter Unionens ansvar i kontraktforhold bestemmes efter den lovgivning, der finder anvendelse på den pågældende kontrakt³⁸⁹. Retten fastslog imidlertid, at det var uforholdsmæssigt at fastslå, hvilken national lov der fandt anvendelse på den foreliggende tvist, som kunne løses på grundlag af den omhandlede kontrakt og de operationelle standardprocedurer, der gælder for EUCAP Somalia, hvortil der var henvist i kontrakten, samt chartret og de generelle principper i EU-retten. I denne forbindelse bemærkede Retten bl.a., at sagsøgeren til støtte for de subsidiære påstande, der var baseret på artikel 272 TEUF, udelukkende havde fremført anbringender vedrørende tilsidesættelse af EU-retten, navnlig de generelle principper heri og chartret. Det forekom endvidere ikke nødvendigt for løsningen af denne tvist at anvende præceptive bestemmelser i national ret.

Med hensyn til sagens realitet bemærkede Retten for det første for så vidt angår tilsidesættelse af retten til at blive hørt, at det hverken af den omhandlede kontrakts bestemmelser eller af EUCAP Somalias operationelle standardprocedurer, som denne kontrakt henviste til, fremgik, at missionschefen for EUCAP Somalia var forpligtet til at høre JF inden udfærdigelsen af notatet af 18. januar 2020. Endvidere fandt Retten, at EUCAP Somalias beslutning om ikke at gøre brug af sin mulighed for at forlænge sagsøgerens kontrakt, således som det fremgik af de omtvistede akter, ikke var en foranstaltning truffet over for JF, som berørte ham negativt, som omhandlet i chartrets artikel

³⁸⁷ Garanteret ved henholdsvis artikel 41, stk. 2, litra a), og artikel 20 og 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

³⁸⁸ I henhold til dom af 16.7.2020, **ADR Center mod Kommissionen** (C-584/17 P, [EU:C:2020:576](#), præmis 85-89).

³⁸⁹ Artikel 340, stk. 1, TEUF.

41, stk. 2, litra a). Retten til at blive hørt som sikret ved denne bestemmelse pålagde således heller ikke EUCAP Somalia at høre sagsøgeren forud for udfærdigelsen af notatet af 18. januar 2020. Endvidere påpegede Retten, at selv hvis sagsøgeren i forbindelse med et søgsmål af kontraktmæssig karakter havde haft ret til at blive hørt inden udfærdigelsen af det nævnte notat, kunne proceduren ikke have ført til et andet resultat, hvis han havde udøvet denne ret.

For det andet fremhævede Retten for så vidt angår en angivelig forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, at sagsøgeren som statsborger i en medlemsstat, som havde udløst proceduren for udtræden af Unionen, objektivt set ikke var i en situation, der var sammenlignelig med situationen for de internationale kontraktansatte ved EUCAP Somalia, der var statsborgere i en anden medlemsstat, hvorfor chefen for denne mission kunne beslutte ikke at forlænge hans ansættelseskontrakt ud over den 31. januar 2020, uden at dette ville udgøre forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

For det tredje bemærkede Retten endelig for så vidt angår de omtvistede akters angivelige tilsidesættelse af aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab ³⁹⁰, at det i forbindelse med et søgsmål af kontraktmæssig karakter forholdt sig således, at de bestemmelser i denne aftale, der var relevante i den foreliggende sag, fastsatte de betingelser, hvorunder EU-retten skulle finde anvendelse på Det Forenede Kongerige i overgangsperioden, og derfor udgjorde materielle regler. Da disse regler ikke fandt anvendelse på retlige situationer, der var opstået før datoen for ikrafttrædelsen af denne aftale, og de omtvistede akter var vedtaget før denne dato, kunne en sådan tilsidesættelse ikke lægges til grund.

³⁹⁰ Aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2020, L 29, s. 7), som trådte i kraft den 1.2.2020.

II. Regler for institutionerne – Den Europæiske Anklagemyndighed

Dom af 12. januar 2022, Verelst mod Rådet (T-647/20, [EU:T:2022:5](#))

»Regler for institutionerne – forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed – forordning (EU) 2017/1939 – udpegelse af de europæiske anklagere ved Den Europæiske Anklagemyndighed – udpegelse af en af de kandidater, der er indstillet af Belgien – reglerne om udpegelse af europæiske anklagere«

Den 12. oktober 2017 vedtog Rådet for Den Europæiske Union forordning 2017/1939 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed ³⁹¹. Ved denne forordning oprettes Den Europæiske Anklagemyndighed som et EU-organ og fastsættes reglerne for dens funktion.

I henhold til artikel 16, stk. 1, i forordning 2017/1939 skal hver medlemsstat, som deltager i det forstærkede samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed, indstille tre kandidater til stillingen som europæisk anklager. Forordningens artikel 16, stk. 2, bestemmer, at Rådet efter at have modtaget den begrundede udtalelse fra det udvælgelsespanel, som har til opgave at opstille en kort liste over kandidater til stillingen som chef for Den Europæiske Anklagemyndighed ³⁹², udvælger og udpeger én af kandidaterne til hvervet som europæisk anklager i den pågældende medlemsstat, og at udvælgelsespanelets udtalelse er bindende for Rådet, hvis det finder, at en kandidat ikke opfylder betingelserne for udførelsen af opgaverne som europæisk anklager. I henhold til nævnte forordnings artikel 16, stk. 3, udvælger og udpeger Rådet de europæiske anklagere for en seksårig periode, der ikke kan forlænges, med simpelt flertal, og det kan beslutte at forlænge mandatet med højst tre år ved udgangen af seksårsperioden.

I henhold til artikel 14, stk. 3, i forordning 2017/1939 fastsætter Rådet reglerne for udvælgelsespanelets funktion og vedtager en afgørelse om udpegelse af dets medlemmer på forslag af Europa-Kommissionen. Den 13. juli 2018 vedtog Rådet gennemførelsesafgørelse 2018/1696 om reglerne udvælgelsespanelets funktionsmåde ³⁹³. Det bestemmes navnlig i punkt VII.2, tredje afsnit, i disse regler, som findes i bilaget til forordningen, at »[u]dvælgelsespanelet rangordner ansøgerne i forhold til deres kvalifikationer og erfaring«, idet »[r]angordningen er udtryk for [...] en prioritering og [ikke er] bindende for [...] Rådet«.

Med henblik på udpegelsen af tre kandidater til stillingen som europæisk anklager som omhandlet i forordning 2017/1939 offentliggjorde de belgiske myndigheder den 25. januar 2019 et stillingsopslag, der blev besvaret af seks ansøgere, herunder sagsøgeren, Jean-Michel Verelst, som siden 2010 havde gjort tjeneste som substitut du procureur du Roi de Bruxelles (stedfortrædende offentlig anklager i Bruxelles, Belgien) med skattesager som arbejdsområde.

³⁹¹ Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12.10.2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed (EUT 2017, L 283, s. 1).

³⁹² Omhandlet i artikel 14, stk. 3, i forordning 2017/1939.

³⁹³ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2018/1696 af 13.7.2018 om reglerne for det udvælgelsespanels funktionsmåde, der er omhandlet i artikel 14, stk. 3, i forordning 2017/1939 (EUT 2018, L 282, s. 8).

Som afslutning på de forskellige trin i den i forordning 2017/1939 fastsatte udvælgelsesprocedure vedtog Rådet den 27. juli 2020 gennemførelsesafgørelse 2020/1117 om udpegelse af de europæiske anklagere ved Den Europæiske Anklagemyndighed, hvorved Yves van der Berge blev udpeget med virkning fra den 29. juli 2020 ³⁹⁴. Ved skrivelse af 7. oktober 2020 underrettede Rådet sagsøgeren, på samme måde som alle de øvrige ikkeudpegede kandidater, om afgørelsen og meddelte dem de relevante oplysninger om de grunde, som dets afgørelse om udpegelse af en anden kandidat, nærmere bestemt Yves van den Berge, byggede på.

Sagsøgeren anmodede derpå Rådet om at fremlægge alle de dokumenter vedrørende udvælgelsesprocedurens forløb for ham, som angik sagsøgeren. Efterfølgende anlagde han sag med påstand om annullation af den nævnte afgørelse, for så vidt som Yves van den Berge herved blev udpeget til europæisk anklager ved Den Europæiske Anklagemyndighed, og sagsøgerens ansøgning derved blev afslået.

Ved Rettens dom frifandt Rådet for Den Europæiske Union. Retten tog for første gang stilling til lovligheden af gennemførelsesafgørelse 2020/1117 om udpegelse af de europæiske anklagere ved Den Europæiske Anklagemyndighed, som er vedtaget i medfør af forordning 2017/1939.

Rettens bemærkninger

For det første behandlede Retten spørgsmålet om, hvorvidt Rådet kunne fravige den prioritering, som det udvælgelsespanel, der har til opgave at vurdere de af medlemsstaterne indstillede kandidaters kvalifikationer, foretog. Hvad dette angår bemærkede Retten efter at have erindret om ordlyden af bestemmelserne for den procedure, som førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse – og hvis forløb sagsøgeren ikke havde bestridt – dels, at den rangordning, som udvælgelsespanelet foretager på grundlag af de kvalifikationer og den erfaring, som de kandidater besidder, som den pågældende medlemsstat har indstillet, ifølge punkt VII.2, tredje afsnit, i reglerne for udvælgelsespanelets funktion ikke er bindende for Rådet. Dels bemærkede Retten, at hverken artikel 16, stk. 2 og 3, i forordning 2017/1939 eller reglerne for udvælgelsespanelets funktion er til hinder for, at Rådet, når det inden for rammerne af udøvelsen af de beføjelser, det tillægges i den nævnte artikel 16, stk. 2 og 3, skal træffe et valg mellem de tre kandidater, som en medlemsstat har indstillet, tager hensyn til de oplysninger, som de i Rådet repræsenterede medlemsstaters regeringer, eventuelt den berørte medlemsstat selv, måtte have meddelt det. Retten konkluderede følgelig, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget i overensstemmelse med de procedureregler, som vedtagelsen af afgørelsen er undergivet ³⁹⁵ og princippet om forbud mod forskelsbehandling.

For det andet behandlede Retten spørgsmålet om, hvorvidt Rådet overholdt sin begrundelsespligt over for sagsøgeren, hvis ansøgning blev afslået. Efter at have erindret om begrundelsespligtens rækkevidde ³⁹⁶ og undersøgt den anfægtede afgørelses retlige form bemærkede Retten, at begrundelsen for den anfægtede afgørelse principielt skulle have været meddelt sagsøgeren samtidig med den anfægtede afgørelse, eftersom den implicit indeholdt en afgørelse om at afslå sagsøgerens ansøgning om stillingen som europæisk anklager for Kongeriget Belgien.

Hvad dette angår konstaterede Retten, at den eneste begrundelse, som er indeholdt i den anfægtede afgørelse, således som den blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*, findes i 13. betragtning

³⁹⁴ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2020/1117 af 27.7.2020 om udpegelse af europæiske anklagere ved Den Europæiske Anklagemyndighed (EUT 2020, L 244, s. 18).

³⁹⁵ Navnlig artikel 14 og 16 i forordning 2017/1939 og punkt VI.2 og VII.2 i reglerne for udvælgelsespanelets funktion.

³⁹⁶ Forpligtelse fastsat i artikel 296 TEUF og artikel 41, stk. 2, litra c), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

til afgørelsen. Det angives nemlig heri, at »[f]or så vidt angår de kandidater, der var blevet indstillet af Belgien, Bulgarien og Portugal, har Rådet ikke fulgt udvælgelsespanelets ikkebindende prioritering ud fra en anderledes vurdering af disse kandidaters meritter, som blev foretaget i Rådets relevante forberedende organer«. Retten erindrede imidlertid om, at det fremgår af punkt VII.2, tredje afsnit, i reglerne for udvælgelsespanelets funktion, at panelets rangordning af de tre kandidater, som Kongeriget Belgien havde indstillet til stillingen som europæisk anklager på grundlag af kandidaternes kvalifikationer og erfaringer, ikke var bindende for Rådet. Det stod derfor dette frit enten at gøre denne rangordning til sin eller at lægge en anden sammenligning af kandidaternes meritter til grund for sin afgørelse. Ifølge Retten var det følgelig med urette, at sagsøgeren havde gjort gældende, at begrundelsen for den anfægtede afgørelse skulle have gjort det muligt for ham at forstå, hvorfor Rådet havde besluttet ikke at følge udvælgelsespanelets prioritering.

Rådet bemærkede imidlertid, at den begrundelse for den anfægtede afgørelse, som er indeholdt i 13. betragtning til afgørelsen, ikke i sig selv gør det muligt for hverken sagsøgeren eller Retten at forstå, hvorfor Rådet fandt, at ansøgningen fra den kandidat, som blev udpeget til stillingen som europæisk anklager for Kongeriget Belgien, udviste bedre meritter end sagsøgerens. Retten fastslog dog, at Rådet i sin skrivelse af 7. oktober 2020 redegjorde tilstrækkeligt udførligt for, hvorfor det var af den opfattelse, at den udpegede kandidat var bedre egnet til at udføre opgaverne som europæisk anklager end de to øvrige kandidater.

Retten fastslog følgelig, at det ganske vist havde været ønskeligt, om sagsøgeren var blevet gjort bekendt med de supplerende grunde til, at hans ansøgning var blevet afslået, samtidig med, at den anfægtede afgørelse blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*, men at det var muligt for sagsøgeren at gøre sig bekendt med disse grunde gennem Rådets skrivelse af 7. oktober 2020, dvs. før sagen blev anlagt, og at en sådan underretning i det foreliggende tilfælde gjorde det muligt for ham at vurdere, om afgørelsen var begrundet, og at forsvare sine rettigheder.

For det tredje og sidste behandlede Retten sagsøgerens argumenter om, at den anfægtede afgørelse er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn. Retten bemærkede i denne henseende, at en institution råder over et vidt skøn, når den bedømmer og sammenligner ansøgernes meritter i forbindelse med besættelsen af en stilling, og at bedømmelsens indhold ikke kun beror på de pågældendes kompetence og faglige egnethed, men også på deres karakter, optræden og personlighed i det hele taget. Dette gælder i særlig grad, når den stilling, der skal besættes, indebærer et stort ansvar såsom det, de europæiske anklagere varetager i medfør af forordning 2017/1939³⁹⁷.

Retten bemærkede således, at europæiske anklagere skal varetage et betydningsfuldt ansvarsområde, hvilket i øvrigt bekræftes af, at de indplaceres i lønklasse AD 13, der ifølge bilag I til vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union omfatter tjenesten som konsulent eller tilsvarende. Stillingen som europæisk anklager er således placeret mellem stillingen som direktør (AD 15 – AD 14) og stillingen som kontorchef eller tilsvarende (AD 9 – AD 14). Ifølge Retten har Rådet derfor et vidt skøn ved bedømmelsen og sammenligningen af de meritter, som kandidaterne til stillingen som europæisk anklager for en medlemsstat besidder.

Retten prøvede de af sagsøgeren fremførte argumenter et for et under hensyn til, at Rådet havde et vidt skøn, og fastslog, at sagsøgeren ikke havde påvist, at Rådet i det foreliggende tilfælde overskred grænserne for sit vide skøn, da det udvalgte og udpegede Yves van den Berge til stillingen som europæisk anklager.

³⁹⁷ 24. betragtning til og artikel 9, artikel 12, stk. 1, 3 og 5, samt artikel 104 i forordning 2017/1939.

III. Konkurrence

1. Karteller (artikel 101 TEUF)

Dom af 2. februar 2022, Scania m.fl. mod Kommissionen (T-799/17, [EU:T:2022:48](#))

»Konkurrence – karteller – markedet for lastbilproducenter – afgørelse, hvorved der fastslås en overtrædelse af artikel 101 TEUF og af EØS-aftalens artikel 53 – aftaler og samordnet praksis vedrørende salgspriserne på lastbiler, tidsrammen for indførelsen af teknologi for emissionskontrol og overvæltning af omkostningerne til denne teknologi på kunderne – »hybrid«, kronologisk forskudt procedure – uskyldsformodning – princippet om upartiskhed – chartret om grundlæggende rettigheder – samlet og vedvarende overtrædelse – konkurrencebegrænsende formål – overtrædelsens geografiske udstrækning – bøde – proportionalitet – ligebehandling – fuld prøvelsesret«

Ved afgørelse af 27. september 2017 (herefter »den anfægtede afgørelse«)³⁹⁸ fastslog Europa-Kommissionen, at selskaberne Scania AB, Scania CV AB og Scania Deutschland GmbH, tre enheder i Scania-koncernen, som drev virksomhed inden for fremstilling og salg af tunge lastbiler til langdistancetransport (herefter under ét »Scania«), havde overtrådt de EU-retlige bestemmelser om forbud mod karteller³⁹⁹, ved i perioden fra januar 1997 til januar 2011 sammen med deres konkurrenter at have deltaget i hemmelige aftaler, der havde til formål at begrænse konkurrencen på markedet for mellemtunge og tunge lastbiler i EØS. Kommissionen pålagde Scania en bøde på 880 523 000 EUR.

Den anfægtede afgørelse blev vedtaget efter en såkaldt »hybrid« procedure, der forener forligsproceduren⁴⁰⁰ med den almindelige administrative procedure på kartelområdet.

I den foreliggende sag havde hver virksomhed, der var adressat for klagepunktsmeddelelsen, herunder Scania, over for Kommissionen bekræftet sin vilje til at deltage i forligsforhandlinger. Efter drøftelser med Kommissionen besluttede Scania imidlertid at trække sig fra den nævnte procedure. Kommissionen vedtog således en forligsafgørelse i forhold til de virksomheder, der havde indgivet en formel anmodning herom⁴⁰¹, og fortsatte undersøgelsen vedrørende Scania.

Ved dom af 2. februar 2022 frifandt Retten Kommissionen i det søgsmål, som Scania havde anlagt med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse, idet den fremkom med en række præciseringer af lovligheden af en »hybrid« procedure på kartelområdet og begrebet samlet og vedvarende overtrædelse.

³⁹⁸ Kommissionens afgørelse C(2017) 6467 final af 27.9.2017 om en procedure i henhold til artikel 101 TEUF og artikel 53 i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) (sag AT.39824 – Lastbiler).

³⁹⁹ Artikel 101 TEUF og EØS-aftalens artikel 53.

⁴⁰⁰ Denne procedure reguleres af artikel 10a i Kommissionens forordning (EF) nr. 773/2004 af 7.4.2004 om Kommissionens gennemførelse af procedurer i henhold til [artikel 101 TEUF og 102 TEUF] (EUT 2004, L 123, s. 18). Den giver parterne i kartelsager mulighed for at anerkende deres ansvar og til gengæld modtage en nedsættelse af den pålagte bøde.

⁴⁰¹ Afgørelse C(2016) 4673 final om en procedure i henhold til artikel 101 TEUF og EØS-aftalens artikel 53 (sag AT.39824 – Lastbiler). Denne afgørelse blev vedtaget på grundlag af artikel 7 og artikel 23, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16.12.2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i [artikel 101 TEUF og 102 TEUF] (EFT 2003, L 1, s. 1).

Retten bemærkninger

Hvad angik lovligheden af den »hybride« procedure, som Kommissionen havde fulgt, bemærkede Retten indledningsvis, at Kommissionens afgørelse om at følge en sådan procedure – i modsætning til, hvad Scania havde gjort gældende – ikke i sig selv indebar en tilsidesættelse af princippet om uskyldsformodning, af retten til forsvar eller af forpligtelsen til upartiskhed. De bestemmelser, der regulerer forligsproceduren, er således ikke til hinder for, at Kommissionen kan følge en sådan procedure inden for rammerne af anvendelsen af artikel 101 TEUF. Det følger endvidere af retspraksis, at Kommissionen i forbindelse med sådanne procedurer har ret til først at vedtage en forligsafgørelse og dernæst en afgørelse efter den almindelige procedure på betingelse af, at de ovennævnte principper og rettigheder overholdes.

Efter denne præcisering undersøgte Retten, om Kommissionen under omstændighederne i den konkrete sag havde overholdt de nævnte principper.

Hvad angår klagepunktet om tilsidesættelse af princippet om uskyldsformodning gjorde Scania gældende, at Kommissionens endelige holdning for så vidt angår de samme faktiske omstændigheder i forligsafgørelsen var defineret som dem, der var anført i klagepunktsmeddelelsen, og at det i denne afgørelse på grundlag af de samme beviser, der blev anvendt i den anfægtede afgørelse, blev konkluderet, at disse faktiske omstændigheder, som Scania ligeledes havde deltaget i, udgjorde en overtrædelse.

Retten bemærkede i denne forbindelse for det første, at ingen passage i forligsafgørelsens begrundelse, læst i sin helhed, i lyset af de særlige omstændigheder, hvorunder forligsafgørelsen var blevet vedtaget, kunne forstås som en foregribelse af Scanias ansvar. For det andet præciserede Retten, at den omstændighed, at adressaterne for en forligsafgørelse anerkender deres ansvar, ikke kan føre til en stiltiende anerkendelse af ansvaret for den virksomhed, der har besluttet at trække sig fra den nævnte procedure, på grund af dens eventuelle deltagelse i de samme faktiske omstændigheder, der blev anset for at være ulovlige i forligsafgørelsen. I forbindelse med den almindelige administrative procedure, der ligger efter vedtagelsen af en sådan afgørelse, befinder den berørte virksomhed og Kommissionen sig nemlig i forhold til forligsproceduren i en såkaldt »tabula rasa«-situation, hvor ansvaret stadig skal fastslås. Kommissionen er således dels udelukkende bundet af klagepunktsmeddelelsen, dels er den forpligtet til at foretage en fornyet undersøgelse af sagen på grundlag af alle relevante omstændigheder, herunder alle de oplysninger og argumenter, som den berørte virksomhed har fremført i forbindelse med udøvelsen af sin ret til at blive hørt. Følgelig forudsætter Kommissionens retlige kvalificering af de faktiske omstændigheder i forhold til forligsparterne ikke i sig selv, at Kommissionen nødvendigvis har foretaget den samme retlige kvalificering af de faktiske omstændigheder i forhold til den virksomhed, der har trukket sig fra en sådan procedure. I denne forbindelse er der intet til hinder for, at Kommissionen støtter sig på fælles beviser i de to afgørelser i den hybride procedure.

Henset til disse betragtninger og til den omstændighed, at Scania ikke havde bestridt, at selskabet havde haft lejlighed til at fremlægge alle de beviser, der havde til formål at bestride de faktiske omstændigheder og det bevismateriale, som Kommissionen støttede sig på i forbindelse med den almindelige administrative procedure – herunder dem, der blev tilføjet sagsakterne efter klagepunktsmeddelelsen – udelukkede Retten, at der forelå en tilsidesættelse af princippet om uskyldsformodning i det foreliggende tilfælde.

Hvad angik klagepunktet om tilsidesættelse af retten til forsvar bemærkede Retten, at Kommissionen i forligsafgørelsen på ingen måde havde foregrebet Scanias ansvar for overtrædelsen. Følgelig kunne der ikke være sket nogen tilsidesættelse af selskabets ret til forsvar som følge af, at det ikke var blevet hørt i forbindelse med denne procedure.

Hvad angik klagepunktet om tilsidesættelse af princippet om upartiskhed fastslog Retten, at Scania ikke havde godtgjort, at Kommissionen ikke under undersøgelsesproceduren havde tilbudt alle garantier for at udelukke enhver rimelig tvivl om denne institutions upartiskhed i undersøgelsen af

sagen. Når Kommissionen inden for rammerne af den almindelige procedure undersøger de beviser, som er blevet fremlagt af de parter, der har valgt ikke at indgå forlig, er den således på ingen måde bundet af de faktiske konstateringer og de retlige kvalificeringer, som den har lagt til grund i forligsafgørelsen. Ved at fastslå, at det princip, der finder anvendelse i EU-retten, er princippet om den frie bevisbedømmelse, og at Kommissionen råder over en skønsmargen med hensyn til hensigtsmæssigheden af at vedtage undersøgelsesforanstaltninger, er dens afvisning af at vedtage nye undersøgelsesforanstaltninger desuden ikke i strid med princippet om upartiskhed, idet det ikke er godtgjort, at fraværet af sådanne foranstaltninger skyldes Kommissionens partiskhed.

Hvad angik begrebet en samlet og vedvarende overtrædelse undersøgte Retten betingelserne for, at der kunne foreligge en sådan overtrædelse i det foreliggende tilfælde, og for, at den kunne tilregnes Scania.

Hvad angik konstateringen af, at der forelå en samlet og vedvarende overtrædelse, bemærkede Retten, at en sådan konstatering i modsætning til, hvad Scania gjorde gældende, ikke nødvendigvis forudsætter, at der er påvist flere overtrædelser, der hver især henhører under artikel 101 TEUF, men at det godtgøres, at de forskellige identificerede handlinger indgår i en samlet plan, der har til formål at opnå et samlet konkurrencebegrænsende mål.

I det foreliggende tilfælde fastslog Retten, at Kommissionen i retligt tilstrækkeligt omfang havde godtgjort, at de hemmelige kontakter, der i tidens løb havde fundet sted på forskellige niveauer – bl.a. på topledelsesniveau mellem 1997 og 2004, på et lavere niveau i hovedsædet mellem 2000 og 2008 og på tysk niveau mellem 2004 og 2011 – under ét var en del af en samlet plan, der havde til formål at opnå det samlede konkurrencebegrænsende mål at begrænse konkurrencen på markedet for mellemstore og tunge lastbiler i EØS.

Nærmere bestemt fremgik eksistensen af forbindelser mellem de tre niveauer af hemmelige kontakter af den omstændighed, at deltagerne i møderne altid var ansatte fra de samme virksomheder, at der var en tidsmæssig overlapning mellem de møder, der blev afholdt på de forskellige niveauer, og at der var kontakter mellem de ansatte på et lavere niveau i de respektive hovedsæder for parterne i kartellet og de ansatte på tysk plan. Desuden var de delte oplysningers art, de deltagende virksomheder, formålet og de berørte produkter forblevet de samme i hele overtrædelsesperioden. Selv om de hemmelige kontakter på topledelsesniveau var blevet afbrudt i september 2004, var det samme kartel med det samme indhold og den samme rækkevidde således blev videreført efter denne dato med den eneste forskel, at de involverede medarbejdere henhørte under de forskellige organisatoriske niveauer inden for de involverede virksomheder og ikke under topledelsesniveauet. I denne sammenhæng havde det ikke betydning for konstateringen af, at der forelå en samlet plan, at Scantias ansatte på tysk niveau angiveligt ikke vidste, at de var blevet involveret i forlængelse af den praksis, der havde fundet sted på de to andre niveauer, eller at de ansatte i Scania, der deltog i møderne på niveauet for de lavere instanser i hovedsædet, angiveligt ikke havde kendskab til møderne på topledelsesniveauet. Om der har været kendskab til, at der forelå en sådan plan, skal nemlig vurderes i forhold til de involverede virksomheder og ikke i forhold til deres ansatte.

Hvad angik spørgsmålet om, hvem der bar ansvaret for overtrædelsen, bemærkede Retten, at de faktorer, der afgør, hvem der skal bære ansvaret for den samlede og vedvarende overtrædelse, tilsvarende skal vurderes i forhold til virksomheden. Da virksomheden Scania havde deltaget direkte i alle de relevante aspekter af kartellet, var Kommissionen i det foreliggende tilfælde berettiget til at tilregne denne virksomhed overtrædelsen i sin helhed, uden at den var forpligtet til at påvise, at kriterierne om interesse i, kendskab til og accept af risikoen var opfyldt.

2. Misbrug af en dominerende stilling (artikel 102 TEUF)

Dom af 19. januar 2022, Deutsche Telekom mod Kommissionen (T-610/19, [EU:T:2022:15](#))

»Annulations- og erstatningssøgsmål – konkurrence – misbrug af dominerende stilling – det slovakiske marked for højhastighedstelekommunikationstjenester – afgørelse, hvorved fastslås en overtrædelse af artikel 102 TEUF og EØS-aftalens artikel 54 – dom, hvorved afgørelsen annulleres delvis, og den pålagte bøde nedsættes – Kommissionens afslag på betaling af morarenter – artikel 266 TEUF – artikel 90, stk. 4, litra a), i delegeret forordning (EU) nr. 1268/2012 – tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en bestemmelse, som tillægger borgerne rettigheder – fratagelse af rådigheden over den med urette betalte bøde – tab af indtægter – morarenter – satser – skade«

Ved afgørelse truffet den 15. oktober 2014 ⁴⁰² pålagde Europa-Kommissionen selskabet Deutsche Telekom AG (herefter »Deutsche Telekom«) en bøde på 31 070 000 EUR som følge af misbrug af en dominerende stilling på det slovakiske marked for højhastighedstelekommunikationstjenester i strid med artikel 102 TEUF og EØS-aftalens artikel 54.

Deutsche Telekom anlagde søgsmål med påstand om annulation af denne afgørelse, idet den betalte bøden den 16. januar 2015. Ved sin dom af 13. december 2018 ⁴⁰³ gav Retten delvis Deutsche Telekom medhold og nedsatte under udøvelse af sine fulde prøvelsesret bøden med 12 039 019 EUR. Den 19. februar 2019 tilbagebetalte Kommissionen dette beløb til Deutsche Telekom.

Ved skrivelse af 28. juni 2019 (herefter »den anfægtede afgørelse«) gav Kommissionen derimod afslag på at betale Deutsche Telekom morarenter for perioden fra betalingen af bøden til tilbagebetalingen af den del af bøden, der blev fundet uberettiget (herefter »den omhandlede periode«).

Deutsche Telekom anlagde således søgsmål for Retten med påstand om annulation af den anfægtede afgørelse og om, at Kommissionen tilpligtedes at betale erstatning for de tabte indtægter som følge af, at selskabet i den omhandlede periode var blevet frataget rådigheden over hovedbeløbet af den del af bøden, som med urette var blevet betalt, eller, subsidiært, at betale erstatning for den skade, som selskabet havde lidt som følge af Kommissionens afslag på at betale morarenter af dette beløb.

Ved sin dom tiltrådte Rettens Syvende Udvidede Afdeling delvis Deutsche Telekoms annulations- og erstatningssøgsmål. I denne forbindelse gav Retten afklaringer med hensyn til Kommissionens pligt til at betale morarenter af den del af en bøde, som efter en dom afsagt af Unionens retsinstanser skal tilbagebetales til den berørte virksomhed.

Rettens bemærkninger

I første række frifandt Retten Kommissionen for Deutsche Telekoms påstand om erstatning som følge af Unionens ansvar uden for kontraktforhold for det indtægtstab, som selskabet havde lidt, fordi det i den omhandlede periode var blevet frataget rådigheden over hovedbeløbet af den del af bøden, der med urette var blevet betalt, som svarede til det årlige afkast af dets investerede kapital eller til dets vægtede gennemsnitlige kapitalomkostninger.

⁴⁰² Kommissionens afgørelse C(2014) 7465 final om en procedure i henhold til artikel 102 TEUF og EØS-aftalens artikel 54 (sag AT.39523 – Slovak Telekom), som berigtiget ved afgørelse C(2014) 10119 final af 16.12.2014 samt ved afgørelse C(2015) 2484 final af 17.4.2015.

⁴⁰³ Dom af 13.12.2018, **Deutsche Telekom mod Kommissionen** (T-827/14, [EU:T:2018:930](#)).

I denne henseende bemærkede Retten, at Unionens ansvar uden for kontraktforhold kræver, at en række kumulative betingelser er opfyldt, nemlig at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en bestemmelse, som tillægger borgerne rettigheder, at der foreligger en faktisk skade, samt at der er årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen og den lidte skade, hvilket det tilkommer sagsøgeren at bevise.

I det foreliggende tilfælde havde Deutsche Telekom ikke fremlagt afgørende beviser for, at den påberåbte skade var faktisk og reel. Nærmere bestemt havde Deutsche Telekom hverken godtgjort, at selskabet nødvendigvis ville have investeret beløbet for den med urette betalte bøde i sin virksomhed, eller at fratagelsen af rådigheden over dette beløb bevirkede, at det måtte give afkald på specifikke og konkrete projekter. I denne forbindelse havde Deutsche Telekom heller ikke godtgjort, at selskabet ikke havde rådet over de nødvendige midler til at gennemføre en investeringsmulighed.

I anden række behandlede Retten Deutsche Telekoms subsidiære påstand om erstatning for en tilsidesættelse af artikel 266 TEUF, hvis stk. 1 foreskriver, at den institution, fra hvilken en ved dom afsagt af Unionens retsinstanser annulleret retsakt hidrører, har pligt til at gennemføre alle de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger.

For det første anførte Retten, at artikel 266, stk. 1, TEUF ved at pålægge institutionerne at træffe alle de til gennemførelse af Unionens retsinstansers domme nødvendige foranstaltninger tillægger borgere, som har fået medhold i deres sag for disse retsinstanser, rettigheder. For det andet anførte Retten, at morarenter er en uundværlig del af den forpligtelse til genoprettelse, som påhviler institutionerne i medfør af denne bestemmelse. I tilfælde af annulation eller nedsættelse af den bøde, som en virksomhed er blevet pålagt for en overtrædelse af konkurrencereglerne, følger det dermed af denne bestemmelse, at Kommissionen har pligt til at tilbagebetale den med urette betalte bøde med tillæg af morarenter.

Retten præciserede, at idet de gældende finansielle regler foreskriver ⁴⁰⁴, at et selskab, der midlertidigt har betalt en bøde, som efterfølgende er blevet annulleret eller nedsat, har en fordring på tilbagebetaling, og idet Unionens retsinstansers annulation og nedsættelse af bøden har tilbagevirkende kraft, var Deutsche Telekoms fordring faktisk og reel med hensyn til den maksimale størrelse heraf på tidspunktet for den midlertidige betaling af bøden. Kommissionen var således i medfør af artikel 266, stk. 1, TEUF forpligtet til at betale morarenter af den del af bøden, som Retten havde fundet uberettiget, for hele den omhandlede periode. Denne forpligtelse tilsigter at yde en fast compensation for ikke at kunne råde over en fordring forårsaget af en objektiv forsinkelse og at tilskynde Kommissionen til at udvise særlig opmærksomhed, når den vedtager en afgørelse, som indebærer betaling af en bøde.

Retten tilføjede, at i modsætning til, hvad Kommissionen anførte, er forpligtelsen til at betale morarenter ikke i strid med bødernes afskrækkende virkning i konkurrencesager, eftersom Unionens retsinstanser nødvendigvis tager hensyn til denne afskrækkende virkning under udøvelsen af deres fulde prøvelsesret for med tilbagevirkende kraft at nedsætte en bøde. Bødernes afskrækkende virkning skal endvidere være forenelig med princippet om effektiv retsbeskyttelse, som fremgår af artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, hvis overholdelse sikres ved den legalitetskontrol, der foreskrives i artikel 263 TEUF, som suppleres med den fulde prøvelsesret med hensyn til bødens størrelse.

⁴⁰⁴ Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 1268/2012 af 29.10.2012 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget (EUT 2012, L 362, s. 1) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25.10.2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 (EUT 2012, L 298, s. 1).

Retten forkastede desuden de øvrige argumenter, som Kommissionen havde fremført.

For det første var Kommissionen, selv om der i den periode, hvor denne havde rådet over den af sagsøgeren betalte bøde, ikke var påløbet renter af beløbet, forpligtet til efter Rettens dom af 13. december 2018 at tilbagebetale sagsøgeren den del af bøden, som var fundet uberettiget, med tillæg af morarenter, uden at artikel 90 i delegeret forordning nr. 1268/2012, som vedrører behandlingen af inddrivelse af bøder, var til hinder herfor. Desuden følger forpligtelsen til at betale morarenter direkte af artikel 266, stk. 1, TEUF, og Kommissionen har ikke beføjelse til i en individuel afgørelse at fastsætte de betingelser, hvorunder den betaler morarenter, såfremt den afgørelse, hvorved en bøde blev pålagt, annulleres, eller bøden nedsættes.

For det andet var de i det foreliggende tilfælde skyldige renter morarenter og ikke udligningsrenter. Deutsche Telekom's hovedkrav var nemlig en fordring på tilbagebetaling, som var knyttet til den midlertidige betaling af en bøde. Dette krav var faktisk og reelt med hensyn til den maksimale størrelse eller kunne i hvert fald fastsættes på grundlag af objektive kriterier fastlagt på tidspunktet for nævnte betaling.

Henset til den omstændighed, at Kommissionen var forpligtet til at tilbagebetale den del af bøden, som Deutsche Telekom med urette havde betalt, med tillæg af morarenter, og at den ikke havde noget skøn i denne henseende, fastslog Retten, at afslaget på at betale Deutsche Telekom de nævnte renter udgjorde en kvalificeret tilsidesættelse af artikel 266, stk. 1, TEUF, hvorved Unionen ifaldt ansvar uden for kontraktforhold. Eftersom der var en direkte forbindelse mellem den konstaterede tilsidesættelse og skaden i form af et tab af morarenter af den del af den med urette betalte bøde i den omhandlede periode, indrømmede Retten Deutsche Telekom en erstatning på 1 750 522,38 EUR beregnet på grundlag af en analog anvendelse af den sats, der er fastsat i artikel 83, stk. 2, litra b), i delegeret forordning nr. 1268/2012, dvs. den sats, som Den Europæiske Centralbank anvendte på sine vigtigste refinansieringstransaktioner i januar 2015, eller 0,05%, forhøjet med tre og et halvt procentpoint.

Dom af 26. januar 2022, Intel Corporation mod Kommissionen (T-286/09 RENV, [EU:T:2022:19](#))

»Konkurrence – misbrug af dominerende stilling – markedet for mikroprocessorer – afgørelse, hvorved fastslås en overtrædelse af artikel 102 TEUF og EØS-aftalens artikel 54 – loyalitetsrabatter – »ikke-skjulte« begrænsninger – kvalificering som misbrug – undersøgelse vedrørende en lige så effektiv konkurrent – samlet strategi – samlet og vedvarende overtrædelse«

Ved beslutning af 13. maj 2009⁴⁰⁵ pålagde Europa-Kommissionen Intel, der er en producent af mikroprocessorer, en bøde på 1,06 mia. EUR for at have misbrugt sin dominerende stilling på verdensmarkedet for processorer⁴⁰⁶ med x86-arkitektur⁴⁰⁷ fra oktober 2002 til december 2007 ved at gennemføre en strategi, der havde til formål at udelukke Intels konkurrenter fra markedet.

⁴⁰⁵ Kommissionens beslutning K(2009) 3726 endelig af 13.5.2009 om en procedure i henhold til [artikel 102 TEUF] og EØS-aftalens artikel 54 (sag COMP/C-3/37 990 – Intel).

⁴⁰⁶ Processoren er en komponent med central betydning i enhver computer, såvel for systemets generelle ydelse som for dens samlede pris.

Ifølge Kommissionen var dette misbrug kendetegnet ved to typer kommerciel adfærd, som Intel udviste over for sine handelspartnere, nemlig ikke-skjulte begrænsninger og betingede rabatter. Hvad nærmere bestemt angår de sidstnævnte indrømmede Intel fire strategiske producenter af originalt udstyr (Dell, Lenovo, Hewlett-Packard (HP) og NEC) rabatter på den betingelse, at de købte alle eller næsten alle deres x86-processorer af Intel. På samme måde ydede Intel en europæisk forhandler af mikroelektronisk udstyr (Media-Saturn-Holding) betalinger på betingelse af, at denne udelukkende solgte computere udstyret med Intels x86-processorer. Disse rabatter og betalinger (herefter »de omtvistede rabatter«) sikrede de fire producenters og Media-Saturns loyalitet og forringede således mærkbart Intels konkurrenters muligheder for at konkurrere på grundlag af deres x86-processors ydelser. Intels konkurrencebegrænsende adfærd bidrog således til at begrænse forbrugernes valgmuligheder og incitamenterne til innovation

Kommissionen blev i det hele frifundet i det søgsmål, som Intel havde anlagt til prøvelse af denne beslutning, ved Rettens dom af 12. juni 2014 ⁴⁰⁸. Ved dom af 6. september 2017, som blev afsagt efter appel iværksat af Intel, ophævede Domstolen denne dom og hjemviste sagen til Retten ⁴⁰⁹.

Til støtte for sin påstand om ophævelse af den oprindelige dom foreholdt Intel i det væsentlige Retten, at denne havde begået en retlig fejl, idet den ikke havde undersøgt de omtvistede rabatter under hensyntagen til samtlige omstændigheder i den foreliggende sag. I denne henseende fastslog Domstolen, at Retten ligesom Kommissionen havde støttet sig på forudsætningen om, at de loyalitetsrabatter, som en dominerende virksomhed indrømmede, efter deres art kunne begrænse konkurrencen, således at det ikke var nødvendigt med en undersøgelse af samtlige omstændigheder i denne sag og navnlig en AEC-test (på engelsk kendt som »as efficient competitor test«) ⁴¹⁰. Kommissionen havde ikke desto mindre foretaget en tilbundsgående undersøgelse af disse omstændigheder, som førte den til at konkludere, at en lige så effektiv konkurrent havde måttet anvende priser, der ikke var bæredygtige, og at den omtvistede rabatpraksis derfor kunne udelukke en sådan konkurrent. Af denne grund konkluderede Domstolen, at AEC-testen havde haft en reel betydning for Kommissionens vurdering af den pågældende praksis' evne til at have en

⁴⁰⁷ De mikroprocessorer, der anvendes i computere, kan inddeles i to typer, nemlig x86-processorer og processorer baseret på en anden arkitektur. X86-arkitekturen er en standard, Intel har designet til sine cpu'er, og kan anvendes til afvikling af operativsystemerne Windows og Linux.

⁴⁰⁸ Dom af 12.6.2014, *Intel mod Kommissionen* (T-286/09, [EU:T:2014:547](#), herefter »den oprindelige dom«).

⁴⁰⁹ Dom af 6.9.2017, *Intel mod Kommissionen* (C-413/14 P, [EU:C:2017:632](#), herefter »appeldommen«).

⁴¹⁰ Den gennemførte økonomiske analyse vedrørte i det foreliggende tilfælde de omtvistede rabatters egnethed til at udelukke en konkurrent, som var lige så effektiv som Intel uden imidlertid at have en dominerende stilling. Analysen tilsigtede nærmere bestemt at fastlægge, til hvilken pris en konkurrent, der var lige så effektiv som Intel, skulle have tilbudt sine processorer for at kompensere en producent af originalt udstyr eller en forhandler af mikroelektronisk udstyr for tabet af en den pågældende rabat, for at afgøre, om denne konkurrent stadig kunne dække sine omkostninger.

udelukkelsesvirkning for konkurrenterne, og at Retten derfor var forpligtet til at undersøge alle Intels argumenter vedrørende denne test og Kommissionens gennemførelse heraf. Eftersom Retten ikke havde foretaget en sådan undersøgelse, ophævede Domstolen den oprindelige dom og hjemviste sagen til Retten med henblik på, at denne i lyset af de af Intel fremførte argumenter kunne undersøge de omtvistede rabatters evne til at begrænse konkurrencen.

Ved dommen af 26. januar 2022 annullerede Retten, idet den traf afgørelse i den hjemviste sag, delvist den anfægtede beslutning, for så vidt som de omtvistede rabatter heri var kvalificeret som misbrug som omhandlet i artikel 102 TEUF, og Intel heri blev pålagt en bøde for hele den adfærd, der blev kvalificeret som misbrug.

Rettens bemærkninger

Indledningsvis præciserede Retten omfanget af tvisten efter hjemvisningen. Den anførte i denne henseende, at ophævelsen af den oprindelige dom var begrundet i en enkelt fejl vedrørende den manglende hensyntagen i den oprindelige dom til Intels argumentation til anfægtelse af den af Kommissionen fremlagte AEC-analyse. På denne baggrund fastslog Retten, at den som led i sin undersøgelse kunne overtage alle de konstateringer, som ikke var behæftet med den fejl, som Domstolen herved havde konstateret. For det første vedrørte det i det foreliggende tilfælde den oprindelige doms konklusioner om de ikke-skjulte begrænsninger og deres ulovlige karakter, henset til artikel 102 TEUF. Ifølge Retten havde Domstolen nemlig ikke konstateret, at selve sondringen i den anfægtede beslutning mellem praksis, der udgjordes af sådanne begrænsninger, og andre af Intels handlinger, som var de eneste, der var omfattet af den pågældende AEC-analyse, var ulovlig. For det andet overtog Retten betragtningerne i den oprindelige dom om, at Kommissionen i den anfægtede beslutning havde godtgjort eksistensen af de omtvistede rabatter.

I første række iværksatte Retten efter disse præciseringer undersøgelsen af påstanden om annullation af den anfægtede beslutning, idet den fremlagde den af Domstolen fastlagte metode til at vurdere et rabatsystems egnethed til at begrænse konkurrencen. I denne henseende anførte Retten, at hvis et system med eksklusivitetsrabatter, som en dominerende virksomhed havde indført på markedet, kunne kvalificeres som en konkurrencebegrænsning, eftersom det, henset til systemets art, måtte antages, at det havde restriktive virkninger for konkurrencen, var der i denne henseende blot tale om en formodning, som i alle tilfælde ikke fritog Kommissionen fra at undersøge de konkurrencebegrænsende virkninger heraf. I det tilfælde, hvor en dominerende virksomhed under den administrative procedure havde fremlagt beviser til støtte for, at dens adfærd ikke havde været egnet til at begrænse konkurrencen og navnlig have de foreholdte udelukkelsesvirkninger, skulle Kommissionen således undersøge rabatsystemets egnethed til at udelukke. For det første tilkommer det ikke alene sidstnævnte inden for rammerne af en sådan analyse at undersøge betydningen af virksomhedens dominerende stilling på det relevante marked og for det andet den omtvistede praksis' markedsdækning samt betingelserne og reglerne for tildeling af de pågældende rabatter, disses varighed og størrelse, men den skal ligeledes vurdere eksistensen af en eventuel strategi, som har til formål at udelukke de konkurrenter, der er mindst lige så effektive. Når Kommissionen har foretaget en AEC-test, er denne desuden et af de elementer, som denne institution skal tage hensyn til med henblik på at vurdere rabatsystemets evne til at begrænse konkurrencen.

I anden række efterprøvede Retten indledningsvis, om Kommissionens vurdering af de omtvistede rabatters evne til at begrænse konkurrencen var støttet på den således fastlagte metode. I denne henseende anførte den straks, at Kommissionen havde begået en retlig fejl i den anfægtede beslutning ved at finde, at den AEC-test, som den ikke desto mindre havde foretaget, ikke var nødvendig for at give den mulighed for at godtgøre, at Intels omtvistede rabatter havde karakter af misbrug. Efter at have konstateret dette fastslog Retten, at den ikke kunne holde sig til denne konstatering. Eftersom det i dommen i appelsagen anførtes, AEC-testen havde haft en reel betydning for Kommissionens vurdering af den pågældende rabatpraksis' evne til at have en udelukkelsesvirkning, var Retten forpligtet til at undersøge alle Intels argumenter vedrørende nævnte test.

I tredje række anførte Retten – idet analysen af de omtvistede rabatters evne til at begrænse konkurrencen indgik i påvisningen af, at der forelå en overtrædelse af konkurrenceretten, i det foreliggende tilfælde misbrug af dominerende stilling – reglerne vedrørende fordeling af bevisbyrden og det krævede bevisniveau. I medfør af princippet om uskyldsformodning, der ligeledes finder anvendelse på dette område, er Kommissionen således forpligtet til at godtgøre, at en sådan overtrædelse har fundet sted, om nødvendigt med en række præcise og samstemmende indicier, som ikke efterlader tvivl herom. Når Kommissionen gør gældende, at de fastlagte omstændigheder kun kan forklares med en konkurrencebegrænsende adfærd, skal eksistensen af den pågældende overtrædelse anses for ikke at være tilstrækkelig bevist, hvis de berørte virksomheder kan give en anden, sandsynlig forklaring på de faktiske omstændigheder. Når Kommissionen lægger beviser til grund, som principielt er egnede til at godtgøre, at en overtrædelse har fundet sted, tilkommer det derimod de berørte virksomheder at godtgøre, at deres bevisværdi er utilstrækkelig.

I fjerde række undersøgte Retten i lyset af disse regler argumenterne om de fejl, som Kommissionen angiveligt havde begået i sin AEC-analyse. Den fastslog i denne henseende, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad havde godtgjort, at hver enkelt af de omtvistede rabatter var egnet til at skabe udelukkelsesvirkninger, henset til de argumenter, som Intel havde fremsat om Kommissionens vurdering af de relevante analysekriterier.

For det første fastslog Retten nemlig med hensyn til anvendelsen af AEC-testen på Dell, at Kommissionen under omstændighederne i den foreliggende sag ganske vist med føje med henblik på vurderingen af »den del, der er åben for konkurrence«⁴¹¹, kunne lægge oplysninger, som var andre økonomiske aktører end den dominerende virksomhed bekendte, til grund. Efter at have undersøgt de oplysninger, som Intel havde anført i denne henseende, fastslog Retten imidlertid, at disse oplysninger kunne skabe tvivl hos Retten om resultatet af denne vurdering, hvorfor den fastslog, at de oplysninger, som Kommissionen havde lagt til grund for at konkludere, at de rabatter, som Dell var blevet indrømmet, kunne have udelukkelsesvirkninger i hele den relevante periode, ikke var tilstrækkelige. For det andet var det samme ifølge Retten tilfældet med analysen af rabatterne til HP, idet den udelukkelsesvirkning, der blev lagt til grund, bl.a. ikke var påvist for hele overtrædelsesperioden. For det tredje konstaterede Retten to fejl i Kommissionens analyse med hensyn til de rabatter, der på forskellige betingelser var indrømmet selskaberne i NEC-koncernen, hvoraf den første fejl påvirkede værdien af de betingede rabatter, og den anden vedrørte den utilstrækkeligt begrundede ekstrapolering af resultaterne for et enkelt kvartal til hele overtrædelsesperioden. For det fjerde fastslog Retten endvidere, at der ikke var tilstrækkelige beviser for, at de rabatter, der var indrømmet Lenovo, kunne have udelukkelsesvirkning som følge af de fejl, som Kommissionen havde begået ved den talmæssige vurdering af de pågældende fordele i naturalier. For det femte foretog Retten samme konstatering med hensyn til AEC-analysen vedrørende Media-Saturn, idet den navnlig fastslog, at Kommissionen på ingen måde havde givet en forklaring på årsagerne til, at den i analysen af betalingerne til denne forhandler havde ekstrapoleret de resultater, der var opnået med henblik på analysen af rabatterne til NEC, for en periode på et kvartal til hele overtrædelsesperioden.

I femte række efterprøvede Retten, om der i den anfægtede beslutning blev taget behørigt hensyn til alle de kriterier, der gør det muligt at påvise en prispolitikks evne til at have udelukkelsesvirkning, i medfør af Domstolens praksis. I denne henseende fastslog Retten, at Kommissionen ikke havde foretaget en behørig undersøgelse af kriteriet om den omtvistede praksis' markedsdækning og heller ikke havde foretaget en korrekt analyse af rabatternes varighed.

⁴¹¹ Dette udtryk udpeger den nødvendigvis begrænsede del af markedet, for hvilken Intels kunder ville og kunne overføre deres indkøb til en anden leverandør, henset til navnlig arten af Intels vare, omdømme og profil.

Det fremgår af samtlige ovenstående betragtninger, at Kommissionens analyse var ufuldstændig og under alle omstændigheder ikke i tilstrækkelig grad gjorde det muligt at påvise, at de omtvistede rabatter havde haft evnen eller havde været egnet til at føre til konkurrencebegrænsende udelukkelsesvirkninger, hvorfor Retten annullerede beslutningen, for så vidt som denne praksis heri var blevet anset for at udgøre misbrug som omhandlet i artikel 102 TEUF.

Endelig fastslog Retten med hensyn til indvirkningen af en sådan delvis annulation af den anfægtede beslutning på størrelsen af den bøde, som Kommissionen havde pålagt Intel, at det ikke var muligt at identificere den del af bøden, der alene vedrørte de ikke-skjulte begrænsninger. Følgelig annullerede den hele den artikel i den anfægtede beslutning, hvorved Intel var blevet pålagt en bøde på 1,06 mia. EUR for den konstaterede overtrædelse.

Dom af 15. juni 2022, Qualcomm mod Kommissionen (Qualcomm – eksklusivitetsbetalinger) (T-235/18, [EU:T:2022:358](#))

»Konkurrence – misbrug af dominerende stilling – markedet for LTE-chipsæt – afgørelse, hvorved der fastslås en overtrædelse af artikel 102 TEUF og EØS-aftalens artikel 54 – eksklusivitetsbetalinger – ret til forsvar – artikel 19 og artikel 27, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1/2003 – afskærmende virkninger«

Sagsøgeren, Qualcomm Inc., er et amerikansk selskab, som udvikler og leverer basebandchipsæt (herefter »chipsæt«), der er beregnet til indbygning i smartphones og tablets, således at disse kan koble sig på mobilnet ⁴¹² i overensstemmelse med deres respektive standarder. Chipsæt sælges således til producenter af originalt udstyr, herunder Apple Inc., som inkorporerer dem i deres produkter.

Ved afgørelse af 24. januar 2018 ⁴¹³ pålagde Europa-Kommissionen sagsøgeren en bøde på ca. 1 mia. EUR for i perioden fra februar 2011 til september 2016 at have misbrugt sin dominerende stilling på verdensmarkedet for chipsæt, der er kompatible med LTE-standarden.

