Hjalte Rasmussen

INTERNATIONALE ORGANISATIONER EF, GATT, OECD m fl: Statsret, forvaltningsret og materielle regler

Med særligt henblik på dansk deltagelse i organisationernes arbejde

G·E·C GAD

© G · E · C Gads Forlag 1985

Omslag ved Axel Surland
Sat og trykt hos JJ trykteknik a-s, København
Indbinding: Chr. Hendriksen & Søn a/s, Skive

Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse
af denne bog eller dele af den er ikke
tilladt iflg. gældende dansk lov om ophavsret.
Alle rettigheder forbeholdes.

ISBN 87-12-01590-3

Indholdsoversigt

Forfatterens forord *6*

Indholdsfortegnelse *8*

I Del Fremstillingens genstand *17*

II Del International økonomisk-retlig regulering uden overstatslighed *35*

III Del EF's stats- og forvaltningsretlige opbygning og grundprincipper *63*

IV Om Fællesskabernes institutioner og organer med særligt henblik på Det økonomiske Fællesskab *83*

V . Del De grundlæggende retsprincipper i EF-retten, formålets og fortolkningens retlige betydning *141*

VI Del EF-politikker i udvalg *173*

VII Del Danmark og EF *214*

Domsregister *237*

Sagregister *243*

Forord

Denne bogs emnekreds er hentet fra international økonomisk-retlig regulering. Udenrigshandel er hovednøglen til dansk velstand. Det vil den være i stigende grad. Behovet for viden om sammenhængene mellem jura og økonomi i den grænseoverskridende udveksling af varer og tjenesteydelser er derfor tilsvarende stort. GATT, OECD, EF m m er centrale figurer i dette landskab. Herom handler denne bog.

Kernen i internationalt økonomisk-politisk samarbejde er naturligvis at vedtage og gennemføre politikker. Vil man have indflydelse på denne proces, må man kende dens institutionelle rammer m m. For den daglige adgang til fremmede markeder og til regeringskontrakter og for at kunne styre fri af truende anti-dumping procedurer og så videre er kendskabet til retsregler måske ikke det ufejlbarlige middel til økonomisk fremgang. Kendskabet til gældende ret er derimod det sikre middel til at undgå ruinerende fejltagelser undervejs. Denne bog tager udfordringen op, der ligger i at holde en vis balance mellem fremstillingen af *almindelige regler* om institutionelle forhold, politiske processer med mere og af *specielle regler*. Navnlig kapitel 4 (om resultaterne af GATT's Tokyo-runde), kapitel 12 (om EF's landbrugspolitik- og jura), kapitel 13 (om fri grænsepassage og opholdstagen i erhvervsøjemed for personer i EF) er helliget de sidste. Men de specielle regler kommer ustandseligt op til overfladen i hele fremstillingen i denne bog.

Mit ledemotiv med fremstillingen har været at *berette* så letlæst som muligt. Denne teknik indebærer en risiko for, at læseren opfatter problemerne som mindre komplicerede end de virkelig er. Imod denne risiko advarer jeg derfor her. Hensynet til at berette samlet om sammenhængende spørgsmål har jeg desuden anset for vigtigt, og det styrer ikke mindst systematikken i fremstillingerne om De europæiske Fællesskaber. Det knap *1000 ord store sagregister* bistår herved såvel den læge som den lærde læser, der traditionen tro måske ville vente at finde fremstillingen (for eksempel) af retsprincipperne og retsgrundsætningerne før reglerne om politikkernes opståen.

Ingen bog af denne type kan gøre krav på at være fuldstændig. Det forbyder pladshensynene alene. Værker som EF-Karnov, Tredive års Fællesskabsret og andre vil være gode hjælpemidler for den, der vil søge mere vi-

den om de heromhandlede problemer. Efter hvert kapitel finder den mere interesserede læser yderligere litteraturhenvisninger, såvel på dansk som på engelsk, tysk og fransk. Den mest handy samling af traktatsreglerne m m finder man i »Traktater om oprettelse af De europæiske Fællesskaber (1979, forkortet udgave, ISBN 92-825-0606-1).

Tanken om at skrive en international økonomisk-retlig regulering er af gammel dato hos mig. Der skulle startskuddet til erhvervsjuristuddannelserne til, førend jeg satte pennen til papiret for at dække et konkret behov for egnet undervisningsmateriale. Det er mit håb, at stofvalget og fremstillingsformen vil have appel til en større kreds af læsere.

Frederiksberg, i juli 1985
Hjalte Rasmussen

Indholdsfortegnelse

I DEL Fremstillingens genstand 17

KAPITEL 1 Emneafgrænsning, terminologi og indledning 17

KAPITEL 2 Økonomisk- retlige problemer i international handel med varer og tjenesteydelser. En introduktion 25

2.1 Indledning 25
2.2 Toldbarrierer og lignende 26
2.3 Kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkninger (FTV'er) 28
2.4 Statssubsidier 30
2.5 Interne afgifter der forskelsbehandler 30
2.6 Barrierer hvis oprindelse er forskelle i nationale love 31
2.7 Begrænsninger i personmobilitet over grænser i erhvervsøjemed 31
2.8 International fri kapitalbevægelighed 31
2.9 Privates handelshindrende adfærd 32

II DEL International økonomisk-politisk regulering uden overstatslighed 35

Kapitel 3 Europarådet og OECD 35
3.1 Europarådet. Håb og skuffelse 35
3.2 OEEC bliver til OECD
3.2.1 Fra efterkrigstids økonomisk genopbygning til udviklingsbistand 37
3.2.2 OEEC 38
3.2.3 OECD 39
3.2.4 OECD's særlige rolle 41

Kapitel 4 GATT The General Agreement on Trade and Tariffs 43
4.1 Indledning 43

4.2 Hvad forpligter GATT-aftalen de industrialiserede stater til? 43
4.3 Senere forhandlingsrunder, navnlig Tokyo-runden. En indledning. 46
4.4 Tokyo-rundens hovedresultater vedrørende ikke-tarifære handelshindringer 47
4.4.1 En »Framework for the Conduct of World Trade« 47
4.4.2 Reguleringerne af de ikke-tarifære handelshindringer 48
Indledning 48
Customs Valuation Code 48
Agreement on Government Procurement 48
Import-licens procedure 48
Subsidier og countervailing duties 49
Tekniske handelshindringer 51
4.4.3 Landbrug 52
4.4.4 Iøvrigt 53
4.5 En ny Bruxelles-runde? 53

Kapitel 5 Den vesteuropæiske Union 56
5.1 Indledning 56
5.2 Grundlæggelse og formål 56
5.3 Renæssance 57
5.4 Alternative funktioner 60
5.5 De militære og økonomiske aspekter 60

III DEL EF's stats- og forvaltningsretlige opbygning og grundprincipper 63

Kapitel 6 Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab 63
6.1 Indledning 63
6.2 EKSF's formål og opgaver 63
6.3 EKSF's virkemidler 64
6.4 Fællesskabet i en større sammenhæng 64
6.5 Hvad slags institutioner? 66

Kapitel 7 Fra EKSF til EØF 70
7.1 Fællesskabsplaner der strandede 70
7.2 Fra nederlag til nye Fællesskaber 70
7.3 Det europæiske økonomiske Fællesskab (EØF): En karakteristik 71

7.4 Økonomisk-politisk integration som planlagt samt udenfor EØFT's rammer 73
7.5 Det europæiske atomenergi Fællesskab: En karakteristik 75
7.5.1 Euratoms mål og virke 75
7.5.2 Vigtige begrænsninger 75
7.6 Fra ét til tre Fællesskaber: Overnationalitet i perspektiv 76
7.7 En komparativ note 78
7.8 Er EKSF, EØF og Euratom tre eller ét Fællesskab? 78

IV DEL Om fællesskabernes institutioner og organer med særligt henblik på Det økonomiske Fællesskab 83

Kapitel 8 Rådet, Kommissionen og EP: tre politiske institutioner 83
Europæisk Råd og EPS 83
8.1 Indledning 83
8.2 Kommissionen 84
8.2.1 Kommissionens opgaver 84
(1) Initiativmonopolet 84
(2) Vogteren af legalitet 84
(3) Vogteren af fælles værdier og interesser 85
(4) Udøvende organ 85
8.2.2 Kommissionens organisation 86
(1) Kommissionen og dens præsident 86
(2) Generaldirektoraterne og antallet af ansatte 87
(3) Direktorater og divisioner 88
(4) Personalepolitik i EF-Kommissionen 88
(5) Kabinetterne 89
8.2.3 Kommissionens uafhængighed 89
8.3 Ministerrådet eller blot Rådet 90
8.3.1 Rådet og dets sammensætning 90
8.3.2 Rådets opgaver og deres afvikling 91
8.3.3 COREPER 92
8.4 Det europæiske Råd og EPS 94
(1) Det europæiske Råd 94
(2) EPS 94
8.5 Kommissionens relative uafhængighed 96
8.5.1 Forholdet til Rådet efter Luxembourg-forliget 96
8.5.2 Kommisisonens forhold til den offentlige opinion 98

8.5.3 Om EF's og navnlig EF-Kommisisonens ufuldstændige finansielle og budgetmæssige uafhængighed 99
8.6 EP - fra indflydelsessvagt forum til politisk institution 102
8.6.1 EP's direkte valg 102
8.6.2 Europaparlamentets opgaver 103
(1) Budgetkompetencen 103
(2) Mistillidsvotum til EF-Kommissionen 103
(3) Interpellationsretten 103
(4) Høringsudtalelserne 104
8.6.3 Ny magt til EP? 104
8.6.4 Domstolen og EP 105

Kapitel 9 Den fjerde institution: Domstolen. Politisk eller ej? 108
9.1 Indledning 108
9.2 Generelt om domsmagten i EF 109
9.3 Plan for resten af fremstillingen i Kapitel 9 112
9.4 Om dommerne, generaladvokaterne og Rettens organisation 113
9.5 Om processen, dens form og indhold, og domsstilen 114
9.6 Søgsmål vedrørende Medlemsstaternes ikke-overholdelse af deres forpligtelser (EØFT art 169 til 171) 116
9.6.1 Kommissionens rolle 116
9.6.2 Domstolen griber ind 117
9.6.3 Domfældelse 119
9.6.4 Kommissionens søgsmålsinteresse 119
9.6.5 Art 169-dommes gennemslagskraft 120
9.6.6 Traktatbrudsproceduren og den politisk-institutionelle balance i Fællesskabet 120
9.7 Den præjudicielle forelæggelsesprocedure (EØFT, art 177) Domstolssamarbejde og spiren til en appelsag 121
9.7.1 Art 177 og den formål 121
9.7.2 Den nationale domstols initiativ 122
9.7.3 Præjudicielle forelæggelser som et middel til kontrol med staternes traktatbrud 122
(1) Argumenter for en art 177 kontrol 122
(2) Flytningen fra art 169 og 170 til art 177 forløb ikke problemfrit 123
(3) Status efter 1970ernes retspraksis 125
9.7.4 Begrænsninger i og perspektiver for den præjudicielle forelæggelsesprocedures succes 127

9.8 Annullations- og undladelsessøgsmål 129
9.8.1 Indledning 129
9.8.2 Medlemsstaternes og institutionernes søgsmålsadgang 130
9.8.3 Fysiske og juridiske personers søgsmålsadgang 130
9.9 Afgørelser, hvorefter der erklæres ugyldighed i medfør af art 177 132
9.10 Erstatningssøgsmålet - art 178 og 215 (EØF) 133

V DEL De grundlæggende retsprincipper i EF-retten, formålets og fortolkningens retlige betydning 141

Kapitel 10 Konstitutionalisme, legalitetsprincip og den retlige betydning af formålet med EF 141
10.1 Den retlige natur af EF 141
10.2 Konstitutionalisme, legalitetsprincip og lovmæssig forvaltning 142
10.3 EF og legalitetsprincippet 143
10.4 Formålet som rets- og fortolkningsprincip 145
10.4.1 Indledning 145
10.4.2 Implied powers eller princippet om de forudsatte kompetencer 146
10.4.3 Artikel 235 eller den lille traktatændringsprocedure 147
10.4 Formålet i retspraksis og fortolkningsmetoderne 148

Kapitel 11 Nogle flere fundamentale retsprincipper 154
11.1 Plan for kapitel 11 154
11.2 Solidaritetsprincippet 154
11.3 Ikke-diskriminationsprincippet 156
11.3.1 Artikel 7's placering i Traktaten 156
11.3.2 Begrænsninger i ikke-diskriminationsprincippets rækkevidde 156
11.3.3 »Nationalitets«-testens indhold 157
11.3.4 Artikel 7's anvendelsesområde 159
11.4 Grund- og frihedsrettigheder 160
11.4.1 Indledning 160
11.4.2 Hvorfor ingen Bill of Rights? 161
11.5 Retlig sikkerhed 165
11.6 »Ude-af-proportions«-grundsætningen 166

11.7 Ret til høring 167
11.8 Force majeure 168
11.9 Tilbagesøgning af fællesskabsmidler udbetalt eller opkrævet med urette 169
11.10 Tilbagesøgning af nationale afgifter, der er opkrævet i strid med EF-retten 169

VI DEL EF-politikker i udvalg 173

Kapitel 12 Landbrugspolitikken, funktion og regler 173
12.1 Plan for VI Del 173
12.2 Hvorfor en fælles landbrugspolitik? 173
12.3 Traktatens artikel 38-40, tvetydigheder og afgrænsningsproblemer 174
12.4 Principperne i den fælles landbrugspolitik og eksempler på markedsordninger 176
(1) Indledning 176
(2) Fælles marked og priser 176
(3) De fælles markedsordninger 177
(4) Hovedtræk af fire markedsordninger 177
(5) Fælles priser 178
(6) Fællesskabspræferencer 179
(7) Markedsordningerne og EF's internationale forpligtelser 180
(8) Solidarisk finansiering 181
(9) Det fjerde princip: medansvarsafgifterne 181
(10) Valutaspørgsmål i landbrugsordningerne. Monetære udligningsbeløb 181
12.5 Andre landbrugsretlige problemstillinger 184
12.5.1 Charmasson's bananer 184
12.5.2 Kan en markedsordning bemyndige til at gøre undtagelser fra Traktatens almindelige forbudsregler? 185
12.5.3 Grund- og frihedsrettigheder 185
12.5.4 Konkurrenceret og landbrugsjura 186
12.5.5 Er der andre grænser for hvad Rådet kan bestemme på landbrugsområdet? 187
12.5.6 Nationale maximums- og minimumsprislove og prisstoplove og markedsordningerne 188
12.5.7 Nationale beskatningslove og landbrugsretten 190

Kapitel 13 Personers fri bevægelighed over grænserne i erhvervsøjemed 193
13.1 Indledning 193
13.2 Traktatens regler om fri personbevægelighed 194
13.2.1 Artiklerne én for én 194
13.2.2 EF-lovgivningens planer og virkeliggørelse heraf. En oversigt 195
13.2.3 EF-Domstolen og det lovgivningsmæssige vacuum 195
13.3 De materielle regler om den fri bevægelighed som udviklet i retspraksis 196
13.3.1 Den begunstigede kreds af personer 196
(1) Nationalitetskriteriet 196
(2) Erhvervsaktivitetens omfang 198
13.3.2 Reglerne om arbejdstagere og selvstændige kan fremstilles samlet i flere henseender 199
13.3.3 Grænsepassagens betydning 200
13.3.4 Virksomhed der er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed 200
13.3.5 Fra national ligestilling til »åbne grænsers« politik 201
13.4 Undtagelser fra den fri personbevægelighed af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed 206
13.4.1 Indledning 206
13.4.2 En kommunitær definition mangler 206
13.4.3 Domstolen og hensynene til den offentlige orden mm 207
13.4.4 Domstolens kontrol med, at kravene om begrundelse og meddelelse efterleves 210
13.4.5 Domstolens kontrol med overholdelse af procedureforskrifterne 210

VII DEL Danmark og EF 214

Kapitel 14 Danmark og EF i retlig og administrativ belysning 214
14.1 Medlemsskab, Grundlovens § 20 og art 235 214
14.2 Danmarks deltagelse i de administrative og politiske processer i Bruxelles 216
14.2.1 Indledning 216
14.2.2 Den organisatoriske tilpasning til EF-medlemsskabet 216

(1) Specialudvalgene 216
(2) EF-udvalget 218
(3) Regeringens EF-udvalg 219
(4) Folketingets Markedsudvalg (FM) 219
14.2.3 Forberedelsen udenfor det formaliserede EF-udvalgssystem af dansk deltagelse i Bruxelles 221
14.3 Transponeringsmetoder med særligt henblik på direktivers omsætning til dansk ret 222
14.3.1 En EF-dom 222
14.3.2 Dansk administrativ adfærd 223
14.4 Transponeringsteknikker 224
14.5 Den danske regerings behandling af artikel 169-sager og præjudicielle sager 225
14.5.1 Nogle statistiske oplysninger om art 169-sager 225
14.5.2 En åbningsskrivelse modtages 226
14.5.3 Nogle statistiske oplysninger vedrørende spørgsmål i præjudicielle sager 227
14.5.4 Når et præjudicielt spørgsmål er under opsejling 227
14.5.5 Fælles for art 169 sager - og præjudicielle sager 228

Kapitel 15 Om vetospørgsmål og ny Traktat 232
15.1 Vetorettens tilblivelse i korthed 232
15.2 Om vetoretten i praksis 232
15.3 En ny Traktat? 235
15.4 Afslutning 236

Domsregister 237

Sagregister 243

I DEL
FREMSTILLINGENS GENSTAND

KAPITEL 1
Emneafgrænsning, terminologi og indledning

1.1 Emneafgrænsning og terminologi

Genstanden for denne bog er international økonomisk-retlig regulering af køb og salg af varer og tjenesteydelser. Den handler med andre ord ikke om enhver form for international retlig regulering. Kun økonomisk relevante retsregler kommer i betragtning. Uden for fremstillingen falder således for eksempel reglerne om havets frihed[1] eller for eksempel Traktaten om nordisk kulturelt Samarbejde fra 1971.[2]

På den anden side tilsigter kravet om økonomisk relevans ikke at lægge fremstillingens stofvalg i en spændetrøje. Dette krav indebærer dog alligevel en selvstændig begrænsning. Man kan tydeliggøre denne ved hjælp af eksemplet, der blev hentet fra nordisk samarbejde om undervisning, forskning og kultur i snæver forstand. Disse felter af samfundslivet er idag uhyre kostbare, et forhold, der blandt andet illustreres af, at Traktatudkastet om nordisk økonomisk Samarbejde[3] fra 1970 indeholdt et selvstændigt kapitel herom, netop fordi samfundshusholdningerne belastes så mærkbart af forbruget i disse sektorer.

Kravet om, at fremstillingens genstand skal være økonomisk relevante regler, betyder til forskel herfra, at disse skal udgøre de retlige rammer for økonomisk aktivitet. Der ligger i det »internationale«, at denne aktivitet skal være grænseoverskridende.

Herhen hører for eksempel fremstillingens kapitel 4 om GATT. Men herhen hører tillige for eksempel EF's stats- og forvaltningsretlige regler[4] af den grund, at de fastlægger de overordnede retlige rammer for økonomisk samarbejde og integration i Vesteuropa efter Anden Verdenskrig. En anden illustration: Den Vesteuropæiske Union omhandles i bogen[5], selv om den ifølge sin oprindelse navnlig havde militært samarbejde for øje.

Det er dog blevet anset for tilstrækkeligt til at trække de karakteristiske træk ved WEU frem i kapitel 5, at WEU med mellemrum bliver den foretrukne ramme om også økonomisk samarbejde og regulering.

De udvalgte regler er kaldt »internationale«. Hellere havde jeg kaldt dem »internationale og transnationale« eller slet og ret »transnationale«. Den tanke blev dog opgivet, fordi udtrykket ikke er indarbejdet i dansk sprogbrug. Pointen bag tanken er imidlertid, at fremstillingens genstand er ikke-national økonomisk ret. Herhen hører én kategori af regler, som er rent internationale. Det drejer sig for eksempel om reglerne om GATT, OECD og WEU. En anden kategori udspringer derimod af en herfra principielt forskellig kilde.

Denne sidste karakteristik passer på EF-reglerne, som snart er blevet kaldt blandt andet føderal ret, quasi-føderal ret, konføderal ret, overnational ret og supranational ret i forsøg på et indkredse det særlige ved denne ret. Her skal denne type forsøg ikke genoplives eller en selvstændig ny undersøgelse blive foretaget. Der skal blot her henvises til, at kapitel 10 flygtigt kommer ind på dette kvalifikationsproblem. Det mærkes blot, at EF-reglerne ikke er internationale og ej heller nationale retsregler.

Af blandt andre disse årsager ville »transnational ret«, som er et neutralt udtryk, have været at foretrække. Men tungerevejende grunde talte som sagt for at undgå den term.

Man må dernæst erkende, at også reglerne om havets frihed kan være økonomisk relevante. Det er de, for så vidt som hele den civile søfart nyder godt af dens regler, herunder for eksempel reglerne om fredelig passageret over en kyststats søterritorium. Alligevel falder regler af denne type udenfor fremstillingens genstand, som er søgt afgrænset til kun at omfatte fuldtudbyggede, »modne« internationale organisationers retsforhold. Dette udvalg er foretaget med det hovedformål i sigte, at give læseren en forståelse for såvel *retsregler* som for *processer* for policy-formulering, for regelskabelse, for rekonciliation og for anden konfliktløsning. Disse sidste finder man imidlertid kun i mere udviklet form i »modne« internationale organisationer.

Endelig har den i titlen fremhævede danske synsvinkel givet sig de mest tydelige nedslag i kapitel 14 om Danmark og EF i retlig og administrativ belysning og i kapitel 15 om vetoret og planer om ny traktat. Denne synsvinkels relevans er dog ikke begrænset hertil, idet fremstillingen i alle kapitler, hvor naturlig lejlighed byder sig, drager danske paralleller og fremhæver danske perspektiver på problemerne.

1.2 Indledning om formålet med økonomisk-retlige reguleringer

Man kommer næppe udenom at diskutere *formål*, når man vil befatte sig med international økonomisk-retlig regulering. Forståelsen af reglerne, af deres rækkevidde og effektivitet og af deres anvendelse farves nemlig klart af det formål, der blev søgt tilgodeset med deres vedtagelse. Lad mig illustrere dette ved hjælp af to eksempler: GATT og EF.[6)]

Formålet med etableringen af den internationale handelsorganisation GATT rakte ikke videre end til at tilvejebringe et system, der kunne foregribe, til en vis grad forebygge og i hvert fald indkapsle engang udbrudte handelskonflikter. Metoden bestod i at anvise en institutionalisering af behandlingen af konflikterne, truende såvel som aktuelle. Kunne man ikke opnå mere, var der i hvert fald håb om, at man med GATT ved hånden kunne reducere skadevirkningerne af »løbske« internationale handelskonflikter mest muligt. Man forsøgte kort og godt at gøre konfliktstoffet mere håndterligt.[7)]

Erkendelsen bag disse bestræbelser er, at alle kontraherende parter gennemsnitligt vil være ringere stillet uden en fællesorganisation og uden fælles, mere eller mindre forpligtende retsregler. Bag disse, deres konkrete udformning og anvendelighed, finder man imidlertid nøje, og løbende justerede beregninger af de relative økonomisk-politiske styrkeforhold mellem de kontraherende parter. Konkurrencen og jalousien er navnlig stor mellem USA, EF og Japan.

GATT's kontraherende parter nærede således ikke - og nærer fremdeles ikke - ambitioner om at udvikle andet og mere end de mest brugbare regler. Og den mest brugbare regel afspejler bedst muligt parternes egne vurderinger af, hvilke handelsmæssige fordele de ville være i stand til at tilkæmpe sig uden regler.

Den part, der er eller tror sig den svagere, vil derfor typisk stille krav om vedtagelse af flere og mere detaljerede, formaliserede konfliktløsningsregler. Det vil parten gøre udfra en betragtning om, at den herved opnår en bedre beskyttelse imod, at den stærke tager sin ret blot i kraft af sin økonomisk-politiske vægt. Set i dette lys er forhandlingsrunder blot rimeligt civiliserede måder, hvorpå parterne tvinger/lokker hinanden først til forhandlingsbordet og derefter til at give passende indrømmelser, det være sig for eksempel toldsænkninger eller medinddragelse af serviceydelser under den internationale regulerings rammer.[8)]

Det er klart, at et aftalesystem som dette hele tiden må tage hensyn til aftalernes forhistorie, deres nøjagtige ordvalg, forudsætninger med mere. Det er og forbliver konservativt, såsnart en ny aftale er indgået. Ydelse

modsvares altid nøje af modydelse. Idealisme præger ikke de indbyrdes relationer.

Helt anderledes forholder det sig med de kontinentale enhedsmarkedsbestræbelser, der udfolder sig indenfor for eksempel De europæiske Fællesskaber. Alt mens den grundlæggende aftale/traktat i forbavsende mange henseender behandler ganske de samme emner som GATT,[9] er formålet radikalt forskelligt herfra. Det er at skabe forudsætningerne for en stadig snævrere sammenslutning af de europæiske folk.[10]

I idealmodellen for et sådant fællesskab har parterne renonceret på at foretage magt/styrkeberegninger og i hvert fald fra løbende at justere disse. Parterne forventer ikke at modtage eller yde fordele eller bidrag på grundlag af sådanne beregninger. Det fra international sammenhæng så velkendte princip om »juste retour« eller »just return« bliver på denne måde et fremmedelement i EF, i hvert fald som generelt økonomisk *Leitmotif.*[11]

I et sådant fællesskab, der præges af idealisme og solidaritet, kan konfliktløsning til en vis grad tillige monopoliseres udenfor fora, hvor stifterstaterne er repræsenteret med mulighed for at opnå permanent indflydelse ved at øve økonomisk-politisk tryk. Hvad mere er: Her bliver markedsregulering blot at betragte som et væsentligt middel til at opnå et fjernereliggende, langt mere ambitiøst mål.

Hvorved næres da denne idealisme? Svaret kan næppe gives generelt, men nogle iagttagelser kan nedfældes. En af disse er, at der altid har levet mænd og kvinder, der energisk har virket for at skabe en tættere politisk union eller sammenslutning mellem folk og lande i Europa. Deres mål har været dannelsen af en eller anden form for føderal union. De mest omfattende forsøg på at erstatte nationalstatslig suverænitet med mellemfolkeligt samarbejde og integration (Forsvarsfællesskabet (1953-54) og den samtidige Politiske Union) blev ikke virkeliggjort. Det blev derimod det supranationale Kul- og Stålfællesskab (1952) og de efterfølgende europæiske Fællesskaber (Det Økonomiske og Euratom, begge 1958). Jeg skal nedenfor kort omtale enkelte af de mere betydningsfulde initiativer efter Anden Verdenskrig.

Men bortset fra tilfælde, hvor europæiske regeringer, ikke sjældent ved magt, succesrigt sikrede sig kontrol over andre lande i Europa, forblev føderalismen derimod indtil nyeste tid en idealisme. Den kom til kort over for nationalstatslig ambition og selvinteresse. Som bekendt trak disse dominerende politiske kræfter en række større og mindre krige og endelig to verdenskrige i deres kølvand.

Der kan ej heller herske tvivl om, at det blodige krigsperspektiv kom til at spille en altafgørende rolle for initiativtagerne til euro-føderalismen efter

1945. Det samme motiv var allerede fremherskende i mellemkrigstiden. Her var det blandt andet *Aristide Briant*, udenrigsminister i Frankrig, der i 1930 på sin regerings vegne fremlagde et memorandum om dannelsen af en »Europæisk Union« mellem de 27 europæiske lande, der var medlemmer af Folkeforbundet. Dette initiativ indbragte ham Nobel's fredspris, men blev i øvrigt ikke til noget. Gennem politisk sammenslutning og union, det vil sige den fredelige skabelse af et større og selvstyrende samfund, skulle krig endelig gøres til en umulighed på europæisk jord.

Det er op til enhver at afgøre, om målet er nået; og om ikke det stadig bør medregnes blandt de bærende politiske motiver for fortsat europæisk integration, at »sporene skræmmer«. De skræmmer forfærdeligt.

Altiero Spinelli (som senere blev EF-kommisær, MEP og chefarkitekten bag EP's 1984-forslag til en ny unionstraktat)[12] fortæller et sted om sine oplevelser som Mussolini-regimets fange på en ø udfor Italien. Han og andre medfanger påbegyndte her at planlægge efterkrigstidens Europa, som de forestillede sig skulle styres af en fælles høj myndighed med beføjelser til at føre forsvars-, udenrigs- og økonomisk politik. Det var på disse områder, at de europæiske regeringer hver for sig – adskillige gange – havde fejlet så katastrofalt i fortid og nutid.

Hvis mange kan enes om nødvendigheden af en politisk union, hersker der stor uenighed om definitionen af, hvilke beføjelser og hvor slagkraftige beføjelser unionens myndigheder skal have. Meningsforskelle brød allerede ud blandt unionisterne i tiden efter 1. verdenskrig. Det bør ikke undre, at sindene stadig kommer i kog, når fremtidens europæiske politiske union er på dagsordenen.

Fortsat europæisk integration går også i vore dage tit under navnet »europæisk union«. Inden jeg går videre med fremstillingen, er et par bemærkninger om meningen med eller indholdet af dette begreb på sin plads.

Det mest utvetydige, der kan siges herom er, at begrebet ikke har en forudgiven betydning. Ethvert tiltag med sigte mod dannelsen af en europæisk union skal med andre ord selv definere den mening, man vil indlægge i det.

EF-medlemslandene har ved forskellige lejligheder erklæret, at deres fælles mål er en »union«. Men de har endnu aldrig kunnet enes om, hvad de mener hermed.

Den første erklæring kom fra stats- og regeringschefsmødet i Paris i 1972. Den fulgtes op af en mere spektakulær deklaration om en europæisk identitet, vedtaget i København året efter. Det tredie trin blev den belgiske statsminister *Tindeman*'s udredning om en europæisk union, som blandt andet forsøger at beskrive indholdet af begrebet, hvad der sikkert er en af årsagerne til, at den har samlet støv lige siden, den blev udarbejdet.[13]

Et regeringsinitiativ blev taget i 1981 af udenrigsministrene for Italien og Forbundsrepublikken Vesttyskland (ved henholdsvis *Emilio Colombo* og *Genscher*). De fremsatte et forslag til vedtagelse af en »europæisk akt«. Dertil kom det dog ikke, men til en »højtidelig erklæring om en europæisk union«, som blev underskrevet af stats- og regeringscheferne i juni 1983. Til erklæringen var knyttet en lang række forbehold, ikke mindst danske, til trods for, at det oprindelige forslag til en »akt« var blevet udvandet under lange og stort set frugtesløse forhandlinger.

Et femte og sidste forsøg på at lade udviklingen henimod et fuldstændigt enhedsmarked og en tættere økonomisk og politisk integration blev søsat af EF-landenes stats- og regeringschefer i 1984. Det går under navnet *Dooge*-komitéen eller *Spaak II*-komitéen. Denne komité afleverede sin rapport indeholdende en lang række dristige forslag *om* for eksempel afskaffelse af vetoretten, *om* vedtagelsen af en ny unions-traktat med nye overstatslige beføjelser til EF og *om* en væsentlig styrkelse af EP's magtposition. Rapporten er imidlertid kun nogle måneder ældre end manuskriptet til denne bog, hvorfor det ikke lader sig gøre at afrunde omtalen med en angivelse af, om der kom noget ud af initiativet.

Fra forskellig side er der også fra tid til anden fremkommet forslag til, hvorledes man kan forestille sig en nærmere sammenslutning mellem lande og folk i Europa udformet. Nogle af de første blev formuleret af overbeviste føderalister som for eksempel *Denis de Rougemont* og *Henri Brugmans*. Med en vis tilnærmelse er det nok muligt at forestille sig, at disse (og andre) har set sig selv som europæiske arvtagere efter det 18. og 19. århundredes amerikanske føderalister. De argumenterede for dannelsen af en ren føderal union, der skulle have tillagt væsentlige områder af de suveræne beføjelser, som nationalstaternes regeringer hidtil havde haft monopol på. Grundlaget for unionen skulle vedtages på en konstituerende unionsforsamling ligesom amerikanernes Philadelphia-Convention fra 1770'erne, hvorfra forslaget til en Constitution of the United States udsprang.

Jean Monnet nærede næppe mindre ambitiøse visioner, men af sine erfaringer som forretningsmand og international administrator havde han indset værdien af at gå pragmatisk frem. Selv om hans mål måske også var skabelsen af et Europas Forenede Stater, bestod *Monnet*'s foretrukne taktik derfor ikke i at løbe storm mod staternes suverænitet. I stedet favoriserede han skabelsen af en konkret solidarité mellem de europæiske regeringer og folk. Bag dette lå hans på erfaring baserede overbevisning om, at succesfuldt samarbejde/integration på ét politik-område mere eller mindre automatisk ville smitte af på andre (»spill over«), der så ved nye traktater

kunne underlægges fælles myndigheder. Ny politisk autoritet og magt ville på denne måde, forudsagde Monnet, blive tiltrukket af centrets institutioner og glide nationalstaternes regeringer af hænde.[14)]

Det skyldes ikke mindst *Jean Monnet*'s mulighed for at øve indflydelse på formuleringen af fransk Europapolitik (i det afgørende øjeblik), at europæisk føderalisme i nyere tid udviklede sig fra i det væsentlige en idealisme til en retligt forpligtende konstitutionalisme.[15)]

I foråret 1950 var der nemlig mellem de tre vestlige besættelsesmagter i Tyskland lagt op til, at Frankrig (der sikkerhedspolitisk havde mere på spil end England og USA) skulle fremkomme med et forslag til en »tysk løsning«. Udenrigsminister *Robert Schumann* var til sidste øjeblik i tvivl om hvilken typeløsning, der var den mest anbefalelsesværdige.[16)]

I denne situation lykkedes det *Monnet* at blive hørt. Resultatet blev *9. maj-erklæringen*, hvori *Schumann* opfordrede Vesttyskland og andre interesserede europæiske lande til at underlægge deres kul- og stålproduktion en fælles myndigheds styring og ansvar. Naturligvis var den tyske regering forinden konsulteret om forslaget og kansler *Adenauer* havde på dennes vegne givet tilslutning. Planen blev uden videre akcepteret af USA og UK. Storbritannien sagde dog nej tak til selv at deltage i kul- og stålfællesskabet.

Allerede i løbet af sommeren 1950 begyndte forhandlingerne om den praktiske omformning til juridisk bindende tekster af Schumann-erklæringens indhold.

Selv om Traktaten om oprettelse af et europæisk Kul- og Stålfællesskab, som disse forhandlinger mundede ud i, måske ikke i det ydre har meget tilfælles med en sædvanlig skreven forfatning eller konstitution (den er navnlig for detaljeret og emnemæssigt snæver) hælder flere og flere i dag til den opfattelse, at EKSF-traktaten og de senere Fællesskabstraktater udgør en forfatning for EF.

Imidlertid, bag de retlige regler i Traktaterne ligger økonomiske realiteter. Disse fremstilles i korthed i det følgende kapitel 2.

Fodnoter

1) Se herom for eksempel Alf Ross, Folkeret (5.rev.udg. ved Andersen, Lehmann og Magid), s 258 (København NNF, 1976)
2) Denne findes optrykt i Nordiske Udredninger
3) Se Nordisk Udredningsserie
4) Se kapitel 6 ff
5) Se kapitel 5

6) Formålets betydning for forståelsen af EF drøftes nfr. kapitel 10, afsnit 4
7) Det grundlæggende videnskabelige arbejde om GATT, er John H Jackson, World Trade and the Law of GATT (Bobbs-Merrill, 1969). Der kan tillige henvises til National Constitutions and International Economic Rules (Implementing the Tokyo-round), af Jackson, Louis og Matsushita (The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1984)
8) Se om serviceydelser kapitel 4, afsnit 5
9) Se blandt andet Claus Gulmann, Handelshindringer i EF-retten (København 1980, Juristforbundets Forlag)
10) Dette formål er nedfældet i Præamblen til EØFT, dens første betragtning
11) Dette omtales nfr kapitel 8, afsnit 5.3.
12) Udkast til traktat om oprettelse af den europæiske union, vedtaget af EP den 14. februar 1984, EFT C 77 af 19. marts 1984, s 33
13) Disse ting drøftes nærmere af Olmi i, Tredive års Fællesskabsret (europæiske perspektiver, 1981, udgivet af EF-Kommissionen)
14) Se Monnet's Mémoires (Fayards, 1976)
15) Ibid
16) Ibid

KAPITEL 2

Økonomisk-retlige problemer i interstatslig handel med varer og tjenesteydelser En introduktion

2.1 Indledning

De fleste af de retsregler, der fremstilles i denne bog, hviler på den forudsætning, at allokationen af forhåndenværende ressourcer sker mest effektivt i en markedsøkonomi, hvor udbud og efterspørgsel er bestemmende. I princippet gælder ifølge denne tankegang, at jo mindre statslig indgriben og regulering, jo lettere forløber og fuldendes fordelingsprocessen økonomisk set effektivt. Argumentet for, at statslige direkte investeringer, statslig produktion og statslige prisfastsættelser er af det onde, lyder typisk således:

Handel består i omsætning af varer og tjenesteydelser, som er frembragt ved forbrug af naturlige ressourcer, arbejde og kapital (ofte benævnt produktionsfaktorerne). Disse indgår i vidt forskellige blandingsforhold i de enkelte produkter eller ydelser.

Når der handles, allokeres varer med mere til modtagere, som har brug for dem, og som har evne og vilje til at betale prisen for dem. Virksomheder som er i stand til at producere goder eller tjenesteydelser, som aftagere vil betale den forlangte pris for, er i princippet profitable, andre ikke.

Arbejdskraft og kapital antages, alt andet lige, at ville søge derhen, hvor afkastet af deres indsats er højest. Konkurrencen tvinger virksomhederne til at forny sig og til at begrænse deres omkostninger mest muligt. Lykkes det ikke, risikerer de at bukke under, idet forbrugerens oplyste valg af de goder, der fremviser den bedste sammenhæng mellem pris og kvalitet i sidste ende antages at føre til, at »the fittest« vil overleve.

Nu er forholdene i virkeligheden jo langtfra altid som i de ideale modeller. De fleste industrialiserede, kapitalistiske stater har valgt ikke at stille deres befolkningers velfærd som pant for den lige omtalte økonomiske model. I større eller mindre grad modarbejder imidlertid enhver form for statslig styring af økonomien den forventelige optimale virkning af markedskræfterne. Hermed er ikke sagt, at statsindgreb altid er af det onde.

Hvor der for eksempel optræder socialt eller etnisk uakceptable, regionale skævfordelinger af koncentrationen af industri i et land, vil mange regeringer sætte ind med regionalpolitiske instrumenter. Disse vil typisk til-

godese sociale eller strategisk-politiske eller andre ikke økonomiske hensyn. Det reducerer dog selvsagt ikke statsstøttes konkurrenceforvridende virkninger.

Hvis man med blot én sætning skal karakterisere forbruget af protektionistiske foranstaltninger i Danmark og i lande, som Danmark normalt sammenligner sig med, må det være, at markedskræfterne herhjemme i bemærkelsesværdigt højere grad har fået lov til at bestemme de økonomiske forløb, end tilfældet er mange andre steder. Blandt industrilandene har navnlig Frankrig og Japan ry for at høre til på den anden yderfløj, ikke mindst hvad international handel med industrivarer angår. Hvad landbrugsvarer angår, tegner det internationale billede sig yderligere mistrøstigt. Her synes protektionisme og eksport-subsidiering snarere at høre til dagens orden. Vi skal nu se på de mest almindeligt forekommende instrumenter og metoder, hvorved navnlig staterne forsøger at regulere international udveksling af varer og tjenesteydelser.

2.2 Toldbarrierer og lignende

Først er der toldbarrererne. Toldafgifter tager som altovervejende hovedregel sigte på at begrænse import af varer og tjenesteydelser. Men undertiden drejer det sig om helt eller delvist at hindre eksportvirksomhed. Toldafgifter udgør dog i visse tilfælde kun som bivirkning en import, henholdsvis eksportbarriere, idet (hoved-) sigtet med at opkræve en bestemt afgift kan være fiskalt. Navnlig i tidligere tid forekom dette dog ret sjældent. I EF, hvor opkrævelse af al told er forbudt, er situationen dog tilsyneladende vendt om: de praktiske problemer udgøres her af afgifter med tilsvarende virkning som told. I handelen mellem industrilande, også udenfor EF-kredsen, trænges brugen af toldafgifterne dog stedse mere i baggrunden.

Hovedformålet med opkrævningen af en toldafgift er at fordyre den importerede vare, typisk for at bringe hjemlige produkter i en fordelagtigere konkurrencemæssig position. Dette hensyn kan forekomme i mere eller mindre legitime udformninger. Det er mere legitimt udfra en rent økonomisk synsvinkel, såfremt tanken blot er at lade en »nyfødt«, men principielt levedygtig industri, »komme på benene«. Det er mindre legitimt, hvor der af en eller anden grund er tale om at konservere en dødsdømt industri eller virksomhed. Men hvor det sidste sker for at bevare arbejdspladser i en tid med stor arbejdsløshed, bliver et statsligt kunstindgreb i manges øjne pårny forsvarligt. Så er synsvinklen dog også tydeligvis blevet en anden.

Uanset graden af legitimitet indebærer toldbeskyttelser imidlertid følgende to ulemper: (1) forbrugerne påføres en vis levestandardsreduktion, fordi de tvinges til at købe udenlandske varer for dyrt. (2) De indenlandske

varer stiger dog i reglen også i pris, fordi den beskyttede virksomhed/industri taber et ellers eksisterende incitament til at forny sig og til at holde sine omkostninger nede for at klare sig overfor den udenlandske konkurrence. Den falske tryghed fører på denne måde en øget afhængighed af toldbeskyttelser med sig. En ond cirkel kan meget vel være påbegyndt.

Hvad der her er sagt om toldbarrierer i traditionel forstand gælder med samme vægt for så vidt angår afgifter med toldlignende virkninger, for eksempel afgifter pålagt i forbindelse med sundheds- eller lignende kontrolforanstaltninger, som foretages i direkte eller indirekte sammenhæng med varens passage af grænsen. Importtransaktionen bliver gjort økonomisk mindre attraktiv, hvorved der indtræffer en protektionistisk virkning. Størrelsen af denne afhænger, som ved rene toldafgifter, af størrelsen af den økonomiske gene som den toldlignende afgift påfører importøren.

Et par eksempler, hentet fra EF-retspraksis under art 12 ff (EØFT), er her tilstrækkelige til at illustrere arten og, undertiden, kompleksiteten af de statslige ordninger, der kommer på tale. For eksempel indførte den franske regering på et tidspunkt en afgift på materiel til fotoreproduktion, fotokopiering med mere. Hensigten var angiveligt at benytte provenuet til at yde litterære rettighedshavere en kompensation for royalty, som disse går glip af, når deres værker ikke sælges, men mere eller mindre lovligt fotokopieres, etc. Da der imidlertid stort set ikke produceredes fransk udstyr af den omhandlede art, fremstod afgiften som en toldlignende afgift på importerede maskiner. Dette ville have været tilstrækkeligt til at gøre den ulovlig. Den franske afgift klarede alligevel pynten, fordi EF-Domstolen fandt, at dens formål stemte med en politik, som Fællesskabet gerne ville føre på området.[1)]

Nogle år senere blev derimod en sammenlignelig dansk afgift, der opkrævedes i forbindelse med en sundhedskontrol af importerede peanuts (der for nogle arters vedkommende beviseligt indeholder kræftfremkaldende stoffer) anset for at falde ind under forbudet mod nationale afgifter med tilsvarende virkninger som told. Skønt dens formål ikke var mindre legitimt end den lige omtalte franske afgift mente EF-Domstolen, at staterne selv må bære omkostningerne ved en høj folkesundhed.[2)]

Fra praksis kan endnu et eksempel fremdrages. Her var situationen den, at den danske regering planlagde at opkræve en afgift pr. passager som deltog i busrejser fra danske byer til dansk-tyske grænsestationer. Disse rejser (»én-krones rejserne«) udbydes til salg for meget lave beløb, idet vognmandens udgifter i det væsentlige dækkes af returkommissioner fra tyske indkøbsvarehuse, hvor passagererne forsyner sig med dagligvarer. Sådanne er ofte billigere i Forbundsrepublikken, blandt andet fordi omsætningsafgif-

terne dér er lavere end i Danmark. Afgiften ville, hvis den var blevet indført, have gjort en fortsættelse af denne servicevirksomhed urentabel. Planen blev opgivet, fordi afgiften blandt andet kom under kritik for at være uforenelig med forbudet mod at opkræve afgifter med tilsvarende virkninger som told.

2.3 Kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkninger (FTV'er)

Som middel for en protektionistisk handelspolitik er indførelsen af kvantitative restriktioner af import (eller kvoter) ofte ligeså effektivt som told. Som ved told bringes kvantitative restriktioner oftest i anvendelse for at lægge hindringer i vejen for importtransaktioner. Men det forekommer, navnlig i knaphedstider, at regeringer tillige ønsker at bremse eksport af en eller flere varer. De metoder som hyppigst tages i brug, består i at begrænse tilladt import enten (1) til ét på forhånd fastlagt antal enheder af varen eller (2) til én på forhånd fastlagt totalværdi af de varer, som kan indføres. Der styres typisk ved hjælp af udstedelser (henholdsvis nægtelse af udstedelse) af importlicenser.

Fra et rent økonomisk synsvinkel anses kvantitative restriktioner i reglen for at være mere skadelige end brugen af toldbarrierer. I forbindelse med forhandlingerne om oprettelsen af GATT udtrykte den amerikanske regering dette på følgende måde:

»In the case of a tariff the total volume of imports can expand with the expansion of trade. There is flexibility in the volume of trade. Under a quota system the volume of trade is rigidly restricted, and no matter how much more people may wish to buy or consume, not one single more unit will be admitted than the controlling authority thinks fit.

In the case of tariffs, the direction of trade and the sources of import can shift with changes in quality and cost and price. Under a quota system, the direction of trade and the sources of imports are rigidly fixed by public authority without regard to quality, cost or price. Under a tariff, equality of treatment of all other states can be assured. Under a quota system, no matter how detailed our rules, no matter how careful we police them, there must almost inevitably be discrimination as amongst other states«.

Den amerikanske regering fremførte yderligere det ikke-økonomiske argument mod anvendelsen af kvantitative restriktioner som beskyttelsesinstrument, at international handel herved ville blive genstand for en vedvarende politisk forhandling:

»A further non-economic reason was given by the United States for its disapproval of the quota as a protectionist device: its tendency to make international commerce a matter of continuous political negotiation«. »Goods move«, it was argued, »not on the basis of quality, service and trade, but on the basis of deals completed country by country, product by product, day by day between public officials. All economic relations between countries are moved into the area of political conflict«.

Erfaringerne fra GATT viser at staterne - trods disse gode argumenter - har yderst vanskeligt ved at enes om at forbyde brugen af kvantitative restriktioner til regulering af varestrømmene. I sin oprindelige skikkelse nåede GATT-aftalen kun til at formulere et generelt forbud på betingelse af, at det gennemhulledes af en lang række mere eller mindre præcist formulerede undtagelser. De sidste gjorde det vanskeligt at sætte effektive stoppere for unddragende statslige manøvrer.

Modsat GATT har det i EF været muligt at indføre et betydeligt mere finmasket forbud - og muligt at overvåge dets overholdelse. Det almindelige forbud mod kvantitative restriktioner findes i artikel 30 (import) og artikel 34 (eksport) og undtagelserne i artikel 36 (EØFT).[3]

Blandt andet erfaringerne fra praksis under GATT viste også en anden ting. Det er, at det ikke er tilstrækkeligt at opstille effektive forbud imod kvantitative restriktioner.[4] Samme grad af protektionistisk beskyttelse kan staterne nemlig i reglen tilvejebringe ved at indføre foranstaltninger, der i formen ikke er kvantitative restriktioner, men som har tilsvarende virkninger. Sådanne foranstaltninger kan iklædes en hvilken som helst fremtrædelsesform. Fra praksis kan nævnes foranstaltninger gående ud på, at margarine kun må markedsføres i pyramideformede æsker (angiveligt for at beskytte forbrugerne mod forveksling af margarine med smør),[5] (2) *at* alkoholiske drikke med et alkoholindhold på under 25% pr. liter ikke må markedsføres (angiveligt for at beskytte folkesundheden og forbrugerne),[6] (3) og *at* øl og læskedrikke ikke må sælges i dåser (angiveligt af hensyn til at beskytte miljøet og spare på knappe ressourcer).[7] Hertil kommer alle mulige og umulige tekniske standardkrav, for eksempel vedrørende elektrisk udstyr,[8] bilers indretning og så videre.

Såvel GATT's aftalesæt som EØFT's regler er blevet tilpasset de netop beskrevne realiteter. (Det bliver der redegjort nærmere for i det følgende). Her mærkes blot, at EF er nået videst, idet artikel 30 og artikel 34 ganske forbyder medlemsstaterne at anvende foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvoter. EF-Domstolen fortolker ydermere snævert de undtagelser til dette forbud, som artikel 36 hjemler.

En del protektionistiske tiltag kommer herved givetvis til kort. Praktiske erfaringer giver dog et vist belæg for at antage, at de retsundergivnes opfindsomhed er stor, og at regeringerne har evnet at tilpasse sig skiftende forbuds rækkevidde. En stadig strøm af nationale tiltag når derfor stadig EF-Domstolen. Denne synes undertiden at have vanskeligt ved at skille de illegitime/forbudte fra de legitime/tilladte statslige ordninger, der er under angreb for at stille hjemlige industrier i en gunstigere konkurrencemæssig stilling sammenlignet med deres konkurrenter udefra.[9]

2.4 Statssubsidier

For den stat, der enten ikke bryder sig om, eller som har forpligtet sig til ikke at anvende hverken told (eller foranstaltninger med tilsvarende virkning) eller kvantitative restriktioner (eller foranstaltninger med tilsvarende virkning), repræsenterer ydelsen af statslig støtte til industri eller landbrug en tredie protektionistisk udvej. Betaler staten nemlig produktions- eller prisstøtte til hjemligt producerede varer, opnår disse også en afsætningsfordel sammenlignet med andre landes ikke-subsidierede varer, hvormed det hjemlige produkt er i konkurrence. Det er klart, at denne fordel ikke blot kan opnås ved konkurrence på hjemmemarkedet men tillige på udenlandske markeder. Ikke sjældent holdes på denne måde ineffektive produktioner kunstigt i live, blandt andet for at bevare arbejdspladser.