Ifølge Kommissionen havde misbruget været kendetegnet af, at der var foretaget incitamentsbetalinger i henhold til aftaler indgået mellem sagsøgeren og Apple. Sagsøgeren skulle således i henhold til aftalerne yde Apple incitamentsbetalinger på betingelse af, at denne dækkede alle sine behov for LTE-chipsæt hos sagsøgeren. Under disse omstændigheder havde Kommissionen fastslået, at betalingerne, som den kvalificerede som eksklusivitetsbetalinger, kunne have haft konkurrencebegrænsende virkninger, eftersom de havde mindsket Apples incitament til at henvende sig til konkurrerende leverandører af LTE-chipsæt, hvilket bekræftedes af interne dokumenter og Apples forklaringer.

Ved dommen annullerede Retten den anfægtede afgørelse i det hele, idet den lagde til grund dels, at der kunne konstateres flere procedurefejl, som havde påvirket sagsøgerens ret til forsvar, dels, at der var foretaget en undersøgelse af de omhandlede betalingers konkurrencebegrænsende virkninger, som ifølge Retten var ufuldstændig og ikke kunne bekræfte, at betalingerne kunne have haft sådanne virkninger. I denne forbindelse gav Retten nærmere oplysninger om rækkevidden af Kommissionens forpligtelser i relation til dels oprettelsen af den administrative sagsmappe med henblik på, at enhver

⁴¹² Chipsæt anvendes til både tale- og datatjenester. De har flere komponenter. En af deres vigtigste egenskaber er deres kompatibilitet med en eller flere standarder for mobilkommunikation, f.eks. GSM, UMTS eller LTE.

⁴¹³ Kommissionens afgørelse C(2018) 240 final af 24.1.2018 om en procedure i henhold til artikel 102 [TEUF] og [EØS-aftalens artikel 54] (Sag AT.40220 — Qualcomm (eksklusivitetsbetalinger)).

virksomhed, som er genstand for påtale, kan gøre sin ret til forsvar gældende på hensigtsmæssig måde, dels dens undersøgelse af, om mindst lige så effektive konkurrenter har kunnet udelukkes.

Retten bemærkninger

Indledningsvis tog Retten stilling til, om en række supplerende beviser, som sagsøgeren havde fremlagt efter afslutningen af retsforhandlingernes skriftlige del, kunne antages til realitetsbehandling. Beviserne bestod i det væsentlige i to rækker af dokumenter hidrørende fra to retslige procedurer i De Forenede Stater. Retten bemærkede, at en sådan fremlæggelse af beviser efter udløbet af fristen herfor kun kan tillades på betingelse af, at den er begrundet i, at der er tale om et undtagelsestilfælde, såsom at de pågældende dokumenter ikke har kunnet fremlægges tidligere, og fastslog i det foreliggende tilfælde, at sagsøgeren, i modsætning til hvad Kommissionen havde hævdet, ikke havde rådet over dokumenterne på det tidspunkt, hvor sagsøgeren indleverede sit skriftlige indlæg, navnlig som følge af de omstændigheder, hvorunder denne havde modtaget dem. Retten fastslog følgelig, at de således fremlagte supplerende beviser skulle admitteres.

For så vidt angår realiteten prøvede Retten først anbringendet om åbenbare procedurefejl, idet den valgte først at behandle klagepunktet om tilsidesættelse af retten til forsvar i forbindelse med oprettelsen af sagsmappen og dernæst klagepunktet om forskellene mellem klagepunktsmeddelelsen og den anfægtede afgørelse.

Hvad indledningsvis angår oprettelsen af sagsmappen bemærkede Retten først, at det påhviler Kommissionen fuldt ud at registrere det nøjagtige indhold af ethvert interview, som den har gennemført i henhold til artikel 19 i forordning nr. 1/2003 med henblik på at indsamle oplysninger vedrørende genstanden for en undersøgelse, i den form, som den selv måtte vælge.

I det foreliggende tilfælde bemærkede Retten for det første, at det fremgik af de oplysninger, som Kommissionen havde meddelt sagsøgeren på dennes anmodning, efter at sagsøgeren havde modtaget den anfægtede afgørelse, at der var blevet afholdt møder og ført telefonsamtaler med tredjemænd i deres egenskab af sagsøgerens konkurrenter eller kunder. Hvad dette angår fandt Retten, at disse kontakter på baggrund af oplysningerne om deres formål kunne kvalificeres som interviews, der som sådanne var omfattet af ovennævnte pligt til registrering. På grundlag af materialet i sagens akter fastslog Retten, at der i de af Kommissionen fremsendte notater intet var angivet om indholdet af de drøftelser, som havde fundet sted under interviewene, navnlig med hensyn til arten af de oplysninger, som var blevet givet vedrørende de drøftede emner. Retten fastslog følgelig, at dette udgjorde en første af Kommissionen begået tilsidesættelse af dens pligt til at registrere de pågældende interviews og til at lade registreringerne indgå i sagsmappen.

For det andet forholdt det sig ifølge Retten på samme måde med hensyn til de kontakter med en tredjemand, hvis eksistens var blevet afsløret på et endnu senere tidspunkt, nemlig under den retslige procedure. Efter at have bemærket, at det var ubestridt, at Kommissionen ikke havde dokumenteret de pågældende kontakter, fastslog Retten således på grundlag af materialet i sagens akter og en detaljeret undersøgelse af kontakternes processuelle sammenhæng, at de, i det mindste delvis, havde drejet sig om oplysninger vedrørende genstanden for den omtvistede undersøgelse, og at de følgelig udgjorde interviews, som det var pligtigt at registrere.

For det tredje fastslog Retten, at Kommissionen havde begået endnu en tilsidesættelse i forbindelse med oprettelsen af den administrative sagsmappe. Retten anførte hvad dette angår, at der ifølge de oplysninger, som Kommissionen havde fremlagt for Retten, havde fundet et møde med en tredjepartsinformant sted, før Kommissionen påbegyndte sin undersøgelse, og at den pågældende ved denne lejlighed havde fremsat belastende påstande. Efter at have bemærket, at Kommissionen på ingen måde havde dokumenteret dette møde, fastslog Retten, at en sådan undladelse udgjorde en procedurefejl. Selv om ovennævnte registreringspligt ikke gælder for interviews, der, som i det foreliggende tilfælde, finder sted forud for første skridt i undersøgelsen, er Kommissionen ikke desto mindre mere generelt forpligtet til at gøre det muligt for virksomheder, som er genstand for påtale, på hensigtsmæssig måde at få indsigt i belastende oplysninger, som er indeholdt i dens sagsmappe.

Heraf følger bl.a., at det påhviler den ved et til sagsmappen henlagt dokument at dokumentere ethvert møde med en tredjepartsinformant, som har gjort det muligt for den mundtligt at indhente en belastende oplysning, som den agter at anvende, hvilket den i det foreliggende tilfælde havde undladt at gøre.

Med hensyn til, hvilke konsekvenser der skulle drages af de således fastslåede tre rækker af procedurefejl, fremgår det af fast retspraksis, at retten til forsvar kun kan fastslås at være blevet tilsidesat som følge af sådanne procedurefejl, hvis den sagsøgende virksomhed påviser, at den ville have været bedre i stand til at varetage sit forsvar, hvis fejlene ikke havde foreligget. I det aktuelle tilfælde bemærkede Retten, at de oplysninger, som sagsøgeren havde fremlagt under retsforhandlingerne, tog sigte på at påvise, at de nævnte møder og telefonsamtaler kunne have omhandlet oplysninger, som var af væsentlig betydning for den videre procedure, og som kunne have været relevante for sagsøgeren, da de kunne have gjort det muligt for denne at varetage sit forsvar bedre, navnlig i betragtning af, hvilke tredjemænd der havde været tale om.

Hvad endvidere angår forskellene mellem klagepunktsmeddelelsen og den anfægtede afgørelse bemærkede Retten indledningsvis, at der i den anfægtede afgørelse alene fastslås et misbrug på markedet for LTE-chipsæt, skønt klagepunktsmeddelelsen vedrørte et misbrug på såvel dette marked som markedet for UMTS-chipsæt. Sagsøgeren havde som svar på klagepunktsmeddelelsen ved hjælp af en økonomisk analyse, der benævnes »kritisk margen-analyse«⁴¹⁴, forsøgt at påvise, at de omhandlede betalinger ikke kunne have haft afskærmende virkninger på de nævnte to markeder. I den anfægtede afgørelse forkastede Kommissionen imidlertid denne analyse. Retten fastslog, at eftersom ændringen af klagepunkterne vedrørende det område, hvorpå misbruget havde fundet sted, havde påvirket betydningen af de data, der dannede grundlag for sagsøgerens analyse, som havde til formål at bestride, at sagsøgerens adfærd kunne have haft afskærmende virkninger, burde Kommissionen have givet sagsøgeren mulighed for at blive hørt og for i givet fald at tilpasse sin analyse med henblik på at tage hensyn til tilbagetrækningen af klagepunkterne vedrørende UMTS-chipsæt, hvoraf forsyningen ikke længere var omfattet af Kommissionens kritik. Eftersom Kommissionen ikke på hensigtsmæssig måde havde hørt sagsøgeren vedrørende dette punkt, fastslog Retten følgelig, at den havde tilsidesat sagsøgerens ret til forsvar.

Retten fremhævede, at de således fastslåede tilsidesættelser af sagsøgerens ret til forsvar udgjorde en tilstrækkelig grund til at annullere den anfægtede afgørelse, men fandt det ikke desto mindre formålstjenligt at fortsætte sin prøvelse efter at have tiltrådt anbringendet om tilsidesættelse af retten til forsvar.

Den prøvede følgelig dernæst anbringendet om åbenbare retlige og vurderingsmæssige fejl, som havde til formål at bestride konklusionen om, at de omhandlede betalinger kunne have haft potentielle konkurrencebegrænsende virkninger.

Hvad dette angår bemærkede Retten indledningsvis, at det fremgår af fast retspraksis, at når en virksomhed støttet af beviser bestrider, at den adfærd, som virksomheden foreholdes, kan begrænse konkurrencen, herunder navnlig have udelukkelsesvirkninger, påhviler det for at kunne godtgøre, at den foreholdte adfærd har karakter af misbrug, Kommissionen at foretage en undersøgelse af, om adfærden kan udelukke konkurrenter, der er mindst lige så effektive.

⁴¹⁴ En sådan analyse havde til formål at påvise, at en hypotetisk konkurrent, der var lige så effektiv som sagsøgeren, kunne have konkurreret med sagsøgeren om at levere chipsæt til Apple, der var kompatible med de to pågældende standarder, ved at kunne tilbyde en pris, der dækkede virksomhedens omkostninger og samtidig kompensere Apple for tabet af de pågældende incitament.

Indledningsvis bemærkede Retten, at den adfærd, sagsøgeren var blevet foreholdt, udelukkende havde været et led i dennes aftaleforhold til Apple i den omhandlede periode. Efter en detaljeret undersøgelse af den anfægtede afgørelse og de af Kommissionen fremlagte oplysninger bemærkede Retten dels, at Kommissionen på grundlag af en undersøgelse af, om de omhandlede betalinger kunne have haft afskærmende virkninger, havde fundet, at betalingerne havde mindsket Apples incitament til at henvende sig til sagsøgerens konkurrenter med henblik på at forsyne sig med LTE-chipsæt til alle sine produkter, dvs. iPhones og iPads. Dels havde Kommissionen på grundlag af en undersøgelse af de faktiske virkninger af betalingerne vurderet, at disse rent faktisk havde mindsket Apples incitament til at henvende sig sagsøgerens konkurrenter med henblik på at forsyne sig med LTE-chipsæt til nogle af selskabets produkter, nærmere bestemt en række iPad-modeller, som Apple forventede at lancere i 2014 og 2015.

Retten behandlede i denne forbindelse sagsøgerens klagepunkter vedrørende ovennævnte to aspekter af Kommissionens analyse.

For det første fastslog Retten, at Kommissionen med henblik på at konkludere, at de omhandlede betalinger havde kunnet begrænse konkurrencen i relation til alle Apples behov for LTE-chipsæt til såvel iPhones som iPads, ikke havde taget samtlige relevante faktiske omstændigheder i betragtning. Kommissionen havde nemlig fundet hvad dette angår, at de omhandlede betalinger havde mindsket Apples incitament til at henvende sig til sagsøgerens konkurrenter med henblik på at forsyne sig med LTE-chipsæt, skønt Apple, således som det fremgår af den anfægtede afgørelse, ikke havde noget teknisk alternativ til sagsøgerens LTE-chipsæt for så vidt angår hovedparten af sine behov i den omhandlede periode, dvs. den, som i det væsentlige relaterede sig til iPhones. Retten bemærkede, at undersøgelsen af, om adfærden havde kunnet begrænse konkurrencen, ikke kunne være rent hypotetisk og burde have taget hensyn til samtlige relevante omstændigheder i forbindelse med den foreholdte adfærd.

For det andet fastslog Retten, at konklusionen om, at de omhandlede betalinger rent faktisk havde mindsket Apples incitament til at henvende sig til sagsøgerens konkurrenter med henblik på at forsyne sig med LTE-chipsæt for at dække selskabets behov i relation til en række iPad-modeller, der skulle lanceres i 2014 og 2015, ikke var tilstrækkelig til at godtgøre, at betalingerne havde haft konkurrencebegrænsende karakter. Retten fandt hvad dette angår, at en sådan undersøgelse ikke kunne afhjælpe den manglende hensyntagen til samtlige relevante omstændigheder inden for rammerne af Kommissionens generelle bevisførelse for, at de omhandlede betalinger kunne have haft konkurrencebegrænsende virkninger i den omhandlede periode i relation til alle Apples behov for LTE-chipsæt. Under alle omstændigheder bemærkede Retten, at undersøgelsen af de nævnte faktiske virkninger i relation til visse iPad-modeller, der skulle lanceres i 2014 og 2015, indledningsvis var behæftet med mangel på sammenhæng mellem de beviser, som var blevet påberåbt til støtte for undersøgelsens konklusioner, endvidere, at den var blevet gennemført uden hensyntagen til samtlige de oplysninger, der var relevante i denne forbindelse, og endelig, at den var blevet foretaget på grundlag af oplysninger, som ikke kunne underbygge dens konklusioner.

Retten fastslog derefter, at Kommissionen ikke i tilstrækkeligt omfang havde påvist, at de omhandlede betalinger havde udgjort misbrug af dominerede stilling, tiltrådte anbringendet og annullerede, ligeledes på dette grundlag, den anfægtede afgørelse.

Dom af 14. september 2022, Google og Alfabet mod Kommissionen (Google Android) (T-604/18, [EU:T:2022:541](#))

»Konkurrence – misbrug af dominerende stilling – intelligente mobile enheder – afgørelse, hvorved der fastslås en overtrædelse af artikel 102 TEUF og EØS-aftalens artikel 54 – begreberne platform og mangesidet marked (»økosystem«) – styresystem (Google Android) – applikationsbutik (Play Store) – søgnings- og navigationsapplikationer (Google Search og Chrome) – aftaler med producenter af apparater og

mobilnetværksoperatører – samlet og vedvarende overtrædelse – begreberne en samlet plan og adfærd, der er udvist i forbindelse med den samme overtrædelse (gruppering af produkter, eksklusivitetsbetalinger og antifragmenteringsforpligtelser) – udelukkelsesvirkninger – ret til forsvar – fuld prøvelsesret«

Google ⁴¹⁵, en informations- og kommunikationsteknologivirksomhed, der er specialiseret i internetrelaterede produkter og tjenester, har størstedelen af sin omsætning fra sit flagskibsprodukt, søgemaskinen Google Search. Dens forretningsmodel er baseret på samspillet mellem på den ene side en række produkter og tjenester, der for det meste tilbydes gratis til brugerne, og på den anden side online-reklametjenester, der anvender de data, der indsamles fra disse brugere. Desuden tilbyder Google styresystemet Android, som ifølge Europa-Kommissionen var installeret på ca. 80% af de intelligente mobile enheder, der blev brugt i Europa i juli 2018.

Forskellige klager til Kommissionen over visse af Googles forretningspraksis på det mobile internet fik Kommissionen til at indlede en procedure mod Google den 15. april 2015 vedrørende Android ⁴¹⁶.

Ved afgørelse af 18. juli 2018 ⁴¹⁷ sanktionerede Kommissionen Google for at have misbragt sin dominerende stilling ved at pålægge producenter af mobile enheder og mobilnetoperatører konkurrencebegrænsende kontraktmæssige restriktioner, i nogle tilfælde siden den 1. januar 2011. Der er tale om tre typer af restriktioner:

- for det første dem, der er omfattet af »distributionsaftaler«, som kræver, at producenter af mobile enheder forudinstallerer generelle søge- (Google Search) og browsing- (Chrome) applikationer for at kunne få licens fra Google til at drive deres applikationsbutik (Play Store)
- for det andet dem, der indgår i »anti-fragmenteringsaftaler«, som gør tildelingen af de driftslicenser, der er nødvendige for, at producenterne af mobile enheder kan forudinstallere Google Search og Play Store-applikationer, betinget af, at de forpligter sig til at afstå fra at sælge enheder, der er udstyret med versioner af Android-styresystemet, som ikke er godkendt af Google
- for det tredje de aftaler om »indtægtsdeling«, som gør tilbagebetaling af en del af Googles reklameindtægter til de pågældende producenter af mobile enheder og mobilnetoperatører betinget af, at sidstnævnte forpligter sig til ikke at forudinstallere en konkurrerende generel søgetjeneste på en foruddefineret portefølje af enheder.

Ifølge Kommissionen havde disse begrænsninger alle til formål at beskytte og styrke Googles dominerende stilling inden for generelle søgetjenester og dermed Googles indtægter fra reklamer i forbindelse med disse søgninger. Det fælles mål, der forfølges med de anfægtede begrænsninger, og deres indbyrdes afhængighed har derfor fået Kommissionen til at betragte dem som en enkelt og vedvarende overtrædelse af artikel 102 TEUF og EØS-aftalens artikel 54.

Som følge heraf idømte Kommissionen Google en bøde på ca. 4,343 mia. EUR, hvilket er den største bøde, der nogensinde er blevet pålagt af en konkurrencemyndighed i Europa.

⁴¹⁵ I denne sag henviser »Google« til Google LLC, tidligere Google Inc. og dets moderselskab Alphabet Inc. i fællesskab.

⁴¹⁶ I juni 2017 havde Kommissionen allerede givet Google en bøde på 2,42 mia. EUR for at have misbragt sin dominerende stilling på søgemaskinemarkedet ved at give sin egen prissammenligningstjeneste en ulovlig fordel. Denne afgørelse blev i det væsentlige bekræftet af Retten i sin dom af 10.11.2021, **Google og Alphabet mod Kommissionen (Google Shopping)** (T-612/17, [EU:T:2021:763](#)). Googles appel af denne dom er i øjeblikket under behandling ved Domstolen (sag C-48/22 P).

⁴¹⁷ Kommissionens afgørelse C(2018) 4761 final af 18.7.2018 om en procedure i henhold til [artikel 102 TEUF] og EØS-aftalens artikel 54 (sag AT.40099 – Google Android).

Retten forkastede i det væsentlige Googles søgsmål og annullerede blot afgørelsen, for så vidt som den fandt, at de nævnte aftaler om deling af porteføljeindtægter udgør et misbrug i sig selv. I lyset af sagens omstændigheder fandt Retten også, at den i medfør af sin fulde prøvelsesret burde fastsætte den bøde, der er blevet pålagt Google, til 4,125 mia. EUR.

Retten's bemærkninger

Retten undersøgte først anbringendet om fejl i forbindelse med afgrænsningen af de relevante markeder og i den efterfølgende vurdering af Googles dominerende stilling på nogle af disse markeder. I denne forbindelse understregede Retten, at den i det væsentlige skulle undersøge, om Googles udøvelse af sin magt på de relevante markeder faktisk har givet Google mulighed for at handle i et betydeligt omfang uafhængigt af de forskellige faktorer, der kan begrænse dens adfærd, under hensyntagen til parternes argumenter og til den argumentation, der er anført i den anfægtede beslutning.

I denne sag bemærkede Retten indledningsvis, at Kommissionen i første omgang havde identificeret fire relevante markeder, nemlig for det første verdensmarkedet (bortset fra Kina) for operativsystemer til intelligente mobile enheder under licens, for det andet verdensmarkedet (bortset fra Kina) for app-butikker til Android, for det tredje forskellige nationale markeder inden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) for almindelige søgetjenester og for det fjerde verdensmarkedet for internetbrowsere til mobile enheder, som ikke specifikke for et operativsystem. I anden omgang fandt Kommissionen, at Google havde en dominerende stilling på de tre første. Retten bemærkede imidlertid, at Kommissionen i sin præsentation af de forskellige relevante markeder behørigt havde henvist til deres komplementaritet og havde fremstillet dem som indbyrdes forbundne, navnlig med hensyn til den overordnede strategi, som Google har iværksat for at fremme sin søgemaskine ved at integrere den i et »økosystem«.

Retten, der nærmere bestemt skulle tage stilling til afgrænsningen af markedet for operativsystemer til intelligente mobile enheder, der er licenseret, og den deraf følgende vurdering af Googles stilling på dette marked, fastslog for det første, at det var uden at give anledning til indvendinger fra Google, at Kommissionen havde fundet, at operativsystemer, der udelukkende anvendes af vertikalt integrerede udviklere, såsom Apples iOS eller Blackberry, der betegnes »uden licens«, ikke indgår i det samme marked, da tredjepartsfabrikanter af mobile enheder ikke kan opnå en licens. Kommissionen har heller ikke begået en fejl ved at fastslå, at Googles dominerende stilling på dette marked ikke blev anfægtet af det indirekte konkurrencemæssige pres, som det af Apple foreslåede licensfrie styresystem udøvede på samme marked. Kommissionen konkluderede også med rette, at den åbne karakter af Android-kildekodelicensen ikke udgjorde et tilstrækkeligt konkurrencepres til at modvirke den omtvistede dominerende stilling.

Dernæst undersøgte Retten de forskellige anbringender om, at de omtvistede begrænsninger fejlagtigt er blevet vurderet som misbrug.

For det første konkluderede Kommissionen med hensyn til de betingelser for forudgående installation, der blev pålagt producenterne af mobile enheder ⁴¹⁸, at de var misbrug, idet den på den ene side sondrede mellem pakningen af Google Search og Play Store-applikationerne og pakningen af Chrome-browseren og ovennævnte applikationer og på den anden side fandt, at disse pakninger havde begrænset konkurrencen i overtrædelsesperioden, uden at Google havde kunnet påvise, at der var nogen objektiv begrundelse herfor.

⁴¹⁸ I betragtning af lighederne mellem sagerne henviser Retten på dette punkt til dommen af 17.9.2007, **Microsoft mod Kommissionen** (T-201/04, [EU:T:2007:289](#)), som Kommissionen henviser til i den anfægtede beslutning.

I denne henseende bemærkede Retten, at Kommissionen til støtte for, at der foreligger en væsentlig konkurrencefordel som følge af de omhandlede betingelser for forudgående installation, fandt, at en sådan forudgående installation kunne give anledning til en »status quo bias«, der skyldes brugernes tilbøjelighed til at anvende de søge- og navigationsapplikationer, der er til rådighed for dem, og som kunne øge brugen af den pågældende tjeneste betydeligt og varigt, uden at denne fordel kunne opvejes af Googles konkurrenter. Efter Rettens opfattelse gav Kommissionens analyse på dette punkt ikke anledning til nogen af de kritikpunkter, som Google har rejst.

Med hensyn til klagepunkterne vedrørende konklusionen om, at de midler, som Googles konkurrenter havde til rådighed, ikke gjorde det muligt for dem at opveje den konkurrencefordel, som Google opnåede ved de omtvistede betingelser for forudgående installation, bemærkede Retten, at selv om disse betingelser ikke forbyder forudgående installation af konkurrerende applikationer, er et sådant forbud ikke desto mindre fastsat, for de enheder, der er omfattet af dem, af indtægtsdelingsaftalerne – hvad enten det drejer sig om aftaler om indtægtsdeling af porteføljeindtægter eller aftaler om indtægtsdeling af enheder, der erstattede dem – der repræsenterer mere end 50% af de Google Android-enheder, der blev solgt i EØS fra 2011 til 2016, hvilket Kommissionen kunne tage hensyn til som en del af de samlede virkninger af de omhandlede begrænsninger. Desuden kunne Kommissionen også støtte sine konklusioner på observationer af den faktiske situation og bemærkede i den forbindelse den begrænsede brug i praksis af forudgående installation af konkurrerende applikationer, downloading af disse eller adgang til konkurrerende søgetjenester via browsere. Endelig fastslog Retten, at Googles kritik af de betragtninger, der havde ført Kommissionen til at konkludere, at der ikke var nogen objektiv begrundelse for de omhandlede grupperinger, ligeledes var ubegrundet, og afviste derfor anbringendet om, at urimeligheden af de samlede betingelser forud for installationen var blevet uretfærdigt vurderet.

For det andet fastslog Retten for så vidt angår vurderingen af den eneste betingelse om forudgående lokalisering, der var indeholdt i aftalerne om deling af indtægter fra porteføljen, indledningsvis, at Kommissionen var berettiget til at anse de omhandlede aftaler for at udgøre eksklusivitetsaftaler, for så vidt som de fastsatte betalinger var betinget af, at konkurrerende generelle forskningstjenester ikke var blevet lokaliseret forudgående for den pågældende produktportefølje.

Da Kommissionen for at kunne konkludere, at der var tale om misbrug, fandt, at disse aftaler kunne tilskynde fabrikkerne af mobiludstyr og de pågældende mobilnetoperatører til ikke at forudinstallere sådanne konkurrerende tjenester, påhvilede det den i overensstemmelse med den retspraksis, der finder anvendelse på denne type praksis ⁴¹⁹, at foretage en analyse af deres evne til at begrænse konkurrencen i realiteten i lyset af alle relevante omstændigheder, herunder graden af markedsdækning af den anfægtede praksis og dens iboende evne til at udelukke konkurrenter, der er mindst lige så effektive.

Den analyse, som Kommissionen fremlagde med henblik herpå, var hovedsagelig baseret på to elementer, nemlig på den ene side en undersøgelse af den omtvistede praksis' dækning og på den anden side resultaterne af den såkaldte »lige effektive konkurrent-test« ⁴²⁰, som den anvendte. For så vidt som Kommissionen med hensyn til det første element havde fastslået, at de omhandlede aftaler dækkede en »væsentlig del« af de nationale markeder for generelle eftersøgningstjenester, uanset hvilken type apparat der anvendes, fandt Retten, at denne konstatering ikke var underbygget af de beviser, som Kommissionen har fremlagt i den anfægtede beslutning. En lignende mangel gør også en af forudsætningerne for AEC-testen ugyldig, nemlig andelen af søgninger, der kan bestrides af en

⁴¹⁹ Se dom af 6.9.2017, *Intel mod Kommissionen* (C-413/14 P, [EU:C:2017:632](#)).

⁴²⁰ Herefter »AEC-testen« (As Efficient Competitor Test).

hypotetisk mindst lige så effektiv konkurrent, hvis applikation var forudinstalleret sammen med Google Search. Retten konstaterede også flere fejl i begrundelsen vedrørende vurderingen af væsentlige variabler i den AEC-test, som Kommissionen havde gennemført, nemlig for det første vurderingen af de omkostninger, der kan tilskrives en sådan konkurrent, for det andet vurderingen af dennes evne til at opnå præinstallation af sin applikation og for det tredje vurderingen af de indtægter, der kan forventes at blive genereret i forhold til alderen af de mobile enheder, der er i omløb. Det følger heraf, at AEC-testen, som den er udført af Kommissionen, ikke kunne støtte en konstatering af misbrug, der i sig selv er en følge af ordningen for deling af porteføljeindtægter, således at Retten tog det pågældende anbringende til følge.

For det tredje bemærkede Retten for så vidt angår vurderingen af de begrænsninger, der er indeholdt i aftalerne om bekæmpelse af fragmentering, indledningsvis, at Kommissionen anser en sådan praksis for at være misbrug, for så vidt som den har til formål at hindre udviklingen og tilstedeværelsen på markedet af enheder, der kører med en ikke-kompatibel Android-fork ⁴²¹, uden dog at bestride Googles ret til at stille kompatibilitetskrav, der udelukkende er rettet mod de enheder, som dens applikationer er installeret på. Efter at have fastslået, at den omtvistede praksis var væsentlig, fastslog Retten også, at Kommissionen havde ret til at acceptere, at de ikke-kompatible Android-forks kunne udøve et konkurrencepres på Google. Under disse omstændigheder kunne Kommissionen på baggrund af de beviser, som den havde fremlagt, og som kunne godtgøre, at udviklingen og markedsføringen af konkurrerende produkter på markedet for licenserede styresystemer blev hindret, efter Rettens opfattelse fastslå, at den omhandlede praksis havde ført til en styrkelse af Googles dominerende stilling på markedet for generelle søgetjenester, samtidig med at den udgjorde en innovationsbremse, idet den havde begrænset mangfoldigheden af de tilbud, der var tilgængelige for brugerne.

Endelig behandlede Retten det anbringende om tilsidesættelse af retten til forsvar, hvorved Google havde nedlagt påstand om, at det fastslås, at der er sket en tilsidesættelse af selskabets ret til aktindsigt og dets ret til at blive hørt.

Ved først at undersøge den påståede tilsidesættelse af retten til aktindsigt fastslog Retten indledningsvis, at Googles klager i denne henseende vedrørte indholdet af en række notater, som Kommissionen fremsendte i februar 2018 vedrørende møder, som Kommissionen havde afholdt med tredjemand under hele undersøgelsen. Da alle disse møder var møder med henblik på indsamling af oplysninger om undersøgelsens genstand, jf. artikel 19 i forordning nr. 1/2003 ⁴²², var det derfor Kommissionens opgave at sikre, at møderne blev registreret på en sådan måde, at den pågældende virksomhed til sin tid kunne få kendskab til dem og udøve sin ret til forsvar. I den foreliggende sag fandt Retten, at de nævnte krav ikke var blevet overholdt, dels på grund af den tid, der var gået mellem afhøringerne og fremsendelsen af de tilhørende notater, dels på grund af disse notaters summariske karakter. Med hensyn til de konsekvenser, der skal drages af denne procedurefejl, mindede Retten imidlertid om, at en tilsidesættelse af retten til kontradiktion ifølge retspraksis kun kan tages til følge, når der foreligger en sådan uregelmæssighed, hvis den pågældende virksomhed godtgør, at den kunne have forsvaret sig bedre, hvis den ikke havde været til stede. I den foreliggende sag fandt Retten imidlertid, at dette bevis ikke fremgår af de oplysninger, den har fået forelagt, eller af de argumenter, der er fremført i den forbindelse.

⁴²¹ Det drejer sig om styresystemer, der udvikles af tredjeparter på grundlag af Android-kildekoden, som Google har offentliggjort under en open source-licens, der indeholder de grundlæggende elementer i et sådant system, men ikke Android-applikationer og -tjenester, der ejes af Google. I den forbindelse definerede de omtvistede anti-fragmenteringsaftaler en minimumskompatibilitetsreferencestandard for implementeringen af Android-kildekoden.

⁴²² Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16.12.2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i artikel [101 TEUF og 102 TEUF] (EFT 2003, L 1, s. 1).

Hvad angår den påståede tilsidesættelse af retten til at blive hørt bemærkede Retten for det andet, at Googles kritik i denne henseende udgør det processuelle aspekt af de klagepunkter, der tager sigte på at anfægte gyldigheden af konstateringen af visse indtægtsdelingsaftalers misbrug, for så vidt som de tager sigte på at anfægte afslaget på at afholde en mundtlig høring om den AEC-test, der er foretaget i denne forbindelse. Da Kommissionen afslog denne anmodning fra Google, selv om den havde sendt Google to breve, der redegjorde for de faktiske omstændigheder og i væsentlig grad supplerer indholdet og rækkevidden af den tilgang, der oprindeligt var beskrevet i klagepunktsmeddelelsen om dette emne, uden at vedtage en supplerende klagepunktsmeddelelse efterfulgt af en mundtlig høring, som den burde have gjort, fandt Retten, at Kommissionen havde tilsidesat Googles ret til forsvar og således har frataget Google muligheden for at forsvare sig bedre ved at udvikle sine argumenter under en mundtlig høring. Retten tilføjede, at interessen for en høring er så meget desto mere åbenlys i denne sag på grund af de tidligere konstaterede mangler ved Kommissionens gennemførelse af AEC-testen. Følgelig skulle konstateringen af, at aftalerne om deling af porteføljeindtægter udgør misbrug, også annulleres på dette grundlag.

Endelig præciserede Retten, efter at den havde foretaget en selvstændig vurdering af bødens størrelse som led i udøvelsen af sin fulde prøvelsesret, for det første, at selv om den anfægtede beslutning skulle annulleres delvist, for så vidt som den fandt, at aftalerne om fordeling af porteføljeindtægter i sig selv udgør misbrug, berørte denne delvise annullation ikke den samlede gyldighed af den konstaterede overtrædelse, der er foretaget i den anfægtede beslutning, i betragtning af de afskærmende virkninger, der følger af de andre former for ulovlig praksis, som Google havde anvendt i den periode, hvor overtrædelsen fandt sted.

På grundlag af sin egen vurdering af samtlige omstændigheder vedrørende sanktionen fandt Retten, at den anfægtede beslutning skulle ændres, idet der skulle pålægges Google en bøde for den begåede overtrædelse på 4,125 mia. EUR. I den forbindelse fandt Retten ligesom Kommissionen, at der burde tages hensyn til, at gennemførelsen af overtrædelsespraksis var bevidst, samt til værdien af Googles relevante salg i det sidste år, hvor virksomheden deltog fuldt ud i overtrædelsen. Hvad angår vurderingen af overtrædelsens grovhed og varighed fandt Retten derimod, at der af de grunde, der er anført i dommen, burde tages hensyn til udviklingen i tidens løb af de forskellige aspekter af overtrædelsen og komplementariteten mellem de omtvistede former for praksis med henblik på at vurdere virkningen af de underbudseffekter, som Kommissionen med rette havde konstateret i den anfægtede beslutning.

3. Bidrag inden for fusioner og virksomhedsovertagelser

Dom af 13. juli 2022, Illumina mod Kommissionen (T-227/21, [EU:T:2022:447](#))

»Konkurrence – fusioner – markedet for lægemiddelindustrien – artikel 22 i forordning (EF) nr. 139/2004 – anmodning om henvisning fremsat af en national konkurrencemyndighed, der i henhold til den nationale lovgivning ikke er kompetent til at behandle fusionen – Kommissionens afgørelse om at behandle fusionen – Kommissionens afgørelser om at imødekomme anmodninger fremsat af andre nationale konkurrencemyndigheder om at slutte sig til anmodningen om henvisning – Kommissionens kompetence – frist for fremsættelse af en anmodning om henvisning – begrebet »gjort bekendt med« – rimelig frist – berettiget forventning – offentlige udtalelser fra Kommissionens næstformand – retssikkerhed«

Illumina var en amerikansk virksomhed med speciale i genomisk sekventering. Den udviklede, fremstillede og markedsførte integrerede systemer til genetisk analyse, navnlig næste generations

sekventering, som bl.a. benyttes i udviklingen af test til screening for kræft. Grail var en amerikansk bioteknologisk virksomhed, som anvendte genomisk sekventering til at udvikle test til screening.

Den 21. september 2020 offentliggjorde disse to virksomheder ⁴²³ Illuminas påtænkte erhvervelse af enekontrollen med Grail. Eftersom omsætningen ikke oversteg de relevante tærskler, havde den omhandlede fusion ikke EU-dimension som omhandlet i artikel 1 i fusionsforordningen ⁴²⁴ og blev således ikke anmeldt til Europa-Kommissionen. Den blev heller ikke anmeldt i EU-medlemsstaterne eller i de stater, der er parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, eftersom den ikke nåede de relevante nationale tærskler.

I henhold til fusionsforordningens artikel 22 har en national konkurrencemyndighed mulighed for at anmode om henvisning til Kommissionen med henblik på behandlingen af enhver fusion, som ikke har EU-dimension, men som påvirker samhandelen mellem medlemsstater, og hvor der er fare for, at den vil påvirke konkurrencen betydeligt i den berørte medlemsstat.

I det foreliggende tilfælde havde Kommissionen, efter at den den 7. december 2020 havde modtaget en klage over den omhandlede fusion, foreløbigt konkluderet, at denne fusion syntes at opfylde de fornødne betingelser for at kunne være genstand for en anmodning om henvisning fra en national konkurrencemyndighed ⁴²⁵. Den 19. februar 2021 tilsendte den følgelig medlemsstaterne en skrivelse (herefter »opfordringsskrivelsen«) med henblik på dels at underrette dem herom, dels at opfordre dem til at tilsende den en anmodning om henvisning i henhold til fusionsforordningens artikel 22. Den 9. marts 2021 fremsatte den franske konkurrencemyndighed en sådan anmodning om henvisning, i forhold til hvilken den græske, den belgiske, den norske, den islandske og den nederlandske konkurrencemyndighed efterfølgende anmodede om at måtte slutte sig til, for så vidt som den vedrørte dem. Den 11. marts 2021 underrettede Kommissionen de pågældende virksomheder om anmodningen om henvisning (herefter »underretningsskrivelsen«). Ved afgørelser af 19. april 2021 (herefter »de anfægtede afgørelser«) tog Kommissionen anmodningen om henvisning og de respektive anmodninger om tilslutning til følge.

Illumina anlagde, støttet af Grail, søgsmål med påstand om annullation af de anfægtede afgørelser og underretningsskrivelsen. Med sin dom, afsagt af et udvidet dommerkollegium efter en fremskyndet procedure, frifandt Retten Kommissionen i det hele. Ved denne lejlighed tog Retten for første gang stilling til anvendelsen af henvisningsmekanismen i fusionsforordningens 22 på en transaktion, som ikke var anmeldelsespligtig i den medlemsstat, der havde anmodet om henvisning heraf, men som indebar erhvervelse af en virksomhed, hvis omsætning ikke afspejlede virksomhedens betydning for konkurrencen. I den foreliggende sag anerkendte Retten principielt, at Kommissionen kan anse sig for kompetent i en sådan situation. Retten gav ligeledes afklaringer om beregningen af medlemsstaternes frist på 15 arbejdsdage til at fremsætte en anmodning om henvisning i en sådan situation.

Den af Retten tiltrådte analyse indvarslede Kommissionens nye tilgang til anvendelsen af henvisningsmekanismen i fusionsforordningens artikel 22 ifølge den vejledning, der blev offentliggjort

⁴²³ I det følgende benævnt »de deltagende virksomheder« i fællesskab.

⁴²⁴ Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 af 20.1.2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (EUT 2004, L 24, s. 1) (herefter »fusionsforordningen«).

⁴²⁵ Hvad angår fusionens potentielle indvirkning på konkurrencen på det indre marked, gav Kommissionens foreløbige analyse anledning til bekymring for, at transaktionen kunne give Illumina, som har en stærk tilstedeværelse i Europa, mulighed for at blokere adgangen til næste generations sekventeringssystemer, der er nødvendige for udviklingen af kræftscreeningstests, for Grails konkurrenter og dermed begrænse deres fremtidige udvikling.

den 31. marts 2021⁴²⁶, hvis anvendelse giver mulighed for, gennem EU-reglerne for kontrol med fusioner, at få en bedre forståelse for innovative virksomheder med et betydeligt konkurrencemæssigt potentiale.

Retten bemærkninger

Retten undersøgte først, om søgsmålet kunne antages til realitetsbehandling, hvilket Kommissionen havde bestridt i betragtning af de anfægtede retsakters art.

I denne henseende bemærkede Retten for det første, at de anfægtede afgørelser som sådan havde bindende karakter, og for det andet, at hver afgørelse indebar en ændring af den gældende retlige ordning for behandlingen af den omhandlede fusion. Disse afgørelser, som afsluttede den specifikke procedure for henvisning, fastlagde endvidere endeligt Kommissionens standpunkt hertil. Ved at acceptere de pågældende konkurrencemyndigheders anmodninger i medfør af fusionsforordningens artikel 22 anså Kommissionen sig således for kompetent til at behandle den omhandlede fusion efter den proceduremæssige og materielle ordning, der er fastsat i denne henseende ved fusionsforordningen, hvortil navnlig den i forordningens artikel 7 fastsatte udsættelsespligt er knyttet. På denne baggrund skulle de anfægtede afgørelser dermed anses for at udgøre anfægtelige retsakter som omhandlet i artikel 263 TEUF.

Retten fastslog derimod, at det forholdt sig anderledes med hensyn til underretningsskrivelsen, der, selv om den også udløste udsættelsespligten, blot udgør et mellemkommende trin i proceduren for henvisning, hvorfor søgsmålet blev afvist, for så vidt som det var rettet mod denne underretningsskrivelse.

Derefter analyserede Retten med hensyn til realiteten i første række anbringendet om Kommissionens manglende kompetence. I denne henseende præciserede Retten indledningsvis, at den som led heri skulle afgøre, om Kommissionen i medfør af fusionsforordningens artikel 22 har kompetence til at behandle en fusion, når fusionen har været genstand for en anmodning om henvisning, som hidrører fra en medlemsstat, der har en national ordning for kontrol med fusioner, men fusionen ikke henhører under anvendelsesområdet for denne nationale lovgivning.

I det foreliggende tilfælde fastslog Retten for det første, idet den anerkendte Kommissionens kompetence i et sådant tilfælde, at denne institution ikke havde støttet sig på en urigtig fortolkning af fusionsforordningens artikel 22.

Ordlyden af denne bestemmelse, navnlig udtrykket »enhver fusion«, indikerer nemlig, at en medlemsstat kan henvise enhver fusion, som opfylder de heri fastsatte kumulative betingelser, til Kommissionen, uanset om der findes en national lovgivning på området for kontrol med fusioner og rækkevidden heraf. Det følger endvidere af tilblivelseshistorien for denne bestemmelse, at den heri fastsatte henvisningsmekanisme oprindeligt hovedsageligt skulle komme medlemsstater, der ikke havde deres egen ordning for kontrol med fusioner, til gavn, uden at anvendeligheden heraf imidlertid blev begrænset til denne situation alene. I betragtning af fusionsforordningens generelle opbygning og de hermed forfulgte formål fremhævede Retten, at anvendelsesområdet for og rækkevidden af Kommissionens kompetence til at behandle fusioner ganske vist hovedsageligt afhænger af overskridelsen af de omsætningstærskler, der definerer EU-dimensionen, men ligeledes, alternativt, af henvisningsordningerne i bl.a. fusionsforordningens artikel 22.

⁴²⁶ Kommissionens vejledning om anvendelsen af henvisningsmekanismen i fusionsforordningens artikel 22 på visse kategorier af sager (EUT 2021, C 113, s. 1).

På denne baggrund fastslog Retten endelig, efter at den havde bemærket, at fusionsforordningens formål er at give mulighed for en effektiv kontrol af enhver fusion, der har betydelig indvirkning på den konkurrencemæssige struktur i Unionen, at den pågældende henvisningsmekanisme fremstår som en korrigerende mekanisme, der bidrager til dette formål. Den bibringer nemlig den fornødne fleksibilitet til på EU-plan at få behandlet fusioner, som kan hæmme den effektive konkurrence betydeligt inden for det indre marked, og som ellers ville undgå en kontrol i medfør af ordningerne for kontrol med fusioner i såvel Unionen som i medlemsstaterne, idet omsætningstærsklerne ikke overskrides. Følgelig havde Kommissionen ved en korrekt fortolkning af fusionsforordningens artikel 22 anset sig for kompetent til at behandle den omhandlede fusion.

For det andet fastslog Retten, at en sådan fortolkning hverken var i strid med princippet om tildelte kompetencer ⁴²⁷, nærhedsprincippet ⁴²⁸ eller proportionalitetsprincippet ⁴²⁹. Endelig fremhævede Retten med hensyn til retssikkerhedsprincippet, at alene den fortolkning, som var lagt til grund i de anfægtede afgørelser, sikrer den fornødne retssikkerhed og den ensartede anvendelse af fusionsforordningens artikel 22 i Unionen. Retten konkluderede således, at anbringendet om Kommissionens manglende kompetence var ugrundet i det hele.

Hvad i anden række angik det anbringende, som hovedsageligt vedrørte den omstændighed, at anmodningen om henvisning var fremsat for sent, bemærkede Retten, at det følger af fusionsforordningens artikel 22, stk. 1, andet afsnit, at anmodningen om henvisning skal fremsættes inden for en frist på 15 arbejdsdage, efter at den berørte medlemsstat er blevet gjort bekendt med fusionen, såfremt fusionen ikke er anmeldelsespligtig.

I denne henseende fastslog Retten indledningsvis, at det forhold, at den berørte medlemsstat gøres bekendt med fusionen, forstås som en aktiv fremsendelse af oplysninger til denne medlemsstat, som sætter den i stand til at foretage en foreløbig vurdering af, om de fornødne betingelser for en henvisning er opfyldt. Som følge heraf var det opfordringsskrivelsen, der i det foreliggende tilfælde betød, at medlemsstaten blev gjort bekendt med fusionen. På denne baggrund måtte det fastslås, at anmodningen om henvisning faktisk var blevet fremsat rettidigt, hvorfor den ikke kunne anses for at være fremsat for sent.

Efter at have fastslået dette fremhævede Retten dernæst som led i undersøgelsen af de subsidiære klagepunkter om en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om god forvaltningsskik, at Kommissionen ikke desto mindre har pligt til at overholde en rimelig frist ved gennemførelsen af de administrative procedurer, navnlig i forbindelse med kontrollen med fusioner, henset til de grundlæggende mål om effektivitet og hurtighed, der ligger til grund for fusionsforordningen. I det foreliggende tilfælde fastslog Retten, at forløbet af et tidsrum på 47 arbejdsdage fra modtagelsen af klagen til afsendelsen af opfordringsskrivelsen var urimeligt. For så vidt som det ikke var godtgjort, at Kommissionens tilsidesættelse af en rimelig frist havde påvirket de deltagende virksomheders evne til at forsvare sig effektivt, kunne tilsidesættelsen imidlertid ikke begrunde en annullation af de anfægtede afgørelser. Retten forkastede dermed ligeledes det andet anbringende i det hele.

I tredje og sidste række forkastede Retten ligeledes anbringendet om en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet. Retten begrænsede sin undersøgelse til klagepunkterne vedrørende princippet om beskyttelse af den berettigede

⁴²⁷ Som omhandlet i artikel 4, stk. 1, TEU, sammenholdt med artikel 5 TEU.

⁴²⁸ Som fastsat i artikel 5, stk. 1 og 3, TEU og gennemført ved protokol (nr. 2) om anvendelse af nærheds- og proportionalitetsprincippet (EUT 2016, C 202, s. 206).

⁴²⁹ Som fastsat i artikel 5, stk. 1 og 4, TEU.

forventning, idet den fandt, at udsagnene om retssikkerhedsprincippet ikke var tilstrækkeligt underbyggede. Den bemærkede i denne henseende, at det, for at borgerne kan påberåbe sig dette princip, tilkommer den berørte borger at godtgøre, at vedkommende fra Unionens kompetente myndigheder har modtaget præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer, der hidrører fra en pålidelig kilde med den nødvendige bemyndigelse, som har kunnet give den pågældende anledning til begrundede forventninger. I det foreliggende tilfælde havde Illumina ikke godtgjort sådanne omstændigheder og kunne ikke hensigtsmæssigt påberåbe sig ændringen af Kommissionens afgørelsespraksis.

4. Statsstøtte

Dom af 4. maj 2022, Wizz Air Hungary mod Kommissionen (TAROM; redningsstøtte) (T-718/20, [EU:T:2022:276](#))

»Statsstøtte – lufttransport – støtteforanstaltning truffet af Rumænien – redningsstøtte til TAROM – afgørelse om ikke at gøre indsigelse – annulationssøgsmål – status som interesseret part – beskyttelse af proceduremæssige rettigheder – formaliteten – rammebestemmelser for støtte til redning og omstrukturering af kriseramte ikke-finansielle virksomheder – foranstaltning, der sigter mod at forhindre sociale problemer eller afhjælpe markedssvigt – princippet om engangsstøtte – virkning af tidligere støtte ydet inden Rumæniens tiltrædelse af Unionen – alvorlige vanskeligheder – begrundelsespligt«

Den 19. februar 2020 indgav Rumænien anmeldelse til Europa-Kommissionen af en plan for redningsstøtte til TAROM, der er et rumænsk luftfartsselskab, som primært driver virksomhed inden for indenlandsk og international lufttransport af passagerer, fragt og post. Den anmeldte foranstaltning bestod i et lån til finansiering af selskabets likviditetsbehov på ca. 36 660 000 EUR, der skulle tilbagebetales efter en periode på seks måneder med mulighed for delvis førtidig tilbagebetaling.

Uden at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF kvalificerede Kommissionen ved afgørelse af 24. februar 2020 ⁴³⁰ den anmeldte foranstaltning som statsstøtte, der var forenelig med det indre marked i medfør af artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF og rammebestemmelserne for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte ikke-finansielle virksomheder ⁴³¹.

Luftfartsselskabet Wizz Air Hungary Zrt. (herefter »sagsøgeren«) anlagde til prøvelse af den nævnte afgørelse et annulationssøgsmål, hvorved Rettens Tiende Udvidede Afdeling frifandt Europa-Kommissionen. Retten fremkom i sin dom med en række præciseringer vedrørende undersøgelsen af, hvorvidt støtte til redning og omstrukturering er forenelig med det indre marked, under hensyntagen til den i rammebestemmelserne fastsatte betingelse om, at sådan støtte skal bidrage til et mål af fælles interesse. Retten undersøgte ligeledes for første gang den i samme rammebestemmelser fastsatte betingelse om, at støtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder er en engangsstøtte.

⁴³⁰ Kommissionens afgørelse C(2020) 1160 final af 24.2.2020 om statsstøtte SA.56244 (2020/N) – Rumænien – Redningsstøtte til TAROM (EUT 2020, C 310, s. 3)

⁴³¹ Retningslinjer for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder, bortset fra finansielle institutioner (EUT 2014, C 249, s. 1, herefter »retningslinjerne«).

Retten bemærkninger

Retten forkastede for det første annullationsanbringenderne om, at Kommissionen begik en retlig fejl, idet den besluttede ikke at indlede den formelle undersøgelsesprocedure på trods af den tvivl, som den burde have næret i forbindelse med den foreløbige vurdering af den anmeldte støttes forenelighed med det indre marked.

Sagsøgeren gjorde i denne henseende navnlig gældende, at konstateringen af, at den anmeldte støtte var forenelig med det indre marked, var i strid med to af de i rammebestemmelserne fastsatte betingelser for, at redningsstøtte til en kriseramt virksomhed kan betragtes som forenelig med det indre marked, nærmere bestemt 1) betingelsen om, at støtteforanstaltningen skal bidrage til et mål af fælles interesse, og 2) betingelsen om, at støtte til redning og omstrukturering er en engangsstøtte. Ifølge sagsøgeren var den manglende overholdelse af de nævnte betingelser et indicium for den tvivl, som burde have foranlediget Kommissionen til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.

Først erindrede Retten om, at når en anmeldt støtte giver anledning til tvivl om, at den er forenelig med det indre marked, er Kommissionen forpligtet til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.

Hvad dernæst angår den første betingelse, der finder anvendelse på støtte til redning og omstrukturering, og hvis tilsidesættelse var blevet gjort gældende, nemlig betingelsen om forfølgelse af et mål af fælles interesse, bemærkede Retten, at det fremgår af rammebestemmelsernes punkt 43, at den anmeldte støtte for at kunne erklæres forenelig med det indre marked på grundlag af rammebestemmelserne skal forfølge et mål af fælles interesse, for så vidt som den skal sigte mod at forhindre sociale problemer eller afhjælpe markedssvigt. Dette bekræftes af rammebestemmelsernes punkt 44, hvorefter medlemsstaterne skal godtgøre, at den støttemodtagende virksomheds lukning sandsynligvis ville medføre alvorlige sociale problemer eller alvorlige markedssvigt, ved navnlig at påvise, at der er risiko for afbrydelse af en vigtig tjeneste, der er vanskelig at genetablere, og som vanskeligt ville kunne overtages af en eventuel konkurrent.

Ifølge Retten følger det af de nævnte punkter i rammebestemmelserne, at selv om den pågældende medlemsstat skal fremlægge dokumentation for, at støtten sigter mod at forhindre sociale problemer eller afhjælpe markedssvigt, er den ikke forpligtet til at godtgøre, at der uden støtteforanstaltningen nødvendigvis ville opstå visse negative virkninger, men alene, at der er risiko for, at sådanne virkninger vil opstå.

Med hensyn til, hvorvidt Kommissionen burde have næret tvivl om, hvorvidt der bestod en risiko for, at der uden den anmeldte støtteforanstaltning ville være opstået sociale problemer eller markedssvigt, eller om, hvorvidt foranstaltningen sigtede mod at forhindre, at sådanne problemer eller svigt opstod, eller at afhjælpe dem, konstaterede Retten, at Kommissionen – i betragtning af den ringe tilstand af den rumænske vej- og jernbaneinfrastruktur – med rette kunne antage, at de regionale forbindelsesmuligheder via de indenlandske flyruter og de internationale forbindelsesmuligheder, som TAROM sikrede, var en vigtig tjeneste, hvis afbrydelse risikerede at medføre alvorlige sociale problemer eller udgøre markedssvigt som omhandlet i rammebestemmelsernes punkt 44, litra b).