Bevarelsen af arbejdspladser er et legitimt hensyn, en legitimitet, der øges i økonomiske nedgangstider. Set fra andre landes, konkurrerende virksomheder, ser sagen imidlertid oftest anderledes ud. Også her trues blandt andet arbejdspladser. Disse virksomheder vil lægge pres på deres regeringer for at opnå en eller anden form for beskyttelse mod, hvad der for dem er en højst ulige konkurrence med den eksporterende stats statskasse. Indførelse og opkrævning ved grænsen af *countervailing duties* er én form for beskyttelse, hvis handelspolitiske betydning og anvendelse er vokset proportionalt med stigningen i brugen af statsstøtte til eksport og produktion.[10)]

Både da GATT blev oprettet, og i forbindelse med forhandlingerne om EØF-traktaten, var man naturligvis opmærksom på denne skadevirkning. GATT-aftalen går dog i virkeligheden ikke meget videre end til at understrege statssubsidiernes skadevirkninger.[11)] I hvert fald er der langt fra de forskellige krav om notifikation og efterfølgende forhandling mellem de berørte aftaleparter, der indføres ved artikel XVI, til det forbud (med modifikationer) der indføres ved art 92 ff (EØFT). Håndhævelsen af EØFT's forbud var dog i praksis længe mangelfuld.

2.5 Interne afgifter, der forskelsbehandler

Interne afgifter (det vil sige afgifter, der ikke opkræves i sammenhæng med en vares passage af en grænse) kan mere eller mindre åbenlyst udgøre en diskrimination af importerede produkter. Den åbenlyse diskrimination foreligger for eksempel (1) såfremt der opkræves lavere afgiftssatser af egne end af importerede produkter.

Mere subtilt finder diskrimination sted (2) såfremt en stat inddeler konkurrerende produkter i vilkårlige kategorier, som beskattes med uens afgiftssatser. En ordning af denne type vil kunne gives et skær af tilforlade-

lighed, såfremt såvel importerede som egne produkter af en vis kategori beskattes ens lavt, henholdsvis ens højt. Reelt kan man imidlertid gøre udlandets produkter til »sorteper« ved at håndhæve den højere sats på den/de varekategorier, som hovedsageligt består af importvarer. Mens den/de lavere beskattede varekategorier rent faktisk produceres af hjemlige industrier.[12)]

Der kan også diskrimineres ved for eksempel (3) at indrømme virksomheder, involveret i rent nationale transaktioner, længere frister for indbetaling af (for eksempel) moms end de frister, som gælder for importmoms.[13)]

2.6 Barrierer, hvis oprindelse er forskelle i nationale love

National lovgivning, administrativ praksis med mere udviser naturligvis andre forskelle end forskelle i afgiftstyper- og satser. De sidstnævnte er vel endog mindre almindeligt forekommende foranstaltninger, der virker som ikke-tarifære handelshindringer end forskelle i krav til mål, standarder, arbejdsmiljø med mere. Ikke mindst i økonomiske nedgangstider vil sådanne kunne benyttes for at læggc hidnringer i vejen for import. De kan være svære at gennemskue, fordi de på overfladen er til for at tilgodese rimelige sundheds-, sikkerheds-, miljø og andre hensyn.

2.7 Begrænsninger i personmobilitet over grænser i erhvervsøjemed

Internationalt har arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende længe ikke fået lov til at optræde som frit bevægelige produktionsfaktorer.

De typiske lovgivningsmæssigt bestemte hindringer, som lægges i vejen for personmobilitet over grænserne, er krav *om* diskretionær meddelelse af arbejdstilladelse som forudsætning for at påbegynde en økonomisk aktivitet, *eller* den omstændighed, at en arbejdstilladelse, selv hvor den kan fås som en ret, sjældent gives for livstid, *eller* ringere sociale sikkerhedsnet for »fremmedarbejdere« med mere, *eller* nægtelse af økonomiske eller politiske rettigheder herunder for eksempel adgang til at erhverve og eje fast ejendom i opholdslandet, og så videre. Etablering og ydelse af grænseoverskridende tjenster har videre enten været forbudte eller stærkt vanskeliggjorte økonomiske fænomener. Mens GATT ikke gør noget effektivt på dette punkt, har EØFT gennemført vigtige regler som letter præstation af tjenesteydelser over landegrænser. Slagkraften af disse regler øges ydermere i retspraktis. Herom handler kapitel 15 nedenfor.

2.8 International fri kapitalbevægelighed

Både betalingsbalance- og valutaproblemer giver ikke sjældent næring til

drakoniske kapitalrestriktioner og kapitalbevægelseskontroller. Disse kan indirekte føre til importrestriktioner, men forbudene (med mere) sætter nok så ofte ind direkte overfor nationaløkonomiskt iøvrigt sunde direkte eller indirekte investeringer i udlandet. Fremstillingen i denne bog berører kun marginalt kapitalbevægelsesproblemerne. Hvor det sker, er det som et appendix til grænseoverskridende vare- og serviceydelser.

2.9 Privates handelshindrende adfærd

Markedskræfternes optimale ressourceallokation kan selvsagt også forstyrres, og forstyrres effektivt, af privates beslutninger om at begrænse konkurrencen sig mellem, eller derved at en virksomhed, der har en dominerende markedsposition, misbruger denne. Antitrust- eller monopollovgivning og offentlig kontrol har til formål at holde sådan adfærd indenfor samfundsmæssigt set tolerable rammer. Fremstillingen nedenfor tager ikke sigte på de herhenhørende problemstillinger[14)].

Fodnoter

1) Sag 90/79, *Kommissionen mod Frankrig,* dom af 3. februar 1981, Saml 1981, s 283
2) Sag 158/82, *Kommissionen mod Danmark,* dom af 9. november 1983, Saml 1983, s 3583
3) Se nærmere Claus Gulmann, Handelshindringer i EF-retten (København, 1980), der behandler GATT/EF komparativt
4) Se også Ulf Bernitz, Marknadsrätt (Stockholm, 1969), Navnlig kap 3.
5) Sag 261/81, *Walter Rau,* dom af 10. november 1982, Saml 1982, s 3961
6) Sag 120/78, *Cassis de Dijon (Rewe),* dom af 20. februar 1979, Saml 1979, s 649
7) Eksemplet er hentet fra den danske regulering af brugen af og returnering af flasker m m
8) Se for eksempel sag 211/81, *Kommissionen mod Danmark,* dom af 15. december 1982, Saml 1982, s 4547
9) Et fyldigt kildemateriale findes hos Gulmann, *op cit* fn 3 ofr
10) Om countervailing duties, se nfr 4.4.2
11) Se nfr kapitel 4
12) Se for eksempel sag 171/78, *Kommissionen mod Danmark,* dom af 27. februar 1980, Saml 1980, s 447
13) Se for eksempel sag 42/83, *Denkavit*, dom af 10. juli 1984
14) Se herom f eks Jens Fejø, Monopolret og marked (Jurist- og Økonomforbundets forlag, København, 1985)

Supplerende litteratur

J. Cunnane and C. Stanbrook: Dumping and Subsidies, 1982
Isi Foighel og K. Hagel-Sørensen, 2. rev. udgave v/Claus Gulmann og K. Hagel-Sørensen: EF-ret, almindelig del, 1984
Margaret Gordon: Barriers to World Trade, a Study of Recent Commercial Policy, 1983
Glaus Gulmann: Handelshindringer i EF-retten, 1980
EF-KARNOV, 2. udgave 1978 samt supplement 1978-1984. Se afsnittene om told, Statsstøtte, Kapitalbevægelser og Fiskale Bestemmelser.
H. Katrak: International Trade and the Balance of Payments, 1971
A.J.C. Kerr: The Common Market and How it Works, 1980
D. Lasck og W. Cairns: Customs Law of the European Economic Community, 1983
E.T. McGovern: International Trade Regulation, 1982
Peter Oliver: Free Movement of Goods within the EEC, 1982; Supplement, 1984
Philip: the Integration of Financial Markets in Western Europe, JCM-Studies 1980
Peter Robson: The Economics of International Integration, 1980
N. Vaulont: The Customs Union of the European Communities, 1983
30 års fællesskabsret, Europæiske Perspektiver 1983
D. Wyatt og Alan Dashwood: The Substantive Law of the EEC, 1980

II DEL

INTERNATIONAL ØKONOMISK-POLITISK REGULERING UDEN OVERSTATSLIGHED

KAPITEL 3

Europarådet og OECD

3.1 Europarådet. Håb og skuffelse

Winston Churchill anses for at være Europarådets fadder. Under krigen indså han, at en eller anden form for overordnet styring af Europa's fælles anliggender var påkrævet. I en berømt tale, som han holdt i Zürich i september 1946, opfordrede Churchill derfor til skabelsen af »a kind of United States of Europe«.[1)]

Dette initiativ førte i 1949 til dannelsen af Europarådet. Europarådets kerne skulle være en økonomisk og politisk unionsdannelse. Til at styre denne skulle der imidlertid blot oprettes et Ministerråd med en sammensætning og med beføjelser, som var set mange gange før. Som noget nyt i internationale samarbejdssammenhænge, skulle der dog også nedsættes en permanent parlamentarisk forsamling.

Nogle få af Europarådets første parlamentariske sessioner samlede mange indflydelsesrige politikere, både med og uden regeringsansvar. Alligevel er det rigtigt at sige, at de flestes forventninger til Europarådet ret hurtigt blev skuffede.

På ét område har Europarådet dog været en betydelig succes. Jeg tænker her på menneskerettigheder og deres beskyttelse. Meget tidligt tog Europarådet et initiativ på dette område, der gav genlyd og stadig gør det. Det skete ved udarbejdelsen af et forslag til en europæisk konvention om menneskerettighedsbeskyttelse. Forslaget blev hurtigt undertegnet og konventionen ratificeret af det tilstrækkelige antal underskriverstater til, at den kunne træde i kraft. Konventionen institutionaliserer menneskerettighedsbeskyttelsen ved at oprette en Kommission og en Domstol. Begge har sæde i Strasbourg.

Det kan være svært præcist at pege på, hvori hovedårsagen til relativ fiasko og glemsel lå. Væsentligt medvirkende årsager var dog utvivlsomt,

at de retsregler, der skabtes i Europarådsregi, ikke blev gjort direkte anvendelige i medlemslandene (med »direkte anvendelige« menes, at borgere og virksomheder kan påberåbe sig reglerne for medlemslandenes domstole uden at afvente gennemførelsen af en *statslig* akt, der internt i landet sætter Europarådets regel i kraft);

at Europarådet end ikke fik tillagt beføjelser til at vedtage bindende retsregler, det vil sige bindende ikke blot for rådet selv men for dets medlemslande (herunder for sådanne der (i minoritet) måtte have stemt imod vedtagelsen); og

at der aldrig sikredes Europarådets institutioner en adgang til politikformulering i reel uafhængighed af medlemslandenes regeringers politiske prioriteringer.

Meget andet internationalt samarbejde, også det, der er forankret i permanente institutioner, lider under disse svagheder. Da EF's grundlæggere ville videre end blot skabe forudsætninger for et økonomisk samarbejde - de ville integrere folk og stater i en union - gjorde de sig store anstrengelser for at styre Fællesskaberne fri af disse faldgruber. Dette forehavende lykkedes (som vi skal se) i traktaterne; men ikke helt så godt i virkelighedens verden.[2)]

Bag svaghederne i Europarådsstrukturen lå fundamentale politiske uenigheder mellem UK og de øvrige europæiske lande. Opfattelserne af, hvad slags »union«, der var ønskelig, var mere end delte. Navnlig var der ikke afsat plads i den engelske regerings visioner om landets fremtidige internationale rolle til indgåelsen af forpligtelser til integration og overnationale institutioner. UK anså sig for at være stærk nok alene. Landet havde, som bekendt, ikke været besat af nazisterne under 2. verdenskrig. Og Commonwealth var i 1948/49 endnu stort set intakt. Mange englændere betragtede derfor de kontinental-europæiske føderalister som verdensfjerne idealister. Føderalisterne ville jo have et egentligt »Europas Forenede Stater«.

Tiden skulle dog vise, at føderalismen havde vinden i sejlene, og at opløsningen af det engelske Commonwealth snart var i fuld gang. På den baggrund kan det undre, at skiftende engelske regeringer i løbet af 1950'erne nok høfligt sagde ja tak til at deltage i de forskellige udvalgsarbejder, der gik forud for dannelsen af De europæiske Fællesskaber, men til slut alligevel forlod forhandlingsbordene. Da UK endelig ansøgte om medlemsskab af EF var *General de Gaulle* blevet Frankrigs præsident. På hans foranledning blev et par engelske ansøgninger om optagelse afslået. Endelig, i 1969, da *de Gaulle* var gået af, enedes alle EF-lande på Haagtopmødet om at åbne realitetsforhandlinger med UK og andre ansøgerlande om medlemsskab. Disse førte til EF's første udvidelse fra seks til ni medlemsstater.

3.2 OEEC (The Organization of European Economic Co-operation) bliver til OECD (The Organization for Economic Co-operation and Development

3.2.1 Fra efterkrigstids økonomisk genopbygning til udviklingsbistand

Hvad skete der mod slutningen af 1940'erne i Vesteuropa? Flere betydningsfulde landes økonomi var dengang allerede i kraftig bedring. Mange forudså dog, at tilbundsgående markedsstrukturelle ændringer var nødvendige, hvis ikke det begyndende økonomiske opsving skulle dø i kølvandet på virkningerne af smålig national prestige, protektionisme og jalousi.

Marshall-hjælpeprogrammet

I 1947 tog den amerikanske regering på den baggrund et af efterkrigstidens mest betydningsfulde skridt: Vedtagelsen af Marshall-hjælpeprogrammet. Dets formål var: »To support free people who are resisting attempted subjugation by armed minorities, or by an outside pressure«.

OEEC (The Organization for European Economic Co-operation) blev stiftet i 1948 primært med henblik på at udgøre det fælles administrative center for planlægningen af anvendelsen af og for forvaltningen af Marshall-hjælpeprogrammet. Ikke mindst den amerikanske regering insisterede på, at en fælles organisation blev stablet på benene. Ved at afvise at forhandle med hvert enkelt modtagerstat på bilateral basis, øjnede amerikanerne en mulighed for på længere sigt at fremme samarbejde og integration i Vesteuropa.

Atten vesteuropæiske lande tog imod det amerikanske tilbud om økonomisk opbygningshjælp. Med USSR i spidsen afslog en række østeuropæiske lande det derimod. Herefter kunne en europæisk union i praksis ikke have lande øst for Jerntæppet som medlemmer.

OEEC's medlemskreds var således fra starten rent europæisk. Vesttyskland, Østrig, Belgien, Danmark, Spanien, Frankrig, Grækenland, Irland, Island, Italien, Luxembourg, Norge, Holland, Portugal, UK, Sverige, Schweiz, Sverige og Tyrkiet deltog. Tolv år senere, i 1960, enedes man om at ændre organisationens formål. Det skete under hensyn til, at de europæiske lande da var genopbyggede, industrialiserede og kunne præsentere høje *per capita* indkomster, i hvert fald hvis målt med en global målestok. De »rige« lande kunne nu bedre gøre en indsats for andre lande under udvikling. Organisationen kom i overensstemmelse hermed til at hedde OECD: The Organization of Economic Co-operation and Development. Nye, herunder navnlig ikke-europæiske lande kom til: USA og Canada (1960), Japan (1964), Finland (1969), Australien (1971) og New Zealand (1973).

Ikke desto mindre anses OECD med en vis ret for en hovedsagelig *europæisk* international organisation. Dels er flertallet af dens medlemslande stadig europæiske (nitten ud af fireogtyve). Dels tæller OECD blandt sine medlemmer alle EF-medlemslandene. Den ikke-europæiske del skal dog ikke undervurderes.

Fælles for alle OECD's medlemslande - europæiske som ikke-europæiske - er, at de alle er tilhængere af og praktiserer markedsøkonomier. De fireogtyve lande producerer tilsammen totrediedele af verdens samlede industriproduktion, og de yder 90% af al bistandshjælp.

3.2.2 OEEC

Den første europæiske økonomiske samarbejdsorganisation efter 2. verdenskrig blev således til på amerikansk initiativ, et punkt, der er værd at hæfte sig ved. Det skulle faktisk vise sig, at fremme af politisk integration og stormarkedsdannelse kom til at gå som en tråd gennem de følgende årtiers amerikanske Europa-politik.

OEEC levede dog ikke op til de amerikanske forventninger i så henseende. Ud af OEEC's mødeaktivitet voksede end ikke rammerne for en *koordineret* anvendelse af Marshall-hjælpen, endsige en fælles rekonstruktionsplan. Flertallet af medlemslandene nærede ingen ønsker om at placere deres nationale økonomier i en større, programmeret helhed. Navnlig fandt de, at de naturlige, langsigtede konklusioner af et sådant samarbejde, det vil sige yderligere økonomisk og politisk integration, var uacceptable. Faktisk blev den amerikanske regering nødt til at afslutte bilaterale arrangementer for at få administrationen af hjælpen til at fungere gnidningsløst. Den europæiske vilje til enighed rakte næppe meget videre end til at angive den ønskede beløbsstørrelse. Man nåede til at anmode om ialt 22 milliarder dollars. (USA bevilgede mindre, ialt tretten miliarder dollars over en periode på fire år.) Desuden enedes man om at udfærdige en fordelingsnøgle. National, herunder ikke mindst engelsk, følelse af selvtilstrækkelighed kombineret med skabelsen af samarbejdsorganer (et ministerråd og et sekretariat herfor) uden overnationale beføjelser, tegner sig blandt hovedforklaringen bag denne delvise fiasko.

Det bør dog ikke overses, at OEEC også havde positive bivirkninger. Navnlig skabtes der en fortløbende økonomisk dialog mellem regeringer for lande, der kort tid i forvejen havde været i krig med hinanden. Den atmosfære af gensidig tillid, der opstod heraf, var formentlig med til at bane vejen for senere integrationsfremskridt. På plussiden af regnskabet hører tillige, at OEEC stod fadder til vedtagelsen af regler om liberalisering af handelen mellem organisationens medlemslande. Der blev navnlig sat ind

overfor staternes omfattende brug af kvantitative importrestriktioner, som siden 1929-krisen havde lagt hindringer i vejen for en udvikling af verdenshandelen. Disse blev nu forbudte. Derimod drev man det ikke til at indføre noget nær en toldunion, det vil sige til en samlet fjernelse af toldskranker indadtil og skabelsen af en fælles ydre toldtarif.

Den europæiske Betalingsunion (1950), der ligeledes er en frugt af OEEC, bør endelig nævnes. Denne lettede i høj grad den tilbagevenden til fri konvertibilitet mellem europæiske valutaer, der fandt sted otte år senere.

3.2.3 OECD

Indledning

I december 1960 enedes OEEC's medlemslande samt USA og Canada om, at OEEC havde udspillet sin rolle samt om, at der var behov for at oprette en ny organisaiton, hvis formål skulle være at tilgodese ikke mindst udviklingslandenes interesser. Man undertegnede derfor en konvention, som trådte i kraft ti måneder senere.

I henhold til denne blev OEEC nedlagt og OECD oprettet. Det blev dog fastslået, at der skulle være en høj grad af kontinuitet mellem den forladte og den nye ramme om international økonomisk samarbejde og udviklingsbistand. OECD fremstår derfor i virkeligheden blot som en rekonstruktion af OEEC. Juridisk udgør OEEC og OECD ydermere en og samme person.

Hvorfor da disse justeringer? Det er der mange forklaringer på. Dels havde OEEC, som omtalt, afviklet sin umiddelbare opgaver, idet Marshall-hjælpen var fordelt. Dernæst havde de europæiske lande fået deres efterkrigs-økonomier på fode igen, og handelsudvekslingerne mellem dem fungerede rimeligt godt. Endvidere havde den mellemkommende skabelse af De europæiske Fællesskaber tilført den vestlige økonomiske sfære et radikalt nyt element. Det forekom i nogen grad naturligt at lade De Seks EF-landes fællesmarked blive den foretrukne akse, omkring hvilken yderligere liberaliseringer af handel og andet økonomisk samarbejde skulle og kunne realiseres. Behovet for en nyorientering af OEEC's virkefelt og mål forstærkedes endeligt yderligere af, at GATT (The General Agreement on Trade and Tariffs) ligeledes var kommet til siden oprettelsen af OEEC. Omend GATT's klientel var større end OEEC's, var risikoen for dobbeltarbejde latent. Det var rimeligt at gøre noget for at fjerne den.

De fleste kilder tyder som sagt på, at det tilsyneladende harmonerede ganske vel med efterkrigstidens amerikanske Europapolitik at tilskynde til dannelsen af et forenet Vest-Europa. Den amerikanske tilfredshed med at se dette perspektiv nærme sig sin virkeliggørelse opvejede med andre ord ubehaget ved udsigten til, at en kommende stor frihandelszone uden amerikansk deltagelse kunne skade amerikanske eksportinteresser. Måske har amerikanske politi-

kere tænkt: Den tid, den sorg. I 1960 følte de sig i hvert fald stærke nok til at afvise muligheden af *selv* at påtage sig mere præcise forpligtelser af international handelsretlig eller monetær natur.

OECD's struktur indeholder elementer, der ikke alle udgør en simpel videreførelse af eksisterende sædvaner i handels- og andet økonomisk samkvem mellem suveræne stater.
Det klassiske mønster afspejler sig dog i oprettelsen af et

- ministerråd, som stadig er organisatinens øverste myndighed. Rådet består af en minister fra hvert medlemsland eller af en permanent repræsentant herfor. Beslutninger tages ved enstemmighed, idet dog en stats fravær fra et møde ikke er en hindring for, at beslutninger tages på dette. (Den fraværende stat er dog ikke bundet af vedtagelsen). Og i dannelsen af en
- eksekutivkomité bestående af medlemmer udpeget af Rådet. (Eksekutivkomitéen er et rent udførende organ). Samt i oprettelsen af et
- generalsekretærembede (generalsekretæren udpeges for 5 år, han er formand for Rådet, når dette samles i skikkelse af de permanente repræsentanter, og han leder OECD's personale).

Denne klassiske struktur havde dog næppe alene kunnet skabe OECD den plads i solen, som organisationen i praksis har opnået.

Landvindinger
Det nye og originale er, at der ved autonom OECD-beslutning i henhold til konventionens artikel 9 blev oprettet en lang række *hjælpeorganer.*

Vigtigst blandt hjælpeorganerne er vel nok OECD's mange (ca. tredive) »tekniske« komitéer. Teknisk betyder i OECD-sammenhæng blot, at et offentligt politik-område løbende eksamineres af komitéen. Blandt de politik-områder, som indbefattes, kan man fremhæve økonomisk politik, udviklingspolitik, landbrugspolitik, offentlig regulering af restriktive forretningsmetoder, forsikrings-, turist-, miljø- og energipolitik.

Det bør nævnes, at komitéerne ikke kan træffe beslutninger. De kan blot afgive indstillinger til Rådet. Vigtigere er det dog, at komitéerne mødes langt hyppigere end Rådet. De mødes i reglen adskillige gange om året. Vigtigt er også, at højt placerede nationale embedsmænd forventes at deltage og faktisk oftest har deltaget i møderne. I kraft af en opblomstring af underkomitéer, ekspertkomitéer med mere kom dette fællesskab foruden topembedsmændene til også at omfatte en lang række medarbejdere og eksperter på andre nationale beslutnings- og aktionsområder.
De mest værdifulde virkninger heraf er:

- *at* indflydelsesrige nationale embedsmænd lærer hverandre at kende på tværs af grænserne, og
- *at* de enkelte landes økonomier er blevet langt mere gennemsigtige: der er færre hemmeligheder, som kan føre beslutningstagerne til at foretage fejldispositioner.

Det virksomme middel bag denne succes er diskussion. Det enkelte lands problemer og landenes fællesproblemer analyseres nøje i fællesskab.

Tager man for eksempel det økonomiske politikområde, har væksten i under- og ekspertkomitéer ført til oprettelsen af:

- en arbejdsgruppe vedrørende fremme af økonomisk vækst,
- en arbejdsgruppe vedrørende international betalingsbalance, og
- en gruppe vedrørende produktionsomkostninger og priser.

For det andet bør man ikke undervurdere betydningen af, at visse særlige sekretariatsfunktioner er blevet delvist udskilt og forsynet med en vis autonomi. Blandt disse funktioner bør man mærke sig:

- Udviklingscentret (Centre de developpement), der fungerer som en form for Råd for samarbejdet med udviklingslandene,
- Centret for forskning og fornyelse i undervisningen,
- Styringsudvalget for vejforskning, og
- Det internationale Energiagentur.

3.2.4 OECD's særlige rolle

OECD har udviklet sig til en vigtig, kompleks og original institutionel ramme omkring *en »vedvarende økonomisk konference« og et intenst økonomisk samarbejde mellem deltagerstaterne.* Tyngdefeltet i denne præstation ligger, foruden i de ovenfor omtalte diskussionsfora, i en omfattende udrednings- og koordineringsindsats indenfor flere økonomiske politikområder og bistandshjælp. Modsætningen til de fleste andre internationale organisationer (blandt andre de som er behandlet i denne bog) er tydelig: OECD er i det store og hele ikke blevet involveret i udarbejdelsen af talrige, mere eller mindre præcise international-retlige reguleringer.

Nogle af undtagelserne bør dog nævnes. Blandt andet har OECD udarbejdet et antal liberaliseringskoder (Codes of liberalization) vedrørende internationale kapitalbevægelser. Organisationen har herved fuldført en indsats påbegyndt af OEEC. Det er også blevet til en vigtig kodex om statsstøtte og eksport.

Mest kendt af offentligheden er dog vel nok OECD's sekretariats økonomisk-politiske »karakterbøger«, der består af offentliggjorte rap-

porter, som analyserer medlemslandenes økonomi. Alt efter omstændighederne roses eller kritiseres disse. Selv om man vel næppe skal forestille sig, at medlemsstaternes regeringer er ganske uden indflydelse på tonen i og dele af konklusionerne i disse rapporter, bliver de alligevel - på grund af den alvor og seriøsistet hvormed de altid udarbejdes - i reglen centrale temaer i den offentlige debat og politik-formulering i OECD-landene. Disse rapporters betydning synes langt at overstige betydningen af for eksempel EF's tilsvarende rapporter.

Fodnoter

1) Se Council of Europe, Consultative Assembly, Ordinary Session 1950, documents
2) Til disse temaer vender fremstillingen nfr tilbage flere gang, se for eksempel kapitel 6, afsnit 3, kapitel 8, afsnit 5 og kapitel 15.

Supplerende litteratur

Ernst Hans van der Beugel: European Integration as a Concern of American Foreign Policy (From Marshall Aid to Atlantic Partnership), 1966
D.W. Bowett: The Law of International Institutions, 1975
Kenneth Dam: The GATT, 1970
Henry W. Degenhardt: Treaties and Alliances of the World
Walter Lipgens: History of European Integration, 1982
M.A.G. van Meerhaeghe: International Economic Institutions, 1966
OECD: From Marshall Plan to Global Interdependence - New Challenge for Industrialized Nations, OECD 1973
Christian Philip: Les Institutions Européennes, 1981
A.H. Robertson: European Institutions, 1973
A.H. Robertson: The Council of Europe. Its Structures, Functions and Achievement, 1966
Who's Who - European Communities and other European Organizaitons, edited by G.-F. Seingry, 1982

KAPITEL 4

GATT
The General Agreement on Trade and Tariffs

4.1 Indledning

ITO, the International Trade Organization, var et ambitiøst FN-tiltag, hvis mål var at skabe en international frihandelsorganisation. Det bar dog aldrig anden frugt, end at den såkaldte Havana-konference kunne afsluttes med fremlæggelsen af en konventionstekst (1948). Heri havde man udformet udkast til omfattende regler om afskaffelse af told og andre handelshindringer og om de procedurer, der skulle følges ved afviklingen.[1)]

Selv om hovedsigtet forfejledes, var fiaskoen ikke total. Under forhandlingerne var man nemlig enedes om en foreløbig (provisional) GATT-aftale (1947). Den i dag gældende GATT-aftale er en videreførelse af den foreløbige, der dog efterhånden er modificeret på en række væsentlige punkter. Presset af praktiske behov enedes man også senere om at tilføre samarbejdet under GATT-aftalen sekretariatsressourcer under ledelse af en generalsekretær. Idag har GATT et stort administrativt hovedsæde, der er beliggende i Geneve. Man må derfor klassificere GATT som en international organisation, selvom selve konventionen ikke udtrykkeligt forudså, at permanente institutioner skulle oprettes.

GATT's øverste organ er Rådet. Ved udførelsen af sine funktioner støttes Rådet i det daglige af et antal underkomitéer og af sit sekretariat. Desuden afholder de kontraherende parter med kortere eller længere mellemrum multinationale konferencer. Flere betydningsfulde præciseringer og tillæg til GATT-aftalen er groet ud af disse.

4.2 Hvad forpligter GATT-medlemskabet de industrialiserede stater til?

a) GATT's centrale forpligtelser pålægger de kontraherende stater at reducere toldtariffer, som anvendes ved import af bestemte varer. Mestbegunstigelsesklausulen medfører, at indrømmede toldbegunstigelser kommer alle GATT-medlemmer til gode. I aftalen formuleres denne ikke-diskriminationsregel således:

»With respect to customs duties and charges of any kind... and with respect to all rules and formalities in connection with importation and exportation... any advantage, favour, privi-

lege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties« (art I).

Lad os – for at illustrere dette – forestille os, at Stat A i henhold til lov opkræver en 20%'s ad valorem told ved import af cykler, uanset hvorfra de importeres. Lad os dernæst tænke os, at Stat A bilateralt indrømmer Stat B en fordel: Cykler, der importeres derfra, skal kun belastes med en 15%'s (ad valorem) importtold. Via mestbegunstigelsesklausulen udstrækkes denne fordel nu automatisk til alle øvrige kontraherende parter.

I praksis opstillede de kontraherende parter toldtarifkoncessionslister vedrørende bestemte (forhandlede) varer. For hver vare skulle listerne angive en maksimumtoldsats, som parterne forpligtede sig til ikke at overskride. Omvendt er parterne frit stillet vedrørende alle ikke-medtagne varer.

b) GATT-aftalens øvrige elementer kan inddeles i følgende tre grupper hver med sin delfunktion under det overordnede sigte at virkeliggøre aftalens grundlæggende mål.

- Regler, der beskytter mod udhuling af værdien af toldkoncessionerne ved ensidig indførelse af ikke-tarifære handelshindringer,
- en »Code of Trade Conduct« der tager sigte på at begrænse brugen af visse protektionistiske forholdsregler, og
- regler om konsultationsprocedurer og fællesaktioner (joint-actions).

GATT bygger således på en sondring mellem toldtariffer og begunstigelser (der er genstand for forhandling), og ikke-tarifære handelshindringer (som i princippet i hvert fald er forbudte).

Til de vigtigste regler om ikke-tarifære foranstaltninger hører forbudet mod indførelse af kvantitative im- og eksport restriktioner (art XI). Dette forbud brydes dog af en vigtig undtagelse for det tilfælde, at betalingsbalancevanskeligheder retfærdiggør indførelse af restriktioner (art XII). Imidlertid, selv hvor restriktionerne er lovlige, skal de være ikke-diskriminerende (art XIII). I praksis har mulighederne for at begrænse medlemsstaternes anvendelse af kvantitative restriktioner været begrænset.

En mere begrænset ikke-diskriminationsregel angår kun importerede varer. Den foreskriver, at fremmede og egne varer skal være genstand for ens markedsbehandling derved, at staterne ikke gennem vedtagelsen af beskyttelsesregler må yde deres egne varer en indirekte fortrinsstilling, for eksempel gennem indførelse af regler om emballering og/eller markedsføring. Skal interne produkter med andre ord beskyttes, skal det ske via toldafgiftssystemet, der alt andet lige er mere synligt (art III).

Blandt svaghederne ved GATT-systemet (ikke mindst i traktatens oprindelige skikkelse) bør nævnes, at den ikke forbyder ydelse af statsstøtte. Det er nemlig givet, at statsstøtte, omend indirekte virkende, er mindst ligeså effektivt egnet som for eksempel bandoleringsregler med mere til at give hjemlig produktion og distribution en i reglen uberettiget fortrinsstilling på markedet.[2] Statsstøtte i almindelighed omtales navnlig i art XVI A.

Derimod indeholder GATT regler, der forbyder statssubventionering af eksport (art XVI B) og forbudsregler vedrørende dumping (jævnfør art VI og nærmere nedenfor).

De anførte hovedregler brydes imidlertid i GATT-aftalen selv af en række vigtige undtagelser.

Den formentlig mest vidtrækkende beføjelse til at gøre undtagelse, som de kontraherende parter har forbeholdt sig, er retten til under påberåbelse af foreliggende »exceptionelle omstændigheder« at frigøre sig for (»waiver«) forpligtelserne i henhold til GATT-aftalen, blot betinget af at det fornødne antal stater stemmer for frigørelsen i GATT's ministerråd (jævnfør art XXIV (5)). I praksis stiller man ikke uopfyldelige krav til karakteren af de omstændigheder, der som »exceptionelle« kan hjemle afgivelser af en »waiver«.

Det mærkes også, at GATT fra starten holdt visse landegrupperinger udenfor reglernes rækkevidde. Denne undtagelse omfatter for eksempel det britiske Commonwealth og dets interne toldpræferencesystem (jævnfør Annex A).

Dertil kommer, at GATT til enhver tid kan bevilge undtagelser fra sine regler især i forbindelse med dannelsen af nye frihandelsområder og/eller toldunioner. Disse ville være meningsløse, hvis for eksempel mestbegunstigelsesklausulen skulle gælde uændret for sådanne regionale arrangementer. GATT definerer selv, hvad et frihandelsområde henholdsvis en toldunion skal anses for at være. Art XXIV (8) bestemmer herom:

»For the purpose of this Agreement

(a) A customs union shall be understood to mean the substitution of a single customs territory for two or more customs territories, so that (i) duties and other restrictive regulations of commerce (. . .) are eliminated with respect to substantially all trade between the constituent territories of the union or at least with respect to substantially all trade in products originating in such territories, and, (ii) subject to the provisions of paragraph 9, substantially the same duties and other regulations of commerce are applied by each of the members of the union to the trade of territories not included in the union;

(b) A free-trade area shall be understood to mean a group of two or more customs territories in which the duties and other restrictive regulations of commerce (. . .) are eliminated on substantially all the trade between the constituent territorries in products originatin in such territories«.

Det er med andre ord en grundlæggende betingelse for, at GATT kan »waive«, at frihandelsområdet eller toldunionen omfatter al (eller i det væsentlige al) handel mellem de parter, den omfatter, og at den »ikke tager sigte på at rejse hindringer for handelen med tredjelande«. Toldunionen må dertil ikke medføre, at (ny) højere toldsatser bringes i anvendelse i forhold til omverdenen.

4.3 Senere forhandlingsrunder, navnlig Tokyo-runden, en indledning

I løbet af årene siden GATT's oprettelse har organisationen været vært for omfattende multinationale forhandlinger om toldsænkninger, toldsatsmaksimeringer, begrænsninger i brugen af ikke-tarifære handelshindringer, subsidier, dumping med mere. Kennedy- og Tokyo-runderne er velkendte eksempler. Den første varede fra 1964-67. Den sidste strakte sig fra midten af 1970'erne til 1979 (se iøvrigt 4.5 nedenfor om en eventuel ny (forslagsvist kaldet Bruxelles-runde).

Mellem for eksempel Kennedy- og Tokyo-runderne er der karakteristiske forskelle på placeringen af tyngdepunktet i forhandlingerne og forhandlingsresultaterne. Den første tenderede mod at være en ren toldaftale (den medførte toldreduktioner på indtil 35% i gennemsnit for ca. 70% af verdens varehandel). Den sidste søgte frem til regler for god international handelspolitisk adfærd på mange andre politikområder end told og lignende.

Bag disse forskelle ligger navnlig, at en økonomisk verdenskrise satte ind omtrent på den tid, da de sidste af Kennedy-rundens toldreduktionsaftaler skulle føres ud i livet (1972). Dens udbrud ændrede radikalt de forudsætninger, hvorunder toldkoncessionerne var indrømmet. Rystede greb staterne til at beskytte sig ved i flæng at indføre ikke-tarifære handelshindringer. For GATT skabtes hermed i høj grad en helt ny situation.

Under den efterfølgende Tokyo-runde blev der alligevel indgået vigtige både multilaterale og bilaterale aftaler om yderligere toldsænkninger (de bilaterale aftaler fik naturligvis i kraft af mestbegunstigelsesklausulen virkning for alle medlemslande). De industrialiserede lande enedes således om over en 8-årig periode (med start 1. januar 1980) at reducere eksisterende toldafgifter på et tusindtal industrielt tilvirkede produkter. Den gennemsnitlige effekt heraf andrager cirka 35% jævnført med de gældende satser. Indenfor toldområdet tog Tokyo-runden ydermere hul på den internationale landbrugshandels problemer. Også ikke-industrialiserede lande forpligtede sig til at iværksætte toldsænkninger - og/eller bindinger.

Desuagtet ligger Tokyo-rundens vigtigste resultater på *non-tariff barrier* fronten. Resultaterne af forhandlingerne er udtryk for en mærkbar opprioritering af betydningen af international-retlig regulering af staternes brug

af ikke-tarifære handelshindringer med det erklærede eller underforståede formål at beskytte lokale økonomiske interesser.[3] Dens hovedresultater skal nu gennemgås:

4.4 Tokyo-rundens hovedresultater vedrørende ikke-tarifære handelshindringer

4.4.1 En »Framework for the Conduct of World Trade«

Denne aftales formål er at stramme nogle af GATT-aftalens centrale regler op. Eller, om man vil, tilpasse dem til verdenshandelspraksis anno 1980. Man kan udskille fem hovedelementer af denne tilpasning.

(i) Udviklingslandenes særstilling i verdenshandelen blev cementeret, idet der blev skabt en permanent retlig basis for, at stater kan yde u-lande en anderledes og mere favorabel behandling (både med hensyn til told og ikke-tarifære regler). Navnlig gælder mestbegunstigelsesklausulen ikke. Samtidig tydeliggjordes, at gensidighedskravet (gensidighed eller balance mellem opnåede fordele og påtagne forpligtelser), som normalt er rådende for handelsforhandlinger og -aftaler, ikke i almindelighed behøver at være opfyldt i tilfælde, hvor den ene kontraherende stat er et u-land. Regionale og globale arrangementer mellem u-lande, der afviger fra GATT's almindelige regler, blev ligeledes anerkendt som tilladelige.

(ii) Vedrørende handelsforanstaltninger i almindelighed og betydningen af handelsbalanceunderskud knæsattes hidtidig GATT-praksis, der især favoriserer u-landene.

(iii) Adgangen for lande under udvikling til at indføre eksportbeskyttelsesforanstaltinger for at tilgodese udviklingsbehov søges lettet.

(iv) Man enedes om en ny forståelse af gældende regler og fulgt praksis vedrørende (1) notifikation, (2) konsultation, (3) konfliktløsning og (4) overvågning. Sigtet med reglerne under (iv) er – sammenlignet med GATT-aftalens oprindelige bestemmelser herom – at skabe større klarhed og forudsigelighed, når konflikter er opstået og skal løses. Dette mål søges nået dels ved hjælp af en klarere definition af de enkelte landes rettigheder og pligter dels ved hjælp af en opstramning af reglerne vedrørende procedurerne for notifikation af nye handelsforanstaltninger og af reglerne for de eventuelle efterfølgende konsultationer. Med samme sigte har man foreslået nye regler om forligsmægling og konfliktløsning. Hvad særlig konfliktløsningen angår, er der lavet detaljerede regler om oprettelsen, sammensætingen, rettigheder og funktioner

af de paneler, der behandler klager over traktatbrud, samt af hvorledes panelernes rapporter og konklusioner skal behandles.

(v) Endelig enedes man om en forståelse vedrørende eksportrestriktioner og eksportafgifter.

4.4.2 Reguleringerne af ikke-tarifære handelshindringer

Indledning

Mens toldafgifterne som anført med tiden tabte i betydning som egentlige hindringer for store dele af den internationale handel, voksede de uønskede virkninger af de ikke-tarifære hindringer støt. Kulminationen falder sammen med recessionen, der startede i begyndelsen af 1970'erne. Derfor måtte og skulle Tokyo-runden i manges øjne nå frem til formuleringen af regler om bedre international disciplin, der kunne fjerne eller reducere deres skadevirkninger.

Ikke mindst (synes det) på amerikansk initiativ og insisteren virkeliggjorde Tokyo-runde forhandlerne en god del af denne målsætning. Inden de enkelte kodex'er, hvori enigheden blev nedskrevet, gennemgås nedenfor, mærkes det generelt (1), *at* stående udvalg for fremtiden skal administrere de multilaterale aftaler om non-tariff barriers, der kom ud af Tokyo-runden, (2) *at* disse indeholder udbyggede bestemmelser om konsultationer og konfliktløsning, og (3) *at* aftalerne yder u-lande en særlig favorabel behandling.

(i) Effekten af toldtarif-aftaler kan let udhules ensidigt af staterne, såfremt det står i deres magt vilkårligt at foreskrive efter hvilke regler varer skal værdiansættes for tolddeklareringsformål. GATT's *Customs Valuation Code* skal skabe et fair og neutralt system for ansættelsen af varers værdi for toldformål.

(ii) Staters indkøb af varer kan anvendes og bliver faktisk anvendt til at fortrinsbehandle lokale interesser. Tokyo-rundens »*Agreement on Government Procurement*« har til formål at sikre større international konkurrence om opnåelsen af regeringskontrakter, hvis værdi overstiger ca. 200.000 US$. Tjenesteydelser er dog idag kun omfattede, hvis de er accessorier til varer, og hvis tjenesteydelsernes pris er mindre end varens egen pris. En permanent komité skal overvåge implementeringen af aftalen om statsindkøb.

(iii) Importlicens procedurer

Regeringer udsteder ofte importlicenser for at skabe klarhed over arten og mængden af landenes import, men også undertiden for at admini-

strere kvota-ordninger med mere. På den baggrund vedtog Tokyo-runden en aftale om importlicens-procedurer. Dennes formål er at sikre, at sådanne procedurer, i det omfang de tilgodeser fuldt legitime hensyn, ikke indirekte virker som ulovlige importrestriktioner.

(iv) Subsidier og countervailing duties

Yder stat A økonomisk støtte til produktion, distribution eller eksport af en vare, der sendes til stat B, kan stat B vælge at indføre en afgift, der neutraliserer den billiggørelse af varens pris, som er en følge af den skete subsidiering. En sådan modvirkende afgift kaldes en »countervailing duty«. Herom foreskriver GATT art VI i det væsentlige blot, at det påhviler den importerende stat (som ønsker at indføre en countervailing duty) at påvise, at det er importen af de pågældende subsidierede varer, der har medført tab for den (eller de) virksomheder, som har rejst krav om indførsel af modsvarende importafgifter.

Ikke mindst i det seneste årti har ydelse af produktions- og eksportsubsidier faktisk spillet en stor og voksende rolle i mange (industrialiserede) staters industri- og internationale handelspolitik. I takt med at antallet, varieteten og den økonomiske slagkraft af statsstøtteordningerne tog til, forværredes deres forvridende virkninger på den internationale handel. På denne baggrund måtte GATT-aftalens art XVI om ydelse af statssubsidier klart forekomme utilfredsstillende. Dens utilfredsstillende karakter havde allerede før afslutningen af Tokyo-runden givet sig udslag i vedtagelser, hvis mål var at dæmme op såvel for ydelse af statsstøtte til eksport og for retorsioner i form af blandt andet countervailing duties.

The Code on Subsidies and Countervailing Duties gør eksisterende GATT-bestemmelser (navnlig artikel XVI) lettere at forstå. Men dens formål er også *at* sikre, at en kontraherende stats brug af subsidier ikke skader en anden kontraktsparts handelsinteresser, og *at* countervailing duties ikke ugrundet bringes i anvendelse til skade for den internationale handel. Med dette formål for øje foreskriver kodex'en et »agreed framework« af rettigheder og forpligtelser vedrørende de omtalte foranstaltninger og en mekanisme for international overvågning og bilæggelse af tvister. I formen er kodex'en dog blot en tydeliggørelse af de GATT-bestemmelser, der allerede fandtes herom. (Se om EF-gennemførelse fn 4 ndfr).

The Agreed Framework

Mere konkret anerkender de kontraherende parter på den ene side, at rege-

ringer utvivlsomt anvender statsstøtte for at fremme vigtige sociale og økonomiske formål. På den anden side fremhæver de, at sådan støtte kan have – og ofte har – skadelige virkninger på handel og produktion.

De kontraherende stater forpligtede sig på denne baggrund for det første (1) til ikke *at* subsidiere eksport af forarbejdede produkter og mineraler og (2) til *at* begrænse brugen af statsstøtte til landbrugs-, fiskeri- og skovbrugsprodukter (de såkaldte primærprodukter). I tilknytning hertil tydeliggjorde man (3) definitionen af, hvorledes en stat ved at yde støtte til eksport af primærprodukterne (ulovligt) sikrer sig en mere end fair anpart af verdenshandelen med disse produkter. Til hjælp for de involverede parter formulerede man (4) endelig i et bilag en liste over typer af eksportstøtte, som regeringer ikke bør yde. Listens formål er blot illustrativt.

For det andet forpligtede de kontraherende parter sig til ikke at bevilge national produktionsstøtte på måder, som alvorligt kan skade andre staters handelsinteresser. Ligesom med hensyn til eksportstøtten opstillede man en liste over støtteordninger, som med nogen sandsynlighed vil medføre (forbudt) alvorlig skade.

For det tredie tilstræber Tokyo-runden også på dette punkt at tilvejebringe større gennemskuelighed af regeringernes overholdelse af påtagne forpligtelser. En kontraherende stat kan skriftligt anmode en anden stat om at give oplysninger om sine statsstøtteordninger. Svar på forespørgslen skal afgives så komplet og hurtigt som muligt.

Yder en stat, der er bundet til GATT's regler, ulovlig statsstøtte, vil andre stater i et vist omfang lovligt kunne beskytte sig ved at opkræve *countervailing duties.* Det er et væsentligt resultat af Tokyo-runden, at de deltagende stater erklærede, at de ville respektere art VI's bestemmelser herom, jævnfør lige ovenfor.

I tilslutning hertil indeholder kodex'en imidlertid en detaljeret beskrivelse af de fremgangsmåder, som skal følges når efterforskningsskridt med sigte på eventuel indførelse af en countervailing duty påbegyndes. Herom mærkes, at iværksættelsen af sådanne skridt for det første kun kan finde sted, efter at en konsultation af eksportstatens myndigheder har fundet sted. Kodex'en indfører desuden dels mulighed for at erstatte indførelsen af countervailing duties med frivillige prisarrangementer, dels giver den regler om foreløbig, henholdsvis tilbagevirkende, anvendelse af countervailing duties.

Dernæst giver kodex'en en præcis definition af, under hvilke betingelser art VI's krav om tilstedeværelsen og påvisningen af en »material injury« (væsentlig skade) og af kausalitet kan anses for opfyldte. Også på dette område foreskriver kodex'en specielle fremgangsmåder. Disse skal følges,

når handelskonflikter er udbrudt og skal bilægges. Det mærkes navnlig, at dersom en for begge/alle tilfredsstillende ordning ikke har kunnet tilvejebringes inden udløbet af en vis frist, efter at de ovennævnte konsultationer er indledt, kan enhver af de stridende regeringer indbringe sagen for en *Committee of Signatories,* som oprettes i henhold til kodex'en. Efter at have behandlet sagen afgiver denne komité en rekommandation til de stridende parter om bilæggelse. Følges disse henstillinger ikke, kan komitéen godkende indførelsen af modforholdsregler.

Mens denne sanktionsmulighed allerede indførtes af den oprindelige GATT-aftale, er det væsentlige nye, dels at kompetencen til at godkende modforholdsregler er blevet overført fra GATT's ministerråd til den særlige komité, og dels at overholdelsen af snævre tidsfrister for sagsbehandlingens forskellige faser er blevet foreskrevet.

Endelig, på dette som på de øvrige områder, har GATT's medlemslande erkendt, at udvikingslandenes situation er speciel. De netop omtalte regler om statssubsidier modificeres derfor væsentligt for så vidt angår lande under udvikling.

(v) Tekniske handelshindringer

Hvad der nøjagtigt falder under begrebet tekniske handelshindringer kan diskuteres. Det som typisk haves for øje er imidlertid lov- eller anordningsregler eller administrativ praksis, som stiller krav til de egenskaber en vare skal frembyde for lovligt at kunne markedsføres. Kravene til egenskaberne kan afspejle hensyn til planters, dyrs eller menneskers sundhed, til forbrugerne, miljøet og så videre. Ikke-beskyttelsesværdige hensyn inspirerer dog undertiden også de, som fastsætter reglerne. Man skal formentlig ej heller overse, at legitime hensyn kan samvirke med mindre lødige formål med det resultat, at tekniske krav indføres på et niveau, der ligger over, hvad de legitime hensyn alene kunne retfærdiggøre. Her kan det økonomiske beskyttelseselement ofte være vanskeligt at få øje på, endsige at få udryddet.

Uanset de bagved liggende hensyns større eller mindre lødighed, har de her omtalte forskrifter tilfælles, at de oftest virker handelshindrende. De virker som »non-tariff barriers to trade«, hvis negative virkninger det må anses for ønskeligt at fjerne eller begrænse. Det samme gælder regler om kontrol, hvis formål er at sikre, at de primære forskrifter efterleves og om regler om certifikater, stempler med mere, der godtgør, at en foreskreven kontrol har fundet sted.

Betydeligt mindre håndgribelige forhold har også ofte mærkbare handelshindrende virkninger. Det kan dels være manglende eller ufuld-

stændig information om indviklede og detaljerede vare-afprøvningskrav, dels indførsel af nye ændrede (skærpede) regler herom, uden at ikke mindst fremmede producenter forinden orienteres herom og indrømmes fornøden tid til tilpasning af produktionslinier med mere. I atter andre tilfælde sker det, dels at gældende regler ændres urimeligt ofte, hvorved der opstår en usikkerhed, der er skadelig for den internationale handel. Dels at krav stilles til et produkts udseende eller design snarere end til dets ydeevne med det sigte at varetage interesser, der er knyttet til lokale industriers produktionsmetoder- og/eller mønstre (det vil sige uanset at designgivningen ikke skader de ikke-økonomiske interesser, som gældende regler skal tilgodese). Dels at vare-afprøvningskrav gøres unødvendigt komplicerede, eller at fremmede ikke har adgang til at (eller kun yderst vanskeligt kan) opnå en påkrævet typegodkendelse, og så videre.

For at fremme international handel vedtog Tokyo-runden en *Standards Code* (hvis fulde navn er *The Agreement on Technical Barriers to Trade*). Den har ikke til formål totalt at forbyde de heromhandlede typer af nationale foranstaltninger men kun at forhindre, at de får lov til at udgøre unødige handelshindringer. De kontraherende staters forpligtelse ligger ikke blot i forbudet mod unødige hindringer men tillige i, at »skadelidte« parter kan klage over og opnå genoprejsning for krænkelser af den ny *Standards Code* under forudsætning af, at det er en anden kontraherende stat, der er ophavsmand til krænkelsen.

Den ny Code omfatter såvel landbrugs- som industriprodukter. De medunderskrivende regeringer kan dog stadig træffe foranstaltninger, hvis formål er *at* beskytte menneskers, dyrs og planters liv eller sundhed, *at* beskytte miljøet eller den nationale sikkerhed, eller *at* forebygge uhæderlige handelssædvaner.