Retten præciserede i denne henseende desuden, at selv om det i forbindelse med undersøgelsen af, om der foreligger statsstøtte og af lovligheden af en statsstøtte, kan være nødvendigt, at Kommissionen i givet fald går ud over en undersøgelse af de faktiske og retlige omstændigheder, som den er blevet gjort bekendt med, kan det imidlertid ikke heraf udledes, at det påhviler den på eget initiativ og i mangel af indicier herfor at fremskaffe alle de oplysninger, som vil kunne have forbindelse til den sag, der er indbragt for den, selv om sådanne oplysninger er offentligt tilgængelige.

Henset til disse præciseringer konkluderede Retten, idet den undersøgte de forskellige argumenter, som sagsøgeren havde fremført, at disse argumenter ikke kunne rejse tvivl om Kommissionens analyse, som bekræftede TAROM's betydning for forbindelsesmulighederne mellem rumænske

regioner og den meget væsentlige indvirkning, som dette selskabs lukning ville have på disse regioner. Det følger heraf, at Kommissionen uden at nære tvivl, alene på dette grundlag, kunne konkludere, at den anmeldte støtte opfyldte kravene i rammebestemmelsernes punkt 43 og 44.

Hvad endelig angår den anden betingelse, der finder anvendelse på støtte til redning og omstrukturering, og hvis tilsidesættelse sagsøgeren gjorde gældende, nemlig betingelsen om engangsstøtte, erindrede Retten om, at sådan støtte ifølge rammebestemmelsernes punkt 70 kun bør ydes kriseramte virksomheder i forbindelse med én omstrukturering. Det fremgår i denne forbindelse af rammebestemmelsernes punkt 71 navnlig, at hvis en virksomhed allerede tidligere har modtaget støtte til redning eller omstrukturering, vil Kommissionen kun tillade, at der tildeles yderligere støtte, hvis der er gået mindst ti år, 1) siden den tidligere støtte blev tildelt, 2) den tidligere omstrukturingsperiode sluttede, eller 3) gennemførelsen af den tidligere omstrukturingsplan blev indstillet.

Retten bemærkede i denne henseende, at selv om TAROM indtil 2019 havde draget fordel af gennemførelsen af en omstrukturingsstøtte i form af et lån og flere garantier vedrørende lån, som dette selskab havde optaget, forholder det sig ikke desto mindre således, at denne støtte var blevet tildelt i perioden fra 1997 til 2003, og at lånegarantierne alle var blevet udnyttet umiddelbart efter, at de var blevet ydet. Da den faktiske overførsel af midlerne ikke er afgørende for tidspunktet for, hvornår støtten er tildelt, var det første tilfælde i rammebestemmelsernes punkt 71, dvs. udløbet af en tidshorisont på mindst ti år, siden den tidligere omstrukturingsstøtte blev tildelt, følgelig godtgjort.

Hvad angår det andet og det tredje tilfælde i rammebestemmelsernes punkt 71, dvs. udløbet af en tidshorisont på mindst ti år, siden den tidligere omstrukturingsperiode sluttede, eller gennemførelsen af den tidligere omstrukturingsplan blev indstillet, bemærkede Retten, at begrebet »omstrukturingsperiode« henviser til den periode, hvori omstrukturingsforanstaltningerne træffes, og som principielt er adskilt fra den periode, hvori den statsstøtteforanstaltning, der ledsager disse foranstaltninger, gennemføres. I strid med den bevisbyrde, der påhvilede sagsøgeren, fremlagde denne imidlertid ikke noget bevis eller indicium for, at den tidligere omstrukturingsperiode var blevet afsluttet mindre end ti år før tildelingen af den anmeldte støtteforanstaltning.

For så vidt angår begrebet »omstrukturingsplan« præciserede Retten desuden, at den omstændighed, at omstrukturingsstøtte er knyttet til en omstrukturingsplan, ikke betyder, at støtten i sig selv er en del af den nævnte omstrukturingsplan, idet denne derimod er en væsentlig forudsætning for, at en sådan støtte kan anses for at være forenelig med det indre marked. Retten forkastede således ligeledes sagsøgerens argument, hvorefter den omstændighed, at den omstrukturingsstøtte, der blev ydet TAROM i perioden fra 1997 til 2003, blev gennemført indtil 2019, betød, at den omstrukturingsplan, der var knyttet til denne støtte, ligeledes varede indtil 2019.

I lyset af det ovenstående forkastede Retten ligeledes sagsøgerens klagepunkter om, at Kommissionen begik en retlig fejl, idet den besluttede ikke at indlede den formelle undersøgelsesprocedure på trods af den tvivl, som den burde have nærret i forbindelse med den foreløbige vurdering af betingelsen om, at støtte til redning og omstrukturering er en engangsstøtte.

For det andet forkastede Retten anbringendet om en tilsidesættelse af den begrundelsespligt, som påhvilede Kommissionen, og frifandt følgelig i det hele Europa-Kommissionen.

»Statsstøtte – det tyske marked for lufttransport – lån indrømmet af Tyskland til Condor Flugdienst – afgørelse, hvorved støtten erklæres forenelig med det indre marked – artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF – rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder – specifikke vanskeligheder, der ikke er et resultat af en vilkårlig omkostningsfordeling inden for koncernen – vanskeligheder, der er for alvorlige til, at koncernen selv kan løse dem – risiko for afbrydelse af en vigtig tjeneste«

Den 25. september 2019 anmodede luftfartsselskabet Condor Flugdienst GmbH (herefter »Condor«), som hovedsageligt leverede lufttransporttjenester til rejsearrangører med afgange fra flere tyske lufthavne, om indledning af insolvensbehandling som følge af konkursbehandlingen af Thomas Cook Group plc (herefter »Thomas Cook-koncernen«), som Condor var helejet af.

Samme dag anmeldte Forbundsrepublikken Tyskland en foranstaltning med redningsstøtte, der var begrænset til seks måneders varighed, til fordel for Condor til Europa-Kommissionen. Den anmeldte støtte tilsigtede at opretholde en organiseret lufttransport og begrænse de negative følger for Condor, dennes passagerer og ansatte, som skyldtes likvidationen af moderselskabet, idet den gav Condor mulighed for at fortsætte sin virksomhed, indtil selskabet indgik en aftale med sine kreditorer, og det eventuelt blev solgt.

Uden at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, der er foreskrevet i artikel 108, stk. 2, TEUF, kvalificerede Kommissionen ved afgørelse af 14. oktober 2019 (herefter »den anfægtede afgørelse«)⁴³² den anmeldte foranstaltning som statsstøtte, der var forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF og til rammebestemmelserne for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte ikke-finansielle virksomheder⁴³³.

Retten (Tiende Udvidede Afdeling) frifandt Kommissionen i det søgsmål, som luftfartsselskabet Ryanair DAC (herefter »sagsøgeren«) havde anlagt med påstand om annullation af denne afgørelse. Ved denne lejlighed gav denne retsinstans navnlig præciseringer om undersøgelsen af, om støtte til redning og omstrukturering er forenelig med det indre marked, henset til reglen i rammebestemmelserne om, at en virksomhed, der indgår i en koncern, kun kan modtage redningsstøtte, hvis virksomhedens vanskeligheder hidrører fra virksomheden selv, og de ikke er et resultat af en vilkårlig omkostningsfordeling inden for koncernen, og at vanskelighederne er for alvorlige til, at koncernen selv kan løse dem.

Retten bemærkninger

I første række forkastede Retten anbringenderne om annullation vedrørende den omstændighed, at Kommissionen have begået en retlig fejl ved at beslutte ikke at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, selv om den burde have næret tvivl i forbindelse med den foreløbige undersøgelse af den anmeldte støttes forenelighed med det indre marked.

I denne henseende gjorde sagsøgeren navnlig gældende, at konstateringen af den anmeldte støttes forenelighed med det indre marked var i strid med rammebestemmelsernes punkt 22, punkt 44, litra b), og punkt 74, hvilket afslørede tvivl, som burde have foranlediget Kommissionen til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.

⁴³² Kommissionens afgørelse C(2019) 7429 final af 14.10.2019 vedrørende statsstøtte SA.55394 (2019/N) – Tyskland – Redningsstøtte til Condor (EUT 2020, C 294, s. 3).

⁴³³ Retningslinjer for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder, bortset fra finansielle institutioner (EUT 2014, C 249, s. 1, herefter »retningslinjerne«).

Samtidig med, at den bekræftede, at Kommissionen er forpligtet til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, når der er tvivl om en anmeldt støttes forenelighed med det indre marked, forkastede Retten indledningsvis klagepunktet om Kommissionens tilsidesættelse af rammebestemmelsernes punkt 22.

I henhold til nævnte punkt 22 kan »[e]n virksomhed, der tilhører [...] en større koncern, [...] normalt ikke modtage støtte [efter [rammebestemmelserne], medmindre det kan påvises, at virksomhedens vanskeligheder hidrører fra virksomheden selv og ikke er et resultat af en vilkårlig omkostningsfordeling inden for koncernen, og at virksomhedens vanskeligheder er for alvorlige til, at koncernen selv kan løse dem«.

Med hensyn til sætningsleddet »medmindre det kan påvises, at virksomhedens vanskeligheder hidrører fra virksomheden selv og ikke er et resultat af en vilkårlig omkostningsfordeling inden for koncernen«, følger det ifølge Retten af fortolkningen af ordlyden af, tilblivelseshistorien og sammenhængen for nævnte punkt 22, at dette sætningsled kun indeholder én betingelse, som skal fortolkes således, at vanskelighederne for en virksomhed, der indgår i en koncern, skal anses for at hidrøre fra virksomheden, såfremt de ikke er et resultat af en vilkårlig omkostningsfordeling inden for koncernen.

I denne henseende bemærkede Retten, at formålet med rammebestemmelsernes punkt 22 er at undgå, at en virksomhedskoncern overfører sine omkostninger, gæld eller passiver til en enhed i koncernen, hvorved enheden gøres berettiget til redningsstøtte, selv om den ikke ellers ville være berettiget hertil. Formålet med dette punkt er derimod ikke at udelukke en virksomhed, der er en del af en koncern, fra anvendelsesområdet for redningsstøtte, med den begrundelse alene, at dens vanskeligheder udspringer af vanskeligheder for resten af koncernen eller for et andet selskab i koncernen, for så vidt som de nævnte vanskeligheder ikke er skabt kunstigt eller fordelt vilkårligt inden for nævnte koncern.

Eftersom sagsøgeren i det foreliggende tilfælde ikke havde tilbagevist Kommissionens konklusioner om, at Condors vanskeligheder hovedsageligt skyldtes likvidationen af Thomas Cook-koncernen og ikke var et resultat af en vilkårlig omkostningsfordeling inden for koncernen, havde dette selskab ikke godtgjort, at der var tvivl om, hvorvidt den anmeldte foranstaltning var forenelig med den betingelse, der er fastsat i rammebestemmelsernes punkt 22.

Denne konklusion kunne ikke drages i tvivl ved konstateringen om, at Condors vanskeligheder i denne henseende var knyttet til, at fordringer på store beløb, som Condor havde i forhold til Thomas Cook-koncernen, blev slettet i forbindelse med dennes cash-pooling. Cash-pooling inden for en koncern er nemlig en almindelig og udbredt praksis inden for virksomhedskoncerner, som tilsigter at lette finansieringen i koncernen ved at gøre det muligt for koncernens selskaber at spare omkostningerne til finansiering. I det foreliggende tilfælde var cash-pooling-ordningen i Thomas Cook-koncernen blevet oprettet flere år tidligere og var ikke årsagen til sidstnævntes vanskeligheder.

Da der ikke forelå noget konkret indicium, som gjorde det muligt at fastslå, at Thomas Cook-koncernens cash-pooling-ordning var vilkårlig, påhvilede det ikke Kommissionen på eget initiativ at undersøge, om nævnte ordning var rimelig.

Desuden havde sagsøgeren ikke godtgjort tvivl i undersøgelsen af den betingelse, der er fastsat i rammebestemmelsernes punkt 22, hvorefter vanskelighederne for en virksomhed, der indgår i en koncern, såsom Condor, skal være for alvorlige til, at koncernen selv kan løse dem. I denne henseende bemærkede Retten for det første, at Thomas Cook-koncernen selv var under konkursbehandling og havde indstillet alle sine aktiviteter. For det andet præciserede Retten, at Kommissionen ikke skulle afvente udfaldet af drøftelserne om et eventuelt salg af Condor med henblik på at løse selskabets økonomiske vanskeligheder, henset til redningsstøttens uopsættelighed, og idet alle igangværende kommercielle forhandlinger har en indbygget usikkerhed.

Derefter forkastede Retten klagepunktet om, at Kommissionen burde have næret tvivl med hensyn til, om den anmeldte støtte opfyldte de krav, der er fastsat i rammebestemmelsernes punkt 44, litra b), som præciserer, hvordan medlemsstaterne skal godtgøre, at den støttemodtagende virksomheds lukning sandsynligvis ville medføre alvorlige sociale problemer eller alvorlige markedssvigt.

I henhold til rammebestemmelsernes punkt 44, litra b), kan medlemsstaterne føre dette bevis ved at godtgøre, at »der er risiko for afbrydelse af en vigtig tjeneste, der er vanskelig at genetablere, og som vanskeligt ville kunne overtages af en eventuel konkurrent (f.eks. en national infrastrukturleverandør)«.

For at en tjenesteydelse kan anses for »vigtig«, kræves det ifølge Retten hverken, at den virksomhed, som leverer denne tjenesteydelse, spiller en vigtig systemisk rolle for økonomien i en region i den pågældende medlemsstat, at den er pålagt en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, eller at det er en tjenesteydelse af betydning på nationalt plan. Henset til den omstændighed, at en øjeblikkelig hjemtransport af Condors 200 000-300 000 passagerer, der var fordelt på 50-150 forskellige bestemmelsessteder, ikke med kort frist kunne varetages af andre konkurrerende luftfartsselskaber, havde Kommissionen således med føje konkluderet, at der var risiko for afbrydelse af en vigtig tjeneste, der er vanskelig at genetablere, hvorfor Condors udtræden af markedet kunne medføre et alvorligt svigt af dette marked.

Endelig forkastede Retten ligeledes sagsøgerens klagepunkt om, at Kommissionen havde foretaget en ufuldstændig og utilstrækkelig undersøgelse af den betingelse, der er fastsat i rammebestemmelsernes punkt 74, om, at redningsstøtten var en engangsstøtte, som ugrundet.

For det andet forkastede Retten anbringendet om en tilsidesættelse af den begrundelsespligt, som påhvilede Kommissionen, og frifandt følgelig i det hele Europa-Kommissionen.

Dom af 8. juni 2022, Det Forenede Kongerige og ITV mod Kommissionen (T-363/19 og T-456/19, [EU:T:2022:349](#)).

»Statsstøtte – støtteordning gennemført af Det Forenede Kongerige til fordel for bestemte multinationale koncerner – afgørelse, der erklærer støtteordningen uforenelig med det indre marked og ulovlig og pålægger tilbagesøgning af den udbetalte støtte – forhåndsafgørelser på skatteområdet (tax rulings) – beskatningssystem vedrørende finansiering af selskaber, navnlig kontrollerede udenlandske selskaber – selektive skattefordele«

I overensstemmelse med reglerne for selskabsbeskatning i Det Forenede Kongerige beskattes alene overskud fra aktiviteter og aktiver i Det Forenede Kongerige. Reglerne for kontrollerede udenlandske selskaber (CFC-selskaber) fastsætter imidlertid, at CFC-selskabers overskud skal beskattes i Det Forenede Kongerige gennem en afgift (herefter »CFC-afgift«), når overskuddene anses for at være blevet kunstigt overført fra Det Forenede Kongerige.

Der var bl.a. fastsat en sådan CFC-afgift for CFC-selskabers ikkehandelsrelaterede finansieringsindtægter, når disse indtægter hidrørte fra aktiviteter, hvor nøglepersonfunktionerne blev udført i Det Forenede Kongerige, eller de var genereret med udgangspunkt i midler eller aktiver, der hidrørte fra denne stat.

CFC-reglerne, således som disse fandt anvendelse i perioden fra den 1. januar 2013 til den 31. december 2018, indeholdt imidlertid bestemmelse om en fritagelse for CFC-afgiften for ikkehandelsrelaterede finansieringsindtægter fra koncerninterne lån, som et CFC-selskab bevilgede til andre selskaber inden for koncernen, der ikke var hjemmehørende i Det Forenede Kongerige (herefter »fritagelsesberettigede lån«), og i forbindelse med hvilke disse koncerner kunne indgive en

anmodning om delvis eller fuldstændig fritagelse for CFC-afgiften (herefter »ordningen med skattefritagelse«).

I afgørelse af 2. april 2019⁴³⁴ kvalificerede Europa-Kommissionen ordningen med skattefritagelse som en statsstøtteordning, der var ulovlig og uforenelig med det indre marked, for så vidt som den fandt anvendelse på overskud fra aktiviteter, hvor nøglepersonfunktionerne blev udført i Det Forenede Kongerige, og for så vidt som den hverken var begrundet i behovet for administrerbare regler til bekæmpelse af skatteundgåelse eller i behovet for at overholde traktaternes bestemmelser om frihedsrettigheder.

For så vidt som ordningen med skattefritagelse fandt anvendelse på overskud fra midler eller aktiver, der hidrørte fra Det Forenede Kongerige, anså Kommissionen derimod, at disse fritagelser til trods for deres umiddelbart selektive karakter var begrundede, idet de havde til formål at sikre, at CFC-reglerne kunne anvendes på en måde, som var overkommelig at administrere.

Det Forenede Kongeriges regering og selskabet ITV plc⁴³⁵, som havde været omfattet af ordningen med skattefritagelse (herefter »sagsøgerne«), anlagde søgsmål med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse.

Retten Anden Udvidede Afdeling frifandt Europa-Kommissionen i disse søgsmål. Retten bekræftede i sin dom navnlig, at Det Forenede Kongeriges CFC-skatteregler udgør en passende referenceramme for at vurdere, om ordningen med skattefritagelse var selektiv, eftersom de udgør et særskilt sæt skatteregler inden for det generelle selskabsskattesystem i Det Forenede Kongerige.

Retten bemærkninger

Hvad angår en undersøgelse af skatteforanstaltninger i henseende til artikel 107, stk. 1, TEUF bemærkede Retten indledningsvis, at det såvel for undersøgelsen af kriteriet om en fordel som for undersøgelsen af selektivitet kræves, at det fastlægges, hvilke normale beskatningsregler der udgør den relevante referenceramme for en sådan undersøgelse.

Retten forkastede først sagsøgernes anbringender om, at Kommissionen foretog urigtige skøn, for så vidt som den fastlagde, at CFC-skattereglerne var referencerammen.

Retten bemærkede i denne henseende, at referencerammen ikke kan bestå af nogle bestemmelser i den berørte medlemsstats nationale ret, som kunstigt er udskilt fra en bredere lovgivningsmæssig ramme. Når foranstaltningen klart kan adskilles fra nævnte almindelige system, kan det derimod ikke udelukkes, at den referenceramme, der skal tages i betragtning, er mere begrænset end dette almindelige system.

For så vidt som formålet med CFC-skattereglerne er at beskatte overskud, der af CFC-selskaber er blevet kunstigt overført fra Det Forenede Kongerige, er de således baseret på en anden logik end den, der ligger til grund for det generelle selskabsskattesystem i Det Forenede Kongerige, som er rettet mod overskud, der opnås i Det Forenede Kongerige. Disse regler udgør desuden et komplet regelsæt,

⁴³⁴ Kommissionens afgørelse (EU) 2019/1352 af 2.4.2019 om statsstøtte SA.44896, som Det Forenede Kongerige har gennemført med hensyn til fritagelsen for gruppefunding i henhold til ESA-reglerne (EUT 2019, L 216, s. 1, herefter »den anfægtede afgørelse«).

⁴³⁵ ITV plc, der er skattemæssigt hjemmehørende i Det Forenede Kongerige, er holdingselskabet i spidsen for ITV Group, som er aktiv inden for skabelse, produktion og distribution af audiovisuelt indhold via forskellige platforme i hele verden. Denne gruppe omfatter SCE-selskaber som ITV Entreprises BV og ITV (Finance) Europe BV, der begge er oprettet i henhold til nederlandsk ret og var indehavere af flere lån, der blev ydet til andre selskaber i ITV-koncernen.

der er adskilt fra den generelle selskabsskatteordning i Det Forenede Kongerige, for så vidt som de med henblik på beskatningen af CFC-selskabers overskud bl.a. specifikt fastlægger beskatningsgrundlaget, de skattepligtige personer, skattepligtens indtræden og skatteprocenterne.

Retten forkastede dernæst sagsøgernes anbringender om et urigtigt skøn i forbindelse med, at Kommissionen fastslog, at der forelå en fordel. For så vidt som ordningen med skattefritagelse gjorde det muligt at fritage visse overskud, der, for så vidt som de var blevet kunstigt overført fra Det Forenede Kongerige, burde have været underlagt en CFC-afgift, fra beskatning, gav denne ordning nemlig som følge heraf de selskaber, der havde været omfattet af fritagelserne, en fordel.

Hvad endelig angår sagsøgernes argumenter om urigtige skøn i forbindelse med undersøgelsen af, om ordningen med skattefritagelse var selektiv, præciserede Retten først, at Kommissionen med rette havde lagt til grund, at formålet med CFC-skattereglerne var afgrænset til beskatningen af CFC-selskabers kunstigt overførte overskud fra Det Forenede Kongerige med henblik på at beskytte Det Forenede Kongeriges selskabsskattegrundlag. Retten fandt endvidere, at Kommissionen med føje havde fastslået, at de omhandlede fritagelser, for så vidt som de alene omfattede CFC-selskabers ikkehandelsrelaterede finansieringsindtægter fra fritagelsesberettigede lån, og ikke sådanne indtægter fra ikke-fritagelsesberettigede lån, i lyset af formålet med de nævnte regler førte til, at de to situationer blev behandlet forskelligt, selv om de var sammenlignelige. For så vidt som såvel overskud fra fritagelsesberettigede lån som overskud fra ikke-fritagelsesberettigede lån kunne være genereret som følge af nøglepersonfunktioner, der var blevet udøvet i Det Forenede Kongerige, kunne udelukkelsen af ikke-fritagelsesberettigede lån fra de omhandlede fritagelser nemlig ikke anses for at være rettet mod særlige situationer, hvor der fandt kunstig overførsel af overskud sted.

Retten konkluderede på denne baggrund, at dette system, under hensyntagen til, at ordningen med skattefritagelse udgjorde en afvigelse fra CFC-skattereglerne og alene omfattede CFC-selskabers ikkehandelsrelaterede finansieringsindtægter fra fritagelsesberettigede lån, førte til en forskellig behandling af to situationer, der i lyset af formålet med de nævnte regler var sammenlignelige, og at det således var umiddelbart selektivt.

Retten bemærkede endvidere, at ingen af de omstændigheder, som Det Forenede Kongerige havde gjort gældende, kunne begrunde denne forskelsbehandling. For så vidt som det ikke var blevet godtgjort, at fastlæggelse og lokalisering af de nøglepersonfunktioner, der blev udøvet i forbindelse med koncerninterne lån, var en særligt bebyrdende opgave, kunne de omhandlede fritagelser nemlig ikke begrundes i hensyn til den administrative gennemførlighed. For så vidt som pålæggelsen af en CFC-afgift alene vedrørte overskud, der blev anset for at være blevet kunstigt overført, kunne pålæggelsen af en sådan afgift desuden ikke anses for at udgøre en hindring for etableringsfriheden. Følgelig kunne de omhandlede fritagelser ikke begrundes i kravet om at overholde etableringsfriheden.

Endelig godtog Retten, at Kommissionen havde pålagt tilbagesøgning af støtten hos de selskaber, der havde været omfattet af de omhandlede fritagelser, uden at fastsætte nogen undtagelse for de tilfælde, hvor der ikke var opnået nogen fordel, idet den påpegede, at Kommissionen i forbindelse med en støtteordning ikke er forpligtet til at foretage en undersøgelse af støtten, der i hvert enkelt individuelt tilfælde er tildelt.

**Dom af 30. november 2022, Østrig mod Kommissionen (T-101/18,
[EU:T:2022:728](#))**

»Statsstøtte – kerneenergiindustri – Ungarns påtænkte støtte til udvikling af to nye kernereaktorer på Paks-anlægget – afgørelse, hvorved støtten erklæres forenelig med det indre marked under forudsætning af, at visse tilsagn overholdes – artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF – støttens forenelighed med anden EU-ret end statsstøttereglerne – uadskillelig forbindelse – fremme af kerneenergi – Euratomtraktatens artikel 192, stk. 1

– miljøbeskyttelsesprincippet, princippet om, at forureneren betaler, forsigtighedsprincippet og bæredygtighedsprincippet – fastlæggelse af den pågældende økonomiske virksomhed – markedssvigt – konkurrencefordrejning – støttens proportionalitet – behov for en statslig indgriben – fastlæggelse af støttens elementer – procedure for indgåelse af offentlige kontrakter – begrundelsespligt«

Ved afgørelse af 6. marts 2017⁴³⁶ (herefter »den anfægtede afgørelse«) godkendte Europa-Kommissionen den af Ungarn anmeldte investeringsstøtte til fordel for statsvirksomheden MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Company Limited by Shares (herefter »selskabet Paks II«), der vedrørte driften af to kernereaktorer, som er under opførelse på kernekraftværksanlægget i Paks, og som gradvist skal erstatte de fire kernereaktorer der allerede bliver drevet på dette anlæg.

Denne investeringsstøtte (herefter »den pågældende støtte«), der i det væsentlige bestod i, at de nye kernereaktorer vederlagsfrit blev stillet til rådighed for selskabet Paks II med henblik på deres drift, blev i vidt omfang finansieret af et lån i form af en fornybar kreditbevilling på 10 mia. EUR, som Den Russiske Føderation havde ydet Ungarn inden for rammerne af en mellemstatslig aftale om samarbejde om fredelig anvendelse af kerneenergi. I overensstemmelse med denne aftale blev opførelsen af de nye reaktorer ved direkte tildeling overdraget til selskabet Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt (herefter »JSC NIAEP«).

I den anfægtede afgørelse erklærede Kommissionen, at støtten var forenelig med det indre marked på visse betingelser, jf. artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF. Ifølge denne bestemmelse kan støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner betragtes som forenelig med det indre marked, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

Republikken Østrig anlagde sag med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse.

Retten bemærkninger

For det første forkastede Retten anbringendet om, at den anfægtede afgørelse var ulovlig derved, at Kommissionen havde erklæret den omhandlede støtte forenelig med det indre marked, selv om den direkte tildeling til selskabet JSC NIAEP af kontrakten om opførelse af de nye kernereaktorer udgjorde en tilsidesættelse af de EU-retlige bestemmelser om indgåelse af offentlige kontrakter.

Republikken Østrig gjorde i denne forbindelse bl.a. gældende, at eftersom tildelingen af kontrakten om opførelse af de nye reaktorer var et vilkår, som var uløseligt forbundet med den pågældende støtte, var Kommissionen forpligtet til ligeledes at undersøge denne på baggrund af de EU-retlige regler om indgåelse af offentlige kontrakter. Ifølge denne medlemsstat fremgik det endvidere af dommen Østrig mod Kommissionen⁴³⁷, at Kommissionen burde have vurderet den pågældende støtte på baggrund af de EU-retlige bestemmelser om indgåelse af offentlige kontrakter uafhængigt af, hvorvidt tildelingen af kontrakten om opførelse udgjorde et vilkår, som var uløseligt forbundet med denne støtte.

Retten forkastede indledningsvis den argumentation fra Republikken Østrig, der var støttet på dommen Østrig mod Kommissionen. Selv om det følger af denne dom, at den økonomiske aktivitet, som støtten fremmer, skal være forenelig med EU-retten, havde Republikken Østrig ikke i den

⁴³⁶ Kommissionens afgørelse (EU) 2017/2112 af 6.3.2017 om statsstøtte SA.38454 - 2015/C (ex 2015/N), som Ungarn planlægger at gennemføre som støtte til udvikling af to nye atomreaktorer på Paks II-atomkraftværket (EUT 2017, L 317, s. 45).

⁴³⁷ Dom af 22.9.2020, **Østrig mod Kommissionen** (C-594/18 P, [EU:C:2020:742](#)).

foreliggende sag påberåbt sig, at der var sket nogen tilsidesættelse af EU-retten på grund af den understøttede virksomhed, dvs. kerneenergiproduktion. Det fremgår desuden ikke af denne dom, at Domstolen havde til hensigt at udvide rækkevidden af den kontrol, der påhviler Kommissionen inden for rammerne af en procedure til efterprøvelse af en statsstøttes forenelighed med det indre marked, ved at opgive sin praksis, hvorefter der skal sondres mellem de vilkår, der er uløseligt forbundet med støttens formål, og dem, der ikke er det.

Anerkendelsen inden for rammerne af en procedure til efterprøvelse af en statsstøttes forenelighed med det indre marked af en forpligtelse, der pålægger Kommissionen at tage endelig stilling til, om der er sket en tilsidesættelse af andre EU-retlige bestemmelser end dem, der angår statsstøtte – uanset forbindelsen mellem støttemåden og formålet med denne støtte – ville i øvrigt være i strid med for det første de proceduremæssige regler og garantier, som er særlige for de procedurer, der er specielt fastsat for kontrollen med anvendelsen af disse bestemmelser, og for det andet med princippet om autonomien af de administrative procedurer og søgsmålsadgangen.

På baggrund af disse præciseringer fastslog Retten dernæst, at beslutningen om tildeling af kontrakten om opførelse af de to nye reaktorer, som lå forud for den pågældende støtteforanstaltning, ikke udgjorde et vilkår, som var uløseligt forbundet med denne støttes genstand. En gennemførelse af en offentlig udbudsprocedure og en eventuel benyttelse af en anden virksomhed til opførelse af reaktorerne ville hverken ændre støttens genstand, dvs. at to nye reaktorer vederlagsfrit stilledes til rådighed med henblik på deres drift, eller støttemodtageren, som var selskabet Paks II. Selv hvis det antoges, at en udbudsprocedure ville have haft indflydelse på støttebeløbet, hvilket Republikken Østrig ikke havde godtgjort, ville en sådan omstændighed desuden ikke i sig selv have haft nogen konsekvenser for den fordel, som denne støtte udgjorde for modtageren, dvs. en gratis tilrådighedsstillelse af to nye reaktorer med henblik på deres drift.

Endelig fremhævede Retten, at Kommissionen – i modsætning til det af Republikken Østrig anførte – i den anfægtede afgørelse med føje kunne henvise til den vurdering, som den havde foretaget under en forudgående traktatbrudsprocedure, hvori den havde konkluderet, at den direkte tildeling af opførelsen af de to nye reaktorer til selskabet JSC NIAEP ikke var i strid med EU-retten vedrørende indgåelse af offentlige kontrakter. Retssikkerhedsprincippet udelukkede således, at Kommissionen kunne foretage en fornyet undersøgelse af tildelingen af kontrakten om opførelse inden for rammerne af statsstøtteproceduren, uden at der forelå nye oplysninger i forhold til det tidspunkt, hvor den besluttede at afslutte traktatbrudsproceduren.

For det andet forkastede Retten anbringenderne om, at der forelå uforholdsmæssige konkurrencefordrejninger og forskelsbehandling, der førte til, at producenter af vedvarende energi blev udelukket fra det liberaliserede indre marked for elektricitet. Retten henviste i denne forbindelse til, at medlemsstaterne frit kan fastsætte sammensætningen af deres energimiks, og at Kommissionen ikke kan kræve, at statens finansieringer skal allokere til alternative energikilder.

Efter at have forkastet anbringendet om styrkelse eller etablering af en dominerende stilling på markedet forkastede Retten for det tredje ligeledes anbringendet om risikoen for likviditeten på det ungarske engrosmarked for elektricitet.

IV. Intellektuel ejendomsret

1. Den Europæiske Unions mærke

Dom af 8. juni 2022, Muschaweck mod EUIPO – Conze (UM) (T-293/21, [EU:T:2022:345](#))

»EU-varemærker – fortabelsessag – EU-ordmærket UM – reel brug af varemærket – brug med indehaverens samtykke – brug i den form, hvori varemærket er registreret – artikel 51, stk. 1, litra a), i forordning (EF) nr. 207/2009 [nu artikel 58, stk. 1, litra a), i forordning (EU) 2017/1001] – repræsentation af varemærkeindehaveren – bevis for brug fremlagt inden for den fastsatte frist«

I 2010 indgav lægepraksisselskabet MSM ⁴³⁸ en ansøgning om registrering af ordmærket UM som EU-varemærke for lægelige tjenesteydelser. I 2015 blev selskabet taget under insolvensbehandling, og der blev udpeget en kurator.

Sagsøgeren, Ulrike Muschaweck, indgav derefter i 2017 en begæring om fortabelse af det anfægtede varemærke med den begrundelse, at der ikke forelå reel brug heraf ⁴³⁹. Efter lægepraksisselskabet MSM var blevet erklæret konkurs, blev dette varemærke samme år overført til lægeklinikken HUMJC ⁴⁴⁰ og blev et år senere genindført som tilhørende Joachim Conze, denne lægekliniks retssuccessor.

Annulationsafdelingen ved Den Europæiske Unions Kontor for Intellektuel Ejendomsret (EUIPO) tog delvist sagsøgerens begæring til følge, idet den erklærede det anfægtede varemærke fortabt for alle de registrerede varer og tjenesteydelser, med undtagelse af lægelige tjenesteydelser på området for brokoperationer. Denne afgørelse blev genstand for en klage, som blev forkastet af Andet Appellkammer ved EUIPO.

I forbindelse med et søgsmål med påstand om annulation af disse to afgørelser fortolkede Retten for første gang EUIPO's retningslinjer vedrørende undersøgelse af EU-varemærker ⁴⁴¹ og gav derved præciseringer vedrørende forlængelsen af en frist i tilfælde af en anden begæring om forlængelse af en frist, der kan forlænges. Retten frifandt således EUIPO og fastslog, at det anfægtede varemærke faktisk havde været genstand for reel brug for lægelige tjenesteydelser inden for området for brokoperationer.

Retten bemærkninger

Retten var for det første af den opfattelse, at Giuseppe Conze var bemyndiget til af egen drift og uden samtykke fra sagsøgeren i dennes egenskab af partner til lægeklinikken HUMJC at give det advokatfirma, som repræsenterede sidstnævnte for annulationsafdelingen, fuldmagt. Hvis sagsøgeren skulle have godkendt beslutningen om dette repræsentationsforhold, ville der nemlig

⁴³⁸ Medizinische Systeme Dr. Muschaweck GmbH (herefter »société médicale MSM«).

⁴³⁹ På grundlag af artikel 51, stk. 1, litra a), i Rådets forordning (EF) nr. 207/2009 af 26.2.2009 om EU-varemærker (EUT 2009, L 78, s. 1).

⁴⁴⁰ Lægeklinik Hernienzentrum Dr. Ulrike Muschaweck og PD Dr. Joachim Conze PartG.

⁴⁴¹ Herefter »EUIPO's undersøgelsesretningslinjer«. De kan konsulteres på [EUIPO' websted](#).

have foreligget en betydelig risiko for, at hun ikke ville have godkendt den, henset til hendes egenskab af fremsætter af begæringen om fortabelse af det anfægtede varemærke. En sådan situation ville imidlertid krænke lægeklinikken HUMJC's ret til effektiv domstolsbeskyttelse ⁴⁴².

For det andet forkastede Retten anbringendet om, at lægeklinikken HUMJC for sent havde fremlagt beviser for brug af det anfægtede varemærke for annullationsafdelingen.

Retten bemærkede, at EUIPO's retningslinjer for undersøgelser udgør en kodificering af adfærdsnormer, som EUIPO selv har fastsat, og at EUIPO med forbehold for retningslinjernes overensstemmelse med trindhøjere retsregler skal overholde disse regler. Selv om disse retningslinjer ikke er bindende, udgør de imidlertid en referencekilde for EUIPO's praksis på varemærkeområdet. Det følger af EUIPO's retningslinjer for undersøgelse, at hvis en begæring om forlængelse af en frist, som kan forlænges, er indgivet før udløbet af denne frist og ikke accepteret, får den berørte part mindst én dag til at overholde fristen, selv om begæringen om forlængelse kom på fristens sidste dag ⁴⁴³. Med henblik på at bevare den effektive virkning af disse retningslinjer fandt Retten, at den nye frist indrømmes fra den dato, hvor den instans ved EUIPO, der behandler begæringen om forlængelse af en frist, meddeler sit svar. Der gives i øvrigt afslag på endnu en begæring om forlængelse af en og samme frist, medmindre den part, der fremsætter denne begæring, på behørig vis forklarer og begrundes de »særlige omstændigheder«, som har forhindret den pågældende i at træffe den fornødne foranstaltning inden for de to foregående frister, og som fortsat forhindrer den pågældende i at træffe den ⁴⁴⁴.

I det foreliggende tilfælde konstaterede Retten for det første, at den frist for indgivelse af bevis for brug af det anfægtede varemærke, som lægeklinikken HUMJC for anden gang begærede forlængelse af, er en frist, der kan forlænges, og at klinikken indgav denne begæring den sidste dag inden udløbet af nævnte frist. For det andet anførte Retten, at den omstændighed, at der af billighedsgrunde indrømmes en yderligere frist på mindst én dag efter en begæring om forlængelse af en frist, der er indgivet den sidste dag af denne frist, ikke er i strid med en trindhøjere retsregel. Annullationsafdelingen kunne derfor ikke begrænse sig til at afslå lægeklinikken HUMJC's anden begæring om forlængelse af tidsfristen uden at indrømme en yderligere frist, der løb fra datoen for meddelelsen af dens svar. De beviser, der blev fremlagt mellem indgivelsen af denne anden begæring om forlængelse og annullationsafdelingens svar, kan således ikke anses for at være fremlagt for sent og skal tages i betragtning med henblik på undersøgelsen af brugen af det anfægtede varemærke.

For det tredje og sidste bekræftede Retten, at der forelå reel brug af det anfægtede varemærke for lægelige tjenesteydelser på området for brokoperationer. Retten anførte indledningsvis, at den periode, der skulle tages i betragtning vedrørende bevis for reel brug af det anfægtede varemærke udgøres af de fem år, der forløber forud for indgivelsen af begæringen om fortabelse, selv når denne periode er delvist sammenfaldende med henstandsperioden ⁴⁴⁵. Derefter fastslog Retten, at det anfægtede varemærke var blevet brugt af lægeklinikken HUMJC med samtykke fra lægepraksisselskabet MSM, der var indehaver af dette varemærke i den omhandlede periode. Nærmere bestemt havde selskabets kurator i flere år givet et stiltiende samtykke til brugen af det anfægtede varemærke. Endelig konstaterede Retten, idet den udtalte sig om den territoriale brug af

⁴⁴² Som er sikret ved artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

⁴⁴³ Punkt 4.3. i EUIPO's retningslinjer for undersøgelser vedrørende forlængelse af de frister, der er fastsat af EUIPO.

⁴⁴⁴ Ibidem.

⁴⁴⁵ I henhold til artikel 15, stk. 1, første afsnit, og artikel 51, stk. 1, litra a), i forordning nr. 207/2009 vedrører denne frist en periode på fem år regnet fra datoen for registreringen af EU-varemærket. I denne periode kan indehaveren ikke erklæres for frataget sine rettigheder.

det anfægtede varemærke, at beviserne godtgjorde aktivitet udøvet af lægeklinikken HUMJC, ikke blot i München, men på hele det tyske område og i London.

**Dom af 6. juli 2022, Zdút mod EUIPO – Nehera m.fl. (nehera) (T-250/21,
[EU:T:2022:430](#))**

»EU-varemærke – ugyldighedssag – EU-figurmærket NEHERA – absolut ugyldighedsgrund – ond tro foreligger ikke – artikel 52, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 207/2009 (nu artikel 59, stk. 1, litra b), i forordning (EU) 2017/1001)«

I 2014 opnåede sagsøgeren, Ladislav Zdút, hos Den Europæiske Unions Kontor for Intellectuel Ejendomsret (EUIPO) registrering af EU-figurmærket NEHERA for varer i beklædningssektoren.

Isabel Nehera, Jean-Henri Nehera og Natacha Sehnal indgav i 2019 en ugyldighedsbegæring vedrørende det nævnte varemærke baseret på sagsøgerens onde tro på tidspunktet for indgivelse af ansøgningen om registrering ⁴⁴⁶. De anførte, at deres bedstefar, Jan Nehera, i 1930'erne havde skabt en virksomhed i Tjekkoslaviet, der markedsførte beklædningsgenstande og tilbehør, og havde ansøgt om og brugt et nationalt varemærke, som var identisk med det anfægtede varemærke, og som havde et renommé.

Andet Appellkammer ved EUIPO imødekom denne anmodning. Appellkammeret konkluderede, at sagsøgerens hensigt var at drage utilbørlig fordel af Jan Neheras og det ældre tjekkoslovakiske varemærkes renommé, og at sagsøgeren derfor var i ond tro ved indgivelsen af ansøgningen om registrering af det anfægtede varemærke.

Sagsøgeren anlagde sag ved Retten med påstand om annullation af denne afgørelse fra appelkammeret ved EUIPO.

Retten annullerede den anfægtede afgørelse og præciserede begrebet ond tro, når dette er støttet på en hensigt om utilbørligt at udnytte et ældre varemærkes renommé eller en kendt persons navn.

Rettens bemærkninger

Retten bemærkede indledningsvis, at det med henblik på at vurdere ansøgerens onde tro er muligt at tage hensyn til den grad af velkendthed, som det omhandlede tegn havde på det tidspunkt, hvor det blev søgt registreret, navnlig når dette tegn tidligere havde været registreret eller brugt af tredjemand som varemærke. Den omstændighed, at brugen af et tegn, der er søgt registreret, gør det muligt for ansøgeren utilbørligt at udnytte et ældre varemærkes eller et ældre tegns renommé eller endog navnet på en kendt person, kan nemlig godtgøre, at ansøgeren var i ond tro. Den relevante kundekreds med henblik på at vurdere, om renomméet og den utilbørlige udnyttelse heraf foreligger, er gennemsnitsforbrugeren af de varer, for hvilke det anfægtede varemærke er blevet registreret.

Dernæst fandt Retten, at en snyltende adfærd med hensyn til et tegns eller et navns renommé i princippet kun er mulig, hvis dette tegn eller navn faktisk og aktuelt har et vist renommé eller en vis velkendthed. I det foreliggende tilfælde var det ældre tjekkoslovakiske varemærke og Jan Neheras navn på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om registrering af det anfægtede varemærke

⁴⁴⁶ I den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 52, stk. 1, litra b), i Rådets forordning (EF) nr. 207/2009 af 26.2.2009 om EU-varemærker (EUT 2009, L 78, s. 1).

imidlertid hverken registreret eller beskyttet eller anvendt af tredjemand til at markedsføre beklædningsgenstande, og det havde heller ikke et renommé i den relevante kundekreds. Retten præciserede i denne forbindelse, at alene den omstændighed, at varemærkeansøgeren vidste eller burde vide, at en tredjemand tidligere havde brugt et varemærke, der er identisk med eller ligner det ansøgte varemærke, ikke er tilstrækkelig til at godtgøre, at ansøgeren var i ond tro.

Retten bemærkede endvidere, at den omstændighed, at der i den berørte kundekreds' bevidsthed var en forbindelse mellem det anfægtede varemærke og det ældre tegn, ikke i sig selv var tilstrækkelig til at fastslå, at der forelå en utilbørlig udnyttelse af det ældre tegns eller navns renommé. Retten fremhævede i denne forbindelse, at sagsøgeren havde udfoldet en selvstændig kommerciel indsats for at genskabe det ældre tjekkoslovakiske varemærkes image, og at den omstændighed alene, at der i reklameøjemed var henvist til dette varemærke og til dets skabers historiske image, ikke forekom at være i strid med hæderlig forretningsskik i industri- og handelsforhold.

Retten anerkendte i øvrigt, at det ikke kunne udelukkes, at tredjemands genanvendelse af et ældre varemærke, der tidligere har haft et renommé, eller af navnet på en tidligere kendt person, under visse særlige omstændigheder kan give anledning til et falsk indtryk af kontinuitet eller arv i forhold til dette ældre varemærke eller denne person. Dette kan bl.a. være tilfældet, når varemærkeansøgeren over for den relevante kundekreds præsenterer sig som det ældre varemærkes indehavers retlige eller økonomiske efterfølger, selv om der ikke er nogen kontinuitet eller noget arveforhold mellem indehaveren af det ældre varemærke og varemærkeansøgeren. En sådan omstændighed kan tages i betragtning med henblik på i givet fald at fastslå, om ansøgeren var i ond tro. I det foreliggende tilfælde fremgik det imidlertid ikke, at sagsøgeren forsætligt havde søgt at skabe et fejlagtigt indtryk af kontinuitet eller arv mellem sin virksomhed og Jan Neheras virksomhed.

Endelig udtalte Retten sig om sagsøgerens angivelige hensigt om at bedrage efterkommere og arvinger til Jan Nehera og at misbruge deres rettigheder. I denne henseende anførte Retten, at på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om registrering af det anfægtede varemærke var det ældre tjekkoslovakiske varemærke og Jan Neheras navn ikke længere genstand for nogen retlig beskyttelse. Følgelig havde efterkommere og arvinger til sidstnævnte ingen rettigheder, der kunne være genstand for svig, eller som sagsøgeren kunne misbruge.

Retten fastslog følgelig, at sagsøgeren ikke havde været i ond tro, og annullerede afgørelsen truffet af Andet Appellkammer ved EUIPO.

2. Design

Dom af 27. april 2022, Group Nivelles mod EUIPO – Easy Sanitary Solutions (Bruseafløbsrende) (T-327/20, [EU:T:2022:263](#))

»EF-design – ugyldighedssag – registreret EF-design, der gengiver en bruserafløbsrende – tidligere design fremlagt efter indgivelsen af ugyldighedsbegæringen – artikel 28, stk. 1, litra b), nr. v), i forordning (EF) nr. 2245/2002 – appelkammerets skønsbeføjelse – anvendelsesområde – artikel 63, stk. 2, i forordning (EF) nr. 6/2002 – mundtlig forhandling og bevisoptagelse – artikel 64 og 65 i forordning nr. 6/2002 – ugyldighedsgrund – individuel karakter – artikel 6 og artikel 25, stk. 1, litra b), i forordning nr. 6/2002 – identifikation af det tidligere design – kompakt tidsmæssig forrang – vurdering af elementerne i det anfægtede design – overordnet sammenligning«

Easy Sanitary Solutions BV er indehaver af et EF-design, der gengiver en bruserafløbsrende. I-Drain BVBA, der er retsforgænger for sagsøgeren, Group Nivelles NV, indgav en ugyldighedsbegæring med den begrundelse, at dette design ikke opfyldte nyhedskravet og ikke havde individuel karakter. I denne ugyldighedsbegæring var der kun nævnt et tidligere internationalt design. I sit svar på Easy

Sanitary Solutions' bemærkninger fremlagde I-Drain imidlertid uddrag af Blücher-katalogerne, hvoraf fremgik et andet design, nemlig en dækkende plade.

Ugyldighedsafdelingen ved Den Europæiske Unions Kontor for Intellectuel Ejendomsret (EUIPO), appelkammeret og derefter Retten undersøgte det anfægtede design, idet de som tidligere design tog den dækkende plade i Blücher-katalogerne i betragtning. Ved dom af 13. maj 2015 ⁴⁴⁷ annullerede Retten appelkammerets første afgørelse. Appellerne af denne dom blev forkastet ved Domstolens dom af 21. september 2017 ⁴⁴⁸.

Sagen blev hjemvist til appelkammeret ved EUIPO. Efter at have konstateret, at det tidligere design, der var blevet undersøgt af de instanser, der tidligere havde truffet afgørelse, ikke fremgik af ugyldighedsbegæringen, tog appelkammeret som tidligere design alene de design, der var nævnt i ugyldighedsbegæringen, i betragtning. Appelkammeret konkluderede, at det anfægtede design havde individuel karakter, og at det derfor så meget desto mere var nyt. Ugyldighedsbegæringen blev afslået.

Group Nivelles anlagde sag ved Retten, som frifandt EUIPO og fastslog, at alene de tidligere design, der er identificeret i ugyldighedsbegæringen, kan tages i betragtning.

Retten bemærkninger

Retten bemærkede for det første, at det tidligere design skal være identificeret ved indgivelsen af ugyldighedsbegæringen, da denne definerer tvistens genstand. Den skønsbeføjelse, der er tillagt EUIPO med hensyn til at tage kendsgerninger og beviser, som parterne ikke har fremført rettidigt, i betragtning ⁴⁴⁹, kan således kun finde anvendelse på kendsgerninger og beviser ⁴⁵⁰ og ikke på oplysningerne om og afbildningen af de tidligere design ⁴⁵¹. Selv om yderligere beviser kan forstærke de faktiske omstændigheder i ugyldighedsbegæringen ved at supplere andre beviser vedrørende det tidligere design, der allerede er blevet påberåbt, kan de imidlertid ikke udvide de retlige rammer for denne begæring, eftersom omfanget af den nævnte begæring er blevet endeligt fastlagt på datoen for begæringens indgivelse ved identifikationen af det påberåbte tidligere design. Det er følgelig kun de tidligere design, der er identificeret i ugyldighedsbegæringen, der skal undersøges.

For det andet forkastede Retten anbringendet om, at appelkammeret begik en fejl ved vurderingen af elementerne i det anfægtede design, som irrelevant, eftersom den påberåbte fejl ikke fremgik af begrundelsen for afgørelsen, men af resuméet af de faktiske omstændigheder. Desuden skal det anfægtede design sammenlignes med de tidligere design i den form, hvori det er registreret. Parterne kan ikke frit drage konklusioner vedrørende genstanden og elementerne i det anfægtede design.

For det tredje bekræftede Retten, at det anfægtede design har individuel karakter. Den påpegede indledningsvis, at et tidligere design, der er inkorporeret i et andet produkt end det, der er omfattet af det anfægtede design, i princippet er et tidligere design, der er relevant med henblik på vurderingen af den individuelle karakter. Dernæst præciserede Retten, at de eventuelle fejl, som appelkammeret

⁴⁴⁷ Dom af 13.5.2015, *Group Nivelles mod EUIPO – Easy Sanitary Solutions (Bruseafløbrende)* (T-327/13, [EU:T:2015:281](#)).

⁴⁴⁸ Dom af 21.9.2017, *Easy Sanitary Solutions og EUIPO mod Group Nivelles* (C-361/15 P og C-405/15 P, [EU:C:2017:720](#)).

⁴⁴⁹ Artikel 63, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 6/2002 af 12.12.2001 om EF-mønstre (EFT 2002, L 3, s. 1).

⁴⁵⁰ På grundlag artikel 28, stk. 1, litra b), nr. vi), i Kommissionens forordning (EF) nr. 2245/2002 af 21.10.2002 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 6/2002 (EFT 2002, L 341, s. 28).

⁴⁵¹ Artikel 28, stk. 1, litra a), i forordning nr. 2245/2002.

måtte have begået vedrørende elementerne i de tidligere design, der kun gengiver en bestanddel af en bruserafløbsrende, ikke har nogen betydning for afgørelsens lovlighed, eftersom sammenligningen med det fuldstændige design ikke er behæftet med fejl. Eftersom et tidligere design skal have en kompakt tidsmæssig forrang, er det nemlig kun de design, der gengiver hele bruserafløbsrender, der er relevante. Endelig giver det anfægtede design, henset til dets elegante og minimalistiske udseende, et andet helhedsindtryk end det tidligere design, hvis helhedsindtryk bestemmes af mere funktionelle og ikke dekorative elementer.

Endvidere anførte Retten i øvrigt, at selv om EUIPO kan anordne mundtlig forhandling ⁴⁵², er et afslag herpå kun behæftet med en åbenbar fejl, hvis det godtgøres, at det ikke rådede over alle de nødvendige oplysninger. Hvad angik afslaget på at afhøre vidner ⁴⁵³ var der ikke sket nogen åbenbar fejl, når erklæringerne kunne afgives skriftligt, og især når disse erklæringer som i den foreliggende sag faktisk var blevet afgivet.

For det fjerde fremhævede Retten, at det af metodiske og procesøkonomiske hensyn ikke er nødvendigt at undersøge nyhedskravet, idet det af et designs individuelle karakter kan udledes, at det er nyt.

⁴⁵² Artikel 64, stk. 1, i forordning nr. 6/2002.

⁴⁵³ Artikel 65, stk. 1 og 3, i forordning nr. 6/2002.

V. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – Restriktive foranstaltninger

1. Ukraine

Dom af 27. juli 2022, RT France mod Rådet (T-125/22, [EU:T:2022:483](#))

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger truffet på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine – midlertidigt forbud mod at udsende indhold og suspension af radio- og TV-sendetilladelse til visse medieforetagender – opførelse på listen over de enheder, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger – Rådets kompetence – ret til forsvar – ret til at blive hørt – ytrings- og informationsfrihed – proportionalitet – frihed til at oprette og drive egen virksomhed – princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet«

Efter Den Russiske Føderations (herefter »Ruslands«) militære aggression mod Ukraine den 24. februar 2022 vedtog Rådet for Den Europæiske Union flere »pakker« med restriktive foranstaltninger over for Rusland. Disse foranstaltninger supplerer de tidligere foranstaltninger, som Rådet har vedtaget siden 2014 henset til denne stats handlinger, som destabiliserede situationen i Ukraine ⁴⁵⁴, og som reaktion på denne stats ulovlige annektering af Krim og byen Sevastopol ⁴⁵⁵.