Udenfor EF er det formentlig første gang, at man i den internationale regulering af standardkrav er nået til at indføre retligt bindende krav, hvis ikke-efterlevelse kan sanktioneres. En såvidt mulig effektiv efterlevelse af kodex'en søges opnået ved nedsættelsen af en *Committee on Technical Barriers to Trade*. Dens opgave bliver at medvirke ved bilæggelsen af tvistigheder.

4.4.3 Landbrug

Aftalerne om indrømmelser på området for toldafgifter og ikke-tarifære handelshindringer samt alle de netop omtalte multilaterale aftaler og kodex'er omfatter landbrugsprodukter såvel som industriprodukter. Derudover afsluttedes Tokyo-runden med oprettelsen af to specifikke internatio-

nale aftaler om landbrugsprodukter, nemlig én vedrørende oksekød og én vedrørende mejeriprodukter.

4.4.4 I øvrigt

Mens de multilaterale Tokyo-runde forhandlinger fandt sted, førte større eller mindre grupper af stater separate forhandlinger om emner af speciel betydning for dem.

Blandt disse skal her blot fremhæves vedtagelsen af en *Amendment to the Anti-Dumping Code.* Den har kun ti underskrivere, nemlig EF, USA, Australien, Canada, Finland, Japan, Norge, Sverige, Schweiz og Østrig. De enedes om at revidere Kennedy-rundens aftaler om antidumping, der er kendt som *Agreement on the Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade.* Bag revisionen stod et ønske om at skabe en ønskelig parallel mellem *Anti-Dumping Code*'en og Tokyo-rundens bestemmelser om statsstøtte og countervailing duties. Mere specielt drejede det sig *om* reglerne om fastlæggelse af »injury«, *om* prisaftaler mellem eksporterende og importerende stater, og *om* indførelse og opkrævning af anti-dumping afgifter.[4)]

4.5 En ny Bruxelles-runde?

Som GATT ser ud idag, synes organisationen og dens regler ikke at være tilfredsstillende for den amerikanske regering. Denne regering udsender truende signaler, i hvert fald hvis man tager hvad der siges på ordlyden. Det fremhæves navnlig, at såfremt USA's hovedpartnere i GATT (EF og Japan) ikke vil være med til at omforme organisationen og dens regler, herunder navnlig være med til at skabe et sæt af effektive regler vedrørende international handel med tjenesteydelser, vil den amerikanske regering gå sine egne veje. Det indebærer formentlig, at den vil forsøge at løse de nødvendige problemer ved bi-laterale aftaler eller ved aftaler med udvalgte grupper af stater. Sker det, vil det være begyndelsen til GATT's undergang.

Det synes for tiden at være EF, som har vanskeligst ved at akceptere at indlede forhandlinger som ønsket af amerikanerne. Det er formentlig klart, at modviljen skyldes de substansproblemer, som amerikanerne ønsker inddraget i en ny forhandlingsrunde. Alt mens man fra EF's side her gør indvendinger, har EF-hovedkvarteret som en af forudsætningerne for at indlede nye forhandlinger stillet krav om, at disse forhandlinger skal kaldes »Bruxelles-runden«. (Deraf valget af titel til dette afsnit.)

Bag de amerikanske krav ligger, at international handel fra normalt at være et marginalt indenrigspolitisk problem i USA i de seneste år er kom-

met til at indtage en central plads. Det rekordstore underskud på den amerikanske handelsbalance og de regelmæssigt tilbagevendende forhandlinger navnlig med Japan om begrænsninger i eksporten til USA af blandt andet biler og kommunikationsudstyr, er hovedansvarlige årsager til, at den politiske debat mere og mere drejer sig om udenrigshandelsproblemer.

Det er vanskeligt præcist at forudse, hvad der vil ske. Men regeringen i Washington er af den opfattelse, at kun ved at indlede internationale handelsforhandlinger kan man sætte en effektiv stopklods for en protektionistisk bølge i Kongressen. Denne bølge har sin rod i mange kongresmedlemmers bekymringer, der igen skyldes henvendelser og krav fra deres vælgere. Kongressens tilbøjelighed til at handle overilet forstærkes, antyder den amerikanske regering, desuden altid i år med valg i delstaterne. 1986 er et sådant år.

Et af USA's hovedønsker til nye forhandlinger er, at nye industrier skal inddrages under de internationale reguleringer. De har herved især visse serviceindustrier såsom bankvæsen, konsulentvirksomhed, data og forsikring, men ikke shipping i tankerne. På de nævnte områder er amerikansk industri meget konkurrencedygtig. Imidlertid, som GATT-reglerne nu er indrettede, har USA's handelspartnere let, altfor let mener amerikanerne, ved at beskytte deres hjemlige industrier imod importkonkurrencen.

En af de fordele, som fattige lande med GATT's velsignelse traditionelt har nydt, har bestået i at kunne beskytte deres »nyfødte« industrier. Flere af de industrialiserede lande, hvormed USA idag konkurrerer, argumenterer udfra tilsvarende betragtninger, at de må have ret til at beskytte deres »nyfødte« industrier. Nu vil det imidlertid blandt andet sige højteknologiske industrier. Den amerikanske regering afviser at anse sådanne industrier for »nyfødte« i den angivne sammenhæng.

Men der er også andre problemer. USA ønsker blandt andet internationale regler, der effektivt kan beskytte produkter, der er frugter af intellektuel skabelse, såsom computerprogrammer, microchips og lignende. Endelig rumler de aldrig løste problemer omkring EF's landbrugspolitik, og navnlig eksportsubsidierne,[5] truende for den handelsmæssige fredelige sameksistens mellem USA og EF.

Fodnoter

1) Se Kap 1, fn 7
2) Jfr ovfr kap 2, afsnit 4
3) Om gennemførelsen af Tokyo-runden, se kilde nævnt i kap 1, fn 7
4) Reglerne om countervailing duties og om antidumping i Tokyo-runden er gennemført af EF ved Rådets forordning nr 2176/84 af 23. juli 1984

om beskyttelse mod dumpingimport eller subsidieret import fra lande, der ikke er medlemmer af Det europæiske økonomiske Fællesskab. Findestedet er EFT 84 L 201/1, hvor den er optrykt med bilag. Uden bilag er den optrykt i Supplement til EF-Karnov 1978-1984, side 1139 f.

5) Se herom nærmere kap 12, afsnit 4.7

Supplerende litteratur

Kenneth Dam: The GATT, 1970

Jackson: World Trade and the Law of GATT, 1969

Erik Juul Jørgensen: GATT-forhandlingerne og EF, 1974

D. Lasok og W. Cairns: Customs Law of the European Economic Community, 1983

E.T. McGovern: International Trade Regulation, 1982

Jean Rey: Successful Conclusion of the Kennedy Round (Bulletin of the European Economic Community VI) 1967

Helmut Steinberger: GATT und regionale Wirstschaftszusammenschlüsse, 1963

KAPITEL 5
Den vesteuropæiske Union

5.1 Indledning

Det meste af den tid, der er gået siden Vestunionens oprettelse, har den levet en hensygnende tilværelse. Oprettet som en i hovedsagen militær organisation, måtte den nemlig snart se de under sit ansvarsområde faldende, væsentlige militære spørgsmål blive diskuteret mellem de berørte magter i NATO-regi. De under Unionen hørende spørgsmål af nævneværdig økonomisk-politisk rækkevidde blev dernæst i reglen drøftet i OECD- eller i EF-regi.

Systematisk lader Unionen sig derfor ikke let passe ind i en fremstilling af internationale organisationer (i Vesteuropa) af handelspolitisk betydning. Når det alligevel er sket, skyldes det først og fremmest, at der er blevet gjort flere forsøg i den senere tid på at genoplive Den vesteuropæiske Union som ramme for dele af den økonomisk-politiske integrationsproces i Vesteuropa.

5.2 Grundlæggelse og formål

Den vesteuropæiske Union har sit udspring i en traktat, som blev undertegnet i marts 1948 i Bruxelles (af den grund kaldes den også ofte Bruxellestraktaten) af de tre Benelux-lande, UK og Frankrig. Deres ærinde med traktaten var i første række militært.

Baggrunden for oprettelsen af dette formaliserede militære samarbejde skal søges i efterkrigstidens kendeligt forværrede forhold mellem Sovjetunionen på den ene side og en række vestlige lande på den anden. I 1948 nævnte man endnu tillige ønsket om at dæmme op for en fornyet tysk aggressionspolitik blandt årsagerne til undertegnelsen af Bruxelles-aftalen.

Traktatens hovedbestemmelse tager sigte på den situation, at en af dens signaturstater bliver genstand for et væbnet angreb i Europa. For det tilfælde foreskriver den, at de øvrige stater som er medlemmer af unionen, er forpligtede til at yde den angrebne part al den militære og anden bistand, som de formår. Desuden indeholder Bruxelles-traktaten forskrifter om økonomisk, socialt og kulturelt samarbejde mellem de kontraherende parter.

Omfanget og betydningen af forpligtelserne til trods forudser Bruxellestraktaten ikke oprettelsen af en udbygget, permanent organisation til vare-

tagelse af de fælles opgaver. Der skal blot oprettes et råd (kaldet Consultative Council), der når som helst skal kunne træde sammen. Det blev dog ikke tillagt besluttende beføjelser.

I praksis etablerede man desuagtet en mere udbygget organisation, herunder en permanent fælles militær stab og et sekretariat, der fik sæde i London.

Efter oprettelsen af NATO (1950) flyttedes planlægningen af det militære samarbejde i praksis hertil. På den måde kom samarbejdet i henhold til Bruxelles-traktaten i ikke ringe udstrækning til at dreje sig om de økonomiske, sociale og kulturelle aspekter, der fra starten blev anset for accessorier til de militære. Varetagelsen af dette samarbejde fandt, foruden i sekretariatet, sted i stående udvalg, hvori embedsmænd fra de deltagende stater havde sæde.

5.3 Renæssance

Det skyldtes sammenbruddet af andre samarbejdstiltag, at interessen for Bruxelles-traktaten senere skulle opleve en renæssance. Første gang Unionen på denne måde kom i centrum af begivenhederne, indtraf i eftersommeren 1954. Årsagen var, at den franske Nationalforsamling nedstemte Mèndes-France regeringens forslag om at ratificere Traktaten om et Forsvarsfællesskab mellem Frankrig, Vesttyskland, Italien og Beneluxlandene (La Communauté Européenne de Défense eller CED). Forkastelsen skete til trods for, at parlamenterne i de øvrige fem deltagende stater allerede havde ratificeret Traktaten. På dette sted er et par forklarende bemærkninger om den rolle, som CED var tiltænkt, fornøden.[1)]

Planerne om oprettelse af et CED tog deres begyndelse tidligt i 1950'erne. På det tidspunkt stod det flere og flere klart, at Vesttyskland internationalt ikke for evigt kunne behandles som en andenklasses nation, der ikke havde ret og evne til at opbygge sit eget forsvar. Denne erkendelse var, om ikke af andet, vokset frem under indtryk af nødvendigheden af at sikre et effektivt forsvar af det (vest-)tyske territorium som, beliggende midt i Europa med en lang grænse mod øst, var af afgørende betydning for udformningen af alle NATO-landenes forsvarsstrategier. Uden et effektivt forsvar ville en militær opmarch fra øst stort set uhindret kunne nå Frankrigs og Beneluxlandenes grænser, som af samme grund ville blive langt vanskeligere at forsvare.

Mens vesttysk genoprustning således, militært set, måtte forekomme at være en ret indlysende nødvendighed, skræmte sporene fra verdenskrigene. For mange var frygten for en tysk militær revanchisme reel. For at opnå

fordelene (blandt andet tysk finansiering af forsvaret af tysk teritorium) uden at løbe risiciene fuldt ud, blev det anset for sikrest at lade en tysk genoprustning ske integreret i et fælles vesteuropæisk forsvarsberedskab. Herved kunne man opnå, at tyskerne leverede mandskabet og midlerne, mens de kun kunne beslutte om brugen af landets militære styrker i fællesskab med andre landes regeringer. Man regnede på den måde med at have løst den gordiske knude.

Føderalisterne i de vesteuropæiske lande anså samtidig skabelsen af et forsvarsfællesskab omfattende de samme lande som Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab for at være vand på deres mølle. Erfaringerne fra andre føderale unioner syntes at godtgøre, at der kun var et kort skridt fra en fælles forsvarspolitik til en fælles udenrigspolitik. Var man imidlertid først dér, forekom dannelsen af en europæisk politisk Union à la USA dem at være indenfor rækkevidde. En vigtig brik skulle dog på plads, inden forsvarsfællesskabet kunne gives den supranationale karakter.

Ligesom man oprindeligt inviterede englænderne med til de forhandlinger, der førte til dannelsen af EKSF (englænderne forlod dem efter eget ønske), var der stærke kræfter, som argumenterede for, at engelske stridskræfter med nødvendighed måtte integreres i forsvarsfællesskabshæren. Uden engelsk modvægt mod Tyskland var man ikke overbevist om, at eksperimentet var så sikkert et forehavende, som andre gerne ville have det til at se ud. Englænderne var dog ikke villige til at gå ret langt i så henseende.

Tilsyneladende modvilligt afgav de forskellige, ret vage forsikringer. De forkastede dog enhver tanke om integration, som de ikke fandt var i overensstemmelse med den engelske nations interesser. Troen på imperiets bestandighed og på den deraf flydende magtposition for UK, samt ønsket om at spille en særlig rolle som »go-in-between» mellem magterne på det vesteuropæiske kontinent og De forenede Stater, var formentlig de faktorer der i det væsentlige bestemte den engelske politik.

Som sagt skiftede scenen imidlertid dramatisk, da Nationalforsamlingen nedstemte forslaget om fransk tilslutning til CED. Det føjer spot til skade, at utrygheden ved udsigten til at gå ind i et forsvarsfællesskab med overnationale beføjelser uden engelsk deltagelse som en modererende faktor formentlig motiverede de mange deputerede til at stemme imod forslaget. CED-sammenbruddet skabte øjeblikkeligt en krisestemning, i hvilken enhver god ide til løsning var velkommen. Tiden var knap.

På britisk initiativ blev det da besluttet at lade Bruxelles-traktaten være den organisatoriske ramme for løsningen af krisen. Unionen var der. Blot skulle dens medlemskreds ændres, idet Italien og Forbundsrepublikken (deltagere i CED-planerne) skulle optages ved siden af de oprindelige

Bruxelles-magter. Blandt de øvrige ændringer mærkes, at Unionens Råd blev tillagt besluttende myndighed i de anliggender, der i øvrigt ved ændringen henlagdes til dets afgørelse. Den overfor omtalte henvisning til muligheden af en fornyet tysk aggressionspolitik udgik selvsagt også. Herudover var blot et fåtal ændringer af den til grund liggende traktat nødvendige.

Et tredie vigtigt led i 1954-omdannelsen var oprettelsen af *en parlamentarisk forsamling.* Det bestemtes nemlig, at Rådet skal aflægge en årlig beretning om dets virksomhed, navnlig vedrørende rustningskontrol, til en forsamlng bestående af medlemsstaternes repræsentanter i Europarådets rådgivende forsamling. Derimod gav man ikke regler om Forsamlingens funktioner og beføjelser. Udformningen heraf blev med andre ord stiltiende overladt til Forsamlingen selv efter forhandling med Rådet.

Forsamlingen drog fordel af denne bemyndigelse ved i 1955 at vedtage et særligt »Charte« om sin organisation og fremtidige virksomhed. Med en enkelt undtagelse gav Forsamlingen sig dog ikke videre beføjelser end dem, der tilkommer Europarådets forsamling. Man kan undre sig over, at de syv landes regeringer betroede Forsamlingen (= et internationalt organ) en så usædvanlig og vigtig beføjelse som at skrive sin egen fundats (charte).

Det nye er, at Forsamlingen under iagttagelse af visse proceduremæssige betingelser kan vedtage et votum om at tage afstand fra indholdet af beretningen (»motion to disagree«). Det blandt andet i Danmark kendte parlamentariske mistillidsvotum har sikkert inspireret forfatterne af disse regler. Alligevel kaldes beslutningen ikke for et mistillidsvotum, hvilket hænger sammen med, at sædvanlige parlamentariske konsekvenser af et sådant votum ikke kan indtræde.

Problemstillingen er for så vidt den samme som i Europarådet – og i nogen grad i EF – hvis forsamlinger også forgæves har søgt at udforme et parlamentarisk ansvar på internationalt plan. Problemet er imidlertid, at ministrene i Rådet ikke udøver deres funktioner i kraft af en bemyndigelse fra Vestunionen. De udøver den i kraft af deres nationale forfatningsretlige mandat. Dette kan ikke bringes til ophør, hverken individuelt eller kollektivt, som følge af et internationalt »mistillidsvotum«.

Imidlertid findes der ikke i Vestunionen – til forskel fra for eksempel det eksekutive organ (Kommissionen) i De europæiske Fællesskaber – et andet organ som med rimelighed kan drages til ansvar af Forsamlingen.

Trods muligheden for at vælte EF-Kommissionen ved at give den et mistillidsvotum, har EP dog i praksis ej heller bragt det så vidt. Magtkonstellationerne imellem EF's institutioner gør det heller ikke særligt sandsynligt, at dette magtmiddel får tilnærmelsesvist samme slagkraft som sædvanligt i parlamentariske demokratier. På den baggrund er problemet i EF beslægtet

med Vestunionens og Europarådets: EF's Ministerråd, der har den lovgivende magt i EF, kan EP ikke (true med at) afsætte.

Herudover behandler Forsamlingen Rådets årlige beretning og kan herom, ligesom iøvrigt om anliggender den tager op på eget initiativ, vedtage henstillinger til Rådet.

5.4 Alternative Funktioner

De forskellige magtmidler til trods lader det sig ikke gøre at hævde, at Vestunionen har indtaget en central plads i samarbejdet mellem staterne i Vesteuropa. I hvert fald ikke hvis man udelukkende vurderer Unionens værdi under hensyntagen til de funktioner, den ifølge den underliggende traktat var bestemt til at varetage.

Det forholder sig imidlertid således, at Vestunionen ved forskellige lejligheder er blevet benyttet som ramme for forhandlinger, der ikke fandtes noget andet egnet forum for. Ifølge referater i dagspresse med mere er en lignende udvikling under overvejelse i midten af 1980erne, hvor enkelte EF-lande erklærer sig rede til at udvikle EF-integrationen og EF-samarbejdet såvel i bredden som i dybden, mens andre af EF-kredsens lande ikke kan eller vil være med.

Der er herved tale om en relativt bekvem løsning, fordi medlemskredsen i Vestunionen er en anden og snævrere end EF's, alt mens de mest integrationstvivlende EF-lande ikke er medlemmer af Vestunionen.

Blandt fortilfældene for den aktuelle udvikling kan man især hæfte sig ved, at Vestunionens parlamentariske forsamling blev det sted, hvor Storbritannien opretholdt en vis kollektiv kontakt med De Seks om europæiske markedsproblemer, efter at de første engelske ansøgninger om medlemsskab af EF var blevet afslået.

5.5 De militære og økonomiske aspekter

Siden en dansk socialdemokratisk, sikkerhedspolitisk talsmand i skarpe vendinger har tilskrevet Vestunionen »en fims af militarisme og reaktion«, er der formentlig endelig anledning til kort at ridse indholdet af det militære samarbejde op.

Deltagerlandene forpligter sig til at stille bestemte militære styrker til rådighed for NATO. De fastsatte maksima for disse styrker kan kun hæves, hvis alle er enige. Enigheden kan enten findes i Vestunionen - eller i selve NATO's kreds. Storbritannien forpligtede sig til at holde militære styrker af en vis størrelse på det europæiske kontinent. Intet land kan reducere sine styrker, medmindre der foreligger oversøiske krisesituationer, eller dersom et flertal af de deltagende lande tilslutter sig en reduktion.

Den tyske Forbundsrepublik forpligtede sig til ikke at fremstille nukleare, kemiske eller bio-

logiske våben, og ej heller visse langdistancerækkende raketter, krigsskibe over en vis størrelse samt strategiske bombefly. Afvigelser med hensyn til de sidstnævnte kategorier kan dog på tysk anmodning godkendes af Vestunionens råd med to tredjedels flertal, såfremt det foreslås af NATO's øverstkommanderende. Tyskland gik ind på at lade overholdelsen af disse forpligtelser kontrollere af en særligt oprettet kontrolmyndighed. Størrelsen af de øvrige parters beholdninger af nukleare, kemiske og biologiske våben samt nærmere definerede tunge våben på det europæiske fastland skal fastsættes af Vestunionen Råd med simpelt flertal, og parterne gik ligeledes ind på at underkaste sig kontrol med hensyn til disse bestemmelsers overholdelse.

Et særligt organ til rustningskontrol (Agency of the Western European Union for the Control of Armaments) oprettedes. Det sorterer administrativt under Vestunionens generalsekretær, men er i henseende til sine funktioner direkte underlagt Rådet. Dets opgave er at kontrollere overholdelsen af de ovenfor nævnte forpligtelser og indberette eventuelt konstaterede overtrædelser til Rådet. Kontrollen udøves dels på grundlag af beretninger fra de nationale myndigheder, dels ved som stikprøve at foretage inspektioner af militære depoter og anlæg samt fabrikker m.v.

Inspektionen foretages normalt af hold på tre inspektører. De skal have fri adgang til alle fabrikker og lagre, og regnskaber og dokumenter skal stilles til deres rådighed. De skal samarbejde med nationale myndigheder, og der skal sikres sædvanlige judicielle garantier af private interesser.

I dette øjemed er der i 1957 afsluttet en særlig konvention, hvorved en domstol er indsat til påkendelse af retsmæssigheden af kontrolbeslutninger og til afgørelse af private erstatningskrav mod kontrolorganet. Hvis nogen modsætter sig gennemførelse af en kontrolforanstaltning, kan domstolens præsident afsige en kendelse om kontrollens gennemtvingelse, hvorefter de nationale myndigheder skal sikre inspektørernes adgang til de lokaliteter, der ønskes undersøgt.

Endelig må det nævnes, at Vestunionens Råd i 1959 besluttede at overføre organisationens virksomhed i sociale og kulturelle anliggender til Europarådet. Dette er et af de få praktiske resultater af overvejelser og krav om en rationalisering af den internationale organisatoriske struktur i Europa.

Fodnoter

1) Se iøvrigt E. Furson, The European Defence Community, A History (Macmillan Press, London, 1980)

Supplerende litteratur:

Christian Philip: Les institutions Européennes, 1981

III DEL

EF'S STATS- OG FORVALTNINGS-RETLIGE OPBYGNING OG GRUNDPRINCIPPER

KAPITEL 6

Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF)

6.1 Indledning

Forhandlingerne mellem Italien, Frankrig, Den vesttyske Forbundsrepublik og Benelux-landene om dannelsen af EKSF begyndte den 20. juni 1950, det vil sige kort efter, at den franske udenrigsminister *Robert Schuman* den 9. maj samme år havde opfordret Vesttyskland med flere interesserede kul- og stålproducerende lande i Vesteuropa til at pulje dele af deres suverænitet under en fælles, supranational høj myndighed. Cirka trekvart år senere, den 18. april 1951, lå en underskrevet traktat (»Paristraktaten«) færdig til ratifikation. De seneste ratifikationer indtraf i juni 1952, hvorefter EKSF kunne begynde sin virksomhed.

6.2 EKSF's formål og opgaver

Hvad var man nået frem til? Til dannelsen af et sektorielt supranationalt fællesskab, hvis formål man kan opdele i tre kategorier: (1) økonomisk ekspansion, (2) forbedring af befolkningernes levestandard, og (3) fremme af international handel.

Blandt disse er det første så afgjort det dominerende. EKSF-Traktaten gør formentlig blot en skyldig reverens til GATT's målsætning om fremme af international handel med, *in konkreto*, kul og stål og stålprodukter.

Henvisningerne til en forbedring af arbejdsvilkårene og en højnelse af levestandarden forekommer ejheller som centrale målangivelser, og de har til en vis grad heller ikke et eget specifikt indhold. Set på én måde, er de nemlig forudsigelige og naturlige konsekvenser af en forøgelse og forbedring af kul- og stålproduktionen og mellemstatslig handel med disse varer.

I visse artikler foreskriver EKSF-Traktaten dog uafhængigt heraf, at arbejdernes fysiske beskyttelse og deres retlige garantier skal forbedres.

Udvidelsen og forbedringen af produktionen er derimod noget centralt. Disse skal søges fremmet ved en regelmæssig forsyning af markedet, en rationel udnyttelse af de naturlige ressourcer, en modernisering af produktionsapparatet og ved at undgå, at dybtgående og vedvarende forstyrrelser indtræffer i medlemsstaternes økonomier. Prisdiskriminationer, statsstøtte, importrestriktioner og eksportstøtteforanstaltninger samt restriktiv virksomhedspraksis, der opdeler og udnytter markeder, blev gjort til genstand for særlige forbud.

I lyset af disse mål, der er nedfældet i artiklerne 2 og 3, er det Fællesskabets opgave *at* virke for, at traktatstridig stats- og/eller virksomhedsadfærd bringes til ophør og *at* tilvejebringe produktions- og markedsbetingelser, »som i sig selv« fremmer de fastlagte mål.

6.3 EKSF's virkemidler

De til EKSF's høje myndigheds rådighed stillede virkemidler er foruden at oplyse og bistå vedkommende virksomheder m.fl. i deres virke ved at indhente oplysninger, tilrettelægge drøftelser og opstille generelle målsætninger, *at* stille visse finansieringsmidler til rådighed for de berørte virksomheder, og *at* bidrage til fastsættelsen, opretholdelsen og overholdelsen af normale konkurrencebetingelser. Direkte indgreb i produktionen og markedet kunne der dog kun blive tale om, når omstændighederne krævede det. Ydermere pålagde art 5 (EKSF) Fællesskabets institutioner at udøve deres virksomhed med et begrænset administrationsapparat.