Det var på denne baggrund, at Rådet den 1. marts 2022 vedtog afgørelse 2022/351 ⁴⁵⁶ og forordning 2022/350 ⁴⁵⁷ (herefter »de anfægtede retsakter«) med henblik på midlertidigt at forbyde Ruslands propagandaaktioner til støtte for dets militære aggression mod Ukraine rettet mod civilsamfundet i Unionen og i nabolandene gennem visse medieforetagender, der er under Ruslands kontrol, idet disse aktioner udgør en trussel mod Unionens orden og sikkerhed. I denne henseende er det forbudt for operatører, der er etableret i EU, at udsende indhold fra de juridiske personer, enheder eller organer, der er opført i bilagene til de anfægtede retsakter ⁴⁵⁸.

Sagsøgeren, RT France, blev opført på listen over enheder i bilagene til de anfægtede retsakter. Dette selskab, der har hjemsted i Frankrig, og hvis virksomhed består i at drive temakanaler, er et aktieselskab i forenklet form med en enkelt selskabsdeltager. Sagsøgeren er 100% ejet af sammenslutningen ANO »TV Novosti«, der er en selvstændig almenyttig sammenslutning i Den

⁴⁵⁴ Rådets afgørelse 2014/512/FUSP af 31.7.2014 om restriktive foranstaltninger i forbindelse med Ruslands destabiliserende handlinger i Ukraine (EUT 2014, L 229, s. 13).

⁴⁵⁵ Rådets afgørelse 2014/145/FUSP af 17.3.2014 om restriktive foranstaltninger med hensyn til handlinger, der bringer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed i fare eller truer den (EUT 2014, L 78, s. 16).

⁴⁵⁶ Rådets afgørelse (FUSP) 2022/351 af 1.3.2022 om ændring af afgørelse 2014/512/FUSP om restriktive foranstaltninger med hensyn til Ruslands destabiliserende handlinger i Ukraine (EUT 2022, L 65, s. 5).

⁴⁵⁷ Rådets forordning (EU) 2022/350 af 1.3.2022 om ændring af forordning (EU) nr. 833/2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands destabiliserende handlinger i Ukraine (EUT 2022, L 65, s. 1).

⁴⁵⁸ Afgørelse 2014/512/FUSP, artikel 4g: »1. Det er operatører forbudt at udbrede, tillade, lette eller bidrage til udbredelse af indhold fra de juridiske personer, enheder eller organer, der er opført i bilag IX, herunder ved transmission eller distribution via ethvert middel såsom kabel, satellit, IPTV, internetudbydere, videodelingsplatforme eller applikationer på internettet, uanset om de er nye eller forudinstallerede.

2. Alle licenser eller tilladelser til aftaler om formidling, transmission og distribution, der er indgået med de juridiske personer, enheder eller organer, der er opført i bilag IX, suspenderes.«

Russiske Føderation, der har hjemsted i Moskva (Rusland). Sagsøgeren nedlagde påstand om annullation af de anfægtede retsakter med den begrundelse, at selskabets ret til forsvar, selskabets ytrings- og informationsfrihed samt selskabets frihed til at oprette og drive egen virksomhed var blevet tilsidesat. Sagsøgeren gjorde ligeledes en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling gældende. Sagsøgeren rejste desuden tvivl om Rådets kompetence til at vedtage de omhandlede retsakter.

Retten – der traf afgørelse i Store Afdeling og efter en fremskyndet procedure, der blev besluttet ex officio ⁴⁵⁹ – tog for første gang stilling til restriktive foranstaltninger vedtaget af Rådet med henblik på at forbyde udsendelse af audiovisuelt indhold. Retten mindede i denne henseende om Rådets kompetence til i henhold Den Europæiske Unions fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) at vedtage sådanne foranstaltninger og tog bl.a. stilling til overholdelse af retten til forsvar og begrænsningerne af udøvelsen af et audiovisuelt medieforetagendes ytringsfrihed i forhold til betingelserne i artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

Retten bemærkninger

Hvad indledningsvis angår Rådets kompetence til at vedtage de omhandlede restriktive foranstaltninger bemærkede Retten, at i henhold til de relevante bestemmelse i traktaten om Den Europæiske Union bidrager Unionen til international »fred [og] sikkerhed« ⁴⁶⁰, og at Rådet med henblik herpå kan vedtage »afgørelser, der fastlægger Unionens tilgang til et bestemt spørgsmål af geografisk eller tematisk karakter« ⁴⁶¹. Retten præciserede, at Unionens kompetence inden for FUSP omfatter alle udenrigspolitiske områder samt alle spørgsmål vedrørende Unionens sikkerhed ⁴⁶², og at Unionens optræden på den internationale scene har til formål bl.a. at fremme demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettighedernes universalitet og udelelighed, respekt for den menneskelige værdighed, respekt for principperne i De Forenede Nationers pagt og folkeretten ⁴⁶³. Idet der skal anlægges en vid fortolkning af begrebet »Unionens tilgang«, kan sådanne tilgange være afgørelser, der direkte kan ændre enkeltpersoners retsstilling, således som det bekræftes af ordlyden af artikel 275, stk. 2, TEUF ⁴⁶⁴. Med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse udøvede Rådet således den kompetence, som Unionen er tillagt ved traktaterne i henhold til bestemmelserne om FUSP'en.

Retten bemærkede i denne henseende, at den omstændighed, at de nationale administrative myndigheder, ligesom Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (myndigheden for regulering af audiovisuel og digital kommunikation) i Frankrig, har kompetence til at vedtage sanktioner over for de omhandlede audiovisuelle enheder, ikke er til hinder for Rådets kompetence, idet den kompetence, der er tillagt disse myndigheder, ikke hviler på de samme værdier

⁴⁵⁹ Gennemført i overensstemmelse med artikel 151, stk. 2, i Rettens forretningsorden. Rettens præsident havde tidligere ved kendelse af 30.3.2022 (**RT France mod Rådet**, T-125/22 R, ikke trykt i Sml., [EU:T:2022:199](#)), afvist en anmodning om foreløbige forholdsregler, som var indgivet af sagsøgeren.

⁴⁶⁰ Artikel 3, stk. 5, TEU.

⁴⁶¹ Artikel 29 TEU.

⁴⁶² Artikel 24, stk. 1, TEU.

⁴⁶³ Artikel 21, stk. 1, TEU.

⁴⁶⁴ Artikel 275, stk. 1, TEUF. Artikel 275, stk. 2, TEUF: »Domstolen har kompetence til at kontrollere overholdelsen af artikel 40 i traktaten om Den Europæiske Union og til at træffe afgørelse i sager, der er anlagt på de betingelser, der er fastsat i artikel 263, stk. 4, i denne traktat, vedrørende kontrol af lovligheden af afgørelser om restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer, som Rådet har vedtaget på grundlag af afsnit V, kapitel 2, i traktaten om Den Europæiske Union.«

og ikke forfølger de samme formål. Sidstnævnte myndigheder kan nemlig ikke sikre de samme resultater som et ensartet og øjeblikkeligt indgreb fra Rådet på hele Unionens område, såsom det, der kan gennemføres i henhold til FUSP'en.

Hvad angår de tilsidesættelser af grundlæggende rettigheder, som sagsøgeren havde påberåbt sig, bemærkede Retten, at disse i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1, ikke er absolutte prærogativer og kan være genstand for begrænsninger, for så vidt som de pågældende begrænsninger er fastlagt i lovgivningen, respekterer den omhandlede grundlæggende rettigheds væsentligste indhold, og at de under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige og svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen.

Hvad angår tilsidesættelsen af retten til forsvar, og navnlig retten til at blive hørt, bemærkede Retten således, henset til målene med FUSP, at de omhandlede foranstaltninger indgik i en ekstraordinær og yderst hastende kontekst, der er kendetegnet ved en hurtig forværring af situationen, som vanskeliggjorde enhver form for graduering af foranstaltningerne, der har til formål at forhindre en udvidelse af konflikten. Derudover blev behovet – i en strategi om at imødegå såkaldte hybride trusler, herunder desinformation – for at vedtage restriktive foranstaltninger over for medieforetagender, såsom sagsøgeren, der finansieres over den russiske stats budget og direkte eller indirekte kontrolleres af ledelsen i dette land, som er aggressorlandet – idet disse medieforetagender blev anset for at være skyld i en løbende og samordnet aktivitet bestående i desinformation og manipulation af fakta – tvingende nødvendigt og hastende, efter at den væbnede konflikt brød ud, for at bevare integriteten af den demokratiske debat i det europæiske samfund. Henset til den helt usædvanlige sammenhæng, hvori de anfægtede retsakter blev vedtaget, det formål, som de forfølger, og effektiviteten af de restriktive foranstaltninger, der er fastsat heri, fastslog Retten, at Unionens myndigheder følgerig ikke var forpligtet til at høre sagsøgeren forud for den oprindelige opførelse af dennes navn på de omhandlede lister, og at der følgerig ikke er sket en tilsidesættelse af dennes ret til at blive hørt.

Hvad dernæst angår tilsidesættelsen af ytrings- og informationsfriheden ⁴⁶⁵ mindede Retten indledningsvis om de af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fastsatte principper i praksis på området ⁴⁶⁶. Henset til den magt, medierne udøver i det moderne samfund, er journalisters ret til at viderebringe oplysninger om spørgsmål af almen interesse beskyttet på den betingelse, at de handler i god tro på grundlag af korrekte oplysninger og giver »pålidelige og præcise« oplysninger under overholdelse af journalistisk etik og under overholdelse af principperne om en ansvarlig journalistik. Med henblik på vurderingen af de omhandlede restriktive foranstaltningers forholdsmæssighed skal der i denne forbindelse tages hensyn til den omstændighed, at audiovisuelle medier har langt mere umiddelbare og stærkere virkninger end skrevne medier. Retten bemærkede ligeledes, at de udtalelser, der forsvarer eller retfærdiggør brug og forherligelse af vold, had eller andre former for intolerance, normalt ikke er beskyttet – modsat ytringer, der vedrører spørgsmål af almen interesse, der skal sikres en stærk beskyttelse – og at der skal tages særlig hensyn til de anvendte udtryk, den måde, hvorpå udtalelserne er formuleret, og den sammenhæng, hvori deres udsendelse indgår.

Retten bemærkede endvidere ved vurderingen af betingelserne i chartrets artikel 52, stk. 1, at de pågældende restriktive foranstaltninger var »fastlagt i lovgivningen«, idet de var fastsat i retsakter, der

⁴⁶⁵ Chartrets artikel 11.

⁴⁶⁶ Se især om dette emne: Menneskerettighedsdomstolen, 5.4.2022, NIT S.R.L. mod Republikken Moldova, EC:ECHR:2022:0405JUD002847012, §§ 178-182, og Menneskerettighedsdomstolen, 15.10.2015, Perinçek mod Schweiz, EC:ECHR:2015:1015JUD002751008, §§ 197, 205, 206 og 230.

bl.a. var almengyldige, hvilede på et klart EU-retligt retsgrundlag ⁴⁶⁷, og at de var tilstrækkeligt forudsigelige. Betingelsen om forfølgelse af et mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, er ligeledes opfyldt. Med de omhandlede restriktive foranstaltninger forfølger Rådet således det dobbelte formål at beskytte Unionens offentlige orden og sikkerhed, som er truet af den omhandlede propaganda, og at lægge pres på de russiske myndigheder med henblik på, at de bringer deres militære aggression mod Ukraine til ophør.

Retten fastslog i øvrigt, at Rådet med føje havde kunnet finde, at de forskellige fremlagte beviselementer udgjorde en række tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier, der kunne godtgøre, at sagsøgeren aktivt inden vedtagelsen af de anfægtede retsakter støttede den politik, som Rusland førte i forhold til Ukraine, at sagsøgeren udsendte information, der retfærdiggjorde den omhandlede militære aggression, og som kunne udgøre en betydelig og direkte trussel mod Unionens offentlige orden og sikkerhed. Retten bemærkede i denne henseende, at de beviselementer, som sagsøgeren havde fremført, ikke påviste en overordnet balanceret behandling foretaget af sagsøgeren af informationerne vedrørende den igangværende krig.

Endelig fandt Retten i forbindelse med afvejningen af de omhandlede interesser, at den pågældende informationsbehandling ikke kunne nyde den skærpede beskyttelse, som chartrets artikel 11 indrømmer pressefriheden. I denne henseende skal der ligeledes tages hensyn til De Forenede Nationers internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder af 16. december 1966, som såvel medlemsstaterne som Rusland er parter i, og i henhold til hvilken »al propaganda for krig skal være forbudt ved lov« ⁴⁶⁸. Henset til sagens ekstraordinære kontekst fastslog Retten, at de omhandlede begrænsninger af sagsøgerens ytringsfrihed stod i et rimeligt forhold til de formål, der forfulgtes med de vedtagne foranstaltninger.

Hvad i øvrigt angår tilsidesættelsen af friheden til at oprette og drive egen virksomhed fastslog Retten ligeledes, at de omhandlede foranstaltninger, eftersom de er midlertidige og reversible, ikke gjorde et uforholdsmæssigt indgreb i det væsentligste indhold af sagsøgerens frihed til at oprette og drive egen virksomhed.

Hvad endelig angår tilsidesættelsen af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der bl.a. er fastsat i chartrets artikel 21, stk. 2, bemærkede Retten, at dette princip skal finde anvendelse i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, TEUF ⁴⁶⁹, der vedrører situationer, der henhører under EU-rettens anvendelsesområde, hvori en statsborger i en medlemsstat udsættes for forskelsbehandling i forhold til statsborgerne i en anden medlemsstat alene på grundlag af sin nationalitet. Retten bemærkede hertil, at i tilfælde af en forskelsbehandling, der hævdes at være udøvet på grund af sagsøgerens russiske ejerkreds, og som af denne grund er blevet behandlet mindre gunstigt end andre franske audiovisuelle medieforetagender (der ikke er underlagt den samme form for kontrol fra en enhed i et tredjeland), er en sådan form for forskellig behandling ikke omfattet af den nævnte bestemmelses anvendelsesområde.

På baggrund af det ovenstående frifandt Retten Rådet.

⁴⁶⁷ Nemlig artikel 29 TEU, for så vidt angår den anfægtede afgørelse, og artikel 215 TEUF, for så vidt angår den anfægtede forordning.

⁴⁶⁸ Artikel 20, stk. 1.

⁴⁶⁹ Artikel 18, stk. 1, TEUF: »Inden for traktaternes anvendelsesområde er enhver forskelsbehandling på grund af nationalitet forbudt, jf. dog de særlige bestemmelser, der er indeholdt i traktaterne.«

2. Syrien

Dom af 18. maj 2022, Foz mod Rådet (T-296/20, [EU:T:2022:298](#))

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger over for Syrien – indefrysning af midler – urigtigt skøn – proportionalitet – ejendomsret – ret til at udøve økonomisk virksomhed – magtfordrejning – begrundelsespligt – ret til forsvar – ret til en retfærdig rettergang – fastlæggelse af opførelseskriterierne«

Amer Foz er en syrisk forretningsmand. Hans navn blev i februar 2020 ⁴⁷⁰ opført på listerne over personer og enheder, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, som Rådet for Den Europæiske Union har truffet over for Den Syriske Arabiske Republik, og blev derefter opretholdt dér i maj 2020 og maj 2021 ⁴⁷¹. Han var blevet opført på listerne som en førende forretningsmand med personlige og familiemæssige forretningsinteresser og -aktiviteter i mange sektorer i den syriske økonomi, der drog økonomisk fordel af adgangen til kommercielle muligheder og støttede det syriske regime, samtidig med at han var tilknyttet sin bror, Samer Foz, som ligeledes er opført på listerne. I maj 2021 anførte Rådet ligeledes, at Amer Foz udførte en række kommercielle projekter med sin bror, bl.a. inden for sektoren for produktion af kabler og solenergi, og at de to brødre udøvede forskellige aktiviteter med Den Islamiske Stat i Irak og Levanten (herefter »ISIL«) på vegne af det syriske regime, herunder levering af våben og ammunition i bytte for olie og hvede.

Amer Foz' navn var blevet opført på de omhandlede lister på grundlag af tre kriterier, nemlig kriteriet om fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien, kriteriet om tilknytning til det syriske regime og kriteriet om tilknytning til en person eller enhed, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger ⁴⁷².

Retten frifandt Rådet i det annulationssøgsmål, som Amer Foz havde anlagt til prøvelse af de retsakter, hvorved hans navn blev opført på de omtvistede lister (herefter »de oprindelige retsakter«, »opretholdelsesretsakterne af 2020« og »opretholdelsesretsakterne af 2021«), og præciserede kriterierne vedrørende nævnte opførelse i tilfælde af Rådets samtidige anvendelse af forskellige opførelseskriterier. I denne sammenhæng præciserede Retten bl.a. rækkevidden af kriteriet om tilknytning til en anden person eller enhed, der allerede er omfattet af restriktive foranstaltninger. Retten undersøgte ligeledes – for første gang – betingelsen om, at der skal foreligge tilstrækkelige oplysninger, som viser, at de personer, der er opført på listerne, ikke udgør en reel risiko for omgåelse af de vedtagne foranstaltninger. Hvis denne betingelse er opfyldt, opretholdes en person, der har

⁴⁷⁰ Rådets gennemførelsesafgørelse (FUSP) 2020/212 af 17.2.2020 om gennemførelse af afgørelse 2013/255/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2020, L 43 I, s. 6) og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2020/211 af 17.2.2020 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT 2020, L 43 I, s. 1).

⁴⁷¹ Rådets afgørelse (FUSP) 2020/719 af 28.5.2020 om ændring af afgørelse 2013/255/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2020, L 168, s. 66) og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2020/716 af 28.5.2020 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT 2020, L 168, s. 1); Rådets afgørelse (FUSP) 2021/855 af 27.5.2021 om ændring af afgørelse 2013/255/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2021, L 188, s. 90) og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2021/848 af 27.5.2021 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT 2021, L 188, s. 18).

⁴⁷² Begrundelsen var på den ene side baseret på kriteriet om en indflydelsesrig forretningsmand, der opererer i Syrien, som defineret i artikel 27, stk. 2, litra a), og artikel 28 i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836, og i artikel 15, stk. 1a, litra a), i forordning nr. 36/2012, som ændret ved forordning 2015/1828, på den anden side, kriteriet om tilknytning til det syriske regime som defineret i artikel 27, stk. 1, og artikel 28 i nævnte afgørelse og i artikel 15, stk. 1, litra a), i nævnte forordning, og endelig kriteriet om tilknytning til en person eller enhed, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger som defineret i artikel 27, stk. 2, sidste punktum, og artikel 28 i afgørelse 2013/255 og i artikel 15, stk. 1a, sidste punktum, i forordning nr. 36/2012.

tilknytning til en anden person eller enhed, som er omfattet af restriktive foranstaltninger, ikke på de nævnte lister.

Retten bemærkninger

Retten bemærkede for det første, at for den samme person kan flere opførelsesgrunde overlappe, samtidig med, at opførelsen i en sådan situation baserer sig på forskellige kriterier. Ved analog anvendelse af dommen i sagen *Kaddour mod Rådet*⁴⁷³ kan en person ved de samme aktiviteter kvalificeres som fremtrædende erhvervskvinde eller -mand, der driver virksomhed i Syrien, og anses for tilknyttet, bl.a. forretningsmæssigt, til en anden person, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger. Denne person kan ligeledes være tilknyttet det syriske regime og af samme grunde være tilknyttet en person, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger.

Hvad dernæst angik kriteriet om Amer Foz' tilknytning til en person eller enhed, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger⁴⁷⁴, bemærkede Retten, at Amer Foz' bror blev opført på grund af sin status som fremtrædende forretningsmand, der driver virksomhed i Syrien, og på grund af sin tilknytning til det syriske regime. Da sidstnævnte ikke for Retten havde godtgjort⁴⁷⁵, at de foranstaltninger, der var vedtaget over for ham, skulle annulleres, var disse retsakter omfattet af formodningen for, at retsakter, der udstedes af Unionens institutioner, er lovlige, og disse retsakter fortsætter således med at afføde retsvirkninger, så længe de ikke er blevet trukket tilbage, annulleret eller erklæret ugyldige. Idet Rådet ikke havde gjort gældende, at tilhørsforholdet til Foz-familien var et selvstændigt opførelseskriterium til forskel fra tilknytningen til familierne Al-Assad eller Makhoulouf i henhold til afgørelse 2013/255, fandt Retten, at eksistensen af denne broderskabstilknytning skulle undersøges som en faktisk omstændighed – navnlig i forbindelse med undersøgelsen af den forretningsmæssige tilknytning, der var mellem Amer og Samer Foz.

Retten fastslog i denne henseende, at Rådet havde fremlagt en række tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier med hensyn til forbindelserne mellem Amer og Samer Foz inden for rammerne af de nævnte forretningsforbindelser; for så vidt angår tidspunktet for vedtagelsen af de oprindelige retsakter var dette tilfældet dels gennem familievirksomheden Aman Holding, dels gennem selskabet ASM International General Trading, for så vidt angår opretholdelsesretsakterne af 2020 var dette tilfældet gennem den nævnte familievirksomhed, og endelig for så vidt angår opretholdelsesretsakterne af 2021 var dette tilfældet, eftersom Amer og Samer Foz udførte aktiviteter med ISIL på vegne af det syriske regime. Tilstedeværelsen af en forretningsmæssige forbindelse mellem de to mænd konkretiserede sig ligeledes ved en form for samordning i forbindelse med forvaltningen af deres aktieporteføljer.

Endelig – i lyset af de relevante bestemmelser i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836 – fastslog Retten, at i betragtning af Samer Foz' privilegerede stilling i den syriske økonomi og hans indflydelse, den nuværende eller tidligere forretningsmæssige tilknytning mellem denne og Amer Foz, den omstændighed, at de er brødre, betydningen af den familievirksomhed, hvori de ejede andele og har bestridt stillinger med ansvar, samt den omstændighed, at det ikke var muligt at afvise en eventuel samordning mellem Amer Foz og dennes bror med henblik på at afhænde deres andele i forskellige selskaber, var det rimeligt at antage, at Amer Foz er forbundet med en reel risiko for omgåelse af de restriktive foranstaltninger.

⁴⁷³ Dom af 23.9.2020, *Kaddour mod Rådet* (T-510/18, [EU:T:2020:436](#), præmis 77).

⁴⁷⁴ Artikel 27, stk. 2, og artikel 28, stk. 2, i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836.

⁴⁷⁵ Jf. i denne henseende dom af 24.11.2021, *Foz mod Rådet* (T-258/19, ikke trykt i Sml., [EU:T:2021:820](#)).

3. Den Demokratiske Republik Congo

Dom af 27. april 2022, Ilunga Luyoyo mod Rådet (T-108/21, [EU:T:2022:253](#))

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Den Demokratiske Republik Congo – indefrysning af midler – restriktion vedrørende indrejse på medlemsstaternes område – opretholdelse af sagsøgerens navn på listerne over omfattede personer – bevis for grundlaget for opførelsen og opretholdelsen på listerne – de faktiske og retlige omstændigheder, der lå til grund for vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger, består fortsat«

Stillet over for den forværring af sikkerhedssituation i Den Demokratiske Republik Congo (DRC) og af den politiske situation i dette land i slutningen af 2016 vedtog Rådet den 12. december 2016 afgørelse 2016/2231 og forordning 2016/2230 ⁴⁷⁶ som bl.a. fastsætter indefrysning af midler og økonomiske ressourcer tilhørende personer, der er involveret i handlinger, der krænker retsstatsprincippet i DRC, eller som udgør alvorlige krænkelser af menneskerettighederne.

Navnet på sagsøgeren, Ferdinand Ilunga Luyoyo, blev oprindeligt opført på listerne over de personer, der er omfattet af disse restriktive foranstaltninger, i 2016. Ved afgørelse 2020/2033 og gennemførelsesforordning 2020/2021 ⁴⁷⁷ opretholdt Rådet denne opførelse ⁴⁷⁸ på de nævnte lister med den begrundelse, at han som øverstbefalende for en oprørsbekæmpelsesenhed (LNI) indtil 2017 og øverstbefalende for en enhed med ansvaret for beskyttelse af institutioner og højtstående embedsmænd (UPIHP) indtil december 2019 havde ansvaret for de menneskerettighedskrænkelser, der blev begået af det congolesiske nationale politi (PNC), som havde tyet til en overdreven brug af magt og voldelig undertrykkelse i september 2016 i Kinshasa. Rådet havde tilføjet, at Ferdinand Ilunga Luyoyo havde bevaret sin rang af general og fortsat var aktiv i offentligheden i DRC.

Ferdinand Ilunga Luyoyo foreholdt Rådet, at det havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn, idet han ikke havde varetaget nogen funktion i PNC siden 2019, og idet han ikke længere bestred nogen særlig offentlig stilling. Han gjorde bl.a. gældende, at hans tidligere funktioner ikke kunne begrunde opretholdelsen af hans navn på de omhandlede lister.

Retten gav Ferdinand Ilunga Luyoyo medhold i det annulationssøgsmål, som han havde anlagt, idet Rådet ikke havde været i stand til at godtgøre grundlaget for opretholdelsen af de restriktive foranstaltninger over for ham, navnlig henset til udviklingen i hans personlige situation siden den oprindelige opførelse af hans navn på de omhandlede lister.

⁴⁷⁶ Rådets afgørelse (FUSP) 2016/2231 af 12.12.2016 om ændring af afgørelse 2010/788/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Den Demokratiske Republik Congo (EUT 2016, L 336 I, s. 7) og Rådets forordning (EU) 2016/2230 af 12.12.2016 om ændring af forordning (EF) nr. 1183/2005 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger over for personer, der handler i strid med våbenembargoen over for Den Demokratiske Republik Congo (EUT 2016, L 336 I, s. 1).

⁴⁷⁷ Rådets afgørelse (FUSP) 2020/2033 af 10.12.2020 om ændring af afgørelse 2010/788/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Den Demokratiske Republik Congo (EUT 2020, L 419, s. 30) og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2020/2021 af 10.12.2020 om gennemførelse af artikel 9 i forordning (EF) nr. 1183/2005 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger over for personer, der handler i strid med våbenembargoen over for Den Demokratiske Republik Congo (EUT 2020, L 419, s. 5), herefter »de anfægtede retsakter«.

⁴⁷⁸ Som det var tilfældet ved tre tidligere lejligheder. Se i den forbindelse dom af 12.2.2020, *Ilunga Luyoyo mod Rådet* (T-166/18, ikke trykt i Sml., [EU:T:2020:50](#)), dom af 3.2.2021, *Ilunga Luyoyo mod Rådet* (T-124/19, ikke trykt i Sml., [EU:T:2021:63](#)) og dom af 15.9.2021, *Ilunga Luyoyo mod Rådet* (T-101/20, ikke trykt i Sml., [EU:T:2021:575](#)).

Retten bemærkninger

Retten bemærkede indledningsvis, at Unionens retsinstanser skal sikre sig, at en afgørelse om indførelse af restriktive foranstaltninger er baseret på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag. For så vidt som det i det tilfælde, hvor den begrundelse, der foreholdes den berørte person, bestrides, er Unionens kompetente myndighed, som skal godtgøre, at der foreligger et grundlag herfor, er det med henblik herpå vigtigt, at de fremlagte oplysninger eller beviser understøtter den begrundelse, som er blevet lagt til grund. Retten bemærkede i denne henseende, at det var ubestridt mellem parterne, at Ferdinand Ilunga Luyoyo ikke længere havde varetaget nogen funktioner i PNC siden december 2019, og at Rådet havde rådets over denne oplysning på det tidspunkt, hvor det foretog en fornyet gennemgang af de omhandlede restriktive foranstaltninger.

Retten bemærkede dernæst, at restriktive foranstaltninger er præventive og pr. definition midlertidige, idet deres gyldighed altid forudsætter, at de faktiske og retlige omstændigheder, der lå til grund for deres vedtagelse, fortsat eksisterer, og at det er nødvendigt at opretholde dem for at realisere målet med dem, hvilket det tilkommer Rådet at vurdere i forbindelse med den periodiske fornyede gennemgang af de nævnte foranstaltninger ved at foretage en opdateret vurdering af situationen og ved at udarbejde en status over deres virkninger.

Retten konstaterede i den foreliggende sag, at Rådet ikke havde påberåbt sig forhold, der kunne godtgøre en forbindelse mellem krænkelse af menneskerettighederne og Ferdinand Ilunga Luyoyo efter december 2019, dvs. næsten et år før vedtagelsen af de anfægtede retsakter, eller godtgøre, at han eventuelt var blevet genindsat i nogen som helst funktion i tilknytning til sikkerhedssituationen i DRC. I øvrigt gjorde den omstændighed, at Ferdinand Ilunga Luyoyo havde bevaret sin rang af general, det ikke i sig selv muligt at lægge til grund, at han var i stand til at have nogen som helst indflydelse på sikkerhedsstyrkerne i DRC. Hvad angår den funktion som formand for Fédération congolaise de boxe (det congolesiske bokseforbund), som Ferdinand Ilunga Luyoyo varetog, var der ingen af de konkrete oplysninger i de artikler, som Rådet havde fremlagt, der kunne underbygge den indflydelse, som indehaveren af denne funktion kunne have på den sikkerhedspolitiske plan i DRC, eller føre til at fastslå, at Ferdinand Ilunga Luyoyo i denne egenskab udøvede yderst politiserede funktioner.

Da Rådet ikke havde fremlagt oplysninger, som var tilstrækkelige til at fastslå, at der stadig bestod en tilstrækkelig forbindelse mellem Ferdinand Ilunga Luyoyo og den sikkerhedssituation, som medførte krænkelse af menneskerettighederne i DRC, skønt han i et betydeligt tidsrum inden vedtagelsen af de anfægtede retsakter ikke længere varetog de forskellige funktioner, som havde begrundet den oprindelige opførelse af hans navn på de omtvistede lister, fastslog Retten ligeledes, at Rådet med henblik på at støtte opretholdelsen af de restriktive foranstaltninger over for Ferdinand Ilunga Luyoyo ikke gyldigt kunne støtte sig på den omstændighed, at han ikke havde taget stilling ved at tage afstand fra det styre, der tidligere havde magten i DRC.

4. Bekæmpelse af terrorisme

Dom af 30. november 2022, Kurdistans Arbejderparti (PKK) mod Rådet (T-148/19 og T-316/14 RENV [EU:T:2022:727](#))

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger mod PKK med henblik på at bekæmpe terrorisme – indefrysning af midler – fælles holdning 2001/931/FUSP – anvendelse på væbnede konflikter – terroristgruppe – faktisk grundlag for afgørelserne om indefrysning af midler – afgørelse truffet af en kompetent myndighed – myndighed i et tredjeland – fornyet gennemgang – proportionalitet – begrundelsespligt – ret til forsvar – ret til en effektiv domstolsbeskyttelse – tilpasning af stævningen«

Kurdistan Workers' Party (PKK) har siden 2002 været opført som en organisation, der er involveret i terrorhandlinger, på de lister over personer eller enheder, der er omfattet af foranstaltninger om indefrysning af midler, som er knyttet som bilag til den fælles holdning 2001/931/FUSP og forordning nr. 2580/2001 ⁴⁷⁹. I de retsakter, som Rådet vedtog i 2014 vedrørende denne organisation, baserede det sig på nationale afgørelser truffet af henholdsvis en britisk myndighed og amerikanske myndigheder, hvortil kom retsafgørelser truffet af de franske domstole fra og med 2015.

Ved dom af 22. april 2021, Rådet mod PKK (sag C-46/19 P) ⁴⁸⁰, ophævede Domstolen Rettens dom af 15. november 2018, PKK mod Rådet (sag T-316/14) ⁴⁸¹, hvorved flere retsakter om opretholdelse af PKK's opførelse på de omtvistede lister, som Rådet for Den Europæiske Union havde vedtaget i perioden 2014-2017 ⁴⁸², var blevet annulleret. Denne sag blev hjemvist til Retten (sag T-316/14 RENV) og forenet med sag T-148/19, PKK mod Rådet, hvori PKK ligeledes nedlagde påstand om annulation af de retsakter, som Rådet havde vedtaget vedrørende PKK i perioden 2019-2020 ⁴⁸³.

Ved sin dom i de to sager har Retten annulleret de forordninger, som Rådet vedtog i 2014, for så vidt angår opretholdelsen af PKK på de omtvistede lister, med den begrundelse, at Rådet havde tilsidesat sin forpligtelse til at foretage en ajourføring af vurderingen af, om risikoen for PKK's involvering i terrorisme fortsat bestod. Hvad angår Rådets senere retsakter har Retten derimod konkluderet, at de anbringender, som sagsøgeren har fremført vedrørende de nationale amerikanske og britiske afgørelser, ikke rejser tvivl om Rådets vurdering, der bl.a. var støttet på en hensyntagen til senere hændelser og omstændigheder med hensyn til denne risikos fortsatte beståen. I denne forbindelse har Retten ligeledes præciseret sin praksis vedrørende rækkevidden af artikel 266 TEUF med hensyn til restriktive foranstaltninger.

Rettens bemærkninger

Retten henviste indledningsvis til principperne for den oprindelige vedtagelse af de restriktive foranstaltninger og Rådets fornyede gennemgang heraf i henhold til fælles holdning 2001/931/FUSP ⁴⁸⁴. Når Unionen ikke har midler til selv at udføre efterforskning, foregår den procedure, der kan føre til vedtagelse af en oprindelig foranstaltning om indefrysning af midler, således på to niveauer: på nationalt niveau, hvor en kompetent national myndighed træffer en

⁴⁷⁹ Rådets fælles holdning 2001/931/FUSP af 27.12.2001 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme (EFT 2001, L 344, s. 93) og Rådets forordning (EF) nr. 2580/2001 af 27.12.2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme (EFT 2001, L 344, s. 70). Disse retsakter er blevet ajourført regelmæssigt.

⁴⁸⁰ Dom af 22.4.2021, **Rådet mod PKK** (C-46/19 P, [EU:T:2021:316](#)).

⁴⁸¹ Dom af 15.11.2018, **PKK mod Rådet** (T-316/14, [EU:T:2018:788](#)).

⁴⁸² Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 125/2014 af 10-198/21 2014 (EUT 2014, L 40, s. 9), Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 790/2014 af 22.7.2014 (EUT 2014, L 217, s. 1), Rådets afgørelse (FUSP) 2015/521 af 26.3.2015 (EUT 2015, L 82, s. 107), Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2015/513 af 26.3.2015 (EUT 2015, L 82, s. 1); Rådets afgørelse (FUSP) 2015/1334 af 31.7.2015 (EUT 2015, L 206, s. 61); Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2015/1325 af 31.7.2015 (EUT 2015, L 206, s. 12); Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2015/2425 af 21.12.2015 (EUT 2015, L 334, s. 1); Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2016/1127 af 12.7.2016 (EUT 2016, L 188, s. 1); Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2017/150 af 27.1.2017 (EUT 2017, L 23, s. 3); Rådets afgørelse (FUSP) 2017/1426 af 4.8.2017 (EUT 2017, L 204, s. 95); Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2017/1420 af 4.8.2017 (EUT 2017, L 204, s. 3).

⁴⁸³ Rådets afgørelse (FUSP) 2019/25 af 8.1.2019 (EUT 2019, L 6, s. 6); Rådets afgørelse (FUSP) 2019/1341 af 8.8.2019 (EUT 2019, L 209, s. 15); Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2019/1337 af 8.8.2019 (EUT 2019, L 209, s. 15); Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2020/19 af 13.1.2020 (EUT 2020, L 8, s. 1); Rådets afgørelse (FUSP) 2020/1132 af 30.7.2020 (EUT 2020, L 247, s. 18); Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2020/1128 af 30.7.2020 (EUT 2020, L 247, s. 1).

⁴⁸⁴ Se artikel 1, stk. 4 og 6, i fælles holdning 2001/931/FUSP.

afgørelse vedrørende den pågældende, og på europæisk niveau, hvor Rådet træffer afgørelse om at opføre den pågældende på den omhandlede liste på grundlag af præcise oplysninger eller forhold, der viser, at der er truffet en sådan afgørelse på nationalt plan. En sådan forudgående afgørelse har til formål at godtgøre, at der foreligger seriøse og troværdige beviser eller indicier for den pågældende persons involvering i terroraktiviteter, som de nævnte nationale myndigheder anser for pålidelige. Det tilkommer følgelig ikke Rådet at undersøge, om de forhold, der blev lagt til grund i de nationale afgørelser om domfældelse, som dannede grundlag for den oprindelige opførelse, er reelle, og om de kan tilskrives organisationen, og genstanden for den bevisbyrde, der påhviler Rådet i denne henseende, er derfor relativt begrænset.

Retten bemærkede dernæst, at der for hver af de anfægtede retsakter skal sondres mellem, om de er baseret på de afgørelser fra de kompetente nationale myndigheder, der har begrundet den oprindelige opførelse af sagsøgeren, eller om de er støttet på disse nationale myndigheders senere afgørelser eller forhold, som Rådet selvstændigt har lagt til grund ⁴⁸⁵. Hvad således angår de forhold, som Rådet kan støtte sig på med henblik på at godtgøre, at risikoen for involvering i terroraktiviteter fortsat består på tidspunktet for den periodiske fornyede gennemgang af de tidligere vedtagne foranstaltninger ⁴⁸⁶, tilkommer det i tilfælde af indsigelse Rådet at godtgøre, at de faktuelle konstateringer i retsakterne om opretholdelse af den omhandlede enhed på listerne er velbegrundede, og Unionens retsinstanser at efterprøve den materielle rigtighed heraf.

Retten bemærkede i øvrigt, at Rådet ligeledes er underlagt begrundelsespligten for så vidt angår såvel de hændelser, der blev lagt til grund i de nationale afgørelser, som blev taget i betragtning på tidspunktet for den oprindelige vedtagelse af de omhandlede retsakter, som de hændelser, der blev lagt til grund i senere nationale afgørelser, eller de hændelser, som Rådet eventuelt selvstændigt tog i betragtning.

Hvad angår kendelsen af 29. marts 2001 fra Det Forenede Kongeriges indenrigsminister, hvorved PKK blev forbudt, bemærkede Retten, at den allerede i sin praksis har anset denne afgørelse for at hidrøre fra en »kompetent myndighed« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i fælles holdning 2001/931/FUSP, idet sidstnævnte ikke udelukker, at der kan tages hensyn til afgørelser hidrørende fra administrative myndigheder, når disse myndigheder kan anses for at være »tilsvarende« judicielle myndigheder, og deres afgørelses faktiske og retlige momenter kan prøves ved domstolene. Afgørelserne fra Det Forenede Kongeriges indenrigsminister kan nemlig indbringes for Proscribed Organisations Appeal Commission (klagenævn for forbudte organisationer) og i givet fald for en appeldomstol.

Efter at have præciseret, at den fælles holdning ikke kræver, at den pågældende kompetente myndigheds afgørelse nødvendigvis skal træffes inden for rammerne af en i snæver forstand strafferetlig proces, fastslog Retten i den foreliggende sag, at kendelsen af 2001 faktisk vedrører bekæmpelse af terrorisme og indgår i en national procedure, der har til formål at pålægge PKK forebyggende eller repressive foranstaltninger. Retten konkluderede, at de anfægtede retsakter overholder de betingelser, der i denne henseende er opstillet i den fælles holdning ⁴⁸⁷.

Retten fandt til gengæld, at det tilkom Rådet at kontrollere den af den kompetente nationale myndighed foretagne vurdering af de faktiske omstændigheder og overensstemmelsen mellem de

⁴⁸⁵ Disse to typer begrundelser er omfattet af forskellige bestemmelser i fælles holdning 2001/931/FUSP, idet førstnævnte er omfattet af artikel 1, stk. 4, i denne holdning og sidstnævnte af artikel 1, stk. 6.

⁴⁸⁶ Se artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931/FUSP.

⁴⁸⁷ Artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931/FUSP.

retsakter, som denne myndighed tog i betragtning, og den definition af terrorhandlinger, der er fastsat i den fælles holdning. Retten fandt i denne henseende den oplysning i Rådets begrundelse for de anfægtede retsakter om, at det havde kontrolleret, at de grunde, der havde haft afgørende betydning for de kompetente nationale myndigheders afgørelser, var omfattet af definitionen af terrorisme i fælles holdning 2001/931/FUSP, tilstrækkelig. Retten præciserede, at denne kontrolforpligtelse udelukkende vedrørte de hændelser, der blev lagt til grund i de afgørelser fra de nationale myndigheder, der lå til grund for den oprindelige opførelse af den pågældende enhed. Når Rådet opretholder en enheds navn på listerne om indefrysning af midler i forbindelse med en periodisk fornyet gennemgang ⁴⁸⁸, skal det nemlig alene godtgøre, at risikoen for, at enheden er involveret i sådanne handlinger, fortsat består.

I forbindelse med denne fornyede gennemgang er Rådet således forpligtet til at kontrollere, om den faktuelle situation med hensyn til den pågældende persons eller enheds involvering i terroraktiviteter har ændret sig siden denne persons eller enheds oprindelige opførelse, og især, om den nationale afgørelse er blevet ophævet eller trukket tilbage på grund af nye forhold eller som følge af en ændring af den kompetente nationale myndigheds vurdering. I denne forbindelse er den omstændighed alene, at den nationale afgørelse, der tjente som grundlag for den oprindelige opførelse, fortsat er gældende, i lyset af den forløbne tid og udviklingen af de faktiske omstændigheder i den konkrete sag ikke tilstrækkelig til at fastslå, at risikoen fortsat består. I en sådan situation er Rådet forpligtet til at støtte opretholdelsen af de restriktive foranstaltninger på en ajourført vurdering af situationen, der godtgør, at risikoen fortsat foreligger. Rådet kan i et sådant tilfælde støtte sig på nyere forhold, der ikke alene hidrører fra nationale afgørelser truffet af kompetente myndigheder, men også fra andre kilder, og dermed på Rådets egne vurderinger.

Retten bemærkede, at Unionens retsinstanser i dette tilfælde for så vidt angår overholdelsen af begrundelsespligten skal efterprøve, om grundene i den begrundelse, der lå til grund for opretholdelsen på listerne om indefrysning af midler, er tilstrækkeligt præcise og konkrete, og, for så vidt angår efterprøvelsen af den materielle lovlighed, om disse grunde er understøttet og er baseret på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag. Uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt disse forhold hidrører fra en national afgørelse truffet af en kompetent myndighed eller fra andre kilder, tilkommer det således i tilfælde af indsigelse Rådet at godtgøre, at de faktuelle konstateringer, der er lagt til grund, er velbegrundede, og Unionens retsinstanser at efterprøve den materielle rigtighed af de pågældende faktiske omstændigheder.

Hvad endelig angår artikel 266 TEUF, som PKK kun havde påberåbt sig i sag T-148/19, hvorefter den institution, fra hvilken en annulleret retsakt hidrører ⁴⁸⁹, har pligt til at gennemføre de til enhver annullationsdoms opfyldelse nødvendige foranstaltninger, bemærkede Retten, at denne forpligtelse indtræder fra tidspunktet for afsigelsen af den omhandlede dom, når denne annullerer en afgørelse, til forskel fra en dom om annulation af en forordning ⁴⁹⁰. På tidspunktet for vedtagelsen af afgørelserne fra 2019 vedrørende PKK skulle Rådet således enten fjerne PKK fra listen eller vedtage en retsakt om genopførelse i overensstemmelse med præmisserne i dom af 15. november 2018 (sag T-316/14). Retten fremhævede, at Unionens retsinstansers annulation uden denne forpligtelse ville miste sin effektive virkning.

⁴⁸⁸ I henhold til artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931/FUSP.

⁴⁸⁹ Artikel 266 TEUF: »Den institution, det organ, det kontor eller det agentur, hvis retsakt er erklæret ugyldig eller hvis undladelse af at handle er blevet erklæret i strid med traktaterne, er forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme Den Europæiske Unions Domstols dom. Denne forpligtelse berører ikke den forpligtelse, der kan følge af anvendelsen af artikel 340, stk. 2, andet afsnit.«

⁴⁹⁰ I henhold til artikel 60, stk. 2, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol har domme, der annullerer forordninger, først virkning efter udløbet af fristen for indgivelse af appel eller efter afslag på appellen.

Retten bemærkede i denne forbindelse, at Rådet i afgørelserne fra 2019 gentog de samme grunde, som det havde anført i de retsakter fra 2015-2017, der var blevet forkastet i dom af 15. november 2018. Selv om Rådet iværksatte appel til prøvelse af denne dom, som ikke har opsættende virkning, kunne en sådan nægtelse fra Rådets side af at drage konsekvenserne af en pådømt sag skade borgernes tillid til, at retsafgørelser overholdes. Da dom af 15. november 2018 (sag T-316/14) imidlertid blev ophævet ved Domstolens dom af 22. april 2021 (sag C-46/19 P), navnlig for så vidt som den selv havde annulleret retsakterne fra 2015-2017, og henset til den tilbagevirkende kraft af Domstolens annulation, fandt Retten, at Rådets tilsidesættelse af sine forpligtelser ikke kunne føre til annulation af afgørelserne fra 2019. Da sagsøgeren ikke desto mindre kan have været af den opfattelse, at organisationen var berettiget til at anlægge et søgsmål i sag T-148/19, tog Retten hensyn til dette forhold i forbindelse med fordelingen af sagsomkostninger mellem parterne.

På baggrund af det ovenstående konkluderede Retten vedrørende Rådets periodiske fornyede gennemgang ⁴⁹¹, at Rådet har tilsidesat sin forpligtelse til at foretage en ajourføring af vurderingen af, om risikoen for PKK's involvering i terrorisme fortsat bestod, i forhold til retsakterne fra 2014. Følgelig annullerede Retten Rådets gennemførelsesforordning nr. 125/2014 og nr. 790/2014 i sag T-316/14 RENV. Hvad derimod angik de senere retsakter fra 2015-2017 og afgørelserne fra 2019 konkluderede Retten, at de anbringender, som sagsøgeren havde fremsat, ikke gjorde det muligt at rejse tvivl om Rådets vurdering af, om der fortsat bestod en risiko for, at PKK var involveret i terrorisme, hvilken vurdering fortsat med rette var støttet på den omstændighed, at kendelsen fra Det Forenede Kongeriges indenrigsminister fortsat var gældende, og alt efter omstændighederne på andre senere hændelser. Derfor frifandt Retten i øvrigt Rådet i sag T-316/14 RENV og i det hele i sag T-148/19.

⁴⁹¹ I henhold til artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931/FUSP.

VI. Økonomisk, social og territorial samhørighed

Dom af 22. juni 2022, Italien mod Kommissionen (T-357/19, [EU:T:2022:385](#))

»EFRU – regionalpolitik – operationelle programmer under målet »Investeringer i vækst og beskæftigelse« i Italien – afgørelse, der godkender EFRU's finansielle bidrag til det store projekt »Stort nationalt projekt om højhastighedsbredbånd – hvide områder« – støttemodtagerens momsudgifter ikke støtteberettigede – artikel 69, stk. 3, litra c), i forordning (EU) nr. 1303/2013 – begrebet »moms, der kan blive tilbagebetalt i henhold til national momslovgivning««

I 2015 vedtog Den Italienske Republik »Italiensk strategi for højhastighedsbredbånd«. Denne strategi omfattede navnlig målet om på italiensk område at sikre høje hastigheder for adgang til internettet. Omfattet heraf var navnlig områder med markedssvigt, hvor netværkene for adgang til næste generation af internettet var ikke-eksisterende, og hvor private operatører ikke havde til hensigt at anvende sådanne netværk i de tre kommende år (herefter »de hvide områder«).

En direkte offentlig intervention på ca. 4 mia. EUR var planlagt⁴⁹² med henblik på at udbrede netværkene for adgang til næste generation af internettet i disse hvide områder.

I 2017 fremsendte de italienske myndigheder en anmodning til Europa-Kommissionen om et finansielt bidrag fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) med henblik på gennemførelse af »Stort nationalt projekt om højhastighedsbredbånd – hvide områder«. Det italienske ministerium for økonomisk udvikling var angivet som modtager af bidraget fra EFRU, mens gennemførelsen af dette projekt skulle påhvile Infratel Italia SpA (herefter »Infratel«), et selskab, som ejes af det italienske ministerium for økonomi og finans. Med henblik på at etablere infrastrukturen for netværket for adgang til internettet og for at sikre vedligeholdelsen og den kommercielle drift heraf valgte Infratel selskabet Open Fiber SpA som koncessionshaver.

Ifølge de italienske myndigheder var merværdiafgiften (momsen) forbundet med udgifterne til opførelse berettiget til finansiering fra EFRU, i det omfang den skulle betales af ministeriet for økonomisk udvikling, uden at dette ministerium kunne opnå tilbagebetaling heraf i henhold til national momslovgivning, eftersom det ikke var momspligtigt og ikke kunne fradrage momsen. Inden for rammerne af faktureringen fremsendte koncessionshaveren fakturaerne for udgifterne i forbindelse med det gennemførte arbejde, inklusive moms, til Infratel, og dette selskab fremsendte derefter fakturaer for de samme beløb, inklusive moms, til ministeriet for økonomisk udvikling. Dette ministerium betalte derefter dels beløbet uden moms af de fakturaer, som Infratel havde fremsendt, dels momsen, direkte til ministeriet for økonomi og finans, efter ordningen om opdelt betaling af moms fastsat i den nationale lovgivning.

⁴⁹² Ved afgørelse C(2016) 3931 final af 30.6.2016 fandt Kommissionen, at denne offentlige finansiering udgjorde statsstøtte, der var forenelig med det indre marked.

Med den anfægtede afgørelse ⁴⁹³ fandt Kommissionen, at momsudgiften vedrørende »Stort nationalt projekt om højhastighedsbånd – hvide områder« ikke var berettiget til det finansielle bidrag fra EFRU. Ifølge Kommissionen udgjorde momsen afholdt af ministeriet for økonomisk udvikling i anledning af gennemførelsen af dette projekt ikke en økonomisk byrde for modtageren, og at det ikke kunne lægges til grund, at den ikke kunne blive tilbagebetalt i henhold til national momslovgivning som omhandlet i artikel 69, stk. 3, litra c), i forordning nr. 1303/2013 ⁴⁹⁴.

Retten gav Den Italienske Republik medhold i det søgsmål, som denne havde anlagt til prøvelse af denne afgørelse.

Denne sag gav Retten anledning til for første gang at fortolke artikel 69, stk. 3, litra c), i forordning nr. 1303/2013, som indeholder en bestemmelse om, at moms principielt er udelukket fra de udgifter, der er berettigede til tilskud fra ESI-fondene, medmindre den ikke kan blive tilbagebetalt »i henhold til national momslovgivning«. Hvad angår adskillige offentlige investeringer, som er berettigede til EU-finansiering, er momsudgiften finansielt udfordrende for de offentlige enheder (i den foreliggende sag udgjorde de samlede momsudgifter mere end 210 mio. EUR, herunder 125 mio. EUR, som kunne finansieres af EFRU).

Retten bemærkninger

Retten fastslog for det første, at artikel 69, stk. 3, litra c), i forordning nr. 1303/2013 ved at fastsætte, at momsen ikke udgør en udgift, der er berettiget til støtte fra ESI-fondene, som navnlig har karakter af et tilskud, medmindre denne moms ikke kan blive tilbagebetalt i henhold til national momslovgivning, sikrer, at mekanismerne for økonomisk, social og territorial samhørighed indført ved denne forordning fungerer korrekt.

Dels medfører medtagelsen af momsen i de udgifter, som er berettigede til et tilskud fra ESI-fondene, en uberettiget berigelse for modtageren af dette tilskud, hvis modtageren, efter at have betalt momsen på den tilskudsberettigede levering af varer eller tjenesteydelser, var i stand til at opnå tilbagebetaling af denne moms i henhold til national momslovgivning. Dels bevirker udelukkelsen af momsen fra de udgifter, som er tilskudsberettigede, når denne afgift ikke kan blive tilbagebetalt, at den del af finansieringen, som påhviler modtageren af ESI-midlerne, forhøjes og derfor kan være til hinder for gennemførelsen af operationer.

Retten fastslog for det første, at artikel 69, stk. 3, litra c), i forordning nr. 1303/2013 ved at fastsætte, at momsen ikke udgør en udgift, der er berettiget til støtte fra ESI-fondene, som navnlig har karakter af et tilskud, medmindre denne moms ikke kan blive tilbagebetalt i henhold til national

⁴⁹³ Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2019) 2652 final af 3.4.2019 om godkendelse af det finansielle bidrag til det store projekt »Stort nationalt projekt for meget hurtigt bredbånd - hvide områder«, udvalgt inden for rammerne af de operationelle programmer »POR Abruzzo ESF 2014-2020«, »Basilicata«, »POR Calabria ESF«, »Campania«, »POR Emilia Romagna FESR«, »POR Lazio FESR«, »POR Liguria FESR«, »POR Lombardia FESR«, »POR Marche FESR 2014-2020« og »POR Piemonte FESR«, »POR Puglia FESR-FSE«, »POR Sardegna FESR«, »Sicilia«, »Toscana«, »POR Umbria FESR«, »POR Veneto FESR 2014-2020« og »Enterprise and Competitiveness« i Italien.

⁴⁹⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17.12.2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Fond for Maritime Anliggender og Fiskeri, om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Fond for Maritime Anliggender og Fiskeri og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT 2013, L 347, s. 320). Forordning nr. 1303/2013 fastsætter med virkning fra den 1.1.2014 de fælles regler for de europæiske struktur- og investeringsfonde (herefter »ESI-fondene«), som EFRU er en del af, og de generelle bestemmelser, der gælder for EFRU.

momslovgivning, sikrer, at mekanismerne for økonomisk, social og territorial samhørighed indført ved denne forordning fungerer korrekt ⁴⁹⁵.

Endvidere præciserede Retten, at udtrykket »moms, der kan blive tilbagebetalt i henhold til national momslovgivning«, nødvendigvis omfatter fradragsberettiget moms, uden imidlertid at være begrænset til alene at omfatte dette tilfælde, idet andre muligheder for tilbagebetaling fastsat i national ret på momsområdet også vil kunne være til hinder for en hensyntagen til moms i forbindelse med bidrag fra ESI-fondene.

Endelig fastslog Retten ved at basere sig på en kontekstuel fortolkning og retspraksis samt på den tidligere lovgivnings tilblivelseshistorie, som danner baggrunden for forordning nr. 1303/2013 ⁴⁹⁶, at modtageren af bidraget fra EFRU er den enhed eller person, fra hvis synsvinkel det skal vurderes, om momsen kan blive tilbagebetalt.

Heraf følger, at hvis den moms, som skal betales på grund af gennemførelsen af en operation støttet af en ESI-fond, reelt og endeligt bæres af modtageren af dette tilskud, og hvis momsen kan blive tilbagebetalt til denne i henhold til national momslovgivning, kan den nævnte moms ikke medregnes i de udgifter, som er berettigede til dette tilskud.

Henset til disse betragtninger fastslog Domstolen, at Kommissionens begrundelser, som den anfægtede afgørelse er baseret på, ikke kunne begrunde, at momsen vedrørende udgifterne til gennemførelsen af »Stort national projekt om højhastighedsbredbånd – hvide områder« ikke i den anfægtede afgørelse blev medregnet i de udgifter, som er berettigede til bidrag fra ESI-fondene.

Retten fastslog således for det første, at med henblik på gennemførelsen af »Stort national projekt om højhastighedsbredbånd – hvide områder« havde ministeriet for økonomisk udvikling egenskab af støttemodtager som omhandlet i forordning nr. 1303/2013, og at dette ministerium skulle bære momsbyrden vedrørende udgifterne til opførelse af netværket for adgang til internettet via højhastighedsbredbånd.

Retten fandt dernæst, at den begrundelse, hvorefter dette ministeriums betaling af moms til et andet ministerium, i den foreliggende sag ministeriet for økonomi og finans, ikke kunne anses for en udgift afholdt af en stats centraladministration, ikke kunne tiltrædes, bl.a. fordi en sådan begrundelse bevirker en systematisk udelukkelse af momsen fra udgifter, som er berettigede til bidrag fra EFRU, når modtageren er en medlemsstats centraladministration, såsom et ministerielt departement, hvilket indebærer en tilsidesættelse af artikel 2, nr. 10), i forordning nr. 1303/2013 ⁴⁹⁷.

For det andet fastslog Retten, at den anden begrundelse i den anfægtede afgørelse, som i det væsentlige vedrørte den omstændighed, at momsbyrden ikke skulle være båret af ministeriet for økonomisk udvikling, men af Infratel i dette selskabs egenskab af internt selskab (in house-selskab), idet dette selskab dernæst kunne opnå tilbagebetaling af momsen ved at fradrage den, var ulovlig.

⁴⁹⁵ I modsætning til de tidligere gældende bestemmelser, inden for rammerne af hvilke momsen var udelukket fra EU-fondene, når den på en eller anden måde kunne tilbagebetales (jf. i denne retning domme af 20.9.2012, *Ungarn mod Kommissionen*, T-89/10, ikke trykt i Sml., [EU:T:2012:451](#), og *Ungarn mod Kommissionen*, T-407/10, ikke trykt i Sml., [EU:T:2012:453](#)).

⁴⁹⁶ Navnlig Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1080/2006 af 5.7.2006 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1783/1999 (EUT 2006, L 210, s. 1).

⁴⁹⁷ I henhold til denne bestemmelse omfatter begrebet »modtager« offentlige organer, uanset om disse organer hører under en medlemsstats centraladministration eller har en selvstændig og uafhængig juridisk personlighed i forhold til den stat, som de tilhører.

Retten konstaterede, ud over at begreberne »intern transaktion« og »internt selskab« ikke er foreskrevet i momsdirektivet ⁴⁹⁸, navnlig, at medlemsstaternes mulighed for i henhold til dette direktivs artikel 11 at anse personer, der er nært knyttet til hinanden, for at være én enkelt afgiftspligtig person, ikke var blevet gennemført i italiensk lovgivning hvad angår enheder såsom ministeriet for økonomisk udvikling og Infratel, som udgjorde to adskilte juridiske enheder.

Retten fandt for det tredje og sidste hvad angår den tredje begrundelse i den anfægtede afgørelse, at den omstændighed alene, at de koncessionsafgifter i forbindelse med netværket for adgang til internettet via højhastighedsbredbånd, som blev betalt af koncessionshaveren til Infratel, var underlagt moms, forblev uden betydning for det forhold, at ministeret for økonomisk udvikling var reelt og endeligt ansvarlig for momsudgiften vedrørende gennemførelsen af det pågældende projekt. Retten bemærkede i denne henseende, at det ikke fremgik af sagsakterne, at ministeren for økonomisk udvikling, indirekte, i henhold til national momslovgivning, kunne opnå en, eventuelt kun delvis, tilbagebetaling af den moms, som koncessionshaveren skulle betale af koncessionsafgifterne under fasen med drift af netværket for adgang til internettet via højhastighedsbredbånd, således at dette ministerium kunne anses for ikke at bære den reelle og endelige momsbyrde.

⁴⁹⁸ Rådets direktiv 2006/112/EF af 28.11.2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT 2006, L 347, s. 1).

VII. Beskyttelse af personoplysninger

Dom af 27. april 2022, Veen mod Europol (T-436/21, [EU:T:2022:261](#))

»Ansvar uden for kontraktforhold – samarbejde mellem medlemsstaternes politimyndigheder og andre retshåndhævende myndigheder – bekæmpelse af kriminalitet – videregivelse af oplysninger fra Europol til en medlemsstat – angivelig ulovlig behandling af oplysninger – forordning (EU) 2016/794 – artikel 50, stk. 1 – ikke-økonomisk skade«

I forbindelse med en efterforskning, der fulgte efter en beslaglæggelse på 1,5 ton metamfetamin, anmodede det slovakiske politi om bistand fra Europol ⁴⁹⁹ og oplyste bl.a. til Europol, at sagsøgeren var mistænkt for at være involveret i handelen med dette stof.

På grundlag af oplysninger fremsendt af medlemsstaterne udarbejdede Europol en rapport, der kun blev videregivet til Frankrig, Nederlandene, Slovakiet og USA. Det fremgår af rapporten, at sagsøgeren havde været indblandet i flere nederlandske efterforskninger og havde været genstand for en indberetning inden for rammerne af efterforskninger i Sverige og Polen.

Sagsøgeren gjorde gældende, at han havde lidt skade som følge af den ukorrekte og ikke-beviste angivelse af oplysningen om, at han skulle have været genstand for efterforskninger i Sverige og Polen. På grundlag af Europolforordningen ⁵⁰⁰ anlagde sagsøgeren sag ved Retten med påstand om erstatning for den ikke-økonomiske skade, som han angiveligt havde lidt som følge af denne angivelige ulovlige behandling af personoplysninger, som Europol havde foretaget.

Retten frifandt Europol og anvendte for første gang den specifikke og selvstændige ordning for beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med Euopols handlinger.

Retdens bemærkninger

Retten bemærkede indledningsvis, at angivelsen i en rapport fra Europol af personlige oplysninger vedrørende en person ikke sig selv kan udgøre en ulovlighed, der kan medføre, at agenturet ifalder ansvar. Europol har nemlig bl.a. til opgave at indsamle, opbevare, behandle, analysere og udveksle oplysninger, herunder kriminalefterretninger, samt uden ophold at give medlemsstaterne meddelelse om alle oplysninger og indbyrdes forbindelser mellem strafbare handlinger, der vedrører dem.

Med henblik herpå giver Europolforordningen agenturet mulighed for at behandle oplysninger, herunder personoplysninger, bl.a. ved at foretage krydstjek med henblik på at finde sammenhænge mellem oplysninger om forskellige kategorier af personer ⁵⁰¹. Europol skal dog overholde de i denne forordning fastsatte databeskyttelsesgarantier ⁵⁰². Denne beskyttelse har en selvstændig karakter, der er tilpasset den specifikke karakter af behandling af personoplysninger i forbindelse med retshåndhævelse.

⁴⁹⁹ Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde.

⁵⁰⁰ Artikel 50, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/794 af 11.5.2016 om Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol) og om erstatning og ophævelse af Rådets afgørelse 2009/371/RIA, 2009/934/RIA, 2009/935/RIA, 2009/936/RIA og 2009/968/RIA (EUT 2016, L 135, s. 53).

⁵⁰¹ Artikel 18, stk. 1 og 2, i Europolforordningen.

⁵⁰² I henhold til artikel 18, stk. 4, i Europolforordningen.

Inden for denne ramme præciserer Europolforordningen ansvarsfordelingen på området for beskyttelse af personoplysninger mellem navnlig Europol og medlemsstaterne⁵⁰³. Europol har således bl.a. ansvaret for overholdelsen af de generelle principper om databeskyttelse, med undtagelse af kravet om, at disse oplysninger skal være korrekte og ajourførte, samt ansvaret for alle de databehandlingsoperationer, som det foretager. Medlemsstaterne er for deres vedkommende ansvarlige for kvaliteten af de personoplysninger, som de meddeler Europol, og for lovligheden af deres videregivelse.

Selv hvis det antages, at de nævnte oplysninger er urigtige, kan Europol ikke holdes ansvarlig for, at de oplysninger, der er fremsendt af en medlemsstat, eventuelt er ukorrekte.

Retten bemærkede dernæst, at Europol ikke er forpligtet til at indhente en forudgående tilladelse fra en dommer eller en uafhængig administrativ myndighed forud for enhver behandling af personoplysninger, og heller ikke er forpligtet til at høre enhver person forud for angivelse af sådanne oplysninger vedrørende den pågældende i en rapport. At pålægge Europol sidstnævnte forpligtelse kunne underminere den effektive virkning af Europolforordningen og politi- og retshåndhævende myndigheders indsats.

Hvad endelig angår anbringendet om tilsidesættelse af artikel 7 og 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder⁵⁰⁴ vedrørende respekt for privatliv og familieliv og beskyttelsen af personoplysninger bemærkede Retten, at chartrets artikel 52, stk. 1, vedrørende rækkevidden af de sikrede rettigheder fastsætter, at den lovgivning, som indebærer en foranstaltning, der tillader et indgreb i disse rettigheder, skal fastsætte klare og præcise regler, der regulerer rækkevidden og anvendelsen af den pågældende foranstaltning, og som opstiller mindstekrav.

Europolforordningen er blevet udarbejdet med henblik på bl.a. at sikre respekten af retten til beskyttelse af personoplysninger og retten til respekt for privatliv, samtidig med, at forordningen forfølger målet om en effektiv bekæmpelse af grov kriminalitet, der berører flere medlemsstater. Inden for disse rammer har EU-lovgiver udarbejdet klare og præcise regler vedrørende rækkevidden af de beføjelser, der er tillagt Europol, fastsat mindstekrav til Europols aktiviteter vedrørende beskyttelsen af personoplysninger og indført uafhængige, gennemsigtige og ansvarlige tilsynsstrukturer.

Eftersom sagsøgeren ikke havde godtgjort, at Europol havde tilsidesat de forpligtelser, der påhvilede agenturet, kunne der ikke fastslås en tilsidesættelse af chartrets artikel 7 og 8.

⁵⁰³ Artikel 38, stk. 2, 4, 5 og 7, i Europolforordningen.

⁵⁰⁴ Herefter »chartret«.

VIII. Folkesundhed

Dom af 27. april 2022, Roos m.fl. mod Parlamentet (T-710/21, T-722/21 og T-723/21, [EU:T:2022:262](#))

»Folkesundhed – krav om at fremvise et gyldigt digitalt covid-19-certifikat fra Unionen for at få adgang til Parlamentets bygninger – hjemmel – medlemmernes frihed og uafhængighed – pligt til at sikre sundheden hos de ansatte i Unionens tjeneste – parlamentarisk immunitet – behandling af personoplysninger – ret til respekt for privatlivet – ret til respekt for den fysiske integritet – ret til sikkerhed – ligebehandling – proportionalitet«

Den 27. oktober 2021 indførte Europa-Parlamentets Præsidium ekstraordinære sundheds- og sikkerhedsregler for adgang til Parlamentets bygninger på dets tre arbejdssteder (Bruxelles, Strasbourg og Luxembourg). Denne afgørelse havde i det væsentlige til formål at gøre adgangen til de nævnte bygninger betinget af fremvisning af et digitalt covid-19-vaccinations-, test- eller restitutionscertifikat ⁵⁰⁵ eller et tilsvarende certifikat ⁵⁰⁶ for en periode, der oprindeligt strakte sig indtil den 31. januar 2022. Sagsøgerne, der alle var medlemmer af Europa-Parlamentet, havde anlagt sag ved Den Europæiske Unions Ret med påstand om annullation heraf.

Retten, der traf afgørelse i udvidet afdeling, undersøgte for første gang lovligheden af visse restriktioner, som EU-institutionerne havde pålagt i forbindelse med covid-19-pandemien med henblik på at beskytte bl.a. deres personales sundhed. Retten frifandt Europa-Parlamentet i de søgsmål, der var blevet anlagt af medlemmerne af Europa-Parlamentet, og fastslog, at Parlamentet kan pålægge dem at fremvise et gyldigt covidcertifikat for at få adgang til dets bygninger.

Retten bemærkninger

Retten fastslog for det første, at Parlamentet ikke havde brug for en udtrykkelig bemyndigelse fra EU-lovgiver med henblik på at vedtage den anfægtede afgørelse. For så vidt som denne afgørelse tilsigter at begrænse adgangen til Parlamentets bygninger til de personer alene, der er i besiddelse af et gyldigt covidcertifikat, henhører den nemlig under Parlamentets interne organisationsbeføjelse ⁵⁰⁷ og kan kun finde anvendelse i Parlamentets lokaler. Den kan desuden fastlægge elementer i behandlingen af personoplysninger, eftersom den udgør en »lov« ⁵⁰⁸, idet dette begreb ikke er begrænset til de lovtekster, der vedtages efter en parlamentarisk debat.

For det andet fastslog Retten, at den anfægtede afgørelse ikke udgjorde et uforholdsmæssigt eller urimeligt indgreb i den frie og uafhængige udøvelse af mandatet som medlem. Retten anerkendte, at denne afgørelse, for så vidt som den pålagde medlemmerne en supplerende betingelse for at få adgang til Parlamentets bygninger, ganske vist udgjorde et indgreb i den frie og uafhængige udøvelse af deres mandat. Den nævnte afgørelse forfulgte imidlertid et legitimt formål, med hvilket det tilsigtedes at skabe balance mellem to konkurrerende interesser i en pandemisammenhæng, nemlig

⁵⁰⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953 af 14.6.2021 om en ramme for udstedelse, verifikation og godkendelse af interoperable COVID-19-certifikater for vaccination, testning og genindsættelse (digitalt COVID-certifikat) for at lette den frie bevægelighed under COVID-19-pandemien (EUT 2021, L 211, s. 1).

⁵⁰⁶ I henhold til artikel 8 i forordning 2021/953 (»COVID-19-certifikater og andre dokumenter udstedt af et tredjeland«).

⁵⁰⁷ I henhold til artikel 25, stk. 2, i Europa-Parlamentets forretningsorden, som i sig selv er baseret på artikel 232 TEUF.

⁵⁰⁸ I henhold til artikel 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

videreførelsen af Parlamentets aktiviteter og sundheden for de personer, der befinder sig i Parlamentets bygninger.

Hvad angår den påståede tilsidesættelse af de immuniteter, der er tillagt medlemmerne, bemærkede Retten, at det hverken fremgår af protokollen vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter ⁵⁰⁹ eller af Parlamentets forretningsorden, at Parlamentet ikke kunne vedtage de pågældende foranstaltninger vedrørende intern organisation. Tværtimod er det i den nævnte forretningsorden udtrykkeligt fastsat, at medlemmernes ret til aktivt at deltage i arbejdet i Parlamentet udøves inden for rammerne af bestemmelserne i forretningsordenen ⁵¹⁰.

For det tredje fastslog Retten, at den behandling af personoplysninger, som Parlamentet havde foretaget i medfør af den anfægtede afgørelse, ikke var ulovlig eller urimelig. For det første udgjorde den anfægtede afgørelse, der var blevet vedtaget på grundlag af den interne organisationsbeføjelse, som følger af EUF-traktaten, et retsgrundlag for behandlingen af de i covidcertifikaterne indeholdte oplysninger ⁵¹¹. I denne henseende bemærkede Retten, at den nævnte behandling forfulgte et mål af almen offentlig interesse i Unionen, nemlig beskyttelse af folkesundheden. For det andet var databehandlingen gennemsnitlig og loyal, eftersom Parlamentet forudgående gav de registrerede oplysninger om viderebehandlingen af oplysningerne til et andet formål end det, hvortil de oprindeligt var blevet indsamlet ⁵¹².

For det fjerde fastslog Retten, at den anfægtede afgørelse ikke udgjorde et indgreb eller et uforholdsmæssigt indgreb i retten til fysisk integritet, ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, retten til et frit og velinformeret samtykke til ethvert medicinsk indgreb i kroppen, retten til frihed og endelig retten til respekt for privatlivet og beskyttelse af personoplysninger. Retten fastslog endvidere, at de omhandlede foranstaltninger var nødvendige og passende, henset til den epidemiologiske situation og den videnskabelige viden, der forelå på tidspunktet for foranstaltningernes vedtagelse. Selv om det er korrekt, at hverken vaccination, testning eller restitution gør det muligt fuldstændigt at udelukke overførsel af covid-19, gør pligten til at fremvise et gyldigt covidcertifikat det nemlig på objektiv og ikkediskriminerende vis muligt at nedsætte denne risiko og dermed opfylde formålet om beskyttelse af sundheden.

Retten fastslog i øvrigt, at de omhandlede foranstaltninger ligeledes stod i forhold til det forfulgte formål. Sagsøgerne havde nemlig ikke godtgjort, at der forelå mindre indgribende, men lige så effektive foranstaltninger. Uden de omhandlede foranstaltninger ville en person, der hverken var vaccineret eller blevet rask, og som kunne have været bærer af virussen, således have haft fri adgang til Parlamentets bygninger, samtidig med at den pågældende herved risikerede at smitte andre personer. Desuden tog den anfægtede afgørelse hensyn til den generelle epidemiologiske situation i Europa, men også til Parlamentets særegenheder, navnlig de hyppige internationale rejser, som de personer, der går ind i Parlamentets bygninger, tager på. I øvrigt var de omhandlede foranstaltninger tidsbegrænsede og blev regelmæssigt revideret.

⁵⁰⁹ Protokol nr. 7 om Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter (EUT 2012, C 326, s. 1).

⁵¹⁰ Artikel 5 i Europa-Parlamentets forretningsorden.

⁵¹¹ I overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1725 af 23.10.2018 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af forordning (EF) nr. 45/2001 og afgørelse nr. 1247/2002/EF (EUT 2018, L 295, s. 39).

⁵¹² Omhandlet i artikel 16, stk. 4, i forordning 2018/1725.

Endelig var Retten af den opfattelse, at de praktiske ulemper, der er forbundet med fremvisningen af et gyldigt certifikat, hverken kan veje tungere end beskyttelsen af andre menneskers sundhed eller sidestilles med uforholdsmæssige indgreb i sagsøgernes grundlæggende rettigheder.

Retten anførte imidlertid, at disse foranstaltninger skal revideres regelmæssigt i lyset af sundhedssituationen i Unionen og på Parlamentets tre arbejdssteder, og at de kun kan finde anvendelse, såfremt de ekstraordinære omstændigheder, der begrundet dem, fortsat består.

Dom af 23. november 2022, CWS Powder Coatings mod Kommissionen (T-279/20, T-288/20 og T-283/20, [EU:T:2022:725](#))

»Miljø og beskyttelse af den menneskelige sundhed – forordning (EF) nr. 1272/2008 – klassificering, mærkning og emballering af visse stoffer – forordning (EU) 2020/217 – klassificering af titandioxid i pulverform indeholdende mindst 1% partikler med en diameter på $\leq 10 \mu\text{m}$ – kriterierne for klassificering af et stof som kræftfremkaldende – studierne pålidelighed og acceptabilitet – stof, der har den iboende egenskab, at det kan fremkalde kræft – beregning af partiklers overbelastning af lungerne – åbenbart urigtigt skøn«

Titandioxid er et uorganisk kemisk stof, som bl.a. anvendes i form af et hvidt pigment på grund af dets farvende og dækkende egenskaber i forskellige produkter fra maling til lægemidler og legetøj. I 2016 forelagde den kompetente franske myndighed et forslag for Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) om klassificering af titandioxid som kræftfremkaldende stof⁵¹³. Det følgende år vedtog ECHA's Udvalg for Risikovurdering (herefter »RAC«) en udtalelse, der konkluderede, at titandioxid skulle klassificeres som kræftfremkaldende stof i kategori 2 med faresætningen »H351 (indånding)«.

På grundlag af RAC's udtalelse vedtog Europa-Kommissionen forordning 2020/217⁵¹⁴, hvorved den foretog en harmoniseret klassificering og mærkning af titandioxid, idet den anerkendte, at dette stof mistænkes for at være kræftfremkaldende for mennesker ved indånding i form af et pulver indeholdende mindst 1% partikler med en diameter på $\leq 10 \mu\text{m}$.

Sagsøgerne anlagde i deres egenskab af producenter, importører, downstreambrugere eller leverandører af titandioxid sager ved Retten med påstand om delvis annulation af forordning 2020/217.

Ved dom afsagt i en udvidet afdeling i tre forenede sager⁵¹⁵ annullerede Retten den anfægtede forordning, for så vidt som den vedrører den harmoniserede klassificering og mærkning af titandioxid. Retten udtalte sig i denne forbindelse om hidtil uafklarede spørgsmål om åbenbart urigtige skøn og om tilsidesættelse af de kriterier, der er fastsat for harmoniseret klassificering og mærkning i henhold til forordning nr. 1272/2008, for så vidt angår dels pålideligheden og

⁵¹³ Forslag til harmoniseret klassificering og mærkning i henhold til artikel 37, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1272/2008 af 16.12.2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger, om ændring og ophævelse af direktiv 67/548/EØF og 1999/45/EF samt om ændring af forordning (EF) nr. 1907/2006 (EUT 2008, L 353, s. 1).

⁵¹⁴ Kommissionens delegerede forordning (EU) 2020/217 af 4.10.2019 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1272/2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger med henblik på tilpasning til den tekniske og videnskabelige udvikling og om berigtigelse af denne forordning (EUT 2020, L 44, s. 1, herefter »den anfægtede forordning«).

⁵¹⁵ Forenede sager T-279/20, T-288/20 og T-283/20.

acceptabiliteten af det videnskabelige studie, som klassificeringen er baseret på, dels overholdelsen af det i denne forordning fastsatte kriterium for klassificering, hvorefter stoffet skal have den iboende egenskab, at det kan fremkalde kræft⁵¹⁶.

Retten bemærkninger

For det første fastslog Retten, at kravet om, at klassificeringen af et kræftfremkaldende stof skal baseres på pålidelige og acceptable studier, ikke var opfyldt i det foreliggende tilfælde.

Ved at anerkende, at resultaterne af et videnskabeligt studie, hvorpå RAC havde baseret sin udtalelse om klassificering og mærkning af titandioxid, var tilstrækkeligt pålidelige, relevante og egnede til at vurdere dette stofs kræftfremkaldende potentiale, anlagde udvalget nemlig et åbenbart urigtigt skøn. For at kontrollere niveauet for lungeoverbelastningen af titandioxidpartikler i dette videnskabelige studie med henblik på at vurdere carcinogenicitetsfaren anvendte RAC en tæthedsværdi svarende til tætheden af de primære ikke-agglomererede partikler af titandioxid, der til stadighed er højere end tætheden af de agglomererede nanometriske partikler af dette stof. Herved tog RAC imidlertid ikke alle de relevante elementer i betragtning for at beregne lungeoverbelastningen i forbindelse med det omhandlede videnskabelige studie, dvs. kendetegnene for de partikler, der blev testet i studiet, herunder den omstændighed, at disse partikler havde tendens til at agglomerere, samt den omstændighed, at tætheden af de agglomererede partikler var mindre end tætheden af partiklerne, og at disse agglomerater derfor optog mere plads i lungerne. RAC's konklusioner om, at lungeoverbelastningen i forbindelse med det omhandlede videnskabelige studie var acceptabel, fratoges således enhver plausibilitet.

For så vidt som Kommissionen med henblik på den harmoniserede klassificering og mærkning af titandioxid baserede den anfægtede forordning på RAC's udtalelse og således fulgte sidstnævntes konklusion om pålideligheden og acceptabiliteten af resultaterne af det omhandlede videnskabelige studie, som udgjorde et afgørende studie for forslaget om klassificering af titandioxid, anlagde den følgelig det samme åbenbart urigtige skøn som RAC.

For det andet konstaterede Retten, at den anfægtede klassificering og mærkning havde tilsidesat kriteriet om, at klassificeringen af et stof som kræftfremkaldende kun kan omfatte et stof, der har den iboende egenskab, at det kan fremkalde kræft.

Henset til den omstændighed, at den harmoniserede klassificering og mærkning af et stof som kræftfremkaldende i henhold til forordning nr. 1272/2008 kun kan baseres på stoffets iboende egenskaber, som er afgørende for dets iboende evne til at fremkalde kræft, fortolkede Retten i denne forbindelse begrebet »iboende egenskaber«. I denne henseende anførte den, at selv om dette begreb ikke findes i forordning nr. 1272/2008, skal det fortolkes bogstaveligt som betegnelse for »et stofs egne egenskaber«, hvilket bl.a. er i overensstemmelse med formålene med og målet for den harmoniserede klassificering og mærkning i henhold til denne forordning.

Desuden fastslog Retten, at den anfægtede klassificering og mærkning har til formål at identificere og give meddelelse om en fare for carcinogenicitet ved titandioxid, som i RAC's udtalelse betegnes som »ikke-iboende i traditionel forstand«. Den præciserede, at denne »ikke-iboende karakter i traditionel forstand« følger af flere forhold, der både er nævnt i denne udtalelse og i den anfægtede forordning. Carcinogenicitetsfaren er nemlig udelukkende knyttet til visse respirable partikler af titandioxid, der er til stede i bestemte fysiske tilstande, former, størrelser og mængder, den opstår kun under forhold med lungeoverbelastning og svarer til en partikeltoksicitet.

⁵¹⁶ Kriterierne i punkt 3.6.2.2.1 i bilag I til forordning (EF) nr. 1272/2008.

Retten konkluderede derfor, idet den støttede sig på konklusionen i RAC's udtalelse, hvorefter virkningsmekanismen for carcinogenicitet, som dette udvalg har lagt til grund, ikke kunne anses for at være en iboende toksicitet i traditionel forstand, men som noget, der skulle tages i betragtning i forbindelse med den harmoniserede klassificering og mærkning i henhold til forordning nr. 1272/2008, at Kommissionen havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn.

Retten præciserede, at de eksempler på klassificering og mærkning af andre stoffer, der var blevet påberåbt for at sammenligne dem med klassificeringen og mærkningen af titandioxid, kun illustrerer de tilfælde, hvor partiklernes form og størrelse er blevet taget i betragtning, men hvor visse egenskaber, der er specifikke for de disse stoffer, imidlertid har været afgørende for deres klassificering, hvilket ikke var tilfældet i den foreliggende sag.

IX. Energi

Dom af 7. september 2022, BNetzA mod ACER (T-631/19, [EU:T:2022:509](#))

»Energi – indre marked for elektricitet – forordning (EU) 2019/942 – afgørelse truffet af ACER's klagenævn – annulationssøgsmål – retsakt, der ikke kan gøres til genstand for søgsmål – afvisning – ACER's kompetence – artikel 8 i forordning (EF) nr. 713/2009 – artikel 6, stk. 10, i forordning 2019/942 – artikel 9, stk. 12, i forordning (EU) 2015/1222 – anvendelig ret – forordning (EU) 2019/943«

Den 24. juli 2015 vedtog Europa-Kommissionen forordning 2015/1222 om fastsættelse af retningslinjer for kapacitetstildeling og håndtering af kapacitetsbegrænsninger ⁵¹⁷ i elektricitetssektoren. Denne forordning opstiller en række krav vedrørende tildeling af kapacitet på tværs af budområder og håndtering af kapacitetsbegrænsninger på day-ahead- og intraday-markedet, bl.a. fastsættelsen af en fælles koordineret kapacitetsberegningsmetode (herefter »KBM«) for hver af kapacitetsberegningsregionerne (herefter »KBR«) ⁵¹⁸.

I overensstemmelse med denne forordning ⁵¹⁹ forelagde transmissionssystemoperatørerne i KBR Core ⁵²⁰ de nationale regulerende myndigheder i denne region to forslag til godkendelse vedrørende henholdsvis det regionale udkast til day-ahead-KBM og det regionale udkast til intraday-KBM, idet de to forslag var blevet ændret efter anmodning fra de nævnte myndigheder.

Da de regulerende myndigheder ikke havde opnået enstemmighed om godkendelsen af de to ændrede forslag, vedtog Den Europæiske Unions Agentur for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder (ACER) i henhold til samme forordning ⁵²¹ en afgørelse vedrørende day-ahead- og intraday-KBM'erne for KBR Core (herefter »den oprindelige afgørelse«).

I sin egenskab af national regulerende myndighed i Forbundsrepublikken Tyskland påklagede sagsøgeren ⁵²², Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA), den oprindelige afgørelse til ACER's klagenævn (herefter »klagenævnet«). Efter at sagsøgerens klage var blevet afvist, anlagde denne sag ved Retten med principal påstand om annulation af visse bestemmelser i den oprindelige afgørelse og klagenævnets afgørelse og med subsidær påstand om annulation af disse to afgørelser i deres helhed.

I sin dom afviste Rettens Anden Udvidede Afdeling søgsmålet, for så vidt som det var rettet mod den oprindelige afgørelse, og annullerer klagenævnets afgørelse om afvisning af klagen. I denne forbindelse præciserede Retten dels omfanget af ACER's kompetence i forhold til de nationale

⁵¹⁷ Kommissionens forordning (EU) 2015/1222 af 24.7.2015 om fastlæggelse af en retningslinje for kapacitetstildeling og håndtering af kapacitetsbegrænsninger (EUT 2015, L 197, s. 24).

⁵¹⁸ Artikel 20-26, i forordning 2015/1222.

⁵¹⁹ Artikel 9, stk. 7, og artikel 20, stk. 2, i forordning 2015/1222.

⁵²⁰ »KBR CCR« er det geografiske område, der omfatter Belgien, Tjekkiet, Tyskland, Frankrig, Kroatien, Luxembourg, Ungarn, Nederlandene, Østrig, Polen, Rumænien, Slovenien, Slovakiet og Østrig, og som er fastlagt med henblik på kapacitetsberegning i overensstemmelse med artikel 15 i forordning 2015/1222.

⁵²¹ Artikel 9, stk. 12, i forordning 2015/1222.

⁵²² I henhold til artikel 19 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 713/2009 af 13.7.2009 om oprettelse af etagentur for samarbejde mellem energireguleringsmyndigheder (EUT 2009, L 211, s. 1).

regulerende myndigheders kompetence i forbindelse med vedtagelsen af de regionale KBM'er, dels de materielle regler, der finder anvendelse i den foreliggende sag.

Rettens bemærkninger

Indledningsvis afviste Retten sagsøgerens annulationssøgsmål, for så vidt som det var rettet mod den oprindelige afgørelse. Den bemærkede i denne henseende, at et annulationssøgsmål, der er anlagt af fysiske eller juridiske personer med henblik på prøvelse af retsakter vedtaget af ACER, som skal have retsvirkning for dem, skal undersøges på baggrund af de særlige betingelser og vilkår, som er fastsat i retsakten om oprettelse af dette agentur, dvs. forordning 2019/942⁵²³. I henhold til denne forordning kan et søgsmål med påstand om annulation af en afgørelse truffet af ACER, efter at denne afgørelse er blevet påklaget internt, kun anses for at kunne antages til realitetsbehandling, hvis den er rettet mod klagenævnets afgørelse om afvisning af denne interne klage eller, i givet fald, om bekræftelse af den oprindelige afgørelse⁵²⁴. For så vidt som klagenævnets afgørelse er baseret på grundene i den oprindelige afgørelse eller endog bekræfter disse grunde, skal de anbringender og argumenter, der er rettet mod de samme grunde, følgelig anses for at være fuldt ud relevante med henblik på at efterprøve lovligheden af klagenævnets afgørelse.

Efter at have fastslået ovenstående fortsatte Retten i overensstemmelse hermed sin behandling af sagens realitet. Den undersøgte for det første, hvorvidt klagenævnet begik en retlig fejl ved at undlade at fastslå, at ACER med vedtagelsen af den oprindelige afgørelse overskred grænserne for sin kompetence. Med henblik herpå efterprøvede den, om bestemmelserne i forordning 2019/942⁵²⁵ og forordning 2015/1222⁵²⁶, der var i kraft og fandt anvendelse på den dato, hvor klagenævnet vedtog sin afgørelse, bemyndigede ACER til endeligt at vedtage day-ahead- og intraday-KBM'erne for KBR Core. I henhold til disse bestemmelser har ACER således kompetence til at træffe konkrete afgørelser om reguleringsmæssige spørgsmål eller problemer, der påvirker den grænseoverskridende handel eller grænseoverskridende systemsikkerhed, såsom vedtagelsen af day-ahead- og intraday-KBM'er for hver KBR, når de kompetente nationale regulerende myndigheder ikke er nået til enighed, som det er tilfældet i den foreliggende sag. I modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, fremgår det således ikke af de nævnte bestemmelser, at ACER's kompetence er begrænset til de punkter, hvorom de pågældende myndigheder er uenige. Derimod anses de reguleringsmæssige spørgsmål eller problemer, der oprindeligt henhører under de nationale regulerende myndigheders kompetence, hvorefter de kommer under ACER's kompetenceområde⁵²⁷, såfremt disse myndigheder ikke er nået til enighed, for en uadskillelig helhed, som de nationale regulerende myndigheder, og herefter ACER, skal behandle samlet, uden at der sondres mellem de punkter, hvorom der er enighed, og dem, hvorom der er uenighed.

Denne ordlydsfortolkning understøttes af den sammenhæng, hvori disse bestemmelser indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som de udgør en del af. I denne forbindelse fremgår det af

⁵²³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/942 af 5.6.2019 om oprettelse af Den Europæiske Unions Agentur for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder (omarbejdning) (EUT 2019, L 158, s.22, herefter »forordning 2019/942«).

⁵²⁴ 34. betragtning til og artikel 28 og 29 i forordning 2019/942.

⁵²⁵ Artikel 6, stk. 1, i direktiv 2019/942 og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 713/2009.

⁵²⁶ Artikel 9, stk. 12, i forordning 2015/1222.

⁵²⁷ Artikel 6, stk. 10, i forordning 2019/942 og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 713/2009.

begrundelserne til forslagene til henholdsvis forordning 2019/942 og forordning nr. 713/2009⁵²⁸, som tidligere fandt anvendelse, at det var EU-lovgivers klare hensigt at gøre beslutningstagningen om grænseoverskridende anliggender mere effektiv og hurtigere med en styrkelse af ACER's beføjelser til at træffe afgørelse i enkeltsager, samtidig med at de nationale regulerende myndigheders centrale rolle på energitilsynsområdet bevares i overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Det fremgår ligeledes af præamblen til forordning 2019/942⁵²⁹, at ACER blev oprettet for at udfylde de reguleringsmæssige huller på EU-plan og for at medvirke til at sikre effektivt fungerende indre markeder for elektricitet og naturgas.

Formålet med de fortolkede bestemmelser og den sammenhæng, hvori de indgår, samt de særlige omstændigheder i den foreliggende sag bekræfter således, at ACER er bemyndiget til selv at træffe afgørelse om udarbejdelsen af regionale KBM'er, såfremt det ikke er lykkedes de regulerende myndigheder på medlemsstatsplan at træffe en afgørelse i denne henseende, uden at dette berører bevarelsen af den centrale rolle, som de nationale regulerende myndigheder har i kraft af den samstemmende udtalelse fra repræsentantskabet, hvori de er repræsenteret, og uden at ACER's kompetence er begrænset til de konkrete aspekter, hvorom uenigheden mellem de nationale regulerende myndigheder kommer til udtryk. For så vidt som ACER er blevet tillagt egne beføjelser til at træffe afgørelser, for at agenturet uafhængigt og effektivt kan udføre sine reguleringsopgaver, er ACER ligeledes bemyndiget til at ændre transmissionssystemoperatørernes forslag for at sikre, at de er i overensstemmelse med EU's energilovgivning, og kan ikke være bundet af eventuelle punkter, hvorom de kompetente nationale regulerende myndigheder er enige.

Retten fastslog derfor, at klagenævnet ikke begik en retlig fejl ved at undlade af fastslå, at ACER overskred grænserne for sin kompetence, da agenturet i den oprindelige afgørelse traf afgørelse om punkter i day-ahead- og intraday-KBM'erne for KBR Core, hvorom de nationale regulerende myndigheder for denne KBR var nået til enighed.

For det andet efterprøvede Retten, om klagenævnet begik en retlig fejl ved fastlæggelsen af den lovgivning, der fandt anvendelse, idet det ikke kontrollerede lovligheden af de KBM'er, der indgik i ACER's oprindelige afgørelse, i forhold til de krav med hensyn til vedtagelsen af KBM'er, som er fastsat i artikel 14-16 i forordning 2019/943.

Retten bemærkede i denne henseende, at artikel 14-16 regulerer kapacitetsfordelingen på day-ahead- og intraday-markederne for grænseoverskridende handel med elektricitet og således fastsætter de krav, hvortil der skal tages hensyn ved vedtagelsen af day-ahead- og intraday-KBM'er. Endvidere bemærkede den, at en ny retsregel, i princippet, finder anvendelse fra det tidspunkt, hvor den retsakt, hvori den er indeholdt, træder i kraft, og at den, selv om den ikke finder anvendelse på retlige situationer, der er opstået og endeligt fastlagt, mens den tidligere lov var gældende, skal anvendes på disses fremtidige virkninger og på nye retlige situationer. På den dato, hvor den oprindelige afgørelse blev vedtaget, dvs. den 21. februar 2019, var artikel 14-16 i forordning 2019/943 endnu ikke trådt i kraft og fandt heller ikke anvendelse, hvorimod disse bestemmelser – med visse begrænsninger for så vidt angår artikel 16 – var trådt i kraft og fandt anvendelse på datoen for vedtagelsen af klagenævnets afgørelse, dvs. den 11. juli 2019. Såfremt der, som i den foreliggende sag, er indgivet en klage til klagenævnet over en afgørelse truffet af ACER vedrørende day-ahead- og intraday-KBM'er, er det således klagenævnets afgørelse, som bekræfter denne afgørelse, der endeligt fastlægger ACER's holdning til denne metode, efter at klagenævnet har foretaget en fuldstændig undersøgelse af de pågældende faktiske og retlige omstændigheder i lyset af den lovgivning, der var gældende på datoen

⁵²⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 713/2009 af 13.7.2009 om oprettelse af et agentur for samarbejde mellem energireguleringsmyndigheder (EUT 2009, L 211, s. 1).

⁵²⁹ Tiende betragtning til forordning 2019/942, tidligere femte betragtning til forordning nr. 713/2009.

for dets afgørelse. Eftersom artikel 14-16 i forordning 2019/943 allerede fandt anvendelse på denne dato, var klagenævnet følgelig forpligtet til at kontrollere, om de KBM'er, som ACER havde godkendt i den oprindelige afgørelse, var i overensstemmelse med de nye regler i disse artikler.

Det følger heraf, at klagenævnet ved at undlade at kontrollere lovligheden af day-ahead- og intraday-KBM'erne for KBR Core i forhold til kravene i artikel 14-16 i forordning 2019/943 begik en retlig fejl ved fastlæggelsen af den lovgivning, der fandt anvendelse på den dato, hvor de pågældende KBM'er blev endeligt vedtaget.

Følgelig blev klagenævnets afgørelse annulleret.

X. Fælles handelspolitik

Dom af 18. maj 2022, Uzina Metalurgica Moldoveneasca mod Kommissionen (T-245/19, [EU:T:2022:295](#))

»Beskyttelsesforanstaltninger – markedet for jern- og stålprodukter – gennemførelsesforordning (EU) 2019/159 – annullationssøgsmål – søgsmålsinteresse – søgsmålskompetence – formaliteten – ligebehandling – berettiget forventning – princippet om god forvaltningsskik – pligt til at udvise fornøden omhu – trussel om alvorlig skade – åbenbart urigtigt skøn – indledning af en beskyttelsesundersøgelse – Kommissionens kompetence – ret til forsvar«

Som led i Unionens politik for handelsbeskyttelse underkastede Europa-Kommissionen indførslen af visse jern- og stålprodukter med oprindelse i visse tredjelande ⁵³⁰ (herefter »den omhandlede vare«) et forudgående tilsyn. På baggrund af de statistiske data, som indsamledes i dette øjemed, indledte den en beskyttelsesundersøgelse, der førte til, at den vedtog gennemførelsesforordning (EU) 2019/159 ⁵³¹ om indførelse af endelige beskyttelsesforanstaltninger mod denne indførsel i form af toldkontingenter ⁵³².

Uzina Metalurgica Moldoveneasca OAO (herefter »sagsøgeren«), som er etableret i Moldova, og som fremstiller og eksporterer visse kategorier af den omhandlede vare, anlagde sag med påstand om annullation af den anfægtede forordning, for så vidt som den finder anvendelse på sagsøgeren.

Retten fastslog, at dette søgsmål om beskyttelsesforanstaltninger kunne antages til realitetsbehandling, men frifandt Europa-Kommissionen efter at have prøvet, om denne ved at behandle Moldova anderledes end medlemsstaterne i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) havde tilsidesat princippet om forbud mod forskelsbehandling, som er et grundlæggende princip i EU-retten. Retten fortolkede ligeledes for første gang artikel 5, stk. 1, i grundforordningen om beskyttelsesforanstaltninger ⁵³³ for så vidt angår Kommissionens kompetence til at indlede en beskyttelsesundersøgelse på eget initiativ.

Retten bemærkninger

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt søgsmålet kunne antages til realitetsbehandling, forkastede Retten den formalitetsindsigelse, som Kommissionen havde rejst, om, at sagsøgeren ikke havde søgsmålsinteresse og søgsmålskompetence.

⁵³⁰ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/670 af 28.4.2016 om indførelse af forudgående EU-tilsyn af importen af visse jern- og stålprodukter med oprindelse i visse tredjelande (EUT 2016, L 115, s. 37).

⁵³¹ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2019/159 af 31.1.2019 om indførelse af endelige beskyttelsesforanstaltninger mod importen af visse stålprodukter (EUT 2019, L 31, s. 27, herefter »den anfægtede forordning«).

⁵³² I det foreliggende tilfælde fastsatte den anfægtede forordning et særligt toldkontingent pr. land for de lande, der havde en betydelig leverandørinteresse, og et resterende toldkontingent for de øvrige lande, som eksporterede til Unionens område. Lande, der havde en betydelig leverandørinteresse, herunder Moldavien, kunne eksportere inden for rammerne af disse to særskilte systemer, idet de kompetente myndigheder havde pligt til at pålægge en yderligere afgift på 25% på import fra disse lande, hvis de to toldkontingenter var overskredet (herefter »tolden uden for kontingentet«).

⁵³³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/478 af 11.3.2015 om fælles ordninger for indførsel (EUT 2015, L 83, s. 16).

Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren havde søgsmålsinteresse, fandt Retten, at en delvis annullation af den anfægtede forordning ville kunne have retsvirkninger i sig selv og tilføre sagsøgeren en fordel. Det følger nemlig af den mekanisme, som er indført ved den anfægtede forordning, og som består i, at der pålægges en told ud over kontingentet på 25%, hvis toldkontingenterne er opbrugt, at de retsfor skrifter, som udførslen til Unionen af sagsøgerens produkter er omfattet af, er mindre gunstige end dem, som den var omfattet af, før forordningen blev vedtaget.

Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren havde søgsmålskompetence, fastslog Retten, at sagsøgeren var umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede forordning. Med hensyn til, om sagsøgeren var umiddelbart berørt, konstaterede Retten indledningsvis, at den anfægtede forordning skabte direkte virkninger for sagsøgerens retsstilling, idet den i realiteten fastlagde den retlige ramme og betingelserne for sagsøgerens mulighed for at eksportere til Unionen hvad både mængden og priserne angår, eftersom sagsøgerens produkter efterfølgende var omfattet af en kvoteordning og ikke længere kunne bringes i fri omsætning i Unionen, uden at der krævedes tildeling af bestemte mængder eller tilladelse fra Kommissionen. Endvidere overlader den anfægtede forordning ikke medlemsstatens kompetente myndigheder noget skøn ved gennemførelsen af beskyttelsesforanstaltningerne, idet det påhviler de pågældende myndigheder at anvende tolden uden for kontingentet, når toldkontingenterne er opbrugt. Med hensyn til, om sagsøgeren var individuelt berørt, fastslog Retten, at der forelå en række faktiske og retlige omstændigheder, der skabte en særlig situation, som adskilte sagsøgeren fra alle andre erhvervsdrivende, og som viste, at sagsøgeren var individuelt berørt af den anfægtede forordning. Sagsøgeren kunne således for det første anses for at være en del af en lukket kreds, for det andet for at kunne identificeres i den anfægtede forordning, for det tredje for at have deltaget i den undersøgelse, der forberedte indførelsen af beskyttelsesforanstaltningerne, og for det fjerde for at have været den eneste erhvervsdrivende, hvis handelsoplysninger var blevet brugt ved fastsættelsen af toldkontingenterne vedrørende Moldova.

Med hensyn til realiteten forkastede Retten indledningsvis sagsøgerens klagepunkt om, at princippet om forbud mod forskelsbehandling var blevet tilsidesat, fordi Kommissionen ikke havde undtaget Republiken Moldova fra anvendelsen af den anfægtede forordning på samme måde som medlemsstaterne i EØS, skønt Moldova befandt sig i en sammenlignelig situation med hensyn til den tætte integration i unionsmarkedet, de samlede tal for indførslen og den ubetydelige risiko for omlægning af handelsstrømmene. Hvad dette angår forklarede Retten, at spørgsmålet om, hvorvidt situationerne er sammenlignelige, skal vurderes i lyset af den sammenhæng, som udgøres af forbindelserne mellem Unionen og det pågældende tredjeland. Aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og associeringsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Republiken Moldova på den anden side adskiller sig ved deres rækkevidde, deres målsætninger og deres institutionelle mekanismer. Kommissionen kunne derfor ikke kritiseres for at have vurderet, at Moldovas situation ikke var sammenlignelig med de nævnte EØS-medlemsstater.

Dernæst forkastede Retten sagsøgerens klagepunkt om, at artikel 5, stk. 1, i grundforordningen om beskyttelsesforanstaltninger ⁵³⁴, var blevet tilsidesat, fordi Kommissionen havde indledt en beskyttelsesundersøgelse på eget initiativ, skønt det kun er medlemsstaterne, der kan tage initiativ til en sådan undersøgelse. Hvad dette angår fastslog Retten, at sagsøgerens fortolkning af den nævnte bestemmelse, som var ensbetydende med, at undersøgelsen kun kunne indledes, hvis en

⁵³⁴ Artikel 5, stk. 1, i forordningen om grundlæggende beskyttelsesforanstaltninger har følgende ordlyd: »Hvis Kommissionen finder, at der er tilstrækkelige beviser til at berettigg indledningen af en undersøgelse, indleder den en undersøgelse senest en måned efter datoen for modtagelsen af oplysningerne fra en medlemsstat og offentliggør en meddelelse i *Den Europæiske Unions Tidende* [...]«

medlemsstat havde henvendt sig til Kommissionen, ud over at den fremstod inkonsekvent på baggrund af andre bestemmelser i den anfægtede forordning, var uforenelig med systematikken i den ordning, der fastsættes i forordningen. Da der nemlig ikke kan indføres nogen beskyttelsesforanstaltning, uden at der er indledt en forudgående undersøgelse, ville den beføjelse, som Kommissionen er tillagt til at fastsætte beskyttelsesforanstaltninger på eget initiativ, når grundbetingelserne er opfyldt, være begrænset i sine virkninger⁵³⁵. Desuden ville det påvirke selve formålet med tilsynsordningen, hvis undersøgelsen af de data, som indsamles i medfør af ordningen, mistede størstedelen af sin interesse, idet disse data havde givet Kommissionen mulighed for at vurdere, at udviklingen i indførslen af den omhandlede vare kunne gøre det nødvendigt at træffe beskyttelsesforanstaltninger. Retten konkluderede følgelig, at Kommissionen har mulighed for at handle på eget initiativ, når den råder over beviser, som er tilstrækkelige til at begrunde dens foranstaltninger, og at der er fastsat en sådan mulighed inden for rammerne af indledningen af de undersøgelser, som er omhandlet i artikel 5, stk. 1, i grundforordningen om beskyttelsesforanstaltninger.

⁵³⁵ I henhold til artikel 15, stk. 1, i forordningen om grundlæggende beskyttelsesforanstaltninger kan Kommissionen for at beskytte Unionens interesser bl.a. på eget initiativ indføre sådanne foranstaltninger, hvis de væsentlige betingelser er opfyldt.

XI. Økonomisk og monetær politik

1. Enkelt opløsningsmekanisme ⁵³⁶

Dom af 1. juni 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno og SFL mod Afviklingsinstansen (T-481/17, [EU:T:2022:311](#))

»Den Økonomiske og Monetære Union – bankunion – den fælles afviklingsmekanisme for kreditinstitutter og visse investeringsselskaber (SRM) – afviklingsprocedure, der finder anvendelse i tilfælde af, at en enhed er nødlidende eller forventeligt nødlidende – Afviklingsinstansens vedtagelse af en afviklingsordning for Banco Popular Español – annullationssøgsmål – retsakt, der kan gøres til genstand for søgsmål – formaliteten – ret til at blive hørt – ejendomsret – begrundelsespligt – artikel 18, 20 og 24 i forordning (EU) nr. 806/2014«

Dom af 1. juni 2022, Del Valle Ruíz m.fl. mod Kommissionen og Afviklingsinstansen (T-510/17, [EU:T:2022:312](#))

»Den Økonomiske og Monetære Union – bankunion – den fælles afviklingsmekanisme for kreditinstitutter og visse investeringsselskaber (SRM) – afviklingsprocedure, der finder anvendelse i tilfælde af, at en enhed er nødlidende eller forventeligt nødlidende – Afviklingsinstansens vedtagelse af en afviklingsordning for Banco Popular Español – ret til at blive hørt – delegation af beføjelser – ejendomsret – begrundelsespligt – artikel 18 og 20 samt artikel 21, stk. 1, i forordning (EU) nr. 806/2014«

Dom af 1. juni 2022, Eleveté Invest Group m.fl. mod Kommissionen og Afviklingsinstansen (T-523/17, [EU:T:2022:313](#))

»Den Økonomiske og Monetære Union – bankunion – den fælles afviklingsmekanisme for kreditinstitutter og visse investeringsselskaber (SRM) – afviklingsprocedure, der finder anvendelse i tilfælde af, at en enhed er nødlidende eller forventeligt nødlidende – Afviklingsinstansens vedtagelse af en afviklingsordning for Banco Popular Español – ret til at blive hørt – begrundelsespligt – artikel 18 og 20 i forordning (EU) nr. 806/2014 – ansvar uden for kontraktforhold«

Dom af 1. juni 2022, Algebris (UK) og Anchorage Capital Group mod Kommissionen (T-570/17, [EU:T:2022:314](#))

»Den Økonomiske og Monetære Union – bankunion – den fælles afviklingsmekanisme for kreditinstitutter og visse investeringsselskaber (SRM) – afviklingsprocedure, der finder anvendelse i tilfælde af, at en enhed er nødlidende eller forventeligt nødlidende – Afviklingsinstansens vedtagelse af en afviklingsordning for Banco Popular Español – delegation af beføjelser – begrundelsespligt – princippet om god forvaltningsskik – artikel 20 i forordning (EU) nr. 806/2014 – ret til at blive hørt – ejendomsret«

⁵³⁶ Fælles resumé for sagerne: Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno og SFL mod Afviklingsinstansen (sag T-481/17), Del Valle Ruíz m.fl. mod Kommissionen og Afviklingsinstansen (sag T-510/17), Eleveté Invest Group m.fl. mod Kommissionen og Afviklingsinstansen (sag T-523/17), Algebris (UK) og Anchorage Capital Group mod Kommissionen (sag T-570/17) og Aeris Invest mod Kommissionen og Afviklingsinstansen (sag T-628/17).