6.4 Fællesskabet i en større sammenhæng

Hvad ville man med EKSF? En puljning af De Seks' kul- og stålressourcer forekommer ikke uden videre hverken en selvindlysende fornuftig eller en politisk nødvendig handling.

Bag dannelsen af EKSF ligger imidlertid flere faktorer, som hver for sig bidrager til at forklare, hvorfor dette fællesskab blev skabt. Og hvorfor det blev skabt netop i 1950. Der er således, for det første, en sammenhæng mellem skabelsen af EKSF og efterkrigstidens allierede besættelse af Vesttyskland, ikke mindst den franske okkupation af territorierne vest for Rhinen. Herpå måtte man finde en eller anden varig løsning.

Drøftelser med sigte på løsning af dette problem var igenenm flere år blevet ført mellem udenrigsministrene for USA, UK og Frankrig. De to første havde i løbet af foråret 1950 ladet Frankrig forstå, at de var parate til at

akceptere mere eller mindre enhver løsning af Ruhr-problemet, som måtte forekomme Frankrig tilfredsstillende. I det franske udenrigsministerium manglede man imidlertid forslag til tilfredsstillende løsninger.

Kort før et afgørende udenrigsministermøde, der skulle finde sted i London den 10. maj 1950, nåede *Jean Monnet* imidlertid at få plantet *sit* forslag til løsning på rette sted. Det var det, der kom til verden som *Robert Schuman*'s 9. maj-erklæring. Robert Schuman's erklæring havde på denne baggrund et politisk mål, nemlig at skabe en ramme for forhandlinger mellem interesserede europæiske kul- og stålproducerende lande om dannelsen af et fælles styre for disse strategisk og økonomisk vigtige sektorer af samfundslivet. Bag tiltaget lå tillige ønsket om fred i verden eller i hvert fald i Vesteuropa. Dette perspektiv forstærker yderligere opfattelsen af planen om integration af kul- og stålproduktion på tværs af statsgrænser som en politisk plan. Af politiske grunde skulle denne plan blot virkeliggøres med *økonomiske midler.*

Hermed er imidlertid ikke blot første forklaring ,men tillige forbindelsen til den anden baggrundsoplysning givet. *Monnet* er nemlig for eftertiden, mere end nogen anden, blevet identificeret med den føderalistiske agitation for skabelsen af et Europa's Forenede Stater. Han er, som *General George Washington*, grundlæggeren af EF.

Monnet, og den føderalistiske bevægelse med ham, havde imidlertid sigtet rettet mod andet og mere end en puljning af de Seks's kul- og stålproduktion. På mellemlangt sigt var deres mål netop udviklingen af en europæisk politisk union å la den, USA's Founding Fathers grundlagde i Philadelphia i 1778. *Monnet* citeres blandt andet for at have erklæret, at han anså virkeliggørelsen af en sådan union for politisk mulig i løbet af en generation.

Hvis en generation er lig med tredive år, skulle målet have været nået med udløbet af 1970'erne. Det er der ingen, der vil påstå, at det er. Men derfor behøver 1950-årenes skabelse af EKSF og de følgende fællesskaber ikke at skrinlægges som kiksere.

Der skal da også mindes om, at EKSF slet ikke var tænkt at skulle stå alene. Allerede mens dette fællesskab var i sin opbygningsfase var De Seks ved at udvikle og konkretisere perspektivrige planer om dannelsen af to nye fællesskaber: Det europæiske Forsvarsfællesskab (eller på fransk: La Communauté Européenne de Défense, forkortet til CED), og Det europæiske politiske Fællesskab (eller på fransk: Communauté Européenne Politique, forkortet til CEP; eller på dansk: EPF). Disse omtales nærmere nedenfor i Kapitel 7.[1)]

6.5 Hvad slags institutioner?

Institutionelt var Schuman-planen udtrykkelig på et punkt, nemlig m h t oprettelsen af en Høj Myndighed. Den skulle have ansvaret for »le fonctionnement de tout le régime«. I dette organ (der i 1965 skiftede navn til EKSF-Kommissionen) skulle sidde »...(des) personnalités indépendantes désignés sur une base paritaire par les gouvernements«.

Derudover var erklæringen vag, idet den ikke særlig tydeligt skitserede omridsene af andre institutioner. Den sagde vel, at »Des dispositions appropriées assureront les voies de recours contre les décisions de la Haute Autorité«, men specificerede ikke om disse klageveje eller klageadgange skulle være politiske eller judicielle eller begge dele.

Hvad end Schuman forestillede sig, blev der under forhandlingerne koblet en egentlig domstol og en domstolskontrol ind i EKSF's institutionelle system. Dermed kom erklæringen til at fremstå som oprindelsen til *legalitetsprincippet* på europæisk plan. Dets indførelse kan næppe overvurderes. I lighed med for eksempel det danske retssystem er forståelsen af dette princip centralt for forståelsen af EF.

Imidlertid, længe før princippet om judiciel kontrol blev knæsat, drejede forhandlingerne mellem repræsentanterne for De Seks's regeringer sig om oprettelsen af en parlamentarisk forsamling (det senere »Europaparlament«). Denne forsamling skulle sammensættes af »representatives of the peoples of the States brought together in the Community«.

Allerede første forslag om oprettelse af en Forsamling forudser, at denne skulle kunne vedtage et mistillidsvotum med adresse til Den Høje Myndighed. Virkningen af et med fornødent kvalificeret flertal vedtaget mistillidsvotum skulle være at tvinge Den Høje Myndighed til at gå af. Derudover tænkte man sig dog ikke at udstyre Forsamlingen med nævneværdige magtbeføjelser. Allerede dengang forudså man dog, at Europaparlamentet en dag skulle vælges direkte. Men man udskød på ubestemt tid at træffe selve beslutningen om anordning af direkte valg.

Forhandlerne diskuterede dernæst oprettelsen af, hvad man kaldte et »særligt ministerråd«. I dette skulle sidde repræsentanter for medlemsstaternes regeringer. Det særlige ministerråd blev med andre ord forgængeren for senere fællesskabers (almindelige) ministerråd. Også dette organ skulle fungere som et værn mod Den Høje Myndigheds eventuelle magtmisbrug. Værnet tog sigte ikke blot på de berørte staters, men angiveligt også på virksomhedernes beskyttelsesbehov. Historien bag vedtagelsen af regler om et særligt ministerråd tyder dog stærkt på, at det mest af alt skulle varetage (mindre) medlemsstaters behov for beskyttelse mod andre/større staters politiske manipulationer *via* Den Høje Myndighed. Man øjner her må-

ske også de mindre entusiastiske fremtidige medlemsstaters ønske om institutionelt at få en adkomst til at kontrollere integrationsforløbet indefra.

I rådspraksis, såvel under EKSF som under EØF og Euratom, er statsinteresser formentlig altid blevet tillagt langt større vægt end økonomiske virksomhedsinteresser. De sidste bliver kun varetaget for så vidt og i det omfang de har haft held til at udvikle sig til statsinteresser. Det er vist ikke for meget sagt. Med beslutningen om at oprette et særligt ministerråd institutionaliserede deltagerlandene statsindflydelsen på udviklingen af og forretningsgangene i fællesskaberne. Selv om Det særlige Råd formelt blot blev rådgivende for Den Høje myndighed, »satte« det sig i virkeligheden hurtigt på magtudøvelsen i EKSF. Det gjordet det ikke blot i sager, hvor Den Høje Myndighed kun fik myndighed til at handle efter at have opnået Rådets enige samtykke, men tillige indenfor rene Høje Myndighed-kompetencer.

For at sikre et uafbrudt nærvær af medlemsstatssynspunkter ved EKSF's politiske proces oprettede medlemslandene fra starten permanente repræsentationer ved sædet for Den Høje Myndighed. Tilsammen udgjorde disse en komité, kaldet De faste repræsentanters Komité (eller på fransk: Comité des Représentants Permanents, forkortet til COREPER). Da Paristraktaten ikke forudså oprettelsen af en sådan komité, fungerede COREPER i mange år *ad hoc*. Indtil dens eksistens formaliseredes med vedtagelsen (i 1965) af Fusionstraktaten, der trådte i kraft i 1967.

Jean Monnet skriver et sted i sine erindringer, at tanken om at foreslå en egentlig judiciel institution oprettet fostredes blandt medlemmerne i den franske forhandlingsdelegation men på et sent stade af forhandlingerne. Dette er nok værd at hæfte sig ved. Det synes i hvert fald som om man fra flere andre sider havde kunnet erklære sig tilfreds med blot at oprette de politiske institutioner (Forsamlingen og Det særlige Råd) som garanter imod Den Høje Myndigheds mulige myndighedsmisbrug og magtoverskridelser.

Tanken om at institutionalisere en egentlig judicial overvågning stødte endog på en del modstand fra flere indflydelsesrige delegationskredse, herunder fra dele af den franske.

Det passede ikke ind i for eksempel Jean Monnet's billede af det fremtidige EF at udruste fællesskabet med flere, mere eller mindre tunge institutioner. Efter sigende havde han forestillet sig, at man kunne nøjes med at oprette Den Høje Myndighed og betro den at udarbejde de regler, hvorefter den skulle arbejde og styre. I sine erindringer er han inde på tanker af den lige beskrevne art. Den Høje Myndighed skulle være »let«, ikke for mange medarbejdere fra starten. Den skulle ydermere være beliggende i et område af Europa med selvstændig suverænitet. Ifølge Monnet's opfattelse kunne man udvide efter behov. Men fremfor alt skulle den planlagte fælles myndighed forsøge at nå sine mål ved overtalelse, vejledning og forhandling med de berørte industrier, fremfor ved udstedelse af retsregler. Det mente Monnet på baggrund af sine egne erfaringer nok skulle lykkes.

Franskmændenes forslag synes også mere at have været et forsøg på med færrest mulige gener til følge at akkomodere specielt et vesttysk ønske eller krav om at lade EF's institutionsgalleri indbefatte en egentlig domstol. Navnlig denne unge stats triste erfaringer umiddelbart

før og under nazi-regimet samt skabelsen – som svar herpå – efter krigen af højt udviklede retlige og judicielle teknikker til beskyttelse af Forbundsrepublikkens borgere og virksomheder, gjorde det vel i øvrigt vanskeligt ikke at imødekomme vesttyske ønsker om tilsvarende EKSF-garantier. Enkelte medlemsstater opfattede dertil antagelig også oprettelsen af en egentlig domstol som en yderligere beskyttelse af deres egne interesser. Hvorom alting er, siger *Reuter* et sted, at:

»La solution initiale qui instituait comme garantie la possibilitě d'une deuxiěme lecture devant la Haute Autorité fut rejetée comme insuffisante. C'est ainsi que la proposition de n'instituer la Cour qu'au bout d'un certain temps et de la remplacer au début par une structure arbitrale plus légère, fut constamment repoussée«.

Sammenfattende er der belæg for at sige, at manden (Monnet) bag *Schuman*-planen antagelig forestillede sig, at Den Høje Myndighed skulle styre EKSF fra et (slags) føderalt område, modelleret efter (US) Washington's District of Columbia. Hans model for opbygningen af Den Høje Myndighed og dens arbejdsmetoder var næppe heller ganske original, men formentlig hentet fra *le Plan Français*, hvis formand *Monnet* var blevet straks efter dette økonomiske planlægningsorgans oprettelse i de første efterkrigsår. Og den franske planadministrations bureaukrati – eller snarere meritokrati – styrede i langt højere grad ved hjælp af overtalelses- og »gulerods«-metoden end ved hjælp af traditionelle, herhjemme mere velkendte, retlige reguleringer. Erfaringerne fra Frankrig viser at interessekonflikter, som opstår imellem planadministration og borger/virksomhed sjældent søges løst ved rekurs til de almindelige domstole. En eller anden form for voldgiftsbehandling passer langt bedre ind i billedet her. Længe syntes de øvrige delegationer at have betragtet et sådant institutionelt system som tilfredsstillende for EKSF's behov.

Imidlertid voksede et ganske andet institutionelt system – og et egentligt retssystem – ud af forhandlingerne om EKSF. Den Høje Myndigheds principale virkemiddel blev udstedelse af retsakter, der skal have hjemmel i Traktaten eller i en anden retsakt, der har hjemmel i Traktaten og så videre.

Legalitetsprincippet knæsattes ved påbudet i art 3 ifølge hvilket, »Fællesskabets institutioner skal (handle) *indenfor rammerne af de dem tillagte beføjelser*...«, og ved art 31 og 33 i fællesskab. Artikel 31 bestemmer, at »Domstolen skal værne om lov og ret ved befolkningen og anvendelsen af denne Traktat og af gennemførelsesbestemmelserne«. Artikel 33 føjer til, at Domstolen skal annullere retsakter, der ikke respekterer legalitetsprincippet.

Herved kom det første europæiske Fællesskab til at afspejle to fundamentale retsprincipper, der er fælles for de fleste vesteuropæiske lande i og

udenfor EKSF. Det er legalitetsprincippet (eller princippet om lovmæssighed) og princippet om domstolskontrol med offentlige instanser og udøvelse af deres myndighed.

Tilbage står spørgsmålet om naturen af Den Høje Myndigheds regeludstedende virksomhed. Var der udelukkende tale om forvaltningsvirksomhed eller tillige om en lovgivningsagtig, regeludstedende aktivitet? Havde EKSF-Domstolen tilsvarende blot fået magt til at kontrollere EF-forvaltningens lovlighed eller var der tale om en magt til at udøve »judicial review« af lovgivning. Fordi langt størsteparten af EKSF-traktatens bestemmelser, der tillægger Den Høje Myndighed magt til at regulere produktion og markedsføring af kul og stål, lægger ret detaljerede rammer for, hvad Den Høje Myndighed må og skal gøre, er Den Høje Myndigheds virksomhed beslægtet med forvaltning snarere end med lovgivning. Det forhindrer ikke, at Den Høje Myndighed har magt til at udstede såvel konkrete/individuelle som abstrakte/generelle (forvaltnings-) retsakter. Parallellen hertil er dansk forvaltnings benyttelse såvel af konkret som generel regeludstedelse for at nå sine økonomiske, sociale eller politiske mål.

Fodnote

1) Dette og de følgende afsnit gengiver i forkortet form resultater og undersøgelser, der udførligt er gengivet og dokumenteret i Hjalte Rasmussen, on Law and Policy in the European Court of Justice (Martinus Nijhoff, 1986), se navnlig kapitel 7 i den nævnte fremstilling.

Supplerende litteratur

Isi Foighel, K. Hagel-Sørensen og C. Gulmann, 3. rev. udgave 1985: EF-ret, alm. del.

D. Lasok og J.W. Bridge: An Introduction to the Law and Institutions of the European Communities, 1973

Pierre Mathijsen: Le droit de la Communauté du charbon et de l'acier, une étude de sources, 1957

Christian Philip: Les institutions européennes, 1981

Paul Reuter: La Communauté européenne du charbon et de l'acier, 1953

Tredive års fællesskabsret, Europæiske Perspektiver 1983

KAPITEL 7
Fra EKSF til EØF

7.1 Fællesskabsplaner der strandede

EKSF's grundlæggere forestillede sig ikke, at dette Fællesskab skulle stå alene. Derfor, mens EKSF endnu var i sin vorden, tog føderalisterne nye initiativer,som en tid endog havde en god del vind i sejlene. Disse initiativer gik under betegnelserne Det europæiske Forsvarsfællesskab (CED), henholdsvis Det europæiske politiske Fællesskab (EPF).

Planerne om CED, som søsattes først, groede ud af behovet for at finde en løsning på det problem, som en eventuel vesttysk genoprustning stillede Anden Verdenskrigs (vestlige) sejrherrer overfor. Dette problem er omtalt ovenfor i forbindelse med dannelsen af Den Vesteuropæiske Union og behøver ingen uddybning her.

Faktisk nåede en traktat om et europæisk forsvarsfællesskab at blive underskrevet af de seks EKSF-lande. Italiens, Vesttysklands og Beneluxlandenes regeringer ratificerede dernæst i løbet af 1953 og 1954 den underskrevne traktat. CED led først skibbrud, da det franske Deputeretkammer den 30. august 1954 nedstemte Mendès France-regeringens ratifikationsforslag.

Dette udfald af sagen om CED var ikke blot fatalt for planerne om oprettelsen af dette fællesskab. Til jorden faldt tillige planerne om at oprette EPF. Forklaringen på denne snævre, omend indirekte, sammenhæng er, at man havde påbegyndt forhandlinger om en EPF-traktat med hjemmel i en bestemmelse i CED-traktat*udkastet*. Disse forhandlinger var vidt fremskredne, da CED-projektet blev nedstemt.

Trods deres særlige baggrund i løsningen i det tyske genoprustningsproblem, var både CED og EPF tillige »logiske« udtryk for de politiske unionstanker, som inspirerede EKSF-traktatens fædre. Deres tanke var nærmere, at eksistensen af fælles, konkrete politikker og af en fælles solidaritet på det militære og politiske felt i sidste ende ville gøre dannelsen af en egentlig, fælles føderal regering uomgængelig.

Traktat-udkastene om CED og EPF indeholdt en lang række vigtige regler om disse ting. For føderalisterne i de vesteuropæiske lande og regeringer blev den 30. august 1954 derfor en tung skæbnens dag. Funktionalisterne kunne samtidig drage et lettelsens suk.[1)]

7.2 Fra nederlag til nye Fællesskaber

Psykologisk og politisk skabte sammenbruddet af de lige omtalte unions-

bestræbelser krisestemning blandt føderalisterne. Modløsheden forstærkedes givetvis af, at deres ledere indså, at den epoke var forbi, hvor direkte stormløb mod nationalstaten og dens suverænitet var politisk tænkeligt. Hvad kunne man sætte i stedet? Var der overhovedet politisk duelige alternativer? Der er næppe tvivl om, at den igangværende Koreakrig samt det kolde storpolitiske klima i almindelighed skal regnes blandt de faktorer, der gjorde en bekræftende besvarelse af det stillede spørgsmål mulig.

I juni 1955 i Messina gjorde udenrigsministrene for de seks EKSF-medlemsstater på denne baggrund endnu et fælles forsøg på at puste liv i unionsplanerne. Dette forsøg bar frugt, idet De Seks' ministre enedes om straks at påbegynde de forhandlinger, som efter cirka etogethalvt års forløb førte til undertegnelsen i Rom den 25. marts 1957 af Traktaterne om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab (EØF) og oprettelse af Det europæiske Atomenergifællesskab (Euratom).

Ratifikationerne af disse traktatudkast fulgte derefter slag i slag. Frankrigs indtraf den 14. september 1957 og Hollands, som den sidste, den 14. december 1957. I januar 1958 begyndte disse fællesskaber deres virke.

7.3 Det europæiske økonomiske Fællesskab (EØF): En karakteristik

EØF's retlige grundlag er den i Rom den 25. marts 1957 undertegnede traktat, som trådte i kraft den 1. januar 1958. Den benævnes ofte Romtraktaten, selvom Euratomtraktaten ligevel fortjener dette navn (men aldrig lyder det).

Romtraktaten har et langt bredere sigte end såvel EKSF som Euratom. Alligevel genfinder man i EØFT samme type skelnen mellem de langsigtede mål og de forpligtelser, medlemsstaterne umiddelbart påtog sig, som findes i EKSF-traktaten, og som er omtalt ovenfor.

Ifølge Præamblen er Det økonomiske Fællesskabs formål opbygningen af en stadig snævrere union mellem de europæiske folk. Denne unionsmålsætning er dog formentlig alene af politisk karakter og kan derfor ikke umiddelbart danne grundlag for nogen handling eller beslutning af Fællesskabets organer. Mindre entydigt gentages unionstanken dog i art 2 og nogle flere mål lægges til, nemlig at fremme en harmonisk økonomisk udvikling, en afbalanceret ekspansion, øget stabilitet, hurtigere vækst i levestandarden og snævrere forbindelser mellem medlemsstaterne. Ej heller art 2 udgør dog en retsregel, der taget for sig selv hjemler konkret handling. Fællesskabets organer kan og skal dog selvsagt i deres regeludstedende virksomhed med hjemmel i andre bestemmelser søge inspiration og vejledning i disse generelle deklarationer om de langsigtede mål.

De midler, EØF anviser med henblik på at nå de angivne mål, er *at* op-

rette et fælles marked og *at* harmonisere medlemsstaternes økonomiske politik.

Mellem virkeliggørelsen af *fællesmarkedet* og førelsen af *økonomisk politik* er der vigtige, omend ikke altid ganske klart definerede eller definerbare, strukturelle forskelle. En vigtig forskel er imidlertid, at hovedansvaret for skabelsen af fællesmarkedet ifølge traktatforfatterne hviler på EF's institutioner. Magt over og initiativ med hensyn til det sidste ligger derimod ifølge Traktaten hovedsagelig - stadig - i medlemsstaternes hænder.

Kan man realistisk holde styringen af fællesmarkedets anliggender og af nationale økonomiske politikker ude fra hinanden? Den rette besvarelse af dette spørgsmål kan i høj grad diskuteres. For en benægtende besvarelse anførte Folkeforbundets sekretariat, hvori *Jean Monnet* var en ledende skikkelse, tidligt og med vægt følgende:

»For at en toldunion kan eksistere, er det nødvendigt at tillade fri bevægelighed for varer indenfor unionen. For at en toldunion skal være en realitet, er det nødvendigt at tillade fri bevægelighed for personer. For at en toldunion skal være stabil, er det nødvendigt at opretholde fri omveksling af valutaer og stabile valutakurser indenfor unionen. Når der er fri bevægelighed for varer, personer og kapital i et område kan der ikke følges forskellig økonomisk politik vedrørende opretholdelsen af den økonomiske aktivitet. For at sikre ensartet politik er det nødvendigt at have en eller anden politisk mekanisme. Jo større statens indgreb er i det økonomiske liv, des større må den politiske integration være indenfor en toldunion.«

I sin yderste konsekvens fører dannelsen af Fællesmarkedet ifølge denne tankegang til virkeliggørelsen, formelt eller reelt, af én udenrigspolitisk, sikkerhedspolitisk og/eller politisk union mellem de involverede folk og stater. Der skal dog træffes mange beslutninger undervejs.

Neo-funktionalistiske teori-dannelser indenfor politologien fremførte cirka et halvt sekel senere beslægtede tankegange. Ifølge disse måtte man antage, at de nødvendige beslutninger mere eller mindre automatisk ville blive taget, fordi udviklingen ikke ville levne politikerne reelle valgmuligheder til at beslutte andet. Man har populært talt om den såkaldte nødvendige eller sandsynlige »spill-over«-effekt af påbegyndt økonomisk integration. Under indtryk af trægheden i den faktiske integrationsproces har senere teori-dannelser dog stillet spørgsmålstegn ved gyldigheden af antagelserne om »spill-over«-effekten.

For kort at illustrere, at en spill-over-effekt på kort og mellemlangt sigt næppe altid indtræffer, kan man fremdrage erfaringerne fra for eksempel EF's fælles landbrugspolitik. Hvis den omtalte teori skulle have holdt stik på dette område, måtte skabelsen af en række fælles markeder for landbrugsprodukter antagelig have ført til integration på landbrugspolitikkens økonomiske naboområder. Denne effekt var nok så forventelig blandt andet fordi flere markedsordninger foreskriver EF-styring af produktion og markedsføring af landbrugsprodukter, en styring der forudsætter tilstedeværelsen af årlige, centralt fastsatte priser gældende for hele markedet.

Valutakurspolitikken bliver på denne baggrund formentlig et relevant naboområde. En central pris udgør i hvert fald kun et fuldt effektivt styringsmiddel, såfremt der findes fælles eller i det mindste faste valutakurser. Det erindres, at grundlaget for landbrugspolitikken blev skabt i midten og slutningen af 1960erne, dvs på et tidspunkt præget af stor valutakursstabili-

tet. Da presset opad på nogle og nedad på andre valutakurser imidlertid satte ind først i 1970erne - og tog til gennem resten af årtiet - magtede EF-systemet ikke at holde medlemslandenes kurser fast i forhold til hinanden, endsige at udvikle én fælles valuta. Resultatet blev, at man måtte indføre monetære udligningsbeløb, som ikke kunne forhindre forvridninger med hensyn til produktion af og handel med landbrugsvarer indenfor Fællesskabet.

Billedet er dog i praksis langt mere nuanceret end her antydet. Nogle af nuancerne fremgår af udviklingerne i det følgende.

7.4 Økonomisk-politisk integration som planlagt samt udenfor EØFT's rammer

Den ovfr påbegyndte karakteristik af Det europæiske økonomiske Fællesskab blev ikke afsluttet. I den mangler påvisninger af (1) hvad traktatforfatterne antog, at de generelt formulerede målangivelser i art 2 mere konkret skulle indebære (art 3). Samt af (2) sådanne integrationstiltag, som har fundet sted udenfor Traktatens rammer.

Art 3 konkretiserer målene i art 2 ved at fastsætte, at Fællesskabets virke, under de nærmere betingelser og i det tempo, som de enkelte artikler i Traktaten foreskriver, skal indebære virkeliggørelsen af følgende bestanddele og/eller politikker:

a) ophævelse Medlemsstaterne imellem af told og kvantitative restriktioner ved varers ind- og udførsel, såvel som af alle andre foranstaltninger med tilsvarende virkning,

b) indførelse af en fælles toldtarif og af en fælles handelspolitik over for tredjeland,

c) fjernelse af hindringer for den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital mellem Medlemsstaterne,

d) indførelse af en fælles politik på landbrugsområdet,

e) indførelse af en fælles politik på transportområdet,

f) gennemførelse af en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for Fællesmarkedet ikke fordrejes,

g) anvendelse af fremgangsmåder, der muliggør en samordning af Medlemsstaternes økonomiske politik, og som gør det muligt at modvirke uligevægt på deres betalingsbalancer,

h) indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger i det omfang, dette er nødvendigt for Fællesmarkedets funktion,

i) oprettelse af en europæisk socialfond med henblik på at forbedre arbejdstagernes beskæftigelsesmuligheder og bidrage til en højnelse af deres levestandard,

j) oprettelse af en europæisk investeringsbank, der har til formål at lette Fællesskabets økonomiske ekspansion gennem skabelsen af nye ressourcer,

k) associering af de oversøiske lande og territorier med henblik på at forøge samhandelen og på i fællesskab at fremme den økonomiske udvikling.