Dom af 1. juni 2022, Aeris Invest mod Kommissionen og Afviklingsinstansen (T-628/17, [EU:T:2022:315](#))

»Den Økonomiske og Monetære Union – bankunion – den fælles afviklingsmekanisme for kreditinstitutter og visse investeringsselskaber (SRM) – afviklingsprocedure, der finder anvendelse i tilfælde af, at en enhed er nødlidende eller forventeligt nødlidende – Afviklingsinstansens vedtagelse af en afviklingsordning for Banco Popular Español – delegation af beføjelser – ret til at blive hørt – ejendomsret – begrundelsespligt – artikel 14, 18 og 20 i forordning (EU) nr. 806/2014«

Banco Popular Español, SA (herefter »Banco Popular«) var et spansk kreditinstitut underlagt direkte tilsyn af Den Europæiske Centralbank (ECB). Den 7. juni 2017 vedtog Den Fælles Afviklingsinstans (Afviklingsinstansen) en afgørelse vedrørende en afviklingsordning for Banco Popular⁵³⁷ (herefter »afviklingsordningen«). Samme dag vedtog Europa-Kommissionen afgørelse 2017/1246⁵³⁸ om godkendelse af denne afviklingsordning.

Forud for vedtagelsen af afviklingsordningen blev der gennemført en værdiansættelse af Banco Popular, som omfattede to rapporter, der er vedlagt som bilag til afviklingsordningen, nemlig en første værdiansættelse (herefter »værdiansættelse 1«) af 5. juni 2017 og udarbejdet af Afviklingsinstansen og en anden værdiansættelse (herefter »værdiansættelse 2«) af 6. juni 2017 udarbejdet af en uafhængig ekspert. Denne værdiansættelse 2 havde navnlig til formål at vurdere værdien af Banco Populars aktiver og passiver og at fremlægge de elementer, der gjorde det muligt at træffe afgørelsen vedrørende de aktiver og ejerskabsinstrumenter, der skulle overføres, og dem, der gjorde det muligt for Afviklingsinstansen at afgøre, hvad der udgjorde de kommercielle vilkår med henblik på virksomhedssalgsværktøjet. Ligeledes den 6. juni 2017 foretog ECB efter høring af Afviklingsinstansen en vurdering af Banco Populars situation⁵³⁹ som nødlidende eller forventeligt nødlidende, hvori ECB fandt, at Banco Popular, henset til de likviditetsproblemer, som sidstnævnte stod over for, sandsynligvis ikke i nær fremtid ville være i stand til at indfri sin gæld eller andre forpligtelser ved forfald⁵⁴⁰. Samme dag meddelte Banco Populars bestyrelse ECB, at den var nået til den konklusion, at banken var forventeligt nødlidende.

I afviklingsordningen fandt Afviklingsinstansen, at Banco Popular opfyldte betingelserne for vedtagelse af en afviklingsforanstaltning⁵⁴¹, dvs. at banken var nødlidende eller forventeligt nødlidende, at der ikke fandtes andre foranstaltninger, som ville kunne forhindre banken i at blive nødlidende inden for en passende tidshorisont, og at en afviklingsforanstaltning i form af et virksomhedssalgsværktøj⁵⁴² var nødvendigt ud fra almene hensyn. Afviklingsinstansen udøvede sin

⁵³⁷ Afgørelse SRB/EES/2017/08 truffet af Afviklingsinstansens eksekutivmøde den 7.6.2017 om vedtagelse af en afviklingsordning for Banco Popular Español, SA.

⁵³⁸ Kommissionens afgørelse (EU) 2017/1246 af 7.6.2017 om godkendelse af afviklingspakken vedrørende Banco Popular Español, SA (EUT 2017, L 178, s. 15).

⁵³⁹ I medfør af artikel 18, stk. 1, andet afsnit, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 806/2014 af 15.7.2014 om ensartede regler og procedurer for afvikling af kreditinstitutter og visse investeringsselskaber under en fælles afviklingsmekanisme og en fælles bankafviklingsfond og om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 (EUT 2014, L 225, s. 1, herefter »SRM-forordningen«). Artikel 18 i denne forordning vedrører afviklingsproceduren.

⁵⁴⁰ I henhold til artikel 18, stk. 1, litra a), og stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014.

⁵⁴¹ I overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014.

⁵⁴² Artikel 24, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014.

beføjelse til at nedskrive og konvertere Banco Populars kapitalinstrumenter ⁵⁴³ og bestemte, at de nye aktier, der fulgte heraf, skulle overføres til Banco Santander til en pris på 1 EUR.

Søgsmålene er blevet betegnet som »prøvesager«, idet de er repræsentative for ca. 100 sager anlagt af fysiske og juridiske personer, der var indehavere af kapitalinstrumenter i Banco Popular før afviklingen. Med søgsmålene blev der nedlagt påstand om annullation af afviklingsordningen og/eller af afgørelse 2017/1246 samt påstand om erstatning.

Ved de fem domme, der blev afsagt af Tredje Udvidede Afdeling, frifandt Retten de sagsøgte i det hele. De foreliggende sager giver for første gang Retten lejlighed til at udtale sig om lovligheden af en afgørelse om en afviklingsordning vedtaget af Afviklingsinstansen.

Rettens bemærkninger

For det første understregede Retten, at en afviklingsordning, der er vedtaget af Afviklingsinstansen, kan gøres til genstand for et søgsmål, uden at det kræves, at der ligeledes anlægges sag til prøvelse af Kommissionens afgørelse om godkendelse af denne ordning, således at en sådan ordning, når den er godkendt af Kommissionen, har retsvirkninger og udgør en retsakt, der kan gøres til genstand for et selvstændigt annullationssøgsmål.

Hvad for det andet angik omfanget af Rettens prøvelse fastslog Retten, at den, idet de afgørelser, som Afviklingsinstansen skal træffe i forbindelse med en afviklingsprocedure, er baseret på yderst komplekse økonomiske og tekniske vurderinger, udøver en begrænset kontrol. Imidlertid fastslog Retten, at Unionens retsinstanser, selv i tilfælde, der omhandler komplekse vurderinger som den vurdering, der i det foreliggende tilfælde blev foretaget af Afviklingsinstansen, ikke blot skal tage stilling til den materielle nøjagtighed af de beviser, der henvises til, samt oplysningernes troværdighed og sammenhæng, men ligeledes kontrollere, om disse oplysninger udgør alle de relevante oplysninger, som skal tages i betragtning i forbindelse med en vurdering af en kompleks situation, og om disse oplysninger taler til støtte for de heraf dragne konklusioner.

For det tredje undersøgte Retten sagsøgernes argumenter i lyset af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

I første række bemærkede Retten, at selv om det ikke kan udelukkes, at aktionærer og kreditorer i en enhed, der er genstand for en afviklingsforanstaltning, kan påberåbe sig retten til at blive hørt i forbindelse med afviklingsproceduren, kan udøvelsen af denne ret være underlagt begrænsninger. Retten præciserede i denne henseende, at afviklingsproceduren for Banco Popular forfulgte et mål af almen interesse, nemlig målet om at sikre stabiliteten på finansmarkederne, som kan begrunde en begrænsning af retten til at blive hørt. I forbindelse med afviklingsproceduren for Banco Popular udgjorde den omstændighed, at der ikke fandtes bestemmelser om høring af den pågældende enheds aktionærer og kreditorer og den manglende høring af sagsøgerne en begrænsning af retten til at blive hørt, som var begrundet og nødvendig for at opfylde et mål af almen interesse, og som overholdt proportionalitetsprincippet. Sådanne høringer ville nemlig have bragt målene om beskyttelse af de finansielle markeders stabilitet og om kontinuiteten af enhedens kritiske funktioner samt kravene om afviklingsprocedurens hurtighed og effektivitet i fare.

I anden række fastslog Retten hvad angik ejendomsretten bl.a., at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, og at der ikke forelå alternative foranstaltninger, der kunne forhindre denne situation. Afgørelsen om at nedskrive og konvertere Banco Populars egne kapitalinstrumenter i afviklingsordningen udgjorde herefter ikke et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i selve kernen

⁵⁴³ I overensstemmelse med artikel 21 i forordning nr. 806/2014.

af sagsøgernes ejendomsret, men skulle anses for at være en begrænsning af deres ejendomsret, der er begrundet og forholdsmæssig.

I tredje række fremhævede Retten hvad angik retten til aktindsigt, at den omstændighed dels, at Afviklingsinstansen under den administrative procedure, der førte til vedtagelsen af afviklingsordningen, ikke havde fremlagt værdiansættelse 2, dels, at Afviklingsinstansen og Kommissionen ikke havde fremlagt de dokumenter, som de havde baseret sig på, ikke udgjorde en tilsidesættelse af nævnte rettighed. Visse oplysninger, som Afviklingsinstansen var i besiddelse af, og som var indeholdt i afviklingsordningen i værdiansættelse 2 samt i de dokumenter, som Afviklingsinstansen baserede sig på, var nemlig omfattet af tavshedspligten og var fortrolige. Retten fandt herefter, at sagsøgerne efter vedtagelsen af afviklingsordningen ikke havde ret til at få fremsendt alle de sagsakter, som Afviklingsinstansen baserede sig på.

For det fjerde forkastede Retten anbringendet om en ulovlighedsindsigelse, for så vidt som de relevante bestemmelser i SRM-forordningen ⁵⁴⁴ tilsidesætter principperne om delegation af beføjelser, idet den fremhævede, at det er nødvendigt, at en EU-institution, dvs. Kommissionen eller Rådet, godkender afviklingsordningen vedrørende dens skønsmæssige aspekter, for at denne kan få retsvirkninger. EU-lovgiver har således tillagt en institution det retlige og politiske ansvar for at fastlægge Unionens afviklingspolitik og derved undgå en »egentlig ansvarsforskydning« ⁵⁴⁵ uden at have delegeret en selvstændig beføjelse til Afviklingsinstansen.

Hvad for det femte angik værdiansættelse 1 og 2 anførte Retten, at Afviklingsinstansen, henset til situationens hastende karakter, kunne basere sig på værdiansættelse 2 med henblik på vedtagelse af afviklingsordningen. Visse usikkerheder og tilnærmelser er nemlig, henset til de tidsmæssige krav og de disponible oplysninger, uløseligt forbundet med enhver midlertidig værdiansættelse, og de forbehold, der er anført af en ekspert, der foretog denne værdiansættelse, kan ikke betyde, at den ikke var »rimelig, forsigtig og realistisk« ⁵⁴⁶. I øvrigt bemærkede Retten, at værdiansættelse 1, der havde til formål at afgøre, om Banco Popular var nødlidende eller forventelig nødlidende, med henblik på at fastslå, om betingelserne for at iværksætte en afviklingsprocedure eller en nedskrivning eller en konvertering af kapitalinstrumenter var opfyldt, var blevet forældet efter den vurdering af, om Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, som ECB foretog den 6. juni 2017.

For det sjette fandt Retten, at Afviklingsinstansen og Kommissionen ikke havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at antage, at betingelserne i SRM-forordningens artikel 18, stk. 1, for vedtagelse af en afviklingsforanstaltning var opfyldt.

I første række konstaterede Retten, at enhedens insolvens ikke er en betingelse for, at det kan fastslås, at enheden er nødlidende eller forventeligt nødlidende, og følgelig ikke en betingelse for vedtagelsen af en afviklingsordning. Den omstændighed, at en enhed er solvent i forhold til dens balance, indebærer nemlig ikke, at den råder over tilstrækkelige midler, dvs. disponible midler til at indfri dens gæld eller andre forpligtelser, der forfalder. Retten fastslog herefter, at Afviklingsinstansen og Kommissionen ikke anlagde et åbenbart urigtigt skøn, da de fandt, at Banco Popular var nødlidende eller forventelig nødlidende. Retten bemærkede i øvrigt, at afviklingsordningen var gyldigt vedtaget, uanset grundene til, at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende.

⁵⁴⁴ Artikel 18, 21, 22 og 24 i MSU-forordningen.

⁵⁴⁵ I henhold til dom af 13.6.1958, *Meroni mod Den Høje yndighed* (C-9/56, [EU:C:1958:7](#)).

⁵⁴⁶ I henhold til fusionsforordningens artikel 20, stk. 1.

I anden række fandt Retten, at sagsøgerne ikke havde godtgjort eksistensen af alternative foranstaltninger til en afvikling, og at Afviklingsinstansen og Kommissionen ikke havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at antage, at ingen andre foranstaltninger iværksat af den private sektor eller tilsynsforanstaltninger inden for en passende tidshorisont ville kunne forhindre, at Banco Popular blev nødlidende.

I tredje række bemærkede Retten, at Afviklingsinstansen og Kommissionen ikke havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at finde, at afviklingsforanstaltningen var nødvendig og forholdsmæssig, henset til de forfulgte mål af almen interesse.

For det syvende forkastede Retten anbringendet om, at Kommissionen ikke undersøgte afviklingsordningen, inden den godkendte denne, idet Retten fremhævede, at Kommissionen udpeger en repræsentant, der er bemyndiget til at deltage i Afviklingsinstansens eksekutivmøder og plenarmøder, som permanent observatør, og at dens repræsentant har ret til at deltage i forhandlingerne og har adgang til alle dokumenter. Ved at have deltaget i flere møder med Afviklingsinstansen var Kommissionen således blevet inddraget i de forskellige faser, der gik forud for vedtagelsen af afviklingsordningen, og den havde fået kendskab til udkastene til denne ordning og havde deltaget i udarbejdelsen heraf.

For det ottende forkastede Retten anbringendet om tilsidesættelse af den begrundelsespligt, der påhviler Kommissionen. Retten fremhævede, at Kommissionen, da den godkendte afviklingsordningen i afgørelse 2017/1246, med henblik på at begrunde dens vedtagelse kunne begrænse sig til en begrundelse, der markerede dens tilslutning til indholdet af denne afviklingsordning og til de grunde, der var fremført af Afviklingsinstansen.

For det niende forkastede Retten argumenterne om, at salgsproceduren var ulovlig. Retten bekræftede bl.a. lovligheden af Afviklingsinstansens afgørelse om at anmode den nationale afviklingsmyndighed om kun at kontakte de institutter, der havde deltaget i den private salgsprocedure vedrørende Banco Popular. Denne myndighed har ret til navnlig at henvende sig til bestemte potentielle købere ⁵⁴⁷.

For det tiende og sidste udelukkede Retten i det foreliggende tilfælde Afviklingsinstansens og Kommissionens ansvar uden for kontraktforhold. I denne henseende bemærkede Retten, at sagsøgerne ikke havde godtgjort, at Afviklingsinstansen eller Kommissionen havde udvist en ulovlig adfærd. Det blev nemlig ikke godtgjort, at Afviklingsinstansen eller Kommissionen havde videregivet fortrolige oplysninger om gennemførelsen af en afviklingsprocedure for Banco Popular, og følgelig kunne det ikke konstateres, at disse havde tilsidesat fortrolighedsprincippet eller deres tavshedspligt.

Endvidere havde sagsøgerne ikke godtgjort nogen årsagsforbindelse mellem Afviklingsinstansens og Kommissionens ulovlige handlinger, hvis det antages, at disse kunne bevises, og likviditetskrisen i Banco Popular og dermed mellem disse ulovlige handlinger og det påberåbte tab.

⁵⁴⁷ I henhold til artikel 39, stk. 2, andet afsnit, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15.5.2014 om fastlæggelse af en ramme for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Rådets direktiv 82/891/EØF og direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF, 2011/35/EU, 2012/30/EU og 2013/36/EU og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 648/2012 (EUT 2014, L 173, s. 190).

2. Tilsyn med kreditinstitutter

Dom af 22. juni 2022, Anglo Austrian AAB og Belegging-Maatschappij »Far-East« mod ECB (T-797/19, [EU:T:2022:389](#))

»Økonomisk og monetær politik – tilsyn med kreditinstitutter – specifikke tilsynsopgaver overdraget til ECB – afgørelse om inddragelse af et kreditinstituts tilladelse – alvorlig overtrædelse af de nationale gennemførelsesbestemmelser til direktiv 2005/60/EF – proportionalitet – overtrædelse af lovgivningen om ledelse af kreditinstitutter – ret til forsvar – åbenbart urigtigt skøn – ret til en effektiv domstolsbeskyttelse«

Fra 2010 vedtog Österreichische Finanzmarktbehörde (den østrigske tilsynsmyndighed for de finansielle markeder, herefter »FMA«) et stort antal påbud og sanktioner over for AAB Bank, et kreditinstitut etableret i Østrig. På grundlag heraf forelagde FMA Den Europæiske Centralbank (ECB) et udkast til afgørelse, som tog sigte på at inddrage AAB Banks tilladelse til at optage virksomhed som kreditinstitut. Ved sin afgørelse⁵⁴⁸ inddrog ECB denne tilladelse. ECB vurderede i det væsentlige, at AAB Bank, henset til de konstateringer, som FMA havde foretaget som led i udøvelsen af sin tilsynsopgave, og som konstaterede AAB Banks vedvarende og gentagne tilsidesættelse af kravene vedrørende bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terrorisme samt intern ledelse, ikke var egnet til at sikre en forsvarlig risikostyring.

Annulationssøgsmålet til prøvelse af ECB's afgørelse blev forkastet af Rettens Niende Udvidede Afdeling. I sin dom udtalte Retten sig, for første gang, om en inddragelse af et kreditinstituts tilladelse som følge af alvorlige overtrædelser af lovgivningen om bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terrorisme og tilsidesættelse af reglerne om kreditinstitutters ledelse.

Rettens bemærkninger

For det første fastslår Domstolen, at kriterierne for at retfærdiggøre tilbagekaldelse af tilladelsen i henhold til direktiv 2013/36⁵⁴⁹, som er gennemført i national ret, var opfyldt i den foreliggende sag.

For så vidt angår ECB's konstatering af, at AAB Bank var ansvarlig for alvorlige overtrædelser af de nationale bestemmelser om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, der er vedtaget i henhold til direktiv 2005/60^{550 551}, finder Domstolen på den ene side, at ECB ikke har begået et åbenbart urigtigt skøn.

Retten bemærkede indledningsvis, at ECB som led i udøvelsen af sin kompetence til at inddrage kreditinstitutters tilladelse er forpligtet til bl.a. at anvende bestemmelserne i national lovgivning til gennemførelse af direktiv 2013/36.

I den foreliggende sag bemærkede Retten, at ECB under hensyntagen navnlig til FMA's afgørelser og de østrigske retters afgørelser vurderede, at AAB Bank i flere år havde tilsidesat de nationale bestemmelser til gennemførelse af direktiv 2013/36. AAB Bank havde nemlig ikke en passende

⁵⁴⁸ Afgørelse ECB-SSM-2019-AT 8 WHD-2019 0009 af 14.11.2019.

⁵⁴⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26.6.2013 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT 2013, L 176, s. 338).

⁵⁵⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF af 26.10.2005 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme (EUT 2005, L 309, s. 15).

⁵⁵¹ Kriterium, der fører til tilbagekaldelse af godkendelsen, jf. artikel 67, stk. 1, litra o), i direktiv 2013/36.

procedure for risikostyring med henblik på at forhindre hvidvask og var fundet ansvarlig for alvorlige, gentagne og systematiske overtrædelser af den nationale lovgivning om bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terrorisme.

Retten fandt, at henset til vigtigheden af bekæmpelsen af hvidvask og finansiering af terrorisme, kan et kreditinstitut findes ansvarlig for alvorlige overtrædelser på grundlag af administrative afgørelser vedtaget af en kompetent national myndighed, idet disse afgørelser i sig selv er tilstrækkelige til at begrunde en inddragelse af tilladelsen. Den omstændighed, at overtrædelserne er af ældre dato eller er blevet korrigeret, har ingen betydning for, om et sådant ansvar indtræder. Den relevante nationale lovgivning fastsætter nemlig ikke en frist for, hvornår der kan tages hensyn til tidligere afgørelser, som har konstateret ansvaret. Den fastsætter heller ikke et krav om, at de alvorlige overtrædelser ikke må være ophørt eller fortsat skal foreligge på tidspunktet for vedtagelsen af en afgørelse om inddragelse af en tilladelse, navnlig da overtrædelserne i den foreliggende sag blev konstateret kun få år før vedtagelsen af den anfægtede afgørelse. Hvad angår AAB Banks synspunkt om, at overtrædelserne var blevet korrigeret og dermed ikke længere kunne begrunde en inddragelse af tilladelsen, præciserede Retten, at en sådan tilgang ville drage formålet om at sikre det europæiske banksystem i tvivl, idet dette ville gøre det muligt for kreditinstitutter, som har begået alvorlige overtrædelser, at fortsætte deres virksomhed, medmindre de kompetente myndigheder på ny dokumenterer, at institutterne har begået nye overtrædelser. Desuden kan et kreditinstitut, der er fundet ansvarlig for alvorlige overtrædelser ved en afgørelse, som er blevet endelig, ikke påberåbe sig en eventuel forældelse af sådanne overtrædelser.

Retten forkastede ligeledes AAB Banks argumenter, som tilsigtede at bestride alvoren af de konstaterede overtrædelser.

I denne henseende fremhævede Retten navnlig, at overtrædelsernes alvor ikke kunne bestrides under den administrative procedure ved ECB, eftersom de kompetente myndigheder i tidligere afgørelser vedrørende FMA's forslag om inddragelse, som var blevet endelige på tidspunktet for den anfægtede afgørelse, fandt AAB Bank ansvarlig for disse overtrædelser. Desuden kunne ECB, henset til formålet om at sikre det europæiske bankmarked, ikke bebrejdes at have vurderet, at de systematiske, alvorlige og vedvarende tilsidesættelser af den nationale lovgivning om bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terrorisme skulle kvalificeres som alvorlige overtrædelser, der begrundede en inddragelse af tilladelsen.

For det andet støttede Retten ECB's synspunkt om, at AAB Bank ikke rådede over de ledelsesordninger, som de kompetente nationale myndigheder krævede i henhold til de nationale bestemmelser til gennemførelse af direktiv 2013/36⁵⁵². I denne sammenhæng forkastede Retten AAB Banks argumenter om, at den på tidspunktet for den anfægtede afgørelse ikke begik overtrædelser af lovgivningen om ledelsesordninger. Retten bemærkede, at den fortolkning, hvorefter tidligere overtrædelser eller overtrædelser, som er blevet afhjulpet, ikke kan begrunde en inddragelse af tilladelsen, hverken fremgår af direktiv 2013/36 eller af den relevante nationale lovgivning.

Desuden fastslog Retten, at ECB ikke begik en fejl ved at afvise at udsætte fuldbyrdelsen af den anfægtede afgørelse. Retten bemærkede navnlig, at ECB's afvisning af at udsætte den øjeblikkelige fuldbyrdelse af denne afgørelse ikke forhindrede AAB Bank i at anlægge annullationssøgsmål og begære foreløbige foranstaltninger. Endvidere udsatte Rettens præsident gennemførelsen af den anfægtede afgørelse i seks dage efter dens vedtagelse, indtil der forelå en afgørelse om begæringen om foreløbige foranstaltninger. Der kunne således ikke konstateres nogen tilsidesættelse af retten til effektiv retsbeskyttelse.

⁵⁵² Kriterium, der fører til tilbagekaldelse af godkendelsen, jf. artikel 67, stk. 1, litra d), i direktiv 2013/36.

Endvidere fandt Retten, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget under iagttagelse af AAB Banks ret til forsvar. I denne sammenhæng præciserede Retten, at AAB Bank blev hørt på korrekt vis i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse. AAB Bank havde nemlig mulighed for at udtale sig om udkastet til denne afgørelse. ECB var derimod ikke forpligtet til at sende FMA's udkast til afgørelse til AAB Bank og således give sidstnævnte mulighed for at reagere herpå.

I øvrigt fastslog Retten, at ECB i den foreliggende sag ikke undlod omhyggeligt og upartisk at fastlægge, undersøge og vurdere alle de faktiske forhold, der var relevante for inddragelsen af tilladelsen. ECB erklærede nærmere bestemt efter sin egen vurdering, at den tilsluttede sig FMA's konstateringer af, at AAB Bank havde begået alvorlige overtrædelser, som både var blevet bekræftet ved FMA's administrative afgørelser og de nationale retters afgørelser. ECB kvalificerede efter sin egen vurdering de faktiske omstændigheder som dokumentation for, at AAB Bank var fundet ansvarlig for en alvorlig overtrædelse af den nationale lovgivning om bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terrorisme. ECB begrænsede sig heller ikke til at gentage FMA's konstateringer af, at AAB Bank ikke rådede over de nødvendige ledelsesordninger. ECB støttede sig derimod på sin egen vurdering af, om de relevante nationale bestemmelser var blevet overholdt i denne henseende.

Endelig afviste Retten AAB Banks anbringende om, at den anfægtede afgørelse ødelagde den økonomiske værdi af de aktier, som dens aktionær ejede i banken og tilsidesatte kerneindholdet af denne aktionærs ejendomsret. AAB Bank var nemlig ikke indehaver af denne ret og kunne dermed ikke påberåbe sig den til støtte for sit annulationssøgsmål.

Dom af 7. december 2022, PNB Banka mod ECB (T-275/19, [EU:T:2022:781](#))

»Økonomisk og monetær politik – tilsyn med kreditinstitutter – ECB's kompetence – undersøgelsesbeføjelser – inspektion på stedet – artikel 12 i forordning (EU) nr. 1024/2013 – ECB's afgørelse om at gennemføre en inspektion i et mindre signifikant kreditinstituts forretningslokaler – annulationssøgsmål – retsakt, der kan gøres til genstand for søgsmål – formaliteten – ECB's beføjelse – begrundelsespligt – forhold, der kan begrunde en inspektion – procesreglementets artikel 106 – anmodning om afholdelse af et retsmøde uden begrundelse«

Sagsøgeren, PNB Banka AS, er et lettisk kreditinstitut, der på datoen for den anfægtede afgørelse var et »mindre signifikant« kreditinstitut⁵⁵³ og derfor var under Finanšu un kapitāla tirgus komisijas (Kommissionen for finans- og kapitalmarkederne, Letland, herefter »finanskommissionen«) direkte tilsyn. I 2017 blev sagsøgeren klassificeret som »mindre signifikant institut i krise«, hvilket medførte, at sagsøgeren blev undergivet særligt tilsyn af en krisestyringsgruppe bestående af finanskommissionen og Den Europæiske Centralbank ECB). Den 21. december 2018 anmodede finanskommissionen ECB om at overtage det direkte tilsyn med sagsøgeren. På grundlag af et udkast til afgørelse, der blev godkendt af ECB's tilsynsråd, og idet ECB's styrelsesråd ikke havde gjort indsigelse, blev afgørelsen om at foretage en inspektion på stedet i sagsøgerens forretningslokaler anset for vedtaget af dette råd den 21. januar 2019 (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Retten, som behandlede et annulationssøgsmål mod denne afgørelse, tog stilling til en række nye spørgsmål. Den bekræftede i første række sin mulighed for at træffe afgørelse i sagen, uden at retsforhandlingerne omfatter en mundtlig del, når en anmodning om afholdelse af retsmøde er uden

⁵⁵³ Som omhandlet i artikel 6, stk. 4, i Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15.10.2013 om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank vedrørende politikker i forbindelse med tilsyn med kreditinstitutter (EUT 2013, L 287, s. 63, herefter »SSM-forordningen«).

begrundelse. Den undersøgte dernæst, om en ECB-afgørelse om at foretage inspektion på stedet kunne anfægtes. Retten undersøgte i øvrigt anbringender om den anfægtede afgørelses formelle lovlighed (ECB's kompetence og retten til at blive hørt). Endelig tog Retten stilling til materielle spørgsmål vedrørende dels forholdet mellem dokumentkontrol og kontrol på stedet, dels ECB's kompetence til selv at foretage en undersøgelse af korruptionshandlinger. Retten frifandt ECB i det hele.

Retten bemærkninger

For det første fastslog Retten, at det følger af de gældende processuelle regler, at når der ikke foreligger nogen anmodning om afholdelse af retsmøde, eller der foreligger en anmodning om afholdelse af retsmøde uden begrundelse, kan Retten beslutte at træffe afgørelse, uden at retsforhandlingerne omfatter en mundtlig del, hvis den finder, at sagen er tilstrækkeligt oplyst ved sagsakterne. Således fastslog Retten i den foreliggende sag, at den anmodning om afholdelse af retsmøde, som sagsøgeren havde fremsat, ikke angav nogen begrundelse for, at vedkommende ønskede at blive hørt, og Retten besluttede, idet den fandt, at sagen var tilstrækkeligt oplyst, at træffe afgørelse i sagen, uden at retsforhandlingerne omfattede en mundtlig del.

For det andet fastslog Retten, at en afgørelse om at foretage inspektion på stedet vedtaget af ECB's styrelsesråd, såsom den anfægtede afgørelse, er en retsakt, der kan anfægtes ved Unionens retsinstanser. Retten fastslog nemlig, at den kan berøre interesserne hos den juridiske person, som har fået underretning herom, gennem en væsentlig ændring af dennes retsstilling. Retten bemærkede bl.a., at ved at fastsætte, at inspektioner af juridiske personer, herunder navnlig kreditinstitutter, skal foretages af ECB på grundlag af en afgørelse, der fastlægger inspektionens genstand og formål, og som skal meddeles den berørte person, giver den juridiske og lovgivningsmæssige ramme den retsakt, hvorved denne inspektion vedtages, bindende retsvirkninger i forhold til sidstnævnte.

For det tredje, for så vidt angår anbringenderne vedrørende den anfægtede beslutnings formelle lovlighed, fastslår Retten, at ECB har kompetence til over for et »mindre« kreditinstitut at udøve de undersøgelsesbeføjelser ⁵⁵⁴, som den har til rådighed, herunder beføjelse til at foretage en kontrol på stedet. Det minder om, at ECB har enekompetence til at udføre de tilsynsopgaver, som den har fået overdraget ⁵⁵⁵ med hensyn til alle kreditinstitutter, uden at der skelnes mellem »vigtige« og »mindre vigtige« kreditinstitutter, og mener, at hvis de nationale myndigheder bistår ECB i udførelsen af disse opgaver på en decentraliseret måde og under ECB's tilsyn, påvirker denne bistand ikke ECB's kompetence til at udøve sine undersøgelsesbeføjelser på ethvert tidspunkt.

Dernæst fastslog Retten, at det fremgår af den relevante lovgivning ⁵⁵⁶ i overensstemmelse med karakteren af en undersøgelsesforanstaltning, der alene har til formål at indsamle oplysninger, at en ECB-afgørelse om som led i udøvelsen af sine undersøgelsesbeføjelser at foretage en inspektion på stedet i et kreditinstitut ikke er underlagt den berørte enheds ret til at blive hørt forud for vedtagelsen af denne afgørelse. Det er efter denne afgørelse og inden en eventuel vedtagelse af en afgørelse, navnlig i medfør af dens særlige tilsynsbeføjelser ⁵⁵⁷, at ECB er forpligtet til at give de berørte personer mulighed for at blive hørt.

⁵⁵⁴ I henhold til artikel 10-13 i SSM-forordningen.

⁵⁵⁵ I henhold til artikel 4, stk. 1, i SSM-forordningen.

⁵⁵⁶ Navnlig fra artikel 31 i Den Europæiske Centralbanks forordning (EU) nr. 468/2014 af 16.4.2014 om rammerne for samarbejdet inden for den fælles tilsynsmekanisme mellem ECB, de nationale kompetente myndigheder og de udpegede nationale myndigheder (»SSM-rammeforordningen«) (EUT 2014, L 141, s. 1).

⁵⁵⁷ I henhold til kapitel III, afdeling 2, i SSM-forordningen.

Hvad for det fjerde angår anbringenderne om, hvorvidt den anfægtede afgørelse er korrekt, konkluderede Retten, at kreditinstitutterne er underlagt »løbende« tilsyn, som bygger på en kombination af dokumentkontroller, der foretages på grundlag af oplysninger, der regelmæssigt meddeles de kompetente myndigheder, og kontrol på stedet, som gør det muligt at kontrollere de indberettede oplysninger. Dokumentkontrol kan principielt ikke træde i stedet for inspektioner på stedet, som bl.a. gør det muligt for den kompetente myndighed uafhængigt at kontrollere de oplysninger, som disse virksomheder har indberettet. Retten præciserede, at til forskel fra visse kontroller, som Kommissionen foretager på grundlag af gennemførelsen af konkurrencereglerne, og som har til formål at afsløre overtrædelser, har de inspektioner på stedet, som ECB foretager, til formål inden for rammerne af et løbende tilsyn kombineret med dokumentkontrol og kontrol på stedet at kontrollere, at kreditinstitutterne sikrer en sund styring og dækning af deres risici, og at de indberettede oplysninger er pålidelige, således at gennemførelsen af disse inspektioner ikke er betinget af, at der foreligger mistanke om en overtrædelse.

Retten fastslog i øvrigt, at ECB ikke har beføjelse til selv at foretage en undersøgelse af indberettede korruptions handlinger, og at den i denne henseende samarbejder med de kompetente nationale myndigheder.

Dom af 7. december 2022, PNB Banka mod ECB (T-301/19, [EU:T:2022:774](#))

»Økonomisk og monetær politik – tilsyn med kreditinstitutter – artikel 6, stk. 5, litra b), i forordning (EU) nr. 1024/2013 – behov for ECB's direkte tilsyn med et mindre signifikant kreditinstitut – anmodning fra den kompetente nationale myndighed – artikel 68, stk. 5, i forordning (EF) nr. 468/2014 – ECB's afgørelse om at klassificere PNB Banka som signifikant enhed under sit direkte tilsyn – begrundelsespligt – proportionalitet – ret til forsvar – aktindsigt i de administrative sagsakter – rapport i henhold til artikel 68, stk. 3, i forordning nr. 468/2014 – procesreglementets artikel 106 – anmodning om afholdelse af et retsmøde uden begrundelse«

I forbindelse med den tilladelse, der blev meddelt kreditinstituttet PNB Banka som beskrevet ovenfor ⁵⁵⁸, underrettede generalsekretæren for ECB's Styrelsesråd den 1. marts 2019 ansøgeren om ECB's afgørelse om at klassificere det som en »betydelig« enhed, der er underlagt ECB's direkte tilsyn ⁵⁵⁹ (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Retten, som behandlede et annulationssøgsmål mod denne afgørelse, tog stilling til en række nye spørgsmål. I første række fastlagde den formålet med og betingelserne for vedtagelse af en ECB-afgørelse om, at denne selv fører direkte tilsyn med et mindre signifikant kreditinstitut for at sikre konsekvent anvendelse af høje tilsynsstandarder. Dernæst undersøgte Retten spørgsmålet om aktindsigt i sagsakterne i forbindelse med en tilsynsprocedure. Endelig præciserede den indholdet af den rapport, der ledsager en anmodning fra den kompetente nationale myndighed til ECB med henblik på, at ECB træffer afgørelse om at føre direkte tilsyn. Retten frifandt ECB i det hele.

Retten bemærkninger

⁵⁵⁸ Med hensyn til de faktiske og retlige rammer for tvisten henvises til dom af 7.12.2022, **PNB Banka mod ECB** (T-275/19, [EU:T:2022:781](#)), der er beskrevet i samme afsnit ovenfor, s. 286.

⁵⁵⁹ I henhold til artikel 6, stk. 5, litra b), i MSU-forordningen og del IV i Den Europæiske Centralbanks forordning (EU) nr. 468/2014 af 16.4.2014 om rammerne for samarbejdet inden for den fælles tilsynsmekanisme mellem ECB, de nationale kompetente myndigheder og de udpegede nationale myndigheder (»SSM-rammeforordningen«) (EUT 2014, L 141, s. 1).

For det første fastslog Retten, at ECB, når den træffer afgørelse om selv at føre direkte tilsyn med et mindre signifikant kreditinstitut i henhold til den gældende lovgivning⁵⁶⁰ med henblik på at sikre konsekvent anvendelse af høje tilsynsstandards, skal vedtage en afgørelse, hvorved dette institut klassificeres som signifikant.

Retten præciserede, at en afgørelse om at klassificere en enhed som signifikant, når ECB beslutter at føre direkte tilsyn med det, kun vedrører fastlæggelsen af den kompetente myndighed, og hverken ændrer de tilsynsregler, der finder anvendelse på det nævnte institut, eller de tilsynsbeføjelser, som den kompetente myndighed råder over i forhold til denne med henblik på de tilsynsopgaver, som ECB er tillagt inden for rammerne af den fælles tilsynsmekanisme (FTM).

Retten tilføjede, at gennemførelsen af de retsregler⁵⁶¹, som danner grundlag for vedtagelsen af denne afgørelse, ikke er betinget af, at der foreligger særlige omstændigheder.

Hvad for det andet angår en berørt parts ret til aktindsigt i sagsakter inden for rammerne af en tilsynsprocedure fastslog Retten, at denne aktindsigt forudsætter, at den nævnte part fremsætter en anmodning herom. Når tilstrækkeligt præcise oplysninger, som gør det muligt for den berørte enhed på en effektiv måde at give sin mening til kende vedrørende den påtænkte foranstaltning, er blevet meddelt denne, indebærer princippet om overholdelse af retten til forsvar nemlig ikke en forpligtelse for ECB til uden videre at give adgang til samtlige de dokumenter, der er indeholdt i sagsakterne.

Hvad for det tredje angår formålet med den rapport⁵⁶², der ledsager en anmodning fra den kompetente nationale myndighed til ECB med henblik på, at ECB beslutter at føre direkte tilsyn for at sikre konsekvent anvendelse af høje tilsynsstandards, fremhævede Retten, at denne rapport, selv om den er obligatorisk, bl.a. har til formål at sikre en smidig overførsel af oplysninger mellem den kompetente nationale myndighed og ECB. Nærmere bestemt gør rapporten det muligt for ECB at vurdere den anmodning om overtagelse af tilsyn, som den kompetente nationale myndighed har fremsat, og bidrager til at sikre en harmonisk overførsel af de kompetencer, der er knyttet til dette tilsyn, såfremt ECB imødekommer denne anmodning. Denne rapport udgør således ikke en processuel garanti, der har til formål at beskytte det pågældende kreditinstituts interesser, og den udgør så meget desto mindre en væsentlig formforskrift som omhandlet i artikel 263 TEUF.

Dom af 7. december 2022, PNB Banka m.fl. mod ECB, T-330/19, [EU:T:2022:775](#))

»Økonomisk og monetær politik – tilsyn med kreditinstitutter – artikel 22 i direktiv 2013/36/EU – ECB's indsigelse mod erhvervelse af kvalificerede kapitalandele i et kreditinstitut – vurderingsperiodens begyndelsestidspunkt – ECB's indgriben i procedurens indledende fase – kriterier for den påtænkte erhververs finansielle stabilitet og overholdelse af tilsynskrav – spørgsmålet, om der foreligger en rimelig indsigelsesgrund mod erhvervelsen på grundlag af et enkelt eller flere vurderingskriterier – procesreglementets artikel 106 – anmodning om afholdelse af et retsmøde uden begrundelse«

⁵⁶⁰ I henhold til artikel 6, stk. 5, litra b), i SSM-forordningen og artikel 68, stk. 5, i SSM-rammeforordningen.

⁵⁶¹ Nemlig artikel 6, stk. 5, litra b), i SSM-forordningen.

⁵⁶² I henhold til artikel 68, stk. 3, i SSM-rammeforordningen.

Også i forbindelse med ovennævnte kreditinstitut PNB Banka meddelte ansøgeren ⁵⁶³ den 1. oktober 2018 CFPC, at den havde til hensigt direkte at erhverve en kvalificeret aktiepost i et andet lettisk kreditinstitut (herefter »erhvervelsestransaktionen«). Den 1. marts 2019 fremsatte finanskommissionen et forslag til afgørelse til Den Europæiske Centralbank (ECB) ⁵⁶⁴ med henblik på en indsigelse mod den påtænkte erhvervelse. Ved afgørelse meddelt den 21. marts 2019 modsatte ECB sig erhvervelsen, idet hverken kriteriet om den påtænkte erhververs finansielle soliditet eller kriteriet om overholdelse af tilsynskravene var opfyldt (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Retten, som behandlede et annulationssøgsmål mod denne afgørelse, tog stilling til en række nye spørgsmål. Den undersøgte først ECB's ret til at gribe ind i proceduren for tilladelse til erhvervelse af en kvalificeret kapitalandel i et kreditinstitut fra begyndelsen af denne procedure. Retten præciserede dernæst de betingelser, hvorunder ECB kan modsætte sig erhvervelsen på grundlag af kriteriet om den påtænkte erhververs finansielle soliditet. Endelig fastlagde Retten de betingelser, hvorunder den kompetente myndighed kan modsætte sig erhvervelsen af et kreditinstitut. Retten frifandt ECB i det hele.

Retten bemærkninger

For det første fastslog Retten, at ECB, henset til den særlige samarbejdsordning, som EU-lovgiver har søgt at oprette mellem ECB og den kompetente nationale myndighed med hensyn til behandling af anmodninger om forudgående tilladelse til enhver erhvervelse eller forøgelse af kvalificerede kapitalandele i kreditinstitutter, kan gribe ind i proceduren, inden sidstnævnte myndighed fremsender forslaget til afgørelse ⁵⁶⁵, også fra procedurens begyndelse.

Retten mindede således om, at når EU-lovgiver vælger en forvaltningsprocedure, der fastsætter, at de nationale myndigheder kan vedtage retsakter, der er forberedende til en endelig afgørelse fra en EU-institution, og som har retsvirkninger og kan være bebyrdende, søger EU-lovgiver at oprette en særlig samarbejdsordning, som hviler på EU-institutionens eksklusive beslutningskompetence. I henhold til den lovgivning, der finder anvendelse ⁵⁶⁶, har ECB enekompetence til at træffe afgørelse om, hvorvidt der gives tilladelse til den påtænkte erhvervelse efter afslutningen af den omhandlede procedure. Retten tilføjede, at de nationale myndigheders rolle i forbindelse med relationer ⁵⁶⁷, der er reguleret af princippet om loyalt samarbejde, består i at registrere ansøgningerne om tilladelse, bistå ECB som ene beslutningstagende institution bl.a. ved at fremsende alle de oplysninger, der er nødvendige for udførelsen af dens opgaver, ved at give ECB meddelelse om de nævnte ansøgninger og derefter fremsende et udkast til afgørelse til ECB, som ikke binder sidstnævnte, og med hensyn til hvilken det i øvrigt ikke er fastsat i EU-retten, at den skal meddeles ansøgeren.

⁵⁶³ Med hensyn til de faktiske og retlige rammer for tvisten henvises til dommene af 7.12.2022, **PNB Banka mod ECB** (T-275/19, [EU:T:2022:781](#)) og **PNB Banka mod ECB** (T-301/19, [EU:T:2022:774](#)), der er anført i samme afsnit ovenfor på s. 286 og 288.

⁵⁶⁴ Som defineret i artikel 15, stk. 2, i SSM-forordningen.

⁵⁶⁵ Som fastsat i artikel 15, stk. 2, i SSM-forordningen.

⁵⁶⁶ I henhold til artikel 4, stk. 1, litra c), i SSM-forordningen, sammenholdt med artikel 15, stk. 3, i MSU-forordningen og artikel 87 i Den Europæiske Centralbanks forordning (EU) nr. 468/2014 af 16.4.2014 om rammerne for samarbejdet inden for den fælles tilsynsmekanisme mellem ECB, de nationale kompetente myndigheder og de udpegede nationale myndigheder (»SSM-rammeforordningen«) (EUT 2014, L 141, s. 1).

⁵⁶⁷ I henhold til artikel 6, stk. 2, i SSM-forordningen.

Hvad for det andet angår de betingelser, hvorunder ECB kan modsætte sig erhvervelsen på grundlag af kriteriet om den påtænkte erhververs finansielle soliditet, fastslog Retten ⁵⁶⁸, at ECB med henblik herpå, henset til den gældende lovgivning, ikke er forpligtet til dels at godtgøre, at den påtænkte erhvervelse har en væsentlig negativ virkning sammenlignet med den situation, hvor denne erhvervelse ikke gennemføres, dels at foretage en kontrafaktisk analyse af den situation, hvori denne erhvervelse ikke har fundet sted.

I det foreliggende tilfælde fastslog Retten derimod, at den relevante lovgivning definerer den påtænkte erhververs finansielle soliditet som dennes evne til at finansiere den påtænkte erhvervelse og til i en overskuelig fremtid at opretholde en solid finansiell struktur for sig selv og målvirksomheden, uden at henvise til en indsigelsesgrund vedrørende den påtænkte erhvervelses væsentlige negative virkning eller kræve en analyse af den situation, hvori denne erhvervelse ikke har fundet sted.

For det tredje fastslog Retten, at den kompetente myndighed kan modsætte sig erhvervelsen af et kreditinstitut uden i sin afgørelse at undersøge alle de vurderingskriterier, der er fastsat i direktiv 2013/36 ⁵⁶⁹. Den bemærkede således, at det i overensstemmelse med formålet om at sikre en forsvarlig og forsigtig ledelse af det kreditinstitut, der er omfattet af den påtænkte erhvervelse, som fastsat i dette direktiv, er tilstrækkeligt, at der foreligger rimelige grunde hertil på grundlag af et eller flere af disse kriterier.

⁵⁶⁸ Artikel 23, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26.6.2013 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT 2013, L 176, s. 338) og fælles retningslinjer fra Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA), Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA) og Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA) om den tilsynsmæssige vurdering af erhvervelser og forøgelser af kvalificerede kapitalandele i den finansielle sektor, offentliggjort den 20.12.2016 (JC/GL/2016/01).

⁵⁶⁹ Kriterier, der er omhandlet i artikel 23 i direktiv 2013/36.

XII. Offentlige kontrakter med EU-institutionerne

Dom af 26. januar 2022, Leonardo mod Frontex (T-849/19, [EU:T:2022:28](#))

»Offentlige tjenesteydelseskontrakter – udbudsprocedure – luftovervågningstjenester – annullationssøgsmål – manglende søgsmålsinteresse – afvisning – ansvar uden for kontraktforhold«

Den 18. oktober 2019 iværksatte Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) ved en udbudsbekendtgørelse ⁵⁷⁰ en udbudsprocedure ⁵⁷¹ (herefter »den anfægtede udbudsbekendtgørelse«) med henblik på at erhverve langvarige maritime luftovervågningstjenester ved hjælp af det europæiske fjernstyrede flysystem med middel flyvehøjde.

Sagsøgeren, Leonardo SpA, som var et selskab, der drev virksomhed i rumfartssektoren, deltog ikke i den udbudsprocedure, der blev iværksat ved den anfægtede udbudsbekendtgørelse.

Den 31. maj 2020 fremlagde bedømmelsesudvalget sin bedømmelsesrapport til den anvisningsberettigede, som herefter godkendte bedømmelsesrapporten vedrørende tilbuddene og underskrev afgørelsen om tildeling af kontrakten (herefter »den anfægtede afgørelse om tildeling«).

Sagsøgeren anlagde herefter sag for Retten dels med påstand om annullation af den anfægtede udbudsbekendtgørelse og bilagene hertil ⁵⁷² og af den anfægtede afgørelse om tildeling, dels med påstand om erstatning for den skade, som selskabet havde lidt som følge af den pågældende udbudsprocedures ulovlige karakter ⁵⁷³.

Ved dommen frifandt Retten, sat i udvidet afdeling, Frontex i det hele. Den væsentligste særegenhed ved sagen var den omstændighed, at annullationssøgsmålet var anlagt til prøvelse af en udbudsbekendtgørelse og bilagene hertil, og at det var anlagt af en virksomhed, som ikke havde deltaget i udbudsproceduren iværksat ved denne udbudsbekendtgørelse. Spørgsmålet, om et sådant søgsmålet kunne antages til realitetsbehandling, var ikke tidligere behandlet.

Retten bemærkninger

I første række anførte Retten ved undersøgelsen af formaliteten vedrørende påstandene om annullation af de anfægtede retsakter, at det i lyset af sagsøgerens udsagn om, at denne ikke havde deltaget i den pågældende udbudsprocedure, idet forskrifterne i udbudsbetingelserne hindrede selskabet i at afgive et tilbud, skulle afklares, om selskabet på denne baggrund havde begrundet en søgsmålsinteresse som omhandlet i artikel 263 TEUF i forhold til nævnte udbudsprocedure. I denne henseende henviste Retten til Domstolens stillingtagen i denne forbindelse i en præjudiciel afgørelse, hvoraf fulgte, at for så vidt som det kun er undtagelsesvis, at en aktør, der ikke har afgivet noget tilbud, kan anerkendes en klageret, kan det endvidere ikke anses for for vidtgående at kræve af

⁵⁷⁰ Udbudsbekendtgørelse offentliggjort i tillægget til *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2019/S 0202 490010).

⁵⁷¹ Udbudsprocedure FRONTEX/OP/888/2019/JL/CG med titlen »Fjernstyret luftfartøjssystem (RPAS) til langsigtet luftovervågning i mellemhøjde af maritime områder«.

⁵⁷² Artikel 263 TEUF.

⁵⁷³ Artikel 268 TEUF.

aktøren, at denne godtgør, at bestemmelserne i udbuddet gør det umuligt at afgive tilbud ⁵⁷⁴. Selv om denne dom blev afsagt efter et præjudicielt spørgsmål om fortolkningen af bestemmelserne i direktiv 89/665 ⁵⁷⁵, der kun er bindende for medlemsstaterne, kunne den heri fastlagte løsning ifølge Retten anvendes, mutatis mutandis, i en sag som den foreliggende, hvori sagsøgeren havde anført, at selskabet blev hindret i at afgive et tilbud som følge af de tekniske specifikationer i dokumenterne i et udbud iværksat af et EU-agentur, hvilke tekniske specifikationer selskabet havde anfægtet. Ifølge Retten skulle det således afgøres, om sagsøgeren havde godtgjort, at selskabet blev hindret i at afgive et tilbud, og dermed om dette begrundede en søgsmålsinteresse.

For det første anførte Retten i denne henseende med hensyn til den omhandlede udbudsprocedure, at udbudsproceduren FRONTEX/OP/800/2017/JL, som blev iværksat i 2017, og som vedrørte gennemførelsen af forsøg med to typer af fjernstyrede flysystemer, i det foreliggende tilfælde gik forud for den omhandlede udbudsprocedure. Denne kontrakt bestod af to delkontrakter, hvoraf sagsøgeren fik tildelt kontraktens anden del. Efter gennemførelsen af disse kontrakter foretog Frontex detaljerede evalueringer, og på grundlag af disse bedømmelsesrapporter fastsatte Frontex kravene i den anfægtede udbudsbekendtgørelse og bilagene hertil, spørgsmål og svar samt referatet fra informationsmødet, der var nævnt i stævningen, hvoraf fremgik de krav, som efter sagsøgerens opfattelse udgjorde forskelsbehandling. Fastsættelsen af disse krav skete således efter en trinvis proces, som var kendetegnet ved de indhøstede erfaringer, som gav Frontex mulighed for at foretage en detaljeret og omhyggelig vurdering af nødvendigheden heraf.

For det andet fastslog Retten med hensyn til sagsøgerens udsagn om, at »udbuddets bestemmelser indeholder lovstridige og uberettigede vilkår, som undergiver de potentielle konkurrenter krav, der ud fra et teknisk synspunkt ikke kan gennemføres«, at tre virksomheder havde afgivet et tilbud, og at i hvert fald to af dem opfyldte de tekniske specifikationer, eftersom de blev tildelt kontrakten.

For det tredje havde sagsøgeren med hensyn til behandlingen af selskabet i forhold til andre tilbudsgivere hverken godtgjort, at de tekniske specifikationer anvendtes anderledes på dette selskab end på disse andre virksomheder, eller, mere generelt, at selskabet var genstand for forskelsbehandling, selv om det befandt sig i en situation svarende til de andre tilbudsgivers situation.

For det fjerde fastslog Retten med hensyn til sagsøgerens udsagn om, at selskabets deltagelse blev »umuliggjort«, eller at deltagelsen blev underlagt »uforholdsmæssige økonomiske udgifter i et sådant omfang, at det skadede afgivelsen af konkurrerende tilbud«, at et sådant argument ikke kunne godtgøre nogen form for forskelsbehandling af selskabet.

På denne baggrund fastslog Retten, at sagsøgeren ikke havde påvist, at kravene i det omhandlede udbud kunne udgøre forskelsbehandling af selskabet. Sagsøgeren havde følgelig ikke godtgjort, at selskabet var blevet hindret i at afgive et tilbud, og havde således ikke godtgjort en retlig interesse i at nedlægge påstand om annullation af de anfægtede retsakter. Følgelig afviste Retten påstanden om annullation af disse retsakter, hvilket dermed også gjaldt for påstanden rettet mod afgørelsen om tildeling, uden at det var fornødent at tage stilling til kravene om, at der skal foreligge en anfægtelig

⁵⁷⁴ Dom af 28.11.2018, *Amt Azienda Trasporti e Mobilità m.fl.* (C-328/17, [EU:C:2018:958](#), præmis 53). Denne dom er afsagt som svar på et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 1, stk. 3, i Rådets direktiv 89/665/EØF af 21.12.1989 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende anvendelsen af klageprocedurerne i forbindelse med indgåelse af offentlige indkøbs- og bygge- og anlægskontrakter (EFT 1989, L 395, s. 33), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/66/EF af 11.12.2007 (EUT 2007, L 335, s. 31).

⁵⁷⁵ Jf. fodnote 5 for den fuldstændige henvisning til beslutning 89/665.

retsakt, og at sagsøgeren skal have søgsmålskompetence, eller til, om de ønskede foranstaltninger til bevisoptagelse var hensigtsmæssige.