Fælles for de opregnede aktionsområder er, at der er tale om politiske problemer, der udspringer af økonomiske eller økonomisk relevante samfundssammenhænge. Udenfor falder herefter politiske problemer, hvis oprindelse er en anden og navnlig sikkerheds- og udenrigspolitik.

Ved studier af De europæiske Fællesskabers Tidende vil man forstå, at meget af dette er virkeliggjort. Men et alternativt godt overblik opnås ved at læse EF's »Bulletin« dvs Kommissionens årlige rapporter til Europaparlamentet og EP's årlige planer for EF's aktiviteter i det følgende år. Det fremgår bl a af disse beretninger, at mange retsakter og økonomiske tiltag angår samfundsanliggender, som ikke omtales i Traktaten. Det drejer sig f eks om beskyttelsen af det naturlige miljø og arbejdsmiljøet samt af forbrugerne, og tillige om industri- og (ikke nuklear) energipolitiske tiltag. Meget andet er dog også udtryk for tiltag på den anden side af, hvad Traktaten direkte omhandler.

Traktaten forudser flere steder sådanne aktioner. Blandt disse mærkes særligt:

1) Traktaten indeholder i art 235 en meget elastisk bestemmelse, der bemyndiger institutionerne til at forsyne EF med »oversete« magtbeføjelser, dersom disse er påkrævede »for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for Fællesmarkedets rammer«. Med hjemmel i denne bestemmelse er der i de senere år sket en række udvidelser af Traktatens anvendelsesområde. Det er svært at sige, hvor grænsen for den i art 235 indeholdte hjemmel nøjagtigt er beliggende. Hvad Medlemsstaternes repræsentanter i Rådet kan enes om at vedtage med hjemmel i denne bestemmelse kan (på meget få, spekulative undtagelser nær) formentlig påregne EF-Domstolens efterfølgende blå stempel, ifald retssag om retsaktens gyldighed skulle blive anlagt.

2) Desuden giver visse (andre) af Traktatens bestemmelser (f eks art 7 stk 2) institutionerne hjemmel til at udstede retsregler, hvis anvendelsesområde ikke defineres i relation til en af Traktaten omhandlet speciel sektor af det økonomiske samfundsliv (f eks fiskeri, transport, landbrug, statslige monopoler etc), men som skal hidføre et mere eller mindre bestemt, generelt politik-mål, som f eks fjernelse af al nationalitetsdiskriminiation på samfundsområder, der er omfattede af Traktaten. Man kunne også nævne bestemmelsen i art 119 om »princippet om lige løn til mænd og kvinder for samme arbejde«. Denne giver hjemmel til en EF-regulering af mænds og kvinders lønforhold, der ikke blot finder anvendelse i f eks tekstilindustrien, men også i det offentlige almindelige biblioteksvæsen (skønt dette formentlig må klassificeres som kulturel, henholdsvis undervisningsvirksomhed, der som sådant falder udenfor Traktaten).

3) Endelig har EF-samarbejdet (på en række andre vigtige områder) bredt sig udenfor Traktaternes rammer. Det gælder f eks på den internationale proces- og privatrets område. Her er konventionen (af 1968) om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager (den såkaldte »Domskonvention«) et godt eksempel.

En vigtig forskel mellem punkterne 1) og 2) på den ene side og 3) på den anden mærkes dog. Mens EF har hjemmel til at hidføre de under punkt 1) og 2) omtalte reguleringer, har Medlemsstaterne som autonome folkeretssubjekter vedtaget f eks Domskonventionen. Således har Danmark fulgt den almindelige i Grundloven foreskrevne procedure (hjemmelen er i Grundlovens § 19) i forbindelse med, at landet vedtog at tilslutte sig konventionen. Det mærkes med andre ord, at selvom vedtagelsen af en domskonvention er forudsat i EØFT art 220, udgør hverken denne eller andre bestemmelser i Traktaten fornøden hjemmel til at skabe internationalretlige regler af f eks den i konventionen omhandlede art.

7.5. Det europæiske atomenergi Fællesskab, en karakteristik

7.5.1 Euratom's mål og virke

Euratom-fællesskabets mål og virke kan, som EKSF's og EØF's groft sagt deles op i tre kategorier: (1) dannelse og udvikling af en kerneenergiindustri, (2) højnelse af levestandarden, og (3) udviklingen af forbindelser med lande uden for Medlemsstaternes kreds.

EuratomT giver tydeligvis det sidstnævnte mål en højere prioritet end EKSFT og EØFT. Desuden mærker man sig, at EuratomT i modsætning til de to andre traktater ikke udtrykkeligt gør økonomisk ekspansion til et traktatmål. Denne lakune kan man dog formentlig forklare under henvisning til, at det samtidigt skabte økonomiske Fællesskab mere end noget andet havde til formål at stimulere og skabe økonomisk ekspansion. En gentagelse i Euratomsammenhæng ville på denne baggrund let antage en hul klang.

Ønsker man ikke at gøre denne tilføjelse, mangler der til gengæld en nærmere forklaring på, hvordan Euratom-fællesskabet skulle kunne virkeliggøre sin erklærede målsætning (nummer 2 ovenfor) om at høje levestandarden i Medlemsstaterne.

Måske giver dog denne traktats præambel svaret på det stillede spørgsmål. Her siges det nemlig, at man har »sat sig for at skabe betingelserne for udviklingen af en stærk kerneenergiindustri, der vil kunne stille store mængder energi til rådighed og medvirke til modernisering af teknikken samt på talrige andre områder bidrage til folks velstand«. Disse ord lyder (bemærkelsesværdigt nok) som om Euratom-traktatens fædre - i modsætning til de andre traktaters forfattere - ikke blot havde befolkningernes økonomiske velstand men også andre livskvaliteter i tankerne.

7.5.2 Vigtige begrænsninger

Euratom-fællesskabet skulle realisere sit vigtigste mål: at danne og udvikle en stærk kerneenergiindustri, alt mens det i sit virke blev underlagt to vigtige begrænsninger.

For det første finder traktaten kun anvendelse på de *produkter*, der opregnes i art 197, nemlig visse »specielle fissile materialer«, råvarerne der er »udgangsmaterialer« for kerneenergiproduktion og »malmene«, hvoraf »udgangsmaterialerne« ekstraheres. For det andet begrænses Euratom's retssubjekter til at være henholdsvis Medlemsstaterne og de »personer« og »virksomheder«, der defineres i art 196.

Integrations-niveauet i Euratom præges dernæst markant af, at traktatens formålsangivelser ikke nævner skabelsen af et *fællesmarked* for de omfattede »specielle fissile materialer«, »udgangsmaterialerne« og »malmene«. Langt mindre omfattende sigter man *på* udvikling af forskning med mere, *på* indførelse af fælles sikkerhedsnormer, *på* sikring af regelmæssige og ligelige forsyninger med malme og nukleart brændsel, *på* indførelse af passende kontroller for at garantere, at nukleart materiale ikke anvendes til andre end forudsete formål, *på* at udøve Euratom's ejendomsret til de specielle fissile materialer, og *på* at sikre store afsætningsmuligheder etc., gennem dannelsen af et fællesmarked *for særligt* materiel og udstyr ved at skabe fri bevægelighed af kapital (...) og fri ret til beskæftigelse for specialister indenfor Fællesskabet.

7.6 Fra ét til tre Fællesskaber: Overnationalitet i perspektiv

Romtraktaterne benytter ikke terminologien »supranational« (eller synonymet overnational). Det gør Paristraktaten derimod. Hvad er det retlige indhold af dette begreb? Betyder navnlig den lige anførte terminologiske forskel mellem EKSF-traktaten og Traktaterne, som opretter de to andre Fællesskaber, at der er en kvalitetsforskel mellem dem?

Er det for eksempel en kvalitetsforskel, der kommer til udtryk i og med at EØF's udøvende myndighed blev »degraderet« fra *Høj Myndighed* til det mindre prætentiøst klingende navn *Kommission*. Kommissionens regeludstedende magt er ydermere udtrykkeligt blevet gjort mindre betydningsfuld end den, som Traktaten tillagde Ministerrådet. Det forholder sig omvendt i Paristraktatens regi.

Svaret må desuagtet gives benægtende, idet det må antages, at den ændrede sprogbrug blot har et kosmetisk sigte. Den modsvares desuden af ændringer i de virkelige forhold under EKSF, hvor det særlige EKSF-Råd som anført tidligt udviklede sig til et særdeles magtfuldt EKSF-organ. Væksten i EØF Ministerrådets formelle og reelle indflydelse på udformningen af EØF's politik kan i øvrigt forklares på en anden måde end som en ikke-videreførelse af det supranationale element. Væksten kan nemlig ses som et politisk-sagligt modsvar til en eksisterende karakteristisk ulighed mellem EKSF og EØF, som endnu ikke er omtalt. Det er den forskel, som ofte er blevet udtrykt med ordene, at EKSFT er en »lovtraktat«, mens EØFT er en »rammetraktat.«

Bag nævnte udtryk ligger, at EKSFT selv ret udtømmende anviser de fleste af de reguleringer af de berørte rets- og samfundsforhold, som skal gælde under denne traktat. Modsat indeholder EØFT kun på enkelte områder

ligeså detaljerede reguleringer som EKSFT. Det gælder f eks vedrørende kernen i EØF, toldunionen, hvor mange centrale reguleringer er nedlagt i selve traktaten. Der tænkes herved navnlig på reglerne om, *at* alle toldskranker mellem Medlemsstaterne skal fjernes, og *at* der skal etableres én fælles toldtarif overfor udenforstående stater. For den sidste findes beregningsgrundlaget i øvrigt i alt væsentligt også i selve Traktaten.

På de fleste andre områder er det imidlertid henlagt til EØF's institutioner at træffe grundlæggende såvel som mere perifere politik-beslutninger. Denne øgede magt vovede traktatfædrene ikke på integrationens daværende udviklingsstade at henlægge til Kommissionen, men valgte i stedet Rådet med dets klare dominans af medlemsstatsinteresser.

Den præcise betydning af begrebet »supranational« er i øvrigt omdiskuteret. At hæfte sig ved EF's beføjelse til at træffe beslutninger, der er bindende for staterne, er nemlig ikke tilstrækkeligt, i hvert fald ikke såfremt man entydigt ønsker at karakterisere EF i forhold til f eks FN's sikkerhedsråd, Den europæiske Menneskeretskommission og -domstol (i Strasbourg), Den internationale Domstol (hvis sæde er i Haag) og andre internationale organisationer. Det samme gælder adgangen til at træffe afgørelse ved flertalsbeslutning. At EF-institutionernes medlemmer i flere tilfælde er uafhængige af regeringerne og alene skal handle til varetagelse af Fællesskabets interesser, er heller ikke i sig selv unikt. Det samme gælder f eks OECD's generalsekretær, Nordisk Råd med flere (omend de funktioner, der er tillagt disse uafhængige instanser intetsteds er så vide som netop i De europæiske Fællesskaber).

Det kan derimod være rimeligt at sætte betegnelsen supranational i forbindelse med den særlige retsvirkning af visse af EF's retsakter, at de er umiddelbart gældende i medlemslandene. Dette er tilfældet f s v a forordninger såvel som beslutninger, der retter sig til private retssubjekter i de enkelte stater. Disse stifter nemlig umiddelbart ret og pligt *i* Medlemsstaterne og ikke blot *for* Medlemsstaterne, jfr art 189.

Hertil kommer yderligere, at Medlemsstaterne er *forpligtet* til i et vist omfang at anerkende også selve Traktatens bestemmelser som umiddelbar bestanddel af national ret. I det traditionelle internationale samarbejde beror det derimod på de enkelte stater selv, om og i hvilket omfang de vil lade de folkeretlige regler gælde umiddelbart *i* deres interne retssystemer eller blot gælde *for* staten selv. Det normale er, at en folkeretlig regel, for at blive intern ret, kræver at blive omsat dertil ved udstedelse af en særlig derpå rettet national retsakt.[2)]

Traktaten erklærer vel ikke selv, at dens materielle bestemmelser ofte er umiddelbart anvendelige. EF-Domstolen har imidlertid antaget, at den di-

rekte virkning er bindende forudsat i EØF-Traktatens artikel 177, hvorefter der kan blive tale om, at nationale domstole skal anvende Traktaten uden at det kan påvises, at den omstridte regel er blevet omsat.[3)]

Den umiddelbare anvendelighed er med andre ord i nogen grad EF-dommerskabt ret. På dette sted skal Domstolens retsskabende rolle ikke nærmere diskuteres. Det mærkes blot her, at det supranationale element i EF (i modsætning til andre mellemfolkelige forhold) kommer markant til udtryk netop i Domstolens faktiske rolle i EF's retlige og politiske system.

7.7 En komparativ note

Denne umiddelbare retsvirkning i Medlemsstaternes retsordner, der tillægges visse af fællesskabets regler, minder om den, der typisk tilkommer forbundsstaters retsregler *i* de enkelte delstater. Forbundsmyndighedernes retsnormer, i hvert fald i det omfang de efter deres formulering tilsigter at skabe ret for virksomheder og borgere, vil gælde umiddelbart, det vil sige uden omsætning til delstatsret.

Hermed hører ligheden imidlertid ikke op. I en forbundsstat er det reglen, at forbundets retsregler gælder forud for delstaternes retsregler, selv deres forfatningsregler. Det betyder, at er der uforenelighed mellem en gyldig forbundsregel og en delstats retsregel, vil denne sidste blive uanvendelig. I de fleste forbundsstater vil det være en judiciel afgørelse, om delstatsretsakten skal anses for ugyldig eller ikke-anvendelig i det konkrete tilfælde.

Noget tilsvarende gælder i De europæiske Fællesskaber. Ifølge herskende opfattelse kan EF-Domstolen vel ikke formelt annullere en national retsregel som uforenelig med Fællesskabets regler. Men da Medlemsstaterne er forpligtede til at efterleve Fællesskabets regler, herunder dommene der fortolker eller konstruerer disse regler, bliver forskellen i praksis ikke stor. Foreligger der uforenelighed, bliver virkningen, i hvert fald ifølge Domstolens opfattelse, at modstående national ret, inklusive forfatningsret, ikke kan anvendes.[4)]

En undersøgelse af forholdet mellem Fællesskaberne og Medlemsstaterne ud fra det her anlagte *formelt juridiske* synspunkt fører således til det resultat, at integrationen i Fællesskaberne er så vidt fremskreden som i den typiske forbundsstat. I andre henseender halter udviklingen i EF langt bagefter, hvilket vil blive bekræftet ved genemgang nedenfor at Det europæiske økonomiske Fællesskabs organer og deres funktioner. Men først dette:

7.8 Er EKSF, EØF og EURATOM tre eller et Fællesskab(er)?

Det har flittigt været diskuteret, om der med EF foreligger en enhed eller en tre-enighed - om der findes ét eller tre fællesskaber. Den følgende diskussion overser naturligvis ikke, at der stadig findes tre traktater og derfor udfra denne formalistiske synsmåde tre fællesskaber. Alligevel er denne diskussion ikke blot af akademisk men af reel interesse. Af dens resultat afhænger nemlig om det er berettiget at tale, som det i praksis ofte gøres, om *Det* europæiske Fællesskab (eller om EF) i stedet for hver gang at specificere hvilket fællesskab den talende konkret sigter til. Anderledes vigtigt er udfaldet af diskussionen af enheds/tre-enighedsproblemet dog i andre

henseender. Jo mere enhedsopfattelsen vinder gehør, jo mere nærliggende er det at anvende denne som et *fortolkningsprincip.*

Lad mig illustrere. Mens EØF opretter et internt marked, der fremviser enhedsmarkedskarakteristika, opretter Euratom ikke, som ovenfor nævnt, indenfor sit område et fællesmarked i den angivne betydning. Kan man da ad fortolkningens vej fuldende Euratoms markedskonstruktion? Kan man med andre ord antage, at traktatsfædrene trods tilsyneladende hermed uforenelige tilkendegivelser i selve Traktaten, var sindede at skabe et fællesmarked? Ville de have skabt et, såfremt de havde forstået, at der var behov derfor? Hvad man end vil mene herom, har EF-Domstolen besvaret disse spørgsmål bekræftende.[5] Det må antages, at denne måde at besvare spørgsmålet på i ikke ringe grad er influeret af en enhedsdoktrin. Svaret afhænger også her af den talendes udgangspunkt.

Forsøger man at anskue sagen ud fra føderalisternes synsvinkel, kan der ikke være tvivl om, at der foreligger en enhed. Såvel Det europæiske økonomiske Fællesskab, Det europæiske Kul- og Stålfællesskab samt Eurotomfællesskabet er alle manifestationer af en europæisk unifikationsideologi. Ingen af fællesskaberne har, set fra denne synsvinkel, nogen større berettigelse i sig selv, men kun som skridt førende frem mod et »Europas forenede Stater«. Lægger man omvendt vægten på det retlige grundlag for institutionernes handlinger og retsakter, er tre-enigheden helt klart det dominerende træk. Ikke blot findes der tre traktater, der hver for sig fastsætter de regler, som lægger rammen omkring institutionernes handlinger. Også legalitetsprincippet gælder for dem alle, hvorefter vurderinger af, om en bestemt retsakt er hjemlet eller ej, må afgøres i henhold til den enkelte traktat uden skelen til, hvad der gælder i en andens regi.

Enhedsforestillingerne næres i det daglige utvivlsomt af, at der tales om Rådet, Kommissionen (osv) uden forskel fra traktat til traktat. Omvendt var den institutionelle struktur dog oprindeligt til dels trefløjet. Således oprettede hver traktat sine institutioner, der endog blev givet forskellige navne under EKSF og EØF/Euratom.

Derimod gjordes EF-Domstolen og Forsamlingen samt Den økonomiske og sociale Komité umiddelbart til fælles institutioner for de tre fællesskaber. Dette aspekt må dog ikke overskygge, at institutionerne desuagtet har pligt til at handle i henhold til de beføjelser, som den enkelte Traktat tillægger dem. Selv om udformningen af beføjelserne i mange henseender snarere er sammenfaldende, er overensstemmelsen mellem Traktaternes forskrifter langtfra fuldkommen.

Erfaringerne viste, at det ikke var hensigtsmæssigt at operere med tre forskellige Kommissioner. Det forekommer for eksempel ugunstigt at be-

handle atomkraftens udnyttelse til energiproduktion ved ét fællesskabs institutioner, mens andre energispørgsmål hører under EKSF (kul) og atter andre under EØFT (naturgas, vandkraft med mere).

For at bøde på nogle af de praktiske og kosmetiske skønhedspletter ved tredelingen blev forslag om en sammensmeltning af de tre Råd og af de tre eksekutive organer fremsat af Parlamentet i 1960, hvorefter det blev taget op til forhandling mellem De Seks' regeringer.

Den 8. april 1965 undertegnede disse en traktat om indsættelsen af ét fælles Råd og én fælles Kommission for de tre Fællesskaber. I præamblen hertil erklærer de underskrivende regeringer, at de har til hensigt at gennemføre en sådan sammensmeltning, selv om de tre Fællesskabers selvstændige retlige identiteter indtil videre opretholdes. De fælles organer skal med andre ord stadig udøve deres beføjelser i henhold til de forskrifter, som findes særskilt i hver af de tre grundlæggende Traktater.

Også spørgsmålet om institutionernes sæde har givet anledning til komplikationer. Ved Kul- og Stålfællesskabets etablering blev alle dets organer foreløbigt henlagt til Luxembourg, idet Forsamlingen dog mødtes i Strasbourg, nemlig i Europarådets bygning. Da EØF og Euratom blev oprettet, forblev Domstolen i Luxembourg og Forsamlingen i Strasbourg og Luxembourg. Formelt er disse placeringer dog kun provisoriske, hvilket tillige gælder for Rådets og Kommissionens placering i Bruxelles. Ifølge Traktaterne skal endelig bestemmelse om institutionernes placering (sæde) træffes af Medlemsstaterne i fællesskab. Og de har endnu ikke kunnet enes om noget andet.

Samtidig med undertegnelsen af Traktaten af 1965 om de fælles organer besluttedes det - som en kompensation til Luxembourg for nedlæggelsen af Kul- og Stålfællesskabets Høje Myndighed - at visse af Kommissionens administrative enheder, fortrinsvis med juridiske og finansielle sagområder, skulle forankres i Luxembourg. Endvidere bestemtes det, at det fælles Råds møder skal afholdes i Luxembourg tre af årets måneder (april, juni og oktober). Ligesom tidligere beslutninger om institutionernes stedlige placering betragtes disse beslutninger som foreløbige afgørelser.

I det følgende vil Det *økonomiske* Fællesskab fortrinsvis blive behandlet. I visse tilfælde kan problemerne stille sig anderledes i de andre Fællesskaber, og dette vil da eventuelt kort blive berørt. De principielle problemer er dog i det væsentlige de samme i alle tre Fællesskaber. Hvad det terminologiske angår, benytter nærværende fremstilling sig - som det vil fremgå - af udtryk som EF og lignende. Dette forudsætter med andre ord en enhedsopfattelse.

Fodnoter

1) Bowie og Friedrich giver en indgående redegørelse for traktatudkastet i Studies in Federalism (Little Brown and Co, Boston, 1954)
2) Se for dansk rets vedkommende, op cit kap 1, fn 1, kap 1 § 6
3) Jfr domme begyndende med sag 26/62, *van Gend en Loos,* dom af 5. februar 1963, Saml 54/64, s 359; senere højdepunkter er sag 106/77, *Simmenthal*, dom af 9. marts 1978, Saml 1978, s 629 (ligeledes om Traktaten selv) og sag 8/81, *Ursula Becker*, dom af 19. januar 1982, Saml 1982, s 53 (om direktivers direkte virkning); endelig mærkes sag 43/75, *Defrenne II*, dom af 8. april 1976, Saml 1976, s 455 (ligeledes om Traktatens umiddelbare anvendelighed)
4) Se navnlig sag 6/64, *Costa mod ENEL*, dom af 15. juli 1964, Saml 1964, s 531 og den i fn 3 nævnte *Simmenthal*-dom
5) Jfr Domstolens *udtalelse i sag 1/78* om Den internationale Atomenergiorganisations forslag til konvention om beskyttelse af nukleare materialer, anlæg og transporter, af 14. november 1978, Saml 1978, s 2151.

Supplerende litteratur

P. Hay: Federalism and Supranational Organizations, 1966
Karnovs EF-samling, 2. udgave 1978 samt supplement 1978-1984. Se afsnittene om Økonomisk integration og EF samt Den økonomisk-monetære union.
Roger Morgan: West European Politics since 1945, 1972
Mowat: Creating the European Community, 1973
Pillard: European Economic Integration 1815-1970, 1974
Paul Taylor: Limits of European Integration, 1983
Visine: 30 ans d'Europa 1945-1975, 1976
D. Wyatt og A. Dashwood: The Substantive Law of the EED, 1980.

IV DEL

OM FÆLLESSKABERNES INSTITUTIONER OG ORGANER MED SÆRLIGT HENBLIK PÅ DET ØKONOMISKE FÆLLESSKAB

KAPITEL 8

Rådet, Kommissionen og EP: tre politiske institutioner Europæisk Råd og EPS

8.1 Indledning

Det europæiske Fællesskabs institutioner er (1) Kommissionen, (2) Rådet, (3) Forsamlingen (i daglig tale kaldet Europaparlamentet eller EP) og (4) Domstolen.

Af disse har de to sidste lige fra 1958 været fælles institutioner for alle tre Fællesskaber. De to første var derimod oprindeligt separate institutioner for hvert Fællesskab for sig. De blev dog fællesinstitutioner i og med ikrafttrædelsen i 1967 af den såkaldte Fusionstraktat. Den strukturelle og organisatoriske strømlining ledsagedes derimod ikke af en fusion af kompetencer.

Omkring denne institutionelle kerne er et antal organer dernæst i kredsløb. Blandt disse er nogle indflydelsesrige, andre har sværere ved at gøre sig gældende. Til den første kategori hører COREPER og Det europæiske Råd. Det økonomiske og sociale Udvalg (ØSU) hører derimod endnu til den sidste kategori. I den forbindelse mærkes, at hverken COREPER eller Det europæiske Råd er oprettet ved de grundlæggende Traktater. Det er ØSU derimod, jfr for eksempel art 4 og art 43, hvori det bestemmes, at Kommissionen fremlægger forslag til Rådet til en fælles landbrugspolitik, som skal til høring i ØSU.

8.2 Kommissionen

8.2.1 Kommissionens opgaver

(1) Initiativmonopolet
Enhver fællesskabsaktion skal begynde i EF-Kommissionen. I hvert fald ifølge Traktaterne, som giver EF-Kommissionen er retligt forslagsmonopol eller initiativmonopol.

Dette indebærer, at Kommissionen forelægger Rådet de forslag og udkast, som gøres til genstand for behandling med henblik på vedtagelse af en retsakt. På denne måde var Kommissionen tænkt at virke som integrationspolitikkens drivende kraft. På samme hammel trækker reglerne om, at Rådet ikke kan ændre et af Kommissionen forelagt forslag, medmindre et flertal af Rådets medlemmer går ind for ændringen (art 149 (1)). Hermed er ikke sagt, at Kommisisonen kan forelægge vilkårlige forslag for Rådet. Den kan kun forelægge sådanne forslag, som Fællesskabets interesse nødvendiggør. Er denne betingelse omvendt opfyldt, har Kommissionen også ofte pligt til at handle.

Teoretisk begrænser den skabte institutionelle balance stærkt Rådets indflydelse på udviklingen i EF. I praksis sker det dog, at Rådet opfordrer Kommissionen til at udarbejde forslag af forskellig art. Pligt til at følge Rådets invitation har Kommissionen dog alene, såfremt »Fællesskabets interesse« nødvendiggør den foreslåede aktion med det foreslåede indhold. I forfatningspraksis er magtbalancen kraftigt forrykket til fordel for Rådet. (Denne synsvinkel tages op igen nedenfor).

Det lige anførte gælder som tidligere anført kun uden forbehold for så vidt angår EØF og Euratom. Ifølge EKSF Traktaten er den regeludstedende beføjelse derimod i det væsentlige lagt i hænderne på Kommissionen. Medlemsstatsindflydelsen sikres her ved bestemmelser om, at Kommissionen skal indhente Det særlige Råds samstemmende udtalelse om, at man kan tilslutte sig en foreslået regel. I praksis er der også under dette fællesskabs auspicier sket en kendelig forøgelse af Rådets policy-styring.

(2) Vogteren af legalitet
EF-Kommissionen er, for det andet, vogteren af legalitetsprincippet i Fællesskabet. Denne kommissionsfunktion indebærer ikke blot, at den vogter legaliteten indadtil men tillige at den påser, at Medlemsstaterne efterlever de forpligtelser, Traktaterne pålægger dem, eller som følger af senere udstedte retsakter (direktiver, forordninger m m).

Herved skal Kommissionen handle som et upartisk organ. Dens rolle er alene at handle i lovens interesse.

Ved fuldførelsen af sin overvågelsesfunktion er Kommissionens eneste

synlige tvangshåndhævelsesmiddel anlæg af retssag for EF-Domstolen. Går dennes dom sagsøgte imod, skal den dømte efterleve den fældende dom. Dette gælder såvel, hvor det er lovligheden af en Medlemsstats retsakt (art 171), som når det er en af en institution udstedt retsakt (art 176), som underkendes af Retten.

Andre tvangshåndhævelsesmidler findes kun hjemlet i EKSF-traktaten, hvis art 88 foreskriver, at Kommissionen kan sanktionere en Medlemsstats ikke-efterlevelse af sine forpligtelser, navnlig ved at idømme den bøder. Denne bestemmelse har dog i praksis ikke været benyttet. Forsøg på at genoplive et egentligt sanktionsapparat og hjemle det udenfor EKSF har næppe mange udsigter til at bære frugter i forfatningspraksis. (Alligevel indeholder *Spinelli*-forslaget om en unionstraktat forslag herom (i art 43 (6))

(3) Vogteren af fælles værdier og interesser

Rollen som fællesskabs*rettens* vogter er naturligvis nært forbundet med Kommissionens pligt til i det *politiske* liv stedse at varetage helhedens, det vil sige de fælleseuropæiske eller Fællesskabets værdier og interesser.

Under de ofte vanskelige og langtrukne forhandlinger i COREPER's eller Rådets regi må Kommissionen med andre ord kun billige resultatet af en politisk studehandel, såfrem den vurderer, alt taget i betragtning, at den regel, der nu er enighed om, tjener europæisk integration. Reglen skal i hvert fald tjene Fællesskabets interesse på en lødigere måde end andre mulige regler, der kan samle den fornødne politiske konsensus.

Under varetagelsen af denne pligt kommer Kommissionen ofte til at mægle imellem uforsonlige medlemsstatspositioner. I det politiske liv er den vel i sin egenskab af den neutrale institution ganske særligt egnet og kaldet til at tage vare på denne funktion. Alligevel er der sikkert ikke sjældent tale om en lidet misundelsesværdig uriaspost.

(4) Udøvende organ

For det fjerde gør Traktaterne i begrænset omfang Kommissionen til et udøvende organ. Forvaltningen af Traktatens regler i art 85 og 86 om antitrustretten er således henlagt til Kommissionen. Den skal også administrere anvendelsen af en række forskellige beskyttelsesklausuler, der findes i Traktaterne og i den afledte ret.

Den største administrative byrde flyder dog af de »delegerede beføjelser«, det vil sige beføjelser, som Rådet har overdraget til Kommissionen. Det drejer sig her i det væsentlige om fastsættelsen af detaljerede bestemmelser, som på det ene eller det andet politikområde er blevet nødvendige som følge af Rådets vedtagelser, navnlig de grundlæggende forordninger inden for landbrugspolitikken.

På dette sted bør det for fuldstændighedens skyld tilføjes, at ansvaret for anvendelsen og gennemførelsen af fællesskabsretten således på langt de fleste sagområder hviler på Medlemsstaterne. Det er typisk deres almindelige forvaltningsgrene, der i det daglige tager vare herpå.

I føderale samfund som for eksempel Vesttyskland eller USA bestyrer de føderale myndigheder derimod i vidt omfang selv anvendelsen af den fælles ret. Der er fordele og ulemper forbundne med begge typer af ordninger.

8.2.2 Kommissionens organisation

Med henblik på at gennemføre sine opgaver har Kommissionen i flere henseender organiseret sig på måder, der er forskellige fra organisationen af dansk forvaltning. Herom mærkes derfor følgende.

(1) Kommissionen og dens præsident

Kommissionen består ultimo 1984 af fjorten medlemmer, to fra hvert af EF's fire »store« Medlemslande og et fra hvert af de seks »små«. De udnævnes af Medlemsstaternes regeringer »efter fælles overenskomst« for en tjenesteperiode på fire år (art 158). De skal alle være EF-statsborgere (art 157).

Deres hverv skal kommissærerne udføre i fuldkommen uafhængighed og i Fællesskabernes almene interesse. Specielt må de ikke søge eller modtage instruktioner fra nogen regering eller noget andet organ (art 157 (2)).

Kommissionens arbejde ledes af dens præsident. Der findes imidlertid ikke formelt vedtagne regler om, hvordan han udpeges. I praksis sidder Medlemsstaterne ret solidt på den proces, der fører til hans udvælgelse. Herved har en vis praksis tilsyneladende udviklet sig.

Det ser blandt andet ud til, at posten roterer på skift mellem små og store lande. Der synes også at være kutyme for af forlænge en ny-udnævnt præsidents to-årige embedsperiode for en yderligere to-års periode, såfremt hans hjemstat ønsker det.

Omkring sig har præsidenten som sagt tretten kommissærer, hvoraf ikke mindre end fem er vicepræsidenter. Det er en post, der er mere protokollær end reelt indflydelsesgivende. Dens største betydning synes at ligge i, at den kan være nyttig at give som tilbud til kommissionsmedlemmer, hvis krav eller forventninger til betydningen af deres portefølje ikke (fuldt) kan tilfredsstilles på anden måde.

De fjorten kommissærer fungerer som et kollegium i hvilket intet medlem, ej heller præsidenten, formelt har mere magt end noget andet medlem.

Hvor der ikke er enighed om at træffe en bestemt beslutning, træffes den blandt dem ved simpel stemmeflerhed. Alle råder blot over én stemme.

De enkelte medlemmer påhviler der således samme ansvar for kollegiets handlinger og undladelser, uden at det gør forskel om han eller hun har

stemt imod vedtagelsen af en retsakt eller anden politisk aktion, der senere viser sig at være kontroversiel; eller stemt for gennemførelsen af en aktion, der ikke var flertal for, og hvor Kommissionens passivitet senere udsættes for politisk kritik.

Politisk kritik kan komme fra mange kanter, herunder selvsagt fra Medlemslandenes regeringer. Kun Europaparlamentet kan dog umiddelbart sætte magt bag en eventuel kritik. Under iagttagelsen af forskellige quorum-forskrifter kan den folkevalgte forsamling i henhold til art 144 nemlig meddele EF-Kommissionen et mistillidsvotum.

Vedtages et sådant, tvinges hele Kommissionen til at gå af (og ikke blot en enkelt »uheldig« kommissær, cfr at oppositionen i det danske Folketing kan vælte én enkelt minister). Dette er en naturlig konsekvens af, at det ikke er de individuelle medlemmer, men hele kollegiet, der bærer ansvaret for alle handlinger og undladelser.

Selv om kommissærerne er fælles om ansvaret, deltager de ikke i alt, hvad der foregår; eller blot i alt hvad der besluttes. Det gør deres nærmeste medarbejdere ej heller. Det er en praktisk konsekvens af, at de enkelte kommissærer har ressort-områder for hvilke de i en administrativ betydning er særligt ansvarlige, ganske som danske ministre. I denne betydning er den enkelte kommissær ansvarlig for varetagelsen af de forretninger, der som et led i fordelingen af porteføljer tildeles ham. Det administrative ansvar står i modsætning til det retlig-politiske ansvar, der som anført påhviler hele Kommisisonen.

(2) Generaldirektoraterne og antallet af ansatte

Til at hjælpe sig har kommissærerne medarbejdere på forskellige niveauer og af forskellig art. Lidt afhængig af hvordan man tæller »næserne«, har EF-Kommissione rundt regnet 15.000 ansatte. Det er dem, der normalt lidt nedsættende omtales som »eurokraterne«. Om denne ringeagt er berettiget eller ej, må kritikerne og andre gøre op med sig selv. Det vigtigste må være, om deres arbejde og arbejdsformer altid er så effektivt organiseret eller ledet som ønskeligt og muligt. *Spierenburg*-rapporten fandt, at der i denne henseende var en del at ønske sig. Derudover er antallet af medarbejdere ikke imponerende og det er forkert at hævde, at EF's bureaukrati - hvis dermed sigtes til antallet af sagsbehandlere - er for stort. Sammenlign for eksempel med antallet af medarbejdere i den danske toldetat, i en dansk provinskommune, i DSB eller i Københavns kommune.

Spierenburg-rapportens kritik fik til følge, at der skete en betydelig strømlining og re-organisation. Det var navnlig tidligere tiders knopskydning af divisioner og kontorer og underkontorer og underunderkontorer,

der blev skåret noget tilbage. Der var for mange uhensigtsmæssige arbejds- og ansvarsgange.

Den overordnede opdeling af Kommissionens samlede ansvarsområder sker i (nogle og tyve) generaldirektorater (i daglig tale kaldet DG'er). Der er generaldirektorater for det indre marked; for toldunionen; for ydre relationer; for forholdet til udviklingslande; for finans- og økonomipolitik; for industripolitik; for personale og administration; for landbrugs- og fiskerispørgsmål; for information, miljøet, forbrugerbeskyttelse og nuklear sikkerhed; for regionalpolitik; og så videre.

Da fjorten personer skal dele over tyve generaldirektorater mellem sig, kommer flere til at lede mere end et generaldirektorat. Mens fordelingen af sager mellem DG'erne principielt følger saglige kriterier, forstyrres det organisatoriske billede undertiden unødigt af, at dele skæres ud af et generaldirektorat - ledet af én kommissær - for at blive lagt under ansvarsområdet for en anden. Således falder ultimo 1984-politikken vedrørende middelhavslandene og Fællesskabets tredie udvidelse (med Spanien og Portugal) under kommissær *Natali*, til trods for at disse sagsområder rettelig hører hjemme i DG I. Det er generaldirektoratet for udenrigsanliggender, som er kommissær *Haferkampf*'s ressort.

(3) Direktorater og divisioner

Et generaldirektorat er i reglen inddelt i tre eller fire direktorater. Der forekommer dog helt ned til to, mens enkelte generaldirektorater består af op til otte direktorater.

Et direktorat er inddelt i kontorer eller divisioner, igen med tre til fire som hovedreglen, mens undtagelsesvis et enkelt tæller i alt tolv. Divisionen er i Kommissionen den basale administrative enhed i den betydning, at ingen leder på niveau under divisionschef kan tillægges et selvstændigt beslutningsansvar for et politik-område.

(4) Personalepolitik i EF-Kommissionen

Et af problemerne vedrørende EF-Kommissionens personale- og forfremmelsespolitik er - i manges øjne - at en sådan slet ikke findes. Den ikke-formaliserede men yderst reelle fordeling af stillinger mellem nationaliteter gives ofte skylden for en del af denne misère. Fordelingsnøglen, som mere eller mindre strikte respekteres på alle sagsbehandlerniveauer, kan ligefrem virke som en spændetrøje på A3-niveau (divisionschef) og derover. De fleste kommissærer og Medlemsstater våger nidkært over, at deres egne landsmænds andele (samt betydningsfuldheden af de poster, der er tale om) ikke forrykkes til skade for dem.

En personalepolitik, der fortjener sit navn, vanskeliggøres yderligere af, at stillingsansættelser på A3-niveau og derover ikke sjældent sker med folk udefra. Det drejer sig typisk om personer, hvis hoved-karrierebane ligger i en national administration (eller lignende). Herved

skabes karrieremæssige flaskehalse i EF-Kommissionen, der næsten uundgåeligt medfører frustrationer på niveauerne derunder. Set fra Kommissionens synsvinkel betyder det, at den end ikke har fuld rådighed over sin egen personalepolitik.

Set fra Medlemsstaternes synsvinkel frembyder denne tingenes tilstand fordele, når hjemvendende tidligere EF-ansatte på højt niveau re-integreres i de nationale administrationer. En sådan integration betyder i praksis bedre information om og indflydelse på EF-forhold. Der er muligvis her tale om en (indirekte) fordel for hele fællesskabsidéen, idet informations- og indflydelseskanalerne antagelig flyder i begge retninger; såvel under som efter ophøret af ansættelsesforholdet i EF-Kommissionen.

(5) Kabinetterne.

Der er endnu et lag af EF-Kommissionens organisationsdiagram, der fortjener omtale. Det er de såkaldte personlige *kabinetter*. Et kabinet består af en gruppe af mennesker, hvis ansættelse er direkte afhængig af chefen, og som betjener ham, henholdsvis alene er ansvarlige overfor ham. Chefen er i EF-sammenhæng typisk en kommissær (en dommer el lign). Kabinetsmedlemmer kan være karriere-embedsmænd i Kommissionens tjenestegrene men medbringes også ofte udefra af den ny-udpegede kommissær. Kabinetssystemet kendes ikke i dansk forvaltning, hvor den nærmeste sammenligning er med ministersekretærer. Ligesom en ministersekretær skal kabinetsmedlemmerne være chefens øjne og øren, hans spejdere og ambassadører.

I praksis i EF-Kommisisonsregi spiller kabinetsmedlemmerne ikke mindst en vigtig rolle i forbindelse med udøvelsen af det kollektive kommissionsansvar. Kun de vigtigste sager bliver kommissærerne nødt til at forhandle sig til enighed om - eller stemme om - under Kommissionens ugentlige onsdagsmøder. Langt det meste klares ved diskussioner og forhandlinger, skriftlige såvel som mundtlige, mellem medlemmerne af kabinetterne. Som følge heraf knytter der sig en betydelig prestige og indflydelse ikke mindst til posten som chef for et kabinet.

En måske utilsigtet men ikke desto mindre reel negativ effekt af kabinetssystemet er, at generaldirektørerne - der i de fleste andre henseender svarer til de danske departementschefer - ikke i alle tilfælde fungerer som den politiske leders primære rådgiver, end ikke i ikke-politisk sensitive anliggender. Det svækker naturligvis både ind- og udadtil DG-chefens autoritet.

8.2.3 Kommissionens uafhængighed

Af denne gennemgang tegner der sig et billede, der ser lidt anderledes ud, end nogen måske ville have ventet. Jo højere op i beslutningshierarkiet i EF-Kommissionen man kommer, jo mere sandsynligt er det nemlig, at de ansatte kommer fra karrierer i Medlemslandene, som de inden altfor længe

agter at vende tilbage til. Men som altså for en tid gøres medansvarlige for at fremme den europæiske idé indenfor Traktaten. Dette mønster varierer fra Medlemsland til Medlemsland, men tendensen synes klar.

Er Kommissionens uafhængighed og integritet sikret på betryggende vis? Formelt er det tydeligvis en garanti for fuld loyalitet over for de nye idéer og værdier, at de politiske topledere (kommissærerne) har afgivet en højtidelig erklæring om, at de ikke vil søge eller modtage instrukser eller henstillinger fra deres hjemlandes regeringer eller andre om, hvordan sagerne skal afgøres, og politikkerne føres (art 156 (2)). Men man ser alligevel her og der, at der i litteraturen og andetsteds stilles spørsmålstegn ved, om kommissærerne og medlemmerne af deres kabinetter, hvis fremtidige karrierer i ikke ringe grad afhænger af deres hjemlands regerings velvillighed nu også, *al god vilje til trods,* er i stand til med aldeles udelt loyalitet og dedikation at hellige sig den europæiske sag. Man tvinges formentlig til at antage, at en større andel af karriere-eurokrater blandt topledernes umiddelbare rådgivere ville svække eventuelle centrifugale kræfters adgang til indflydelse. Men hermed er ikke taget stilling til, om ændringen i alle henseender ville være at foretrække for den nugældende ordning.

8.3 Ministerrådet eller blot Rådet

Fusionstraktatens første otte artikler indeholder de basale forskrifter om Rådets struktur og virkemåder. Om muligt i højere grad end tilfældet er med hensyn til EF-Kommissionen, må man imidlertid inddrage praksis og fortilfælde i beskrivelsen af Rådet, som det fungerer ultimo 1984.

Man må også mærke sig Fusionstraktatens bestemmelser om COREPER, der som ovenfor nævnt var en forfatningsretlig realitet længe førend dette organ for første gang traktatfæstedes i forbindelse med fusionen af de tre Fællesskabers Råd og Kommission (1967).

8.3.1 Rådet og dets sammensætning

Formelt er et Råd sammensat af ministre fra Medlemsstaternes regeringer, én fra hver. I praksis ledsages ministrene dog næsten altid af embedsmænd, såvel hjemmefra medbragte som ansatte ved De permanente Repræsentationer. Desuden har EF-Kommissionen ret til at deltage i Rådets møder.

Hvad er Rådet bedst at sammenligne med? I hvert fald ikke med en regering (for eksempel den danske). Og ej heller med et kollegium som EF-Kommissionen. Ganske vist har Rådet et sekretariat, men det er lille, mere et stabsorgan end en administration å la EF-Kommissionens.

Forsøg på en positiv beskrivelse af Rådet må naturligvis tage sin begyndelse i Traktatens bestemmelser. Ved at læse disse kunne man få det ind-

tryk, at der kun eksisterer ét Råd. Om det forholdt sig så, ville det vel være sammensat af udenrigsministrene. Men det gør det ikke.

Et Råd kan være sammensat af i princippet hvilke som helst ministre, dog ifølge praksis såvidt muligt altid ministre med samme ressortområder i Medlemslandene. Mindst så hyppigt som udenrigsministrene mødes landbrugs- og fiskeriministrene. Derefter følger de øvrige ressortområder (blandt hvilke det nok er undervisnings- og/eller kulturministrene, som indtil videre tilbringer færrest dage i Rådsmøder). I princippet påhviler der udenrigsministrenes Råd en koordinerende funktion, en funktion som dette dog ikke har varetaget i fuldt tilstrækkeligt omfang, i hvert fald hvis man skal tro *De tre vise Mænds* rapport, der kritiserede varetagelsen af koordinatorrollen.[2)]

Til en identifikation af Rådet hører imidlertid også en beskrivelse af Rådets opgaver:

8.3.2 Rådets opgaver og deres afvikling: et signalement

Rådet omtales i Traktaten førend Kommissionen. Fremfor alt er Rådet i dag EF's centrale beslutningstagende institution. Her vedtages EF's politikker, og de grundlæggende retsakter, der er nødvendige for at iværksætte dem, udstedes. Denne hovedregel brydes kun f s v a EKSF; jfr ovenfor.

Rådets materielle lovgivningskompetence er vidtrækkende. Det skyldes ikke blot, at de fleste konkrete kompetenceregler oftest er vagt og ubestemt udformede, hvilket klart øger graden af Rådets skøn over, hvad der aktuelt skal lovgives om og med hvilket indhold. Men art 235 bemyndiger desuden Rådet til at fylde eventuelle huller i sine kompetencer ud, såfremt dette skønnes at være nødvendigt for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål indenfor Fællesskabets rammer.

Fordi Rådet er en europæisk institution, har det pligt til indenfor rammerne af sine beføjelser at realisere Fællesskabets opgaver og mål. Hvordan dette skal ske, afgør Rådet ikke alene, men i en politisk vekselvirkningsproces, hvori også Kommissionen - som forslagsstiller - og andre institutioner deltager. Andre institutionelle forbindelseslinier sikrer Traktaten ved forskrifter om, at Rådet normalt ikke kan træffe sine beslutninger uden efter at have indhentet høringsudtalelser fra Parlamentet og/eller Det økonomiske og sociale Udvalg. Om en pligt til høring består i det enkelte tilfælde, beror på, hvad de enkelte kompetencegivende artikler foreskriver derom.

Er høringerne således p d e s obligatoriske, er høringssvarene p d a s ikke bindende for Rådet. Blandt andet af denne grund kunne det forekomme i praksis, navnlig hvor en sag var af hastende karakter, at Rådet tog lem-

fældigt på efterlevelsen af høringsforskrifterne. Ikke sjældent kunne man høre medlemmer af Europa-Parlamentet klage over, at dets udtalelser ikke blev taget lige alvorligt af alle kredse i Rådet. Parlamentets egne, sene arbejdsgange har dog i mange år haft deres del af ansvaret for disse forhold. Med mellemrum handlede Rådet sågar uden at have afventet ankomsten af et svar fra EP. Spørgsmålet om de retlige virkninger af mangelfulde høringer trængte til en afklaring. Det faldt i Domstolens lod at foretage denne afklaring.

Anledningen var Rådets hastevedtagelse sidst på foråret 1979 af en ny isoglukose-forordning. En nyregulering var påkrævet, fordi Domstolen havde erklæret den gældende isoglukose-forordning for ugyldig, fordi den indebar en krænkelse af lighedsprincippet.[3] Rådets hastværk skyldtes, at et sammenbrud på sukkermarkedet truede, såfremt der ikke blev indført regler, der kunne begrænse isoglukose-produktionen. I denne situation vedtog Rådet den ny forordning uden at have modtaget Europa-Parlamentets høringsudtalelse. Ifølge Rådets egen opfattelse havde det dog ventet på den en rimelig tid. Rådet erkendte p d a s, at det ikke havde anmodet Europa-Parlamentet om at hastebehandle sagen.

I sin dom, der blev afsagt i en annulationssag anlagt af en række isoglukoseproducenter, udtalte EF-Domstolen, at forskrifterne om høring af Parlamentet afspejler Traktatens fundamentale krav om, at styreformen i EF skal være demokratisk. En retsakt, der var udstedt uden en korrekt overholdelse af forskrifterne om høring af EP, kunne derfor ikke være gyldig. Da Rådet ikke på passende måde havde bestræbt sig på at komme til kundskab om Europaparlamentets opfattelse, førend det vedtog isoglukoseforordningen, annullerede Domstolen denne.[4]

Høringsprocedurerne tilfører oftest Rådet pro-integrationistiske politiske impulser. Væsentlige politiske impulser modtager Rådet dog tillige fra sine egne medlemmer, det vil sige repræsentanterne for Medlemsstaternes regeringer. Dette input søger i højere grad at balancere centrifugale og centripetale tendenser i de vesteuropæiske vælgerkorps. Denne legitime stræben beskyldes undertiden for at have slagside, idet Rådets medlemmer, ifølge kritikerne, er tilbøjelige til at varetage store og små særinteresser med en glød, der altfor ofte slører erkendelsen af institutionens europæiske mission. Denne tingenes tilstand muliggøres da også af den såkaldte »veto« regel (der omtales nedenfor 8.5 og i kapitel 15).

8.3.3 COREPER

De nationale interesser ville ikke kunne sætte sig så mærkbare spor på takten i og resultaterne af EF-samarbejdet – undertiden forekommer EF-syste-

met ligefrem i kortere eller længere tid at være blevet gjort skakmat - hvis ministrene i Rådet udgjorde den eneste indgangsvinkel for lokal indflydelse.

Den akse, hvorom megen betydelig inflydelse drejer, udgøres da ej heller af ministrene i Rådet, men af embedsmænd dels fra de nationale administrationer direkte dels fra hjælpeorganet COREPER, hvis mødeaktivitet er mangefold tættere end Rådets (se også nedenfor om Det europæiske Råd).

COREPER er forkortelsen for *Comité des Représentants Permanents,* det vil sige udvalget bestående af Medlemsstaternes permanente repræsentanter ved EF's institutioner. I dette udvalg forberedes Rådets arbejde, idet COREPER blandt andet tilrettelægger Rådets dagsorden på grundlag af de forhandlinger og diskussioner, der foregår i COREPER selv samt i arbejdsgrupper nedsat under dette udvalg.

Ved tilrettelæggelsen af Rådets dagsorden foretager COREPER en opdeling i A og B punkter. Til A-kategorien hører sager, hvorom der er opnået enighed i COREPER eller på et tidligere Rådsmøde. Disse punkter vedtages af Rådet uden diskussion. B-punkterne kræver derimod egentlig behandling i Rådet. Kan enighed om et forslag ikke opnås her eller kompromis indgås om at løse flere problemer i en »pakke-løsning«, sender Rådet sagen/sagerne tilbage til COREPER.

Også COREPER har mere end et hoved. Mængden af arbejde har over årene ledt COREPER til at operere i to afdelinger, i en COREPER I og en COREPER II. Det lyder paradoksalt, at cheferne for de faste repræsentanter mødes i COREPER II, mens COREPER I er mødestedet for deres næstkommanderende.

Arbejdsfordelingen mellem de to afdelinger er i det væsentlige horisontal: de eksterne relationer og de politisk vigtigste sager