I anden række anførte Retten ved undersøgelsen af påstanden om erstatning hvad angår betingelsen om, at der skal være indtrådt en skade, at Unionen kun kan ifalde ansvar, såfremt sagsøgeren har lidt en »reel og faktisk skade«. Det påhvilede følgelig sagsøgeren at føre bevis ved Unionens retsinstanser for skadens indtræden og omfang. I det foreliggende tilfælde fastslog Retten, at sagsøgeren blot havde nedlagt påstand om erstatning for hele den lidte og fremtidige skade, som fulgte af den pågældende udbudsprocedures ulovlige karakter, uden at selskabet havde fremlagt beviser med henblik på at godtgøre, at denne skade forelå, eller omfanget heraf. Det fulgte heraf, at betingelsen om, at der skulle foreligge en skade, med henblik på, at Unionen kunne ifalde ansvar uden for kontraktforhold, ikke var opfyldt ⁵⁷⁶.

På denne baggrund fastslog Retten, at Frontex skulle frifindes for sagsøgerens påstand om erstatning, og at agenturet følgelig skulle frifindes i det hele.

⁵⁷⁶ Artikel 340, stk. 2, TEUF.

XIII. EU-budget og tilskud

Dom af 29. juni 2022, LA International Cooperation mod Kommissionen (T-609/20, [EU:T:2022:407](#))

»Instrument til førtiltrædelsesbistand – undersøgelse af OLAF – Kommissionens afgørelse om en administrativ sanktion – udelukkelse fra procedurerne for tildeling af udbudskontrakter og tilskud, der finansieres over Den Europæiske Unions almindelige budget, i en periode på fire år – registrering i databasen for systemet for tidlig opdagelse og udelukkelse – finansforordning – fuld prøvelsesret – sanktionens forholdsmæssighed«

I henhold til forordning nr. 1085/2006⁵⁷⁷ bistår Den Europæiske Union de lande, der er berørt af førtiltrædelsesbistanden, herunder Republikken Makedonien, med deres gradvise tilpasning af standarder og politikker. Inden for rammerne af to nationale programmer til støtte for landet var sagsøgeren, LA International Cooperation Srl, blevet tildelt to kontrakter, som blev indgået i 2013 og 2015.

Efter en undersøgelse og en endelig rapport fra Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) vedrørende eventuelle tilfælde af svig og korruption begået af sagsøgeren i perioden fra oktober 2012 til januar 2017 vedtog den instans⁵⁷⁸, der behandlede sagen, en henstilling. Henset til sidstnævnte besluttede Europa-Kommissionen bl.a. for en periode på fire år at udelukke sagsøgeren fra deltagelse i procedurerne for tildeling af udbudskontrakter og tilskud, der finansieres over Den Europæiske Unions almindelige budget⁵⁷⁹, samt fra deltagelse i procedurerne for tildeling af midler fra den 11. Europæiske Udviklingsfond⁵⁸⁰.

I forbindelse med et søgsmål med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse udøver Retten for første gang sin fulde prøvelsesret til at kontrollere de sanktioner, som Kommissionen har

⁵⁷⁷ Rådets forordning (EF) nr. 1085/2006 af 17.7.2006 om oprettelse af et instrument for førtiltrædelsesbistand (IPA) (EUT 2006, L 210, s. 82), artikel 1. De pågældende lande er opført i bilag I og II til denne forordning.

⁵⁷⁸ I overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18.7.2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT 2018, L 193, s. 1), artikel 143.

⁵⁷⁹ I henhold til den gældende lovgivning, dvs.:

- Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25.6.2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT 2002, L 248, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1995/2006 af 13.12.2006 (EUT 2006, L 390, s. 1), artikel 93, gældende fra den 22.8.2006
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25.10.2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1605/2002 (EUT 2012, L 298, s. 1), artikel 106, stk. 1, gældende fra den 1.1.2013
- forordning nr. 966/2012, som ændret ved Europa-Parlamentets forordning (EU, Euratom) 2015/1929 af 28.10.2015 (EUT 2015, L 286, s. 1), artikel 106, stk. 1.

⁵⁸⁰ Rådets forordning (EU) 2015/323 af 2.3.2015 om finansforordningen for den ellefte Europæiske Udviklingsfond (EUT 2015, L 58, s. 17).

vedtaget ⁵⁸¹. Den undersøger ligeledes, om varigheden af den af Kommissionen fastsatte udelukkelse på fire år er hensigtsmæssig og forholdsmæssig.

Retten bemærkninger

Retten anførte, at den har fuld prøvelsesret med hensyn til afgørelser, som ud over en simpel legalitetskontrol giver den beføjelse til at prøve en afgørelse, hvorved den ordregivende myndighed udelukker en økonomisk aktør og/eller pålægger denne en økonomisk sanktion, og bl.a. kan forkorte eller forlænge varigheden af udelukkelsen og/eller annullere, reducere eller forhøje den pålagte økonomiske sanktion.

Retten vurderede varigheden af den pågældende udelukkelse under hensynstagen til de af sagsøgeren påberåbte formildende omstændigheder, nemlig det gode samarbejde, som virksomheden udviste i forbindelse med undersøgelsen, og de organiseringsforanstaltninger, som virksomheden efterfølgende traf.

For det første bemærkede Retten, at den ordregivende myndighed, som udelukker en økonomisk aktør, skal overholde proportionalitetsprincippet og i den forbindelse bl.a. tage hensyn til, hvor alvorlige forholdene er, deres varighed og gentagelse, forsætligheden eller graden af uagtsomhed eller eventuelle andre formildende omstændigheder, såsom denne aktørs samarbejde og bidrag til undersøgelsen.

For det andet konstaterede Retten, at bestikkelse og de alvorlige forsømmelser i forbindelse med udøvelsen af erhvervet, som sagsøgeren har begået, er meget alvorlige på grund af selve deres karakter. Der skal tages hensyn til såvel alvoren af de faktiske forhold som deres indvirkning på Den Europæiske Unions finansielle interesser.

For det tredje er de forhold, som sagsøgeren har påberåbt sig med hensyn til virksomhedens meget gode og fulde samarbejde, ganske vist godtgjort. Retten bemærkede imidlertid, at sagsøgeren var forpligtet til at samarbejde med OLAF, og at sagsøgerens adfærd i den foreliggende sag kun kan have ringe betydning for sanktionens strenghed, henset til de pågældende handlingers grovhed.

For det fjerde besluttede Retten ikke at tage hensyn til den organisatoriske model, som sagsøgeren vedtog i 2016, eftersom Retten fastslog, at sagsøgerens culpøse adfærd ikke blot ikke ophørte af denne grund, idet den fortsatte indtil januar 2017, men i øvrigt ikke har haft nogen virkning på den nævnte adfærd i den relevante periode.

For det femte udgjorde sagsøgerens adfærd såvel alvorlige forsømmelser i forbindelse med udøvelsen af erhvervet, der før den 1. januar 2016 kunne føre til en udelukkelse på fem år, og efter denne dato en udelukkelse på tre år, som bestikkelse, der efter den 1. januar 2016 kan føre til en maksimal udelukkelsesperiode på fem år.

Henset til samtlige disse konstateringer og omstændigheder fandt Retten, at en udelukkelsesperiode på fire år er hensigtsmæssig og forholdsmæssig.

⁵⁸¹ I henhold til artikel 108, stk. 11, i forordning nr. 966/2012, som ændret ved forordning (EU, Euratom) 2015/1929.

XIV. Adgang til institutionernes dokumenter

1. Undtagelse til beskyttelse af retssager

Dom af 12. oktober 2022, Saure mod Kommissionen (T-524/21, [EU:T:2022:632](#))

»Aktindsigt – forordning (EF) nr. 1049/2001 – Kommissionens samlede kommunikation med AstraZeneca og de tyske myndigheder om mængder og leveringstider for covid-19-vacciner – undtagelse vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer – dokumenter, der er fremlagt under en retssag, der er afsluttet på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen om afslag på aktindsigt i disse dokumenter – undtagelse vedrørende beskyttelse af privatlivets fred og den enkeltes integritet – undtagelse vedrørende beskyttelse af en tredjemands forretningsmæssige interesser«

Sagsøgeren, Hans-Wilhelm Saure, er journalist på det tyske dagblad Bild. I begyndelsen af 2021 indgav han en begæring om aktindsigt ⁵⁸² i kopier af den samlede kommunikation mellem Kommissionen og dels selskabet AstraZeneca plc eller dets datterselskaber, dels de tyske myndigheder siden den 1. april 2020 vedrørende mængden af og leveringstiden for de af dette selskab tilbødte covid-19-vacciner.

Kommissionen identificerede i første omgang forskellige dokumenter, som der skulle gives afslag på aktindsigt i med henvisning til beskyttelsen af retslige procedurer ⁵⁸³, eftersom der verserede en sag mellem Den Europæiske Union og AstraZeneca for Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (den fransksprogede ret i første instans i Bruxelles, Belgien). Da denne sidstnævnte sag blev afsluttet, idet parterne indgik forlig, vedtog Kommissionen i anden omgang, efter at den havde taget sagsøgerens begæring op til fornyet prøvelse, en anden afgørelse, som erstattede den første. I denne nye afgørelse anførte Kommissionen, at undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer helt eller delvist fandt anvendelse på flere dokumenter, der var omfattet af sagsøgerens begæring om aktindsigt. Derudover gav Kommissionen afslag på aktindsigt i visse dokumenter med henvisning til beskyttelsen af privatlivets fred og den enkeltes integritet, beskyttelsen af forretningsmæssige interesser ⁵⁸⁴ og den generelle formodning om fortrolighed i henhold til sidstnævnte undtagelse.

Retten, for hvilken der blev indbragt et annulationssøgsmål bl.a. til prøvelse af Kommissionens anden afgørelse, udtalte sig om anvendelsen af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer og navnlig om forpligtelsen til loyalt samarbejde med medlemsstaternes retslige myndigheder. Retten fastslog, at anvendelsen af denne undtagelse i det foreliggende tilfælde var ulovlig, og den anden afgørelse blev annulleret.

Retten bemærkninger

Retten bemærkede indledningsvis, at anvendelsen af undtagelsen vedrørende beskyttelse af retslige procedurer alene er til hinder for udbredelsen af dokumenter, så længe der på grund af dokumenternes indhold fortsat består en risiko for, at en retssag skades. Denne beskyttelse er

⁵⁸² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43).

⁵⁸³ Undtagelse i henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001.

⁵⁸⁴ Undtagelser i henhold til henholdsvis artikel 4, stk. 1, litra b), og artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001.

begrundet i behovet for at sikre dels respekten for princippet om processuel ligestilling, navnlig med henblik på at undgå, at kritik af en institutions synspunkt i en tvist, der er indeholdt i et udleveret dokument, på utilbørlig vis kan risikere at få indflydelse på dennes synspunkt, dels hensynet til en ordnet retspleje og den retslige procedures integritet med henblik på under hele den nævnte procedure at sikre, at parternes drøftelser og den pågældende retsinstans' votering vedrørende sagen kan gennemføres i ro uden udefrakommende pres på den judicielle virksomhed.

I det foreliggende tilfælde fastslog Retten for det første, at på datoen for vedtagelsen af den anden afgørelse var den retslige procedure, der kunne begrunde anvendelsen af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer, afsluttet. Retten henviste til, at et dokument, der ikke er blevet udarbejdet i forbindelse med en specifik retslig procedure, ganske vist kan beskyttes, hvis det på det tidspunkt, hvor denne begæring om aktindsigt besvares, er blevet fremlagt i forbindelse med en sådan retslig procedure. Lovgiver har imidlertid ikke undtaget institutionernes retslige virksomhed fra borgernes ret til aktindsigt, og et sådant dokument kan alene beskyttes med hensyn til dets indhold.

For det andet undersøgte Retten, om Kommissionen, henset til indholdet af de omhandlede dokumenter, har påvist, at dokumenternes udbredelse fortsat ville være til skade for denne sag, med henblik på at vurdere, om undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer fortsat kunne begrunde afslaget på aktindsigt efter afslutningen af sagen for Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (den fransksprogede ret i første instans i Bruxelles). Retten konstaterede imidlertid, at Kommissionen havde undladt at forklare, hvordan denne aktindsigt fortsat konkret og faktisk kunne være til skade for sagen.

Hvad angår behovet for at sikre, at den retslige procedures integritet overholdes, fastslog Retten ligeledes, at parternes drøftelser og voteringen havde kunnet finde sted i ro samt uden udefrakommende pres på den judicielle virksomhed. Desuden var der ingen anden retssag, verserende eller endog forestående, på tidspunktet for vedtagelsen af den anden anfægtede afgørelse, hvori de argumenter, der blev brugt i forbindelse med den afsluttede procedure, kunne være blevet anvendt til støtte for institutionens retlige holdning.

For det tredje forkastede Retten Kommissionens argument om, at den i henhold til sin forpligtelse til loyalt samarbejde med den nationale retsinstans, for hvilken sagen blev anlagt, var forpligtet til at give afslag på aktindsigt i de omtvistede dokumenter for at opfylde kravene i den belgiske retsplejelov⁵⁸⁵. I henhold til disse krav må en part i en retssag ikke afsløre en forretningshemmelighed eller en hævdet forretningshemmelighed, som denne er blevet bekendt med som følge af sin deltagelse i retssagen, heller ikke efter afslutningen af denne, når retten har fastslået, at en sådan hemmelighed skal forblive fortrolig.

Indledningsvis fastslog Retten, at disse krav følger af bestemmelser, der gennemfører direktivet om beskyttelse af fortrolig knowhow og fortrolige forretningsoplysninger mod ulovlig erhvervelse, brug og videregivelse⁵⁸⁶. Det fremgår af dette direktiv, at Kommissionen ikke kan påberåbe sig en bestemmelse i national ret, der gennemfører dette, med henblik på ikke at efterkomme sine forpligtelser med hensyn til aktindsigt.

Dernæst konstaterede Retten dels, at Kommissionen var i besiddelse af de omtvistede dokumenter, før indledningen af denne retssag. Dels, at den nationale ret, for hvilken sagen var anlagt, ikke havde

⁵⁸⁵ Artikel 871a i den belgiske retsplejelov.

⁵⁸⁶ Artikel 9, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/943 af 8.6.2016 om beskyttelse af knowhow og fortrolig forretningsinformation (forretningshemmeligheder) mod ulovlig tilvejebringelse, anvendelse og videregivelse (EUT 2016, L 157, s. 1).

truffet nogen afgørelse i henhold til ovennævnte bestemmelser i den belgiske retsplejelov. Det var nemlig parterne selv, der indgik en aftale, hvorefter visse dokumenter, der blev fremlagt under sagen, skulle forblive fortrolige. Under disse omstændigheder kunne Kommissionen ikke ved en simpel aftale indgået med et tredjepartsselskab begrænse en unionsborgers ret til aktindsigt i de dokumenter, som den er i besiddelse af, og således omgå den forpligtelse, der påhviler den, til med visse undtagelser at give aktindsigt i disse. I den forbindelse kunne Kommissionen heller ikke påberåbe sig sin forpligtelse til loyalt at samarbejde med medlemsstaternes retsinstanser som begrundelse for afslaget på aktindsigt i disse dokumenter.

Endelig bemærkede Retten, at formålet med bestemmelserne i den belgiske retsplejelov, for så vidt som de tilsigter at beskytte forretningshemmeligheder, adskiller sig fra formålet med bestemmelser, der har til formål at sikre respekten af princippet om ligestilling af parterne samt princippet om en ordnet retspleje og den retslige procedures integritet. Den omstændighed alene, at de omtvistede dokumenter indeholdt forretningshemmeligheder, gjorde det således ikke muligt at forklare, hvordan aktindsigt i disse dokumenter fortsat konkret og faktisk kunne være til skade for den retssag, der var blevet afsluttet på tidspunktet for vedtagelsen af den anden anfægtede afgørelse.

2. Undtagelse vedrørende inspektions-, undersøgelses- og revisionsaktiviteter

Dom af 28. september 2022, Agrofert mod Parlamentet (T-174/21, [EU:T:2022:586](#))

»Aktindsigt – forordning (EF) nr. 1049/2001 – dokumenter vedrørende undersøgelsen af Den Tjekkiske Republiks tidligere premierminister for misbrug af EU-midler og mulige interessekonflikter – afslag på aktindsigt – undtagelse vedrørende beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision – søgsmålsinteresse delvist ophørt – delvist uforholdsmæssigt at træffe afgørelse – begrundelsespligt«

Sagsøgeren, Agrofert, a.s., er et tjekkisk holdingselskab, som kontrollerer mere end 230 selskaber, der er aktive i forskellige økonomiske sektorer, såsom landbrug, fødevareproduktion, den kemiske industri og medierne. Selskabet blev oprindeligt stiftet af Andrej Babiš, som var Den Tjekkiske Republiks premierminister fra 2017 til 2021. I en beslutning fra Parlamentet ⁵⁸⁷ om genåbning af undersøgelsen af Tjekkiets premierminister for misbrug af EU-midler og mulige interessekonflikter var det blevet bekræftet, at sidstnævnte efter sin udpegelse som premierminister fortsat kontrollerede Agrofert-koncernen. Da sagsøgeren ikke mente, at dette udsagn var nøjagtigt, og idet selskabet ønskede oplyst, hvilke oplysninger og kilder Parlamentet var i besiddelse af, inden det vedtog beslutningen, indgav selskabet en begæring til Parlamentet om aktindsigt i flere dokumenter ⁵⁸⁸. I sit oprindelige svar af 14. september 2020 identificerede Parlamentet et vist antal dokumenter som værende offentligt tilgængelige og gav afslag på aktindsigt i en skrivelse fra Kommissionen til den tjekkiske premierminister og i Kommissionens endelige revisionsberetning vedrørende funktionen af de forvaltnings- og kontrolsystemer, som Den Tjekkiske Republik havde

⁵⁸⁷ Europa-Parlamentets beslutning 2019/2987(RSP) af 19.6.2020 om genoptagelse af undersøgelsen mod Den Tjekkiske Republiks premierminister for misbrug af EU-midler og potentielle interessekonflikter (EUT 2021, C 362, s. 37).

⁵⁸⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43).

indført med henblik på at undgå interessekonflikter⁵⁸⁹. Som svar på en genfremsat begæring bekræftede Parlamentet ved afgørelse af 15. januar 2021⁵⁹⁰ bl.a. sit afslag på aktindsigt i disse to dokumenter på grundlag af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af inspektioner, undersøgelser og revision i forordning nr. 1049/2001⁵⁹¹.

I et søgsmål med påstand om annullation af denne afgørelse fastslog Retten for det første, at sagsøgerens søgsmålsinteresse til prøvelse af Parlamentets afslag på at give sagsøgeren aktindsigt i Kommissionens endelige revisionsberetning var bortfaldet, og frifandt for det andet Parlamentet i søgsmålet til prøvelse af afgørelsen om afslag på aktindsigt i Kommissionens skrivelse til den tjekkiske premierminister.

Rettens bemærkninger

Retten undersøgte indledningsvis, om sagsøgeren havde bevaret sin søgsmålsinteresse efter Kommissionens offentliggørelse af den endelige revisionsberetning, for så vidt som sagsøgerens annullationspåstand vedrørte Parlamentets afslag på aktindsigt i den pågældende beretning.

Retten fastslog, at efter offentliggørelsen af den nævnte beretning havde Parlamentets afslag på aktindsigt i det pågældende dokument ikke længere virkning, for så vidt som ophavsmanden til dokumentet, nemlig Kommissionen, havde besluttet at gøre dokumentet offentligt tilgængeligt, og at annullationen af den anfægtede afgørelse, for så vidt som der hermed blev givet afslag på aktindsigt i den nævnte beretning, ikke ville have nogen yderligere konsekvenser i forhold til udbredelsen af dokumentet og ikke kunne tilføre sagsøgeren en fordel.

Den omstændighed, at Kommissionen ikke havde offentliggjort den fuldstændige udgave af den endelige revisionsberetning, kunne ikke rejse tvivl om disse konstateringer. Retten bemærkede nemlig, at en begæring om aktindsigt har den virkning, at dokumentet gøres offentligt tilgængeligt og dermed kun kan føre til offentliggørelse af den offentlige version af det pågældende dokument. Retten bemærkede i denne forbindelse, at Kommissionen med henblik på ikke at give offentligheden adgang til visse oplysninger, der var indeholdt i den endelige revisionsberetning, ikke havde støttet sig på undtagelsen i forordning nr. 1049/2001 om beskyttelse af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, men på kravene om beskyttelse af visse oplysninger, såsom personlige oplysninger eller oplysninger om forretningshemmeligheder. Retten udledte heraf, at annullationen af Parlamentets afslag på aktindsigt i den endelige revisionsberetning på grundlag af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision i forordning nr. 1049/2001, ikke bevirkede, at disse oplysninger blev offentligt tilgængelige, eftersom Parlamentet ikke var ophavsmand til den nævnte beretning og således ikke kunne gå videre end den udbredelse, som Kommissionen, der var ophavsmand til det pågældende dokument, havde tilladt. Som følge af offentliggørelsen af den endelige revisionsberetning havde sagsøgeren dermed opnået den eneste fordel, som selskabets søgsmål kunne have bibragt det.

⁵⁸⁹ I overensstemmelse med artikel 72-75 og 125 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17.12.2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Fond for Maritime Anliggender og Fiskeri om generelle bestemmelser om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Fond for Maritime Anliggender og Fiskeri og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT 2013, L 347, s. 320).

⁵⁹⁰ Europa-Parlamentets afgørelse A(2019) 8551 C (D 300153) af 15.1.2021, hvorved Parlamentet nægtede sagsøgeren adgang til to dokumenter vedrørende undersøgelsen af den tidligere premierminister i Den Tjekkiske Republik for misbrug af EU-midler og potentielle interessekonflikter.

⁵⁹¹ Undtagelse i henhold til artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

Retten tilføjede, at den omstændighed, at sagsøgeren havde valgt at anmode Parlamentet om aktindsigt i den endelige revisionsberetning og ikke den institution, der havde udarbejdet revisionsberetningen, ikke kunne føre til den antagelse, at Kommissionens offentliggørelse af dette dokument udgjorde en udbredelse foretaget af en »tredjemand«, da det var Kommissionen, som havde udarbejdet beretningen.

Retten fastslog, at sagsøgerens søgsmålsinteresse i forhold til den anfægtede afgørelse var ophørt, for så vidt som det var Parlamentet, der havde givet afslag på aktindsigt i den endelige revisionsberetning.

Derefter analyserede Retten påstanden om delvis annullation af den anfægtede afgørelse, for så vidt som Parlamentet havde givet sagsøgeren afslag på aktindsigt i Kommissionens skrivelse.

For det første forkastede Retten det første anbringende om tilsidesættelse af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision i forordning nr. 1049/2001, for så vidt som Parlamentet ikke havde godtgjort, at betingelserne for at afslå aktindsigt i Kommissionens skrivelse var overholdt.

Retten fastslog i denne henseende, at formålet med Kommissionens undersøgelse, nemlig at sikre, at en medlemsstats kontrol- og forvaltningssystemer er i overensstemmelse med EU-retten, i den foreliggende sag ikke var opnået med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse. Dette formål kunne nemlig ikke begrænses til en analyse af de systemer, som den berørte medlemsstat havde indført, idet sidstnævntes gennemførelse af Kommissionens henstillinger i dens revisionsberetning ligeledes udgør en etape af gennemførelsen af undersøgelsens formål. Den beskyttelse af formålet med undersøgelser, der sikres ved denne undtagelse, blev nemlig ikke afsluttet med vedtagelsen af denne beretning eller med vedtagelsen af Kommissionens opfølgningsskrivelse, hvormed Kommissionen sikrede opfølgningen af henstillingerne i den nævnte rapport. I begge tilfælde blev der indledt en fase i udvekslingen med den pågældende medlemsstat, hvorefter den ene vedrørte de oprindelige henstillinger, og den anden de ikke-opfyldte henstillinger, hvilke faser udgør en del af de undersøgelser, der er omfattet af denne undtagelse.

Retten forkastede i øvrigt sagsøgerens argument om, at Parlamentet ikke havde godtgjort, at udbredelsen af Kommissionens skrivelse kunne skade undersøgelsen. For det første skulle Parlamentet for at godtgøre forbindelsen mellem Kommissionens skrivelse og den omhandlede revisionsberetning nemlig alene godtgøre, at den pågældende skrivelse indgik i dokumenterne vedrørende den igangværende undersøgelses aktiviteter. For det andet var den begrundelse, der fremgik af den anfægtede afgørelse, tilstrækkelig til at forklare grunden til, at udbredelsen af Kommissionens skrivelse kunne skade formålet med revisionsundersøgelsens aktiviteter, for så vidt som det, henset til, at den tjekkiske premierminister var direkte involveret, var vigtigt at respektere fortroligheden af dialogen mellem sidstnævnte og Kommissionen.

For det andet forkastede Retten det andet anbringende om, at der ikke var blevet taget hensyn til, at der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af Kommissionens skrivelse. Det er ganske vist korrekt, at retten til kontradiktion i sig selv er en almen interesse. Den omstændighed, at denne ret i det foreliggende tilfælde manifesterede sig ved sagsøgerens subjektive interesse i at forsvare sig mod Parlamentets alvorlige beskyldninger, indebar imidlertid, at den interesse, som sagsøgeren havde støttet sig på, ikke var en almen interesse, men en privat interesse, således, at sidstnævnte ikke havde påvist, at der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, der kunne begrunde udbredelsen af Kommissionens skrivelse.

3. Undtagelse til beskyttelse af beslutningsprocessen

Dom af 14. september 2022, Pollinis France mod Kommissionen (T-371/20 og T-554/20, [EU:T:2022:556](#))

»Aktindsigt – forordning (EF) nr. 1049/2001 – Den Stående Komité for Planter, Dyr, Fødevarer og Foder – EFSA's vejledning om risikovurderingen af plantebeskyttelsesmidler for så vidt angår bier – de enkelte medlemsstaters holdning – afslag på aktindsigt – artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 – undtagelse vedrørende beskyttelsen af beslutningsprocessen«

Sagsøgeren, Pollinis France, er en fransk ikke-statslig organisation, der arbejder for miljøbeskyttelse, og som har til formål at beskytte vilde og almindelige bier og at fremme bæredygtigt landbrug med henblik på at bidrage til at bevare bestøverne.

Den 27. januar og den 8. april 2020 indgav sagsøgeren to begæringer til Europa-Kommissionen om aktindsigt ⁵⁹² i visse dokumenter vedrørende vejledningen fra Den Europæiske Fødevarsikkerhedsautoritet (EFSA) om risikovurderingen af plantebeskyttelsesmidler for så vidt angår bier, vedtaget af sidstnævnte den 27. juni 2013 (herefter »vejledningen om bier af 2013«).

Ved to afgørelser af 19. juni 2020 og 21. juli 2020 ⁵⁹³ gav Kommissionen sagsøgeren afslag på aktindsigt i visse dokumenter og delvis aktindsigt i visse andre dokumenter vedrørende vejledningen om bier fra 2013 (herefter »de anfægtede afgørelser«). Afslaget på aktindsigt var baseret på undtagelsen vedrørende beskyttelse af privatlivets fred og den enkeltes integritet ⁵⁹⁴ og undtagelsen vedrørende beskyttelse af den igangværende beslutningsproces, som begge er fastsat i forordning nr. 1049/2001 ⁵⁹⁵.

Sagsøgeren anlagde herefter to sager ved Retten med påstand om annullation af de anfægtede afgørelser.

Ved dom afsagt i udvidet afdeling annullerede Retten disse afgørelser, for så vidt som de gav afslag på aktindsigt i de ønskede dokumenter på grundlag af undtagelsen om beskyttelse af den igangværende beslutningsproces. I denne forbindelse udtalte Retten sig om kvalificeringen af en beslutningsproces som værende i gang eller afsluttet og om aktindsigt i dokumenter, der henviser til de enkelte medlemsstaters holdninger, som er kommet til udtryk i et komitologiudvalg.

Retten bemærkninger

Forud for realitetsbehandlingen af sagerne præciserede Retten indledningsvis, at genstanden for søgsmålet var annullationen af Kommissionens afgørelse af 19. juni 2020.

⁵⁹² I henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6.9.2006 om anvendelse af Århus-konventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (EUT 2006, L 264, s. 13).

⁵⁹³ Kommissionens afgørelse C(2020) 4231 final af 19.6.2020 og C(2020) 5120 final af 21.7.2020.

⁵⁹⁴ Artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001.

⁵⁹⁵ Artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

I det foreliggende tilfælde erstattede denne afgørelse den stiltiende afgørelse om afslag, idet den gav et udtrykkeligt svar på den genfremsatte begæring, som sagsøgeren indgav den 25. marts 2020. Sagsøgeren havde indgivet en anmodning om tilpasning af stævningen ⁵⁹⁶ med henblik på, at søgsmålet fremover ansås for at indeholde en påstand om annullation af denne udtrykkelige afgørelse.

Retten bemærkede, at anmodningen om tilpasning ikke fuldt ud skal erstatte stævningen, men skal indeholde de tilpassede påstande og, hvis det er relevant, de tilpassede anbringender og argumenter samt de beviser, der er knyttet til tilpasningen af påstandene ⁵⁹⁷. I det foreliggende tilfælde supplerede anmodningen om tilpasning stævningen, hvilket svarede til parternes fælles forståelse. Retten fandt således, at genstanden for den pågældende sag var en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 19. juni 2020.

Hvad angår realiteten undersøgte Retten for det første, om Kommissionen havde anvendt undtagelsen om beskyttelse af den igangværende beslutningsproces korrekt. Retten anførte i denne henseende, at den beslutningsproces, som de begærede dokumenter vedrørte, ikke kunne anses for igangværende på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede afgørelser. Retten bemærkede således, at der på det pågældende tidspunkt ikke var nogen beslutningsproces, der tilsigtede at gennemføre vejledningen om bier fra 2013, og at Kommissionen tværtimod implicit, men nødvendigvis havde besluttet ikke længere at gennemføre vejledningen om bier fra 2013 og endda udtrykkeligt havde anmodet EFSA om at foretage en revision heraf. Retten fandt, at denne revision, der stadig var i gang på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede afgørelser, og som i øvrigt indebar, at det ikke var muligt at fastlægge indholdet af den eventuelle reviderede vejledning, formen for den eventuelle vedtagelse og den procedure, der eventuelt ville blive fulgt i denne henseende, indebar, at selve genstanden for Kommissionens beslutningsproces ikke fandtes på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede afgørelser.

Retten fremhævede i øvrigt, at denne revision imidlertid syntes at være blevet overvejet, idet det var umuligt at vedtage vejledningen om bier fra 2013 og idet det var ønsket at muliggøre en hurtig godkendelse af en »revideret vejledning om bier«.

Ifølge Retten fulgte det heraf, at Kommissionens beslutningsproces vedrørende vejledningen om bier fra 2013 var blevet afsluttet på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede afgørelser, og at Kommissionen derfor ikke gyldigt kunne basere de anfægtede afgørelser på undtagelsen om beskyttelse af institutionens beslutningsproces vedrørende et spørgsmål, som denne endnu ikke har truffet afgørelse om.

Retten undersøgte for det andet, for det tilfælde, at den nævnte undtagelse fandt anvendelse, de begrundelser, som Kommissionen havde anført i de anfægtede afgørelser. For så vidt som Kommissionen i de anfægtede afgørelser havde anført, at visse bestemmelser i standardforretningsordenen ⁵⁹⁸ udtrykkeligt udelukker de enkelte medlemsstaters holdninger fra aktindsigt, bemærkede Retten i den forbindelse, at udvalgene er underlagt de samme regler som

⁵⁹⁶ I henhold til artikel 86, stk. 1 og 2, i Rettens procesreglement kan sagsøgeren, når en retsakt, hvis annullation begæres, erstattes af en anden retsakt med samme formål, inden afslutningen af den mundtlige forhandling eller inden Rettens afgørelse om at træffe afgørelse uden mundtlig forhandling, tilpasse søgsmålet for at tage hensyn til dette nye element ved at indgive denne tilpasning ved særskilt dokument og inden for den frist, der er fastsat i artikel 263, stk. 6, TEUF, inden for hvilken der kan nedlægges påstand om annullation af den retsakt, der ligger til grund for tilpasningen af søgsmålet.

⁵⁹⁷ Artikel 86, stk. 4, i Rettens procesreglement.

⁵⁹⁸ Model til forretningsorden for udvalg (EUT 2011, C 206, s. 11, herefter »model til forretningsorden«), vedtaget af Kommissionen.

Kommissionen for så vidt angår aktindsigt i dokumenter, nemlig forordning nr. 1049/2001, og at der ikke findes særlige regler om aktindsigt i dokumenter vedrørende udvalgenes arbejde ⁵⁹⁹. De bestemmelser i standardforretningsordenen, som Kommissionen påberåbte sig i de anfægtede afgørelser, gør det således ikke muligt at beskytte de enkelte medlemsstaters holdninger ud over, hvad der er fastsat i forordning nr. 1049/2001 ⁶⁰⁰.

Det følger endvidere af retspraksis ⁶⁰¹, at adfærdskodeksen, således som Kommissionen har vedtaget den i afgørelse 94/90, ikke kan begrunde, at en institution principielt nægter aktindsigt i dokumenter, der vedrører dens forhandlinger, med henvisning til, at de indeholder oplysninger om de holdninger, som medlemsstaternes repræsentanter har indtaget. Det følger heraf, at for så vidt angår offentlighedens adgang til de dokumenter, der er forbundet med komitologiudvalgenes arbejde, kan Kommissionen ikke antage, at den relevante retlige ramme principielt udelukker offentlighedens adgang til de enkelte medlemsstaters holdninger.

Retten bemærkede desuden, at de bestemmelser i standardforretningsordenen, som Kommissionen påberåbte sig i de anfægtede afgørelser, ikke kan fortolkes således, at de udelukker offentlighedens adgang, efter anmodning, til de enkelte medlemsstaters holdninger. Retten præciserede, at den omstændighed, at mødeprotokollen for arbejdet i udvalgene i henhold til standardforretningsordenen ikke nævner de enkelte medlemsstaters holdning, er uden betydning for aktindsigten og derfor ikke er til hinder for, at offentligheden efter begæring kan få aktindsigt i dokumenter, der henviser til de nævnte holdninger.

Retten konkluderede således, at komitologiprocedurerne, og navnlig standardforretningsordenen, i modsætning til, hvad Kommissionen gjorde gældende i de anfægtede afgørelser, ikke som sådan kræver, at aktindsigt i dokumenter, der henviser til de enkelte medlemsstaters holdning, afslås for at beskytte dette udvalgs beslutningsproces ⁶⁰², hvilket på ingen måde er til hinder for, at Kommissionen i behørigt begrundede tilfælde kan afslå at give aktindsigt i dokumenter, der vedrører de enkelte medlemsstaters holdning ved det nævnte udvalg, for så vidt som offentliggørelsen medfører en risiko for at gøre konkret skade på de interesser, der er beskyttet af undtagelserne i forordning nr. 1049/2001 ⁶⁰³.

Efter at have undersøgt de øvrige begrundelser, som Kommissionen havde anført i de anfægtede afgørelser, fandt Retten, at de ikke kunne godtgøre, at der var sket en sådan skade, og følgelig støtte påberåbelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, selv hvis det blev antaget, at den fandt anvendelse i den foreliggende sag.

Retten fastslog således, at Kommissionen i de anfægtede afgørelser havde tilsidesat artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 ved at afslå udbredelsen af de ønskede dokumenter med den begrundelse, at dette ville være til alvorlig skade for den igangværende beslutningsproces.

⁵⁹⁹ Jf. 19. betragtning til og artikel 9, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16.2.2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser (EUT 2011, L 55, s. 13).

⁶⁰⁰ Artikel 4, stk. 3, første afsnit, i direktiv 1049/2001.

⁶⁰¹ Se i den forbindelse dom af 10.10.2001, *British American Tobacco International (Investments) mod Kommissionen* (T-111/00, [EU:T:2001:250](#), præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

⁶⁰² Som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

⁶⁰³ Artikel 4 i forordning nr. 1049/2001.



XV. Offentlig tjeneste

1. Der foreligger ikke en tvist mellem Unionen og en af dens ansatte

Kendelse af 13. juni 2022, Mendes de Almeida mod Rådet (T-334/21,
[EU:T:2022:375](#))

»Personalesag – udpegelse af de europæiske anklagere ved Den Europæiske Anklagemyndighed – udpegelse af en af de kandidater, der er indstillet af Portugal – ingen tvister mellem Unionen og dens ansatte med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i tjenestemandsvedtægten og ansættelsesvilkårene – artikel 270 TEUF – åbenbart manglende kompetence«

Den 12. oktober 2017 vedtog Rådet for Den Europæiske Union forordning 2017/1939 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed ⁶⁰⁴. Ved denne forordning oprettes Den Europæiske Anklagemyndighed som et EU-organ, og reglerne for dens funktion fastsættes.

I henhold til artikel 16, stk. 1, i forordning 2017/1939 skal hver medlemsstat, der deltager i dette forstærkede samarbejde, indstille tre kandidater til stillingen som europæisk anklager. Forordningens artikel 16, stk. 2, bestemmer, at Rådet efter at have modtaget den begrundede udtalelse fra udvælgelsespanelet ⁶⁰⁵, der opstiller en kort liste over ansøgere, udvælger og udpeger én af kandidaterne til hvervet som europæisk anklager i den pågældende medlemsstat. Det præciseres ligeledes, at hvis udvælgelsespanelet finder, at en kandidat ikke opfylder betingelserne for udførelsen af opgaverne som europæisk anklager, er dets udtalelse bindende for Rådet. I henhold til nævnte forordnings artikel 16, stk. 3, udvælger og udpeger Rådet de europæiske anklagere for en seksårig periode, der ikke kan forlænges, med simpelt flertal, og det kan beslutte at forlænge mandatet med højst tre år ved udgangen af seksårsperioden.

Artikel 96, stk. 1, i forordning 2017/1939 fastsætter, at vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »tjenestemandsvedtægten«) og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Den Europæiske Union (herefter »ansættelsesvilkårene«) bl.a. gælder for de europæiske anklagere, »medmindre andet er fastsat i denne forordning«.

Den 23. april 2019 blev de tre kandidater til stillingen som europæisk anklager, der skulle indstilles af Den Portugisiske Republik, udvalgt efter den nationale udvælgelsesprocedure. Sagsøgeren, Ana Carla Mendes de Almeida, var en af dem. Navnene på disse tre kandidater, som var opført i alfabetisk rækkefølge, blev meddelt udvælgelsespanelet.

Efter at have hørt disse kandidater fremsendte udvælgelsespanelet den 18. november 2019 sin begrundede udtalelse til Rådet og anførte kandidaterne i denne prioriterede rangorden: sagsøgeren efterfulgt af de to andre kandidater.

⁶⁰⁴ Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12.10.2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed (EUT 2017, L 283, s. 1).

⁶⁰⁵ Omhandlet i artikel 14, stk. 3, i forordning 2017/1939.

Den 27. juli 2020 vedtog Rådet gennemførelsesafgørelse 2020/1117⁶⁰⁶, hvorved det udpegede de europæiske anklagere ved EPPO, herunder Moreira Alves d'Oliveira Guerra, fra den 29. juli 2020 (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Den 22. oktober 2020 indbragte sagsøgeren i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 90 en klage over den anfægtede afgørelse til Rådet. Ved afgørelse af 8. marts 2021 fandt Rådets ansættelsesmyndighed (herefter »Ansættelsesmyndigheden«), at det var åbenbart, at denne klage skulle afvises, på grund af dens manglende kompetence til at efterkomme klagen (herefter »afgørelsen om afslag på klagen«).

Sagsøgeren anlagde derefter et søgsmål i henhold til artikel 270 TEUF med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse, hvori Moreira Alves d'Oliveira Guerra udpeges til europæisk anklager ved Den Europæiske Anklagemyndighed, og hvorved der blev meddelt afslag på hendes ansøgning, samt af afgørelsen om afslag på klagen.

Retten frifandt Rådet og præciserede, på hvilket retsgrundlag en sag vedrørende udpegelsen af europæiske anklagere skal anlægges, nemlig artikel 263 TEUF og ikke artikel 270 TEUF. Sidstnævnte artikel indfører en klageadgang i personalesager, der adskiller sig fra den almindelige klageadgang, såsom annullationssøgsmål, som er omfattet af artikel 263 TEUF.

Retten bemærkninger

Retten bemærkede indledningsvis, at det fremgår af ordlyden af artikel 270 TEUF, at den heri fastsatte kompetence omfatter alle tvister mellem Unionen og dens ansatte med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i vedtægten og ansættelsesvilkårene.

Retten bemærkede derefter, at begrebet en tvist mellem Unionen og dens ansatte i henhold til retspraksis skal gives en vid fortolkning, hvilket indebærer, at tvister vedrørende personer, der hverken har status som tjenestemænd eller øvrige ansatte, men hævder at have en sådan status, skal prøves som en personalesag. Dette gælder således for personer, der er kandidater til en stilling, hvis ansættelsesvilkår er fastsat i tjenestemandsvedtægten eller ansættelsesvilkårene.

Hvad angår Den Europæiske Anklagemyndighed anførte Retten derefter, at ikke alle tjenestemandsvedtægtens bestemmelser finder anvendelse på den per se. For så vidt angår de europæiske anklagere er det alene betingelserne for deres ansættelse og aflønning, der henhører under ansættelsesvilkårene og under EPPO's ansættelsesmyndigheds kompetence. Det forholder sig anderledes med de betingelser og procedurer, der fører til udpegelsen af disse.

Da disse betingelser og procedurer ikke er fastsat i tjenestemandsvedtægten eller ansættelsesvilkårene, men i artikel 16 i forordning 2017/1939, som i denne henseende fastsætter en specifik procedure med egne regler, kan tvister desangående ikke anses for tvister mellem Unionen og dens ansatte som omhandlet i artikel 270 TEUF. Det er således åbenbart, at Retten ikke har kompetence til at behandle det foreliggende søgsmål til prøvelse af afgørelsen om udpegelse af en europæisk anklager på grundlag af sidstnævnte artikel.

Eftersom den anfægtede afgørelse ikke er en afgørelse henhørende under tjenestemandsvedtægten og ansættelsesvilkårene, kan det i øvrigt ikke antages, at sagsøgerens klage over denne afgørelse og Rådets afgørelse om afslag på denne klage henhører under tjenestemandsvedtægten og

⁶⁰⁶ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2020/1117 af 27.7.2020 om udpegelse af europæiske anklagere ved Den Europæiske Anklagemyndighed (EUT 2020, L 244, s. 18).

ansættelsesvilkårene. Det er således også åbenbart, at Retten ikke har kompetence til at behandle afgørelsen om afslag på klagen.

Det tilkommer sagsøgeren at vælge retsgrundlaget for sit søgsmål og ikke Unionens retsinstanser selv at vælge det mest korrekte retsgrundlag. Det er imidlertid ikke muligt at antage, at det foreliggende søgsmål er anlagt i henhold til artikel 263 TEUF, idet sagsøgeren udtrykkeligt har påberåbt sig artikel 270 TEUF.

Hvad angår afgørelsen om afslag på klagen fastslog Retten af de samme grunde bl.a., at selv hvis det antages, at sagsøgeren havde til hensigt at anlægge søgsmålet til prøvelse af denne afgørelse i henhold til artikel 263 TEUF, havde Ansættelsesmyndigheden under alle omstændigheder ikke kompetence til at behandle klagen over afgørelsen om udpegelse, som sagsøgeren havde indbragt i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 90. Det var derfor med rette, at myndigheden afviste denne klage, og søgsmålet er derfor under alle omstændigheder åbenbart ugrundet i denne henseende.

2. Genbosætningsgodtgørelse

Dom af 7. september 2022, LR mod EIB (T-529/20, [EU:T:2022:523](#))

»Personalesag – ansatte ved EIB – løn – bosættelsespenge efter fratræden – fastlæggelse af den ansattes bopæl i egen bolig efter fratræden – artikel 13, stk. 1, andet led, i de administrative bestemmelser, der finder anvendelse på ansatte ved EIB – begrebet husstand – ordlydsfortolkning i henhold til en fremherskende sprogudgave – fuld prøvelsesret – tvist, der angår pengebeløb – formaliteten«

LR, en tidligere ansat ved Den Europæiske Investeringsbank (EIB), ansøgte denne bank om udbetaling af bosættelsespenge efter fratræden med den begrundelse, at vedkommende efter sin pensionering var flyttet uden for sit tjenestested.

EIB afslog denne ansøgning med den begrundelse, at LR var ejer af det hus, vedkommende havde taget bopæl i, og at vedkommende derfor ikke opfyldte betingelserne for tildeling af bosættelsespenge efter fratræden som omhandlet i artikel 13 i de administrative bestemmelser, som finder anvendelse på ansatte ved EIB (herefter »de administrative bestemmelser«). Da LR's påstand om fornyet gennemgang ligeledes blev afslået, anlagde denne sag ved Retten med påstand dels om annullation af afgørelsen om afslag på tildeling af bosættelsespenge efter fratræden, dels om, at EIB tilpligtedes at betale denne godtgørelse.

Retten, der traf afgørelse i udvidet afdeling, præciserede betingelserne for tildeling af bosættelsespenge efter fratræden i henhold til artikel 13 i de administrative bestemmelser. I denne forbindelse præciserede Retten desuden, hvorledes denne generelle regel, som EIB har vedtaget i tilfælde af sproglige forskelle, skal fortolkes.

Rettens bemærkninger

Retten fastslog indledningsvis, at selv om artikel 13 i de administrative bestemmelser fastsætter udbetaling af en fast godtgørelse for bosættelse til en ansat ved EIB, der har skiftet bopæl efter tjenestens ophør til en i en afstand af mindst 50 km fra dennes sidste tjenestested beliggende bopæl, er tildelingen af denne godtgørelse ikke desto mindre betinget af, at den pågældende ansatte ikke har taget bopæl i sin egen husstand.

Hvad angår ordlydsfortolkningen af denne bestemmelse bemærkede Retten, at begreberne »bopæl« og »husstand« ikke er defineret i de administrative bestemmelser, og at der er mulighed for at fortolke udtrykket »propre foyer« (»egen husstand«), der anvendes i artikel 13 i den franske version af

de administrative bestemmelser, og udtrykket »own home«, der er anvendt i den engelske version, forskelligt.

Efter at have henvist til fast retspraksis, hvorefter en EU-retlig bestemmelse i tilfælde af uoverensstemmelse mellem de forskellige sprogversioner af den pågældende bestemmelse i princippet skal fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning ⁶⁰⁷, som den er led i, fraveg Retten under de særlige omstændigheder i den foreliggende sag denne retspraksis, for så vidt som artikel 13 i de administrative bestemmelser for det første er resultatet af et forslag, der er affattet og vedtaget på fransk, og da EIB for det andet udtrykkeligt har angivet, at bl.a. den engelske version af de nævnte bestemmelser var »en oversættelse af den oprindelige franske version«.

Retten besluttede således med henblik på objektivt at fastslå, hvilken hensigt ophavsmanden til den omtvistede bestemmelse havde i forbindelse med dens vedtagelse, at fortolke ordlyden af artikel 13 i de administrative bestemmelser i overensstemmelse med deres sædvanlige betydning i den fremherskende sprogudgave, i det foreliggende tilfælde fransk.

Retten har i denne forbindelse præciseret, at begrebet »husstand« på fransk betegner det sted, hvor der bliver lavet ild, og i forlængelse heraf det sted, hvor en persons familie bor, mens ordet »bopæl« betegner det sted eller den bolig, hvor en person er etableret. Det følger således af ordlyden af artikel 13 i de administrative bestemmelser, at udbetaling af den faste godtgørelse for bosættelse er udelukket, når den tidligere ansattes nye bopæl er sammenfaldende med den bopæl, hvor den pågældendes families bor. Eftersom en persons bolig hverken nødvendigvis eller systematisk svarer til bopælen for denne persons familiemedlemmer, følger det af en ordlydsfortolkning af denne bestemmelse, at udbetaling af bosættelsespenge efter fratræden kun er udelukket, når den pågældende ansatte flytter sin sædvanlige bopæl til det sted, hvor familiemedlemmerne er bosat, og ikke når den bolig, den ansatte bosætter sig i, er vedkommendes egen.

Denne ordlydsfortolkning af artikel 13 i de administrative bestemmelser understøttes af en kontekstuel fortolkning heraf. De øvrige artikler i de administrative bestemmelser anvender nemlig udtrykket »husstand« som betegnelse for det sted, hvor den ansattes familiemedlemmer har sædvanlig bopæl, og ikke den bopæl, som den ansatte ejer.

Retten bemærkede i øvrigt, at artikel 5, stk. 4, i bilag VII til vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »vedtægten«) indeholder en bestemmelse om udelukkelse fra retten til bosættelsespenge, som ifølge retspraksis ⁶⁰⁸ finder anvendelse i det tilfælde, hvor tjenestemanden gør tjeneste på det sted, hvor vedkommendes familie allerede bor, og vedkommende bosætter sig med denne. Selv om Retten bekræftede, at EIB råder over en funktionel autonomi ved fastlæggelsen af den ordning, der finder anvendelse på dens ansatte, fandt Retten imidlertid ikke, at denne institution havde godtgjort, hvorledes dennes funktionelle uafhængighed skulle blive tilsidesat ved en analog anvendelse af denne retspraksis på bestemmelsen om udelukkelse af retten til bosættelsespenge efter fratræden i artikel 13, stk. 1, andet led, i de administrative bestemmelser.

Endelig bemærkede Retten, at en teleologisk fortolkning af artikel 13 i de administrative bestemmelser bekræfter denne ordlydsfortolkning og kontekstuelle fortolkning af den nævnte artikel.

⁶⁰⁷ Dom af 21.12.2021, *Trapeza Peiraios* (C-243/20, [EU:C:2021:1045](#), præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

⁶⁰⁸ Dom af 18.11.2015, *FH mod Parlamentet* (F-26/15, [EU:F:2015:137](#), præmis 35).

Formålet med bosættelsespenge efter fratræden er at dække og lette de byrder, der følger af, at den tidligere tjenestemand eller ansatte bosætter sig i et nyt miljø i et ubestemt, men væsentligt tidsrum på grund af ændringen af vedkommendes hovedbopæl efter den pågældendes fratræden.

Den omstændighed, at den ansatte i forbindelse med sin fratræden flytter ind i en bolig, som vedkommende ejer eller ejer en andel af, kan nedbringe visse omkostninger forbundet med bosættelsen. Der kan imidlertid ikke af en sådan omstændighed udledes en generel formodning for, at integrationen af den pågældende ansatte i et miljø, der er forskellig fra miljøet ved den pågældendes sidste tjenestested, ikke vil medføre udgifter for vedkommende.

På baggrund af det ovenstående fastslog Retten, at EIB ved at afslå at tildele LR bosættelsespenge efter fratræden med den begrundelse, at den pågældende var ejer af den bolig, som vedkommende bosatte sig i, har tilsidesat artikel 13 i de administrative bestemmelser. Retten annullerede følgelig EIB's afgørelse.

Endvidere anvendte Retten analogt vedtægtens artikel 91, stk. 1, der i tvister, der angår pengebeløb, og som er anlagt af ansatte mod en institution, giver Unionens retsinstanser fuld prøvelsesret og gav LR medhold i dennes påstande, og tilpligtede således EIB at betale bosættelsespenge efter fratræden med tillæg af morarenter ⁶⁰⁹.

3. Opsigelse af en kontraktlig forpligtelse

Dom af 5. oktober 2022, WV mod CdT (T-618/21, [EU:T:2022:603](#))

»Personalesag – midlertidigt ansatte – sygeorlov – ubegrundede fravær – opsigelse af kontrakten uden varsel – ansættelsesvilkårenes artikel 16 – ansættelsesvilkårenes artikel 48, litra b) – ansvar«

WV blev ansat af Oversættelsescentret for Den Europæiske Unions Organer (CdT) i 1997 og underskrev en tidsubegrænset kontrakt i 2004. Fra den 23. juli 2019 til den 15. november 2019 havde WV sygeorlov med løn. CdT anså WV's fravær fra den 18. november 2019 til den 7. februar 2020 for uberettiget. Hans fravær fra den 8. februar til den 10. april 2020 og fra den 29. april til den 4. maj 2020 blev anerkendt af CdT som berettiget. Fra den 5. maj 2020 blev sagsøgerens fravær anset for uberettiget.

WV's advokat anmodede om ugyldighed. Hun oplyste, at der i betragtning af WV's sundhedstilstand ikke var udsigt til en tilbagevenden til en normal situation i den nærmeste fremtid. Ved skrivelse af 14. september 2020 afslog CdT denne ansøgning og oplyste WV om, at CdT påtænkte at anvende artikel 48, litra b), i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Den Europæiske Union (herefter »ansættelsesvilkårene«) med henblik på at bringe hans ansættelsesforhold til ophør.

Den 26. november 2020 blev der vedtaget en afgørelse om at bringe WV's ansættelsesforhold til ophør uden varsel på grundlag af den førnævnte bestemmelse, der fastsætter mulighed for at bringe et ansættelsesforhold til ophør uden varsel, hvis den ansatte ikke kan genoptage sit arbejde efter udløbet af en sygeorlov med løn. Herefter anlagde WV et annulationsøgsmål ved Retten til prøvelse af denne afgørelse (herefter »den anfægtede afgørelse«).

⁶⁰⁹ Dom af 2.10.2001, *EIB mod Hautem* (C-449/99 P, [EU:C:2001:502](#), præmis 95).

Retten gav sagsøgeren medhold og annullerede den anfægtede afgørelse. Retten tog i sin dom stilling til det spørgsmål, som endnu ikke er afgjort i retspraksis, om, hvorvidt administrationen kan opsig en ansats ansættelsesforhold på grundlag af ansættelsesvilkårenes artikel 48, litra b), idet den alene baserer sig på dennes ubegrundede fravær og på tjenestens interesse, uden at undersøge, om de betingelser, der er fastsat i ansættelsesvilkårenes artikel 16, stk. 2, hvortil ansættelsesvilkårenes artikel 48, litra b), henviser, er opfyldt.

Retten bemærkninger

Retten præciserede, at det fremgår af ansættelsesvilkårenes artikel 16, stk. 2, og artikel 48, litra b), at en ansats kontraktmæssige ansættelse kan bringes til ophør, når to betingelser er opfyldt, nemlig overskridelse af den frist, der er fastsat for sygeorlov med løn, og den ansattes manglende mulighed for at genoptage sit arbejde ved udløbet af den nævnte frist.

Hvad angår den første betingelse om overskridelse af den frist, der er fastsat for sygeorlov med løn, bemærkede Retten, at den sygeorlov med løn, der er nævnt i ansættelsesvilkårenes artikel 48, litra b), efter udløbet af hvilken den ansattes mulighed for at genoptage sit arbejde skal vurderes, er den, der er fastsat i ansættelsesvilkårenes artikel 16, stk. 2.

Det fremgår af ansættelsesvilkårenes artikel 48, litra b), sammenholdt med ansættelsesvilkårenes artikel 16, stk. 2, at en ansats ansættelsesforhold kan bringes til ophør uden varsel ved udløbet af vedkommendes sygeorlov med løn, såfremt denne orlov enten overstiger en periode på tre måneder eller varigheden af det af den pågældende ansatte udførte arbejde, når denne er længere.

For at bringe sagsøgerens ansættelsesforhold til ophør på grundlag af ansættelsesvilkårenes artikel 48, litra b), var CdT herefter forpligtet til at kontrollere, at denne betingelse var opfyldt.

Retten konstaterede i denne henseende, at CdT var af den opfattelse, at WV's uberettigede fravær, ved at bringe hans ret til sygeorlov med løn til ophør, fritog administrationen fra at efterprøve, at betingelsen om overskridelse af den frist, der var fastsat for den sygeorlov med løn, der var tildelt sagsøgeren, var opfyldt. Imidlertid fastsætter hverken ansættelsesvilkårenes artikel 48, litra b), som den anfægtede afgørelse er baseret på, eller bestemmelserne i ansættelsesvilkårenes artikel 16, stk. 2, som fastsætter sidstnævnte betingelse, at der ville kunne vedtages en afgørelse om opsigelse uden varsel uden foretagelse af en forudgående undersøgelse af overskridelsen af den frist, der er fastsat for den sygeorlov med løn, der er tildelt den pågældende ansatte i henhold til de nærmere regler, der er fastsat i ansættelsesvilkårenes artikel 16, stk. 2. Det følger desuden ikke af nogen af disse bestemmelser, eller af vedtægtens artikel 59, som bl.a. fastsætter den retlige ordning for sygeorlov og uberettiget fravær, at efterprøvelsen af betingelsen om overskridelse af den frist, der er fastsat for sygeorlov med løn i ansættelsesvilkårenes artikel 16, stk. 2, i tilfælde af uberettiget fravær på datoen for den omtvistede opsigelse samt før denne dato ville kunne erstattes af konstateringen af disse fravær. Følgelig anvendte CdT ved den anfægtede afgørelse en betingelse om uberettiget fravær, som ikke er fastsat i ansættelsesvilkårenes artikel 48, litra b), og artikel 16, stk. 2, og bragte WV's tidsubegrænsede ansættelsesforhold til ophør uden at have undersøgt, om den første betingelse, der er fastsat i disse bestemmelser, var opfyldt.

Hvad angår den anden betingelse vedrørende den ansattes manglende mulighed for at genoptage sit arbejde ved udløbet af den frist, der er fastsat for sygeorlov med løn, konstaterede Retten, at det fremgår af skrivelserne fra WV's advokat, at sidstnævnte anerkendte, at han var ude af stand til at genoptage sit arbejde, hvilket CdT tog hensyn til i den anfægtede afgørelse ved at gengive indholdet af de nævnte skrivelser.

Da den dato, hvorpå denne umulighed skulle konstateres, ifølge ansættelsesvilkårenes artikel 48, litra b), ligger efter den frist, der var fastsat for sygeorlov med løn, hvilken frist – således som det tidligere er bemærket – ikke blev vurderet af CdT, kan den anden betingelse imidlertid ikke anses for at være opfyldt. Retten konkluderede derfor, at CdT med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse har tilsidesat ansættelsesvilkårenes artikel 48, litra b), og artikel 16, stk. 2.

XVI. Anmodninger om foreløbige forholdsregler

Kendelse af 30. marts 2022, RT France mod Rådet (T-125/22 R, ikke trykt i Sml., [EU:T:2022:199](#))

»Særlige rettergangsformer – Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger truffet på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine – suspension af visse mediers udsendelsesaktiviteter – anmodning om udsættelse af gennemførelse – ingen uopsættelighed – interesseafvejning«

Som følge af Den Russiske Føderations (herefter »Rusland«) militære aggression mod Ukraine den 24. februar 2022 har Rådet for Den Europæiske Union den 1. marts 2022 ⁶¹⁰ vedtaget nye foranstaltninger, som kompletterer de foranstaltninger, som Rådet har vedtaget siden 2014, under hensyn til Ruslands destabiliserende handlinger i Ukraine ⁶¹¹. Disse nye foranstaltninger havde til formål at suspendere visse mediers udsendelser, herunder RT France, i Den Europæiske Union eller rettet mod Unionen. Ifølge Rådet har Rusland gennemført propagandaaktioner rettet mod medlemmer af civilsamfundet i EU og dets naboer, idet det i alvorlig grad har fordrejet og manipuleret kendsgerningerne og til dette formål har benyttet sig af medier under den russiske ledelses kontrol.

RT France anlagde et annulationssøgsmål mod Rådets retsakter ved Den Europæiske Unions Ret ⁶¹². RT France indgav ligeledes en anmodning om foreløbige forholdsregler for at opnå en udsættelse af disse retsakters gennemførelse.

Ved kendelse af 30. marts 2022 afviste Rettens præsident RT Frances anmodning om foreløbige forholdsregler med den begrundelse, at betingelsen om, at det er uopsætteligt at opnå udsættelse af fuldbyrdelsen, ikke er opfyldt, og at den omhandlede interesseafvejning falder ud til fordel for Rådet.

Vurdering af Rettens præsident

Rettens præsident undersøgte først, om de af RT France fremførte argumenter godtgør, at betingelsen om uopsættelighed, der kræves, for at dommeren i sager om foreløbige forholdsregler kan give udsættelse af fuldbyrdelsen eller andre foreløbige forholdsregler, er opfyldt. RT France gjorde for det første gældende, at de pågældende restriktive foranstaltninger vil få dramatiske økonomiske, finansielle og menneskelige konsekvenser, da RT France forhindres i at udøve sin virksomhed. I denne henseende bemærkede Rettens præsident først og fremmest, at de oplysninger, som RT France har fremlagt, ikke gør det muligt at vurdere, hvor mange arbejdspladser der er direkte truet på kort sigt, hvornår RT France ikke længere vil have de nødvendige midler til at betale sine ansatte, og hvilke konturer den sociale plan, som RT France vil kunne iværksætte, vil have, navnlig med hensyn til mulighederne for omplacering eller genansættelse af de berørte medarbejdere. Den påståede skade er derfor rent økonomisk og finansiell. Rettens præsident anførte, at denne type

⁶¹⁰ Rådets afgørelse (FUSP) 2022/351 om ændring af afgørelse 2014/512/FUSP om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2022, L 65, s. 5) og Rådets forordning (EU) 2022/350 om ændring af forordning (EU) nr. 833/2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2022, L 65, s. 1).

⁶¹¹ Rådets afgørelse 2014/512/FUSP af 31.7.2014 om restriktive foranstaltninger i forbindelse med Ruslands destabiliserende handlinger i Ukraine (EUT 2014, L 229, s. 13).

⁶¹² Se i den forbindelse dom af 27.7.22, **RT France mod Rådet** (T-125/22, [EU:T:2022:483](#)).

skader, bortset fra særlige omstændigheder, ikke kan anses for uoprettelige, da en økonomisk erstatning som hovedregel kan bringe den skadelidte tilbage til den situation, der var, før skaden indtraf. Dommeren i sager om foreløbige forholdsregler skal nemlig med henblik herpå råde over konkrete og præcise oplysninger, der støttes af detaljerede og bekræftede dokumenter, som viser situationen for den part, der anmoder om den foreløbige foranstaltning, og som gør det muligt at vurdere de konsekvenser, der ville følge af, at de ønskede foranstaltninger ikke blev truffet. Rettens præsident konstaterede, at RT France ikke havde redegjort for sin økonomiske situation og i anmodningen om foreløbige forholdsregler ikke havde fremlagt oplysninger, herunder navnlig tal, der gjorde det muligt at vurdere, hvor alvorlig og uoprettelig en økonomisk skade RT France havde lidt, og at påvise risikoen for, at den ville opstå.

Selv om RT France ganske vist ikke kan udsende sine programmer og dermed er forhindret i at udøve sin virksomhed, bemærkede Rettens præsident i denne henseende, at forbuddet mod udsendelse netop er det formål, der forfølges med disse foranstaltninger, og at det ikke er tilstrækkeligt, at RT France fremlægger generelle og abstrakte betragtninger om sin økonomiske levedygtighed for at kunne konkludere, at der foreligger en overhængende risiko i denne henseende. Rettens præsident tilføjede i denne forbindelse, at forpligtelsen til at suspendere RT Frances udsendelsesaktiviteter i Unionen eller over for Unionen kun var midlertidig, og at de anfægtede foranstaltninger ikke forhindrede RT France i at udsende sit indhold uden for Unionen.

I lyset af disse faktorer havde RT France derfor ikke påvist, at selskabet ville lide alvorlig og uoprettelig økonomisk skade, hvis den ønskede suspension af driften ikke blev indrømmet.

Hvad for det andet angår RT Frances argument om, at de anfægtede retsakter skader dets omdømme alvorligt, da det i disse retsakter præsenteres som et medie, der er under de russiske myndigheders permanente og eksklusive kontrol, bemærkede Rettens præsident, at enhver skade på dets omdømme allerede er blevet forvoldt af de anfægtede retsakter og vil fortsætte, så længe disse retsakter ikke annulleres ved dommen i hovedsagen. Formålet med den foreløbige procedure er imidlertid ikke at sikre erstatning for allerede lidt skade, og en annullation af de anfægtede retsakter ved afslutningen af sagen i hovedsagen vil udgøre en tilstrækkelig erstatning for den påståede ikke-økonomiske skade. Endvidere er det kun berettiget at indrømme den ønskede foreløbige foranstaltning, hvis den pågældende handling er den afgørende årsag til den påståede alvorlige og uoprettelige skade. Det er imidlertid ikke blevet fastslået, at den påståede skade, nemlig at blive præsenteret som et medie under permanent og eksklusiv kontrol af de russiske myndigheder, var den afgørende årsag til de anfægtede handlinger, da andre kilder tidligere havde påtalt RT Frances manglende objektivitet og uafhængighed over for den russiske regering.

For det tredje gjorde RT France gældende, at skadens alvor og uoprettelighed er fastslået ved, at en informationstjenestes virksomhed er blevet fuldstændig og permanent hæmmet, og at sådanne handlinger er uoprettelige og særligt alvorlige i demokratiske samfund. Rettens præsident understregede, at det var RT France, der skulle redegøre for og godtgøre, at en sådan skade sandsynligvis ville opstå, og bemærkede, at RT France i generelle og abstrakte vendinger havde gjort gældende, at de anfægtede retsakter ville krænke det europæiske samfunds demokratiske karakter, uden at præcisere, hvordan denne krænkelse ville berøre eller påvirke det europæiske samfund. Rettens præsident fastslog derfor, at kravet om uopsættelighed ikke var opfyldt.

Rettens præsident var endvidere af den opfattelse, at den pågældende interesseafvejning er til fordel for Rådet, da de interesser, som denne institution forfølger, vedrører behovet for at beskytte medlemsstaterne mod desinformationskampagner og destabiliseringskampagner, der gennemføres af medier, som kontrolleres af den russiske ledelse, og som truer Unionens offentlige orden og sikkerhed i en kontekst, der er præget af den militære aggression mod Ukraine. Der er således tale om offentlige interesser, der har til formål at beskytte det europæiske samfund, og som indgår i en overordnet strategi for hurtigst muligt at sætte en stopper for den aggression, som Ukraine har været udsat for. I denne forbindelse ville en øjeblikkelig suspension af de anfægtede retsakter risikere at bringe Unionens forfølgelse af dens mål, navnlig dens fredelige mål, i fare, jf. artikel 3, stk. 1 og 5, i traktaten om Den Europæiske Union.

De interesser, som RT France har påberåbt sig, vedrører de ansattes situation og virksomhedens økonomiske levedygtighed. Der er tale om en privat virksomhed, hvis hovedaktiviteter midlertidigt er forbudt.

Rettens præsident tilføjede, at hvis RT France får medhold i, at de anfægtede retsakter annulleres i sagen om sagens realitet, kan der foretages en vurdering af den skade, der er lidt som følge af kränkelsen af dens interesser, således at der efterfølgende kan ydes erstatning eller godtgørelse for den lidt skade. Endelig anførte Rettens præsident, at den dommer, der skal træffe afgørelse om sagens realitet, i betragtning af sagens ekstraordinære omstændigheder har besluttet at afsige dom efter en fremskyndet procedure, således at RT France hurtigst muligt vil få svar på sit annulationssøgsmål ⁶¹³.

På baggrund af det ovenstående konkluderede Rettens præsident, at anmodningen om foreløbige forholdsregler skulle afvises, uden at det var nødvendigt at tage stilling til, om der foreligger en prima facie sag.

Kendelse af 31. marts 2022, AL mod Rådet (T-22/22 R, ikke trykt i Sml., [EU:T:2022:200](#))

»Særlige rettergangsformer – personalesag – tjenestemænd – disciplinær forfølgning – fjernelse fra tjenesten – anmodning om foreløbige forholdsregler – uopsættelighed – fumus boni juris – interesseafvejning«

AL, der er tjenestemand ved Rådet for Den Europæiske Union, indgav mellem 2009 og 2019 flere erklæringer til Ansættelsesmyndigheden (herefter »Ansættelsesmyndigheden«) med henblik på at opnå de tillæg og økonomiske ydelser, der er fastsat i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »vedtægten«), for en række personer, der blev indlemmet i hans familie i løbet af hans tjenestetid, og navnlig for hans handicappede adoptivsøn.

Efter at Ansættelsesmyndigheden havde givet udtryk for bekymring over disse ansøgninger om familieydelser, indledte Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) en undersøgelse af mistanke om svig fra sagsøgerens side med hensyn til familiens sammensætning og betingelserne for at opnå familieydelser.

Efter afslutningen af undersøgelsen anbefalede OLAF bl.a. Rådet at træffe alle passende foranstaltninger til at inddrive et beløb, der uretmæssigt var blevet udbetalt til sagsøgeren, og at indlede en disciplinærsag mod ham. Efter disciplinærsagen traf Rådet afgørelse om at afskedige sagsøgeren fra sin stilling (herefter »den anfægtede afgørelse«). Ansættelsesmyndigheden besluttede imidlertid at give sagsøgeren delvis medhold i hans klage over visse afgørelser om finansiel inddrivelse og at genindføre de pågældende godtgørelser.

Rettens præsident, der behandlede en anmodning om foreløbige forholdsregler, som sagsøgeren havde indgivet samtidig med søgsmålet om annulation af den anfægtede afgørelse, imødekom denne begæring og pålagde Rådet at udsætte gennemførelsen af den anfægtede afgørelse.

⁶¹³ Se i den forbindelse dom af 27.7.2022, **RT France mod Rådet** (T-125/22, [EU:T:2022:483](#)).

Vurdering af Rettens præsident

For det første mindede Rettens præsident i forbindelse med sin undersøgelse af, om der er tale om en uopsættelighed, med hensyn til sagsøgerens argument om, at udsættelsen af gennemførelsen af den anfægtede afgørelse er nødvendig for at bevare hans handicappede adoptivsøns helbred eller endog liv, om, at den påståede skade kun kan tages i betragtning af dommeren i sager om foreløbige forholdsregler, for så vidt som den er egnet til at skade den anmodende parts interesser. Det følger heraf, at den skade, som fuldbyrdelsen af den anfægtede afgørelse kan påføre en anden part end den, der har anmodet om den foreløbige foranstaltning, kun kan tages i betragtning af dommeren i foreløbige forholdsregler, når det er relevant, i forbindelse med en afvejning af de involverede interesser.

Under disse omstændigheder kan den skade, der er forvoldt sagsøgerens handicappede adoptivsøns helbred og liv, og den skade, der er forbundet med tabet af de økonomiske ydelser, som sagsøgeren har modtaget for sin søn, og som sagsøgeren er afhængig af, kun tages i betragtning af dommeren i foreløbige forholdsregler, i det omfang de kan forventes at blive forvoldt sagsøgeren.

Det kan ikke bestrides, at en søns helbred er et centralt anliggende for en fader, uanset om sønnen er adopteret eller ej. Den alvorlige og uoprettelige skade, som sagsøgeren hævder er blevet forvoldt hans søns helbred og liv, vil derfor kunne berøre sagsøgeren direkte som adoptivfar.

Som en enlig forælder, der har påtaget sig og fortsat påtager sig ansvaret for behandlingen og opdragelsen af sin adoptivsøn, der er ramt af cerebral parese/kongenital spastisk parese og dermed forbundne patologier, vil sagsøgeren nødvendigvis lide en alvorlig og uoprettelig personlig skade, hvis hans adoptivsøns helbred ikke længere kan sikres indtil en eventuel positiv afgørelse i hovedsagen på grund af manglen på den nuværende omfattende lægelige støtte.

For så vidt som denne lægehjælp er afhængig af de tillæg og økonomiske ydelser, som sagsøgeren og hans søn var berettiget til i kraft af sagsøgerens status som tjenestemand, vil tabet af disse ydelser være til direkte skade for sagsøgeren. Som en enlig forælder, der er økonomisk ansvarlig for den medicinske støtte og uddannelse af sin handicappede adoptivsøn, vil sagsøgeren lide alvorlig og uoprettelig skade på et personligt grundlag, hvis hans søn fratages denne medicinske og uddannelsesmæssige støtte, hvorved han udsættes for de påståede risici for hans helbred.

For det andet anerkendte Rettens præsident, at der foreligger en prima facie sag, for så vidt som visse af sagsøgerens anbringender umiddelbart synes at være seriøst begrundet.

I denne henseende mindede Rettens præsident om, at en afgørelse om at pålægge en afskedigelsessanktion nødvendigvis indebærer vanskelige overvejelser fra institutionens side i betragtning af de særligt alvorlige konsekvenser, der følger heraf. Institutionen har i denne henseende et bredt skøn, og Retten kan ikke erstatte Ansættelsesmyndighedens vurdering med sin egen vurdering. Den retlige prøvelse er begrænset til en kontrol af, at de faktiske omstændigheder er materielt korrekte, at der ikke foreligger en åbenbar fejl i vurderingen af de faktiske omstændigheder, og at der ikke foreligger magtfordrejning. Desuden forudsætter lovligheden af enhver disciplinær sanktion, at de faktiske omstændigheder, som den pågældende person er anklaget for, er blevet fastslået.

I den forbindelse fandt Rettens præsident, uden at dette berører Rettens fremtidige afgørelse i hovedsagen, at nedsættelsen af de beløb, der skal tilbagebetales, bør have direkte betydning for den disciplinære sanktion, der pålægges sagsøgeren, og at det med henblik på at fastslå alvoren af den begåede fejl og for at træffe afgørelse om den disciplinære sanktion, der skal pålægges sagsøgeren, er nødvendigt, at Ansættelsesmyndigheden burde i sin analyse af arten af den begåede forseelse og de omstændigheder, under hvilke den blev begået, have taget hensyn til, at de kompetente nationale myndigheder ikke havde indledt nogen straffesag eller retsforfølgning for den forseelse, som han blev beskyldt for.

Endvidere erkendte Rettens præsident, at selv om barnets tarv under ingen omstændigheder kan undskylde sagsøgerens adfærd, synes det umiddelbart, at Ansættelsesmyndigheden alligevel burde have taget hensyn til denne omstændighed som begrundelse for sagsøgerens fejl, navnlig da sagsøgeren, hvilket Ansættelsesmyndigheden selv har erkendt, ikke havde nogen ond hensigt eller ønske om at berige sig selv.

For det tredje og sidste hvad angår interesseafvejningen og navnlig hvad angår Rådets interesse bemærkede Rettens præsident, at loyalitetspligten bestemt har betydning for opretholdelsen af et personligt tillidsbånd mellem en institution og dens tjenestemænd, hvilket er en forudsætning for at opretholde et ansættelsesforhold. Denne pligt kræver ikke blot, at tjenestemændene afholder sig fra enhver adfærd, der er til skade for deres embedes værdighed og den respekt, som institutionen og dens myndigheder har, men også at de opfører sig på en måde, der er hævet over enhver mistanke, således at tillidsbåndene mellem institutionen og dem selv altid bevares. Det følger imidlertid ikke heraf, at enhver tilsidesættelse af loyalitetspligten systematisk ville føre til tab af denne tillid og dermed til afskedigelse som en uundgåelig følge heraf.

Såfremt de foreløbige forholdsregler, som sagsøgeren havde anmodet om, ikke blev truffet, ville sagsøgerens adoptivsøn derimod ikke længere modtage de ydelser, der gør det muligt for ham at modtage den lægehjælp, der er nødvendig for hans overlevelse. Interesseafvejningen var derfor til fordel for sagsøgeren.

På baggrund af det ovenstående blev anmodningen om foreløbige forholdsregler taget til følge.

Kendelse af 25. april 2022, HB mod Kommissionen (T-408/21 R, ikke trykt i Sml., [EU:T:2022:241](#))

»Særlige rettergangsformer – offentlige tjenesteydelseskontrakter – uregelmæssigheder i forbindelse med proceduren for tildeling af kontrakten – inddrivelse af uretmæssigt beløb – afgørelse, der kan tvangsfuldbyrdes – adnødning om foreløbige forholdsregler – uopsættelighed – fumus boni juris – interesseafvejning«

I forbindelse med de to udbud, som Den Europæiske Union havde iværksat, og som er beskrevet nedenfor ⁶¹⁴, var to kontrakter blevet tildelt ⁶¹⁵ et konsortium, der var koordineret af HB, sagsøgeren, der er et privat aktieselskab efter belgisk ret, og som havde et andet aktieselskab som eneste aktionær.

På grundlag af en analyserapport fra Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) suspendede Kommissionen først gennemførelsen af henholdsvis TACIS- og CARDS-kontrakterne med den begrundelse, at tildelingen af kontrakterne var behæftet med væsentlige fejl eller uregelmæssigheder eller med svig. Kommissionen vedtog derefter to afgørelser om nedsættelse af de beløb, der skulle betales i henhold til disse kontrakter, og om tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte beløb. Endelig vedtog den to afgørelser, der udgjorde et tvangsfuldbyrdesdokument, vedrørende henholdsvis inddrivelse af hver enkelt fordring mod sagsøgeren i henhold til hver af de to markedskontrakter TACIS og CARDS.

⁶¹⁴ Med hensyn til de faktiske og retlige rammer for tvisten henvises til kendelse af 20.10.2022, **PB mod Kommissionen** (T-407/21 R, [EU:T:2022:483](#)), der præsenteres i samme afsnit nedenfor, s. 324.

⁶¹⁵ Kontrakterne har henholdsvis reference TACIS/2006/101-510 og CARDS/2008/166-429.

Rettens præsident, der behandlede en anmodning om foreløbige forholdsregler, som sagsøgeren havde indgivet samtidig med annullationssøgsmålet vedrørende de to sidstnævnte afgørelser, imødekom denne anmodning og pålagde Kommissionen at udsætte gennemførelsen af disse afgørelser.

Vurdering af Rettens præsident

For det første undersøgte Rettens præsident indledningsvis betingelsen om, at de begærede foreløbige forholdsregler skal være hastende, og konkluderede, at den var opfyldt i den foreliggende sag. Da den påberåbte skade var af rent økonomisk karakter, mindede Rettens præsident i denne henseende om, at de begærede foreløbige forholdsregler i et sådant tilfælde er berettigede, hvis det viser sig, at den part, der har begæret dem, uden disse forholdsregler ville befinde sig i en situation, der kunne bringe den pågældende parts økonomiske levedygtighed i fare, inden der træffes en afgørelse om afslutning af sagen i realiteten, eller at dens markedsandele ville blive ændret væsentligt, navnlig under hensyn til virksomhedens størrelse og omsætning og i givet fald til karakteristika for den koncern, som den tilhører.

Navnlig er et selskabs eventuelle insolvens ikke nødvendigvis ensbetydende med, at betingelsen om uopsættelighed er opfyldt. I forbindelse med undersøgelsen af et selskabs finansielle levedygtighed kan vurderingen af dets materielle situation nemlig foretages ved at tage hensyn til navnlig karakteristika ved den koncern, som selskabet er knyttet til gennem sin aktiebeholdning, hvilket kan få dommeren i sagen om foreløbige forholdsregler til at fastslå, at betingelsen om uopsættelighed ikke er opfyldt på trods af selskabets forventede insolvens.

Med henblik på at vurdere sagsøgerens økonomiske styrke mindede Rettens præsident i den foreliggende sag om sagsøgerens juridiske form og om selskabets kapitalandel og bemærkede, at selskabets direktør også hæfter over for Kommissionen i fællesskab med sagsøgeren for det beløb, der er pålagt ved de anfægtede afgørelser. Rettens præsident konkluderede på baggrund af disse omstændigheder, at den måde, hvorpå sagsøgeren tilhører denne gruppe, og denne gruppes karakteristika, navnlig den finansielle kapacitet, som den råder over i sin helhed, udgør væsentlige elementer med henblik på at undersøge, om anmodningen om foreløbige forholdsregler er hastende.

I lyset af de tal, som sagsøgeren har fremlagt, er det klart, at det samlede beløb af aktiverne i den koncern, som sagsøgeren tilhører, er betydeligt lavere end det beløb på mere end 5 000 000 EUR, som Kommissionen har påstået. På den anden side bekræftede selskabernes revisors erklæring, at beslaglæggelse af aktiverne i de to selskaber i den koncern, som sagsøgeren tilhører, kan betragtes som en omstændighed, der kan bringe driftens kontinuitet i fare og dermed disse selskabers eventuelle forsvinden. Rettens præsident konkluderede, at det for at undgå, at sagsøgerens interesser lider alvorlig og uoprettelig skade, er nødvendigt, at de anfægtede afgørelser suspenderes og får virkning før afgørelsen i hovedsagen.

For det andet undersøgte Rettens præsident betingelsen om fumus boni juris og foretog som sådan en umiddelbar prøvelse af realiteten af de klager, som sagsøgeren havde fremsat til støtte for søgsmålet i hovedsagen, og kontrollerede således, om mindst én af disse klager var tilstrækkelig alvorlig til at begrunde, at den ikke afvises i sagen om foreløbige forholdsregler.

Med hensyn til anbringendet om, at Kommissionen ikke har kompetence til at vedtage de anfægtede afgørelser, at der ikke er noget retsgrundlag, og at der er sket en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, gjorde Rettens præsident opmærksom på, at

finansforordningen kan tjene som retsgrundlag ⁶¹⁶ for Kommissionens vedtagelse af beslutninger, der udgør en eksigibel rettighed ⁶¹⁷, selv om den pågældende økonomiske forpligtelse er af kontraktlig karakter. På den ene side er Unionens retsinstanser imidlertid ikke kompetente til at behandle et annullationssøgsmål, når sagsøgerens retsstilling udelukkende er inden for rammerne af kontraktlige forhold, hvis retlige ordning er reguleret af de nationale regler, der er udpeget af de kontraherende parter, og på den anden side kan Kommissionen ikke vedtage en afgørelse, der udgør et eksigibelt krav inden for rammerne af kontraktlige forhold, der ikke indeholder en voldgiftsklausul til fordel for Unionens retsinstanser, og som derfor henhører under en medlemsstats domstoles kompetence. Kommissionens beføjelse til at vedtage eksigible afgørelser i forbindelse med kontraktlige forhold skal derfor begrænses til kontrakter, der indeholder en voldgiftsklausul, som giver Unionens retsinstanser kompetence.

Selv om de anfægtede afgørelser i den foreliggende sag er baseret på traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og finansforordningen, bemærkede Rettens præsident, at kontrakterne ikke indeholder en voldgiftsklausul, der giver Unionens retsinstanser kompetence til at træffe afgørelse.

Rettens præsident konkluderede, at sagsøgerens anbringende, uden at dette berører Rettens afgørelse i hovedsagen, umiddelbart ikke synes at være uden seriøst grundlag. Den fortjener derfor en grundig undersøgelse, som ikke kan foretages af dommeren i sager om foreløbige forholdsregler, men som skal foretages i forbindelse med sagen om sagens realitet.

For det tredje foretog Rettens præsident en afvejning af de risici, der er forbundet med hver af de mulige løsninger. Hvad angår sagsøgerens interesse i at opnå udsættelse af fuldbyrdelsen af de anfægtede afgørelser, fastslog Rettens præsident i denne henseende, at fuldbyrdelsen af de anfægtede afgørelser under de foreliggende omstændigheder sandsynligvis vil medføre, at sagsøgerens økonomiske virksomhed ophører. Hvad angår det ønskelige i en øjeblikkelig gennemførelse af de anfægtede afgørelser bemærkede Rettens præsident, at Kommissionen ikke havde givet nogen forklaring i denne henseende, og at Kommissionen tilsyneladende selv mente, at en udsættelse af gennemførelsen af de anfægtede afgørelser ville være ønskelig i denne sag. Rettens præsident konkluderede, at en interesseafvejning taler for, at de anfægtede afgørelser udsættes.

På baggrund af det ovenstående blev anmodningen om foreløbige forholdsregler taget til følge.

**Kendelse af 30. maj 2022, OT mod Rådet (T-193/22 R, ikke trykt i Sml.,
[EU:T:2022:307](#))**

»Særlige rettergangsformer – den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger truffet på baggrund af Ruslands tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed – indefrysning af pengemidler – anmodning om foreløbige forholdsregler – fumus boni juris foreligger ikke – ingen uopsættelighed«

⁶¹⁶ I henhold til artikel 100, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18.7.2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT 2018, L 193, s. 1).

⁶¹⁷ I henhold til artikel 299 TEUF.

Efter Den Russiske Føderations (herefter »Rusland«) militære aggression mod Ukraine den 24. februar 2022 vedtog Rådet for Den Europæiske Union den 15. marts 2022 afgørelse (FUSP) 2022/429 og gennemførelsesforordning (EU) 2022/427 ⁶¹⁸, hvorved sagsøgerens navn blev tilføjet til de lister over personer, enheder og organer, som Rådet har vedtaget siden 2014 som følge af støtte til handlinger, der undergraver eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed.

OT anlagde et annulationssøgsmål mod Rådets retsakter ved Den Europæiske Unions Ret. Han indgav også en anmodning om foreløbige forholdsregler med henblik på at få udsat fuldbyrdelsen af sidstnævnte og få truffet forskellige foreløbige forholdsregler.

Ved kendelse af 30. maj 2022 afviste Rettens præsident OT's anmodning om foreløbige forholdsregler med den begrundelse, at betingelserne vedrørende fumus boni juris og uopsættelighed ikke var opfyldt.

Vurdering af Rettens præsident

Rettens præsident undersøgte først, om betingelsen om fumus boni juris var opfyldt, ved at foretage en umiddelbar prøvelse af realiteten af de klager, som sagsøgeren havde rejst i hovedsagen. Sagsøgeren havde gjort forskellige anbringender gældende for at påvise, at de foranstaltninger, som Rådet har truffet over for ham, er ulovlige.

Ved først at undersøge sagsøgerens argument om tilsidesættelse af retten til forsvar fremhævede Rettens præsident, at i forbindelse med en første optagelse på disse lister kræver respekten for retten til forsvar og retten til retsbeskyttelse, at Unionens kompetente myndighed – i det foreliggende tilfælde Rådet – meddeler den pågældende de oplysninger, som den råder over mod ham, således at han kan forsvare sig, om nødvendigt indbringe sagen for Unionens retsinstanser og fremføre sit synspunkt på en hensigtsmæssig måde med hensyn til begrundelsen for optagelsen. For at sikre, at foranstaltningerne har overraskende virkning og kan anvendes straks, skal Rådet imidlertid ikke underrette den pågældende om begrundelsen for afgørelsen før den første opførelse på listen, men kun samtidig med eller umiddelbart efter, at afgørelsen er truffet.

Da sagsøgerens adresse ikke var offentlig, offentliggjorde Rådet i den foreliggende sag en meddelelse i *Den Europæiske Unions Tidende* af 16. marts 2022 ⁶¹⁹, hvori det informerede sagsøgeren om Rådets afgørelse om at indføre restriktive foranstaltninger over for ham og oplyste, at begrundelsen for denne opførelse var anført i bilagene til de pågældende retsakter, samt om hans ret til at indgive en anmodning til Rådet om fornyet prøvelse af denne afgørelse. Begrundelsen for afgørelsen blev derfor meddelt sagsøgeren. Rettens præsident konkluderede umiddelbart, at den manglende individuelle underretning af sagsøgeren om den pågældende afgørelse ikke havde tilsidesat hans ret til forsvar.

Da en akt, der er til skade for en person, er tilstrækkeligt begrundet, hvis den er sket i en sammenhæng, som den pågældende kender, og som gør det muligt for ham at forstå rækkevidden af den foranstaltning, der er truffet over for ham, bemærkede Rettens præsident, at det i den

⁶¹⁸ Rådets afgørelse (FUSP) 2022/429 af 15.3.2022 om ændring af afgørelse 2014/145/FUSP om restriktive foranstaltninger over for handlinger, der bringer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed i fare eller truer den (EUT 2022, L 871, s. 44) og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2022/427 af 15.3.2022 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 269/2014 om restriktive foranstaltninger over for handlinger, der undergraver eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 871, s. 1).

⁶¹⁹ Meddelelse til de personer, enheder og organer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger i henhold til Rådets afgørelse 2014/145/FUSP, som ændret ved Rådets afgørelse (FUSP) 2022/429, og Rådets forordning (EU) nr. 269/2014, gennemført ved Rådets forordning (EU) 2022/427 om restriktive foranstaltninger over for handlinger, der bringer den territoriale integritet i fare eller truer den (EUT 2022, C 1211, s. 1).

foreliggende sag er vanskeligt at bestride, at sagsøgeren var fuldt ud klar over den sammenhæng, hvori de foranstaltninger, der vedrører ham, blev truffet. Det fremgår nemlig umiddelbart, at begrundelsen var tilstrækkelig klar og præcis til, at sagsøgeren kunne forstå, hvorfor hans navn blev optaget på de pågældende lister, og at sagsøgeren af Rådet fik udleveret alle de beviser, der vedrører ham.

For så vidt angår sagsøgerens andet anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten bemærkede Rettens præsident, at sagsøgeren i realiteten anfægtede begrundelsen for den begrundelse, som Rådet havde givet ham. I denne henseende fremgår det af sagens akter, at de beviser, som Rådet havde taget i betragtning, umiddelbart syntes at udgøre en samling beviser, der var tilstrækkeligt konkrete, præcise og sammenhængende til, at de faktiske omstændigheder, der tilskrives sagsøgeren, kunne klassificeres som handlinger, der bringer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed i fare eller truer den, og dermed underbygge begrundelsen for at opføre ham på listerne. Da de faktiske omstændigheder, som Rådet havde påberåbt sig, lå forud for datoen for Ruslands invasion af Ukraine og ikke vedrørte denne konflikt, og da sagsøgeren ikke havde fremlagt yderligere beviser for det modsatte, fandt Rettens præsident, at der ikke umiddelbart var grund til at betvivle pålideligheden af de faktiske omstændigheder, som Rådet havde påberåbt sig.

Hvad angår sagsøgerens tredje anbringende om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet fremhævede Rettens præsident, at de grundlæggende rettigheder ikke nyder en absolut beskyttelse i EU-retten, men at de skal tages i betragtning i forhold til deres funktion i samfundet. Der kan derfor indføres begrænsninger, når de opfylder mål af almen interesse for Unionen, og når de i lyset af det tilstræbte mål ikke udgør et uforholdsmæssigt stort og uacceptabelt indgreb, der kan underminere indholdet af den garanterede rettighed. I den foreliggende sag forekom indefrysningen af midlerne og det forbud mod indrejse på Unionens område, som sagsøgeren var blevet pålagt, ikke utilstrækkeligt i lyset af det grundlæggende mål om at beskytte civilbefolkningen. Rettens præsident fandt ligeledes, at alternative og mindre restriktive foranstaltninger ikke ville være lige så effektive med hensyn til at nå det forfulgte mål, nemlig at lægge pres på dem, der støtter handlinger, der bringer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed i fare eller truer den, navnlig i betragtning af muligheden for at omgå de pålagte restriktioner. I betragtning af den altoverskyggende betydning af opretholdelsen af international fred og sikkerhed synes de pågældende restriktioner således umiddelbart at være begrundet i et mål af almen interesse og synes ikke at stå i misforhold til de forfulgte mål.

På baggrund af det ovenstående konkluderede Rettens præsident, at sagsøgerens argumenter til støtte for sin anmodning om foreløbige forholdsregler ikke har godtgjort, at der foreligger en prima facie sag.

Denne løsning var ifølge Rettens præsident i overensstemmelse med vurderingen af betingelsen om, at de ønskede foranstaltninger er hastende.

I den foreliggende sag havde sagsøgeren, der har nedlagt påstand om foreløbige forholdsregler, for så vidt som de anfægtede retsakter berøver ham retten til fri bevægelighed og til at se sin familie, mulighed for af tvingende humanitære grunde at anmode myndighederne i den pågældende medlemsstat om en undtagelse fra det forbud, som han er underlagt. Sagsøgeren havde imidlertid ikke påvist, at vedkommende har udtømt alle muligheder for at opnå en sådan fritagelse. Han havde heller ikke påvist, at der forelå en alvorlig og uoprettelig skade, som ville berettigge, at han skulle genforenes med sin familie. Endelig havde sagsøgeren anmodet om frigivelse af visse indefrosne midler i overensstemmelse med de anfægtede retsakter, således at Rettens præsident fandt, at de undtagelser, der er opnået i denne henseende, gør det muligt for sagsøgerens familie at føre et normalt liv. Rettens præsident konkluderede derfor, at der ikke forelå en betingelse om uopsættelighed, og at begæringen om foreløbige forholdsregler derfor skulle afvises.

Kendelse af 8. juni 2022, Ungarn mod Kommissionen (T-104/22 R, ikke trykt i Sml., [EU:T:2022:351](#))

»Særlige rettergangsformer – aktindsigt – forordning (EF) nr. 1049/2001 – europæiske struktur- og investeringsfonde – forordning (EU) nr. 1303/2013 – dokumenter, der hidrører fra en medlemsstat – anmodning om udsættelse af gennemførelse – fumus boni juris – uopsættelighed – interesseafvejning«

Efter en anmodning til Kommissionen om aktindsigt i dokumenter vedrørende korrespondance mellem Kommissionen og de ungarske myndigheder i forbindelse med en indkaldelse af forslag, der blev finansieret under delt forvaltning ⁶²⁰, afslog Kommissionen i første omgang at give aktindsigt, hvorefter den efter en bekræftende begæring endelig besluttede at give den tredjepartssøgende delvis aktindsigt i de pågældende dokumenter, på trods af den ungarske regerings modstand.

Rettens præsident, der behandlede en anmodning om foreløbige forholdsregler, som Ungarn havde indgivet samtidig med annullationssøgsmålet vedrørende Kommissionens afgørelse, imødekom denne begæring og pålagde Kommissionen at udsætte gennemførelsen af denne afgørelse, for så vidt som den gav adgang til de dokumenter, som de ungarske myndigheder havde udstedt.

Vurdering af Rettens præsident

For det første anerkendte Rettens præsident, at der forelå en prima facie sag, idet de to argumenter, som Ungarn havde fremført, umiddelbart synes at have et seriøst grundlag, således at de fortjente en tilbundsående undersøgelse, som ikke kunne foretages af dommeren i sager om foreløbige forholdsregler, men som skulle foretages i forbindelse med sagen om sagens realitet.

I denne henseende mindede Rettens præsident først og fremmest om, at selv om en medlemsstat kan anmode en institution om ikke at videregive et dokument, der hidrører fra den, uden dens forudgående samtykke ⁶²¹, giver det ikke den pågældende medlemsstat en generel og ubetinget vetoret, der gør det muligt for den pågældende medlemsstat at modsætte sig en videregivelse af et dokument, som en institution er i besiddelse af, alene med den begrundelse, at dokumentet hidrører fra den pågældende medlemsstat, på en rent skønsmæssig måde og uden at skulle begrunde sin beslutning. For det andet påhviler det institutionen at kontrollere, om de grunde, som medlemsstaten har anført til støtte for sin indsigelse, i lyset af sagens omstændigheder og de gældende retsregler umiddelbart kunne begrunde et sådant afslag. Endelig skal Kommissionens undersøgelse foretages inden for rammerne af den loyale dialog, der kendetegner den beslutningsproces, der er fastlagt i reglerne om aktindsigt i dokumenter, som opbevares af en institution fra en medlemsstat.

Hvad angår det første argument, hvorefter undtagelsen om risiko for alvorlig undergravning af en institutions beslutningsproces ⁶²² i tilfælde af offentliggørelse af et dokument finder anvendelse i et tilfælde af delt forvaltning, bemærkede Rettens præsident, at medlemsstaterne og Kommissionen i forbindelse med den delte forvaltning, der var genstand for den foreliggende sag, deler ansvaret for forvaltningen og kontrollen af programmerne, og at det navnlig er Kommissionens ansvar at sikre, at

⁶²⁰ I henhold til artikel 74 og 125 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17.12.2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Fond for Maritime Anliggender og Fiskeri, om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Fond for Maritime Anliggender og Fiskeri og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT 2013, L 347, s. 320).

⁶²¹ I henhold til artikel 4, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43).

⁶²² I henhold til artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

de europæiske struktur- og investeringsfonde anvendes lovligt og korrekt af medlemsstaterne. Det kunne således ikke umiddelbart udelukkes, at de dokumenter, der er tale om i den foreliggende sag, kan anses for at være omfattet af processen for vedtagelse af en EU-beslutning, navnlig da en medlemsstats ret til at anmode en institution om ikke at offentliggøre et dokument, der hidrører fra den, uden dens forudgående samtykke, ifølge Domstolens retspraksis »er en bestemmelse, der er indeholdt i processen for vedtagelse af en fællesskabsbeslutning«.

Med hensyn til det andet argument, hvorefter Kommissionen inden for rammerne af den loyale dialog burde have forklaret, hvorfor den havde ændret sin tidligere praksis, og i lyset heraf have givet Ungarn mulighed for at fremsætte andre mulige grunde til afslaget, understregede Rettens præsident, at den anfægtede afgørelse er en bekræftende afgørelse, der afviger fra Kommissionens oprindelige afgørelse om afslag. I betragtning af sagens særlige omstændigheder kunne det derfor ikke udelukkes, at Kommissionen burde have givet Ungarn mulighed for bedre at forklare sine grunde eller påberåbe sig andre mulige grunde til afslag, inden den vedtog den anfægtede afgørelse. Endvidere bemærkede Rettens præsident, at Kommissionen på eget initiativ kunne have undersøgt, om den pågældende anmodning om aktindsigt var omfattet af andre undtagelser fra retten til aktindsigt.

For det andet fandt Rettens præsident, at betingelsen om uopsættelighed er opfyldt i den foreliggende sag, idet risikoen for alvorlig og uoprettelig skade for Ungarn er godtgjort med den fornødne retlige standard. Rettens præsident bemærkede nemlig, at den påståede skade skyldes offentliggørelsen af angiveligt fortrolige oplysninger, og at disse oplysninger vedrører tilrettelæggelsen af en indkaldelse af forslag af konkurrencepræget karakter, som flere interesserede parter skulle deltage i. Det kan derfor være til fare for, at denne procedure ikke kan forløbe tilfredsstillende, hvis oplysningerne offentliggøres. Rettens præsident konkluderede, at da de omtvistede dokumenter kan være fortrolige, hvilket Ungarn hævder, vil deres udbredelse være i strid med undtagelsen for alvorlig indgriben i en institutions beslutningsproces, og at deres karakter af ikke-offentlige dokumenter ikke kan genoprettes, selv om der i sidste ende gives medhold i hovedsagen.

For det tredje undersøgte Rettens præsident i forbindelse med interesseafvejningen, der består i at afgøre, om den interesse, som den part, der har anmodet om foreløbige forholdsregler, har i at opnå disse, vejer tungere end interessen i den umiddelbare anvendelse af den anfægtede afgørelse, at den retsstilling, der er skabt ved en kendelse om foreløbige forholdsregler, skal kunne ændres. I denne henseende fastslog Rettens præsident, at en dom om annullation af afgørelsen i den foreliggende sag ville blive illusorisk og virkningsløs, hvis Ungarns anmodning om foreløbige forholdsregler blev afvist, idet en sådan afvisning ville medføre, at Kommissionen straks kunne få adgang til de omtvistede dokumenter og dermed de facto foregribe betydningen af den fremtidige afgørelse i realiteten, nemlig en afvisning af annullationssøgsmålet. Desuden mindede Rettens præsident om, at Kommissionen ikke selv er imod suspensionen af den anfægtede afgørelse.

På baggrund af det ovenstående blev der givet medhold i anmodningen om foreløbige forholdsregler.

Kendelse af 20. oktober 2022, PB mod Kommissionen (T-407/21 R, ikke trykt i Sml., [EU:T:2022:655](#))

»Særlige rettergangsformer – offentlige tjenesteydelseskontrakter – uregelmæssigheder i forbindelse med proceduren for tildeling af kontrakten – inddrivelse af uretmæssigt beløb – afgørelse, der kan tvangsfuldbyrdes – anmodning om foreløbige forholdsregler – uopsættelighed – fumus boni juris – interesseafvejning«

Efter to udbud, som Den Europæiske Union har iværksat med henblik på indgåelse af dels en TACIS-kontrakt om teknisk bistand til de ukrainske myndigheder med henblik på tilnærmelse af den

ukrainske lovgivning til Unionens lovgivning, dels en CARDS-kontrakt om levering af kapacitetsofbygning, ekspertise og støttetjenester til det serbiske justitsministerium, blev disse to kontrakter tildelt ⁶²³ et konsortium, der blev koordineret af et privat selskab, som sagsøgeren, PB, var direktør for.

På grundlag af en analyserapport fra Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) suspendede Kommissionen først gennemførelsen af henholdsvis TACIS- og CARDS-kontrakterne med den begrundelse, at tildelingen af kontrakterne var behæftet med væsentlige fejl eller uregelmæssigheder eller med svig. Den vedtog herefter en afgørelse om anvendelse af en administrativ foranstaltning over for sagsøgeren, hvorved den inddrog de uretmæssigt modtagne betalinger i henhold til de nævnte kontrakter, og idet den holdt sagsøgeren solidarisk ansvarlig sammen med det selskab, som han var direktør for, for betaling af de pågældende beløb. Endelig vedtog den en afgørelse, der udgjorde et tvangsfuldbyrdesdokument, med henblik på inddrivelse af de uretmæssigt opkrævede beløb, idet sagsøgeren blev holdt solidarisk ansvarlig for betaling af det pågældende beløb sammen med det selskab, som han var direktør for.

Rettens præsident, der behandlede en anmodning om foreløbige forholdsregler, som sagsøgeren havde indgivet samtidig med annulationssøgsmålet mod sidstnævnte afgørelse, gav sagsøgeren medhold i denne begæring og pålagde Kommissionen at udsætte gennemførelsen af denne afgørelse.

Vurdering af Rettens præsident

Rettens præsident undersøgte først betingelsen om, at de begærede foreløbige forholdsregler er hastende. Rettens præsident fandt således, at denne betingelse er opfyldt, for så vidt som den alvorlige og uoprettelige skade, som sagsøgeren har gjort gældende, under de særlige omstændigheder i sagen må anses for at være godtgjort, idet den manglende mulighed for i en længere periode at sikre opfyldelsen af hans grundlæggende behov ikke kan afhjælpes ved en efterfølgende økonomisk godtgørelse.

Under hensyn til omstændighederne i sagsøgerens situation fremgår det nemlig ikke, at sagsøgeren i tilfælde af, at den anfægtede afgørelse fuldbyrdes, har en indtægt, der gør det muligt for ham at dække alle de udgifter, der er nødvendige for at sikre opfyldelsen af hans grundlæggende behov, indtil der er truffet afgørelse i hovedsagen.

For det andet undersøgte Rettens præsident betingelsen om *fumus boni juris* og foretog som sådan en umiddelbar prøvelse af realiteten af de klager, som sagsøgeren har fremsat til støtte for søgsmålet i hovedsagen, og kontrollerede således, om mindst én af disse klager er tilstrækkelig alvorlig til at begrunde, at den ikke afvises i sagen om foreløbige forholdsregler.

Med hensyn til anbringendet om, at Kommissionen ikke har kompetence til at træffe afgørelser om tvangsfuldbyrdelse, at der ikke er noget retsgrundlag, og at der er anlagt et åbenbart urigtigt skøn, gjorde Rettens præsident opmærksom på, at finansforordningen kan tjene som retsgrundlag ⁶²⁴ for Kommissionens vedtagelse af afgørelser om tvangsfuldbyrdelse ⁶²⁵, selv om den pågældende

⁶²³ Kontrakterne har henholdsvis reference TACIS/2006/101-510 og CARDS/2008/166-429.

⁶²⁴ I henhold til artikel 100, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18.7.2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT 2018, L 193, s. 1).

⁶²⁵ I henhold til artikel 299 TEUF.

økonomiske forpligtelse er af kontraktlig karakter. På den ene side er EU-Domstolen imidlertid ikke kompetent til at behandle et annulationssøgsmål, når sagsøgerens retsstilling udelukkende er inden for rammerne af kontraktlige forhold, hvis retlige ordning er reguleret af de nationale regler, der er udpeget af de kontraherende parter, og på den anden side kan Kommissionen ikke vedtage en afgørelse, der udgør et eksigibelt krav inden for rammerne af kontraktlige forhold, der ikke indeholder en voldgiftsklausul til fordel for EU-Domstolen, og som derfor henhører under en medlemsstats domstoles kompetence. Kommissionens beføjelse til at vedtage eksigible afgørelser i forbindelse med kontraktlige forhold skal derfor begrænses til kontrakter, der indeholder en voldgiftsklausul, som giver Unionens retsinstanser kompetence.

Rettens præsident anførte, at for det første kan forordningen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers ⁶²⁶ finansielle interesser ikke i sig selv udgøre det relevante retsgrundlag for vedtagelse af administrative foranstaltninger til inddrivelse af uretmæssigt modtagne beløb, og for det andet nævner forordningens bestemmelser om de administrative foranstaltninger ⁶²⁷ ikke, at disse foranstaltninger kan finde anvendelse på andre personer eller enheder end modtageren, navnlig ved at kræve, at en tredjemand tilbagebetaler de beløb, som denne modtager har modtaget uretmæssigt.

Selv om de administrative foranstaltninger, som Kommissionen har vedtaget i den foreliggende sag, er baseret på traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, finansforordningen og forordningen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, fastslog Rettens præsident, at de kontrakter, der er indgået med det selskab, som sagsøgeren er direktør for, ikke indeholder en voldgiftsbestemmelse, der giver Unionens retsinstanser kompetence.

Med forbehold af Rettens afgørelse i hovedsagen konkluderede Rettens præsident, at sagsøgerens anbringende om Kommissionens manglende kompetence til at træffe gennemførelsesafgørelser, manglende retsgrundlag og et åbenbart urigtigt skøn umiddelbart ikke synes at være uden seriøst grundlag. Den fortjener derfor en grundig undersøgelse, som ikke kan foretages af dommeren i sager om foreløbige forholdsregler, men som skal foretages i forbindelse med sagen om sagens realitet.

For det tredje foretog Rettens præsident en afvejning af de risici, der er forbundet med hver af de mulige løsninger. I denne forbindelse fandt Kommissionen, for så vidt angår sagsøgerens interesse i at undgå en øjeblikkelig tilbagebetaling af de pågældende beløb, at en fuldbyrdelse af den anfægtede afgørelse under de foreliggende omstændigheder sandsynligvis vil medføre, at sagsøgeren ikke vil være i stand til at opfylde sine mest basale behov. Med hensyn til Unionens finansielle interesser bemærkede Rettens præsident, at Kommissionen ikke giver nogen forklaring i denne henseende, og at den tilsyneladende selv mener, at det i dette tilfælde ville være ønskeligt at udsætte gennemførelsen af den anfægtede afgørelse. Rettens præsident konkluderede, at interesseafvejningen er til fordel for sagsøgeren.

På baggrund af det ovenstående blev anmodningen om foreløbige forholdsregler taget til følge.

⁶²⁶ Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18.12.1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT 1995, L 312, s. 1).

⁶²⁷ I det foreliggende tilfælde er artikel 4 i forordning nr. 2988/95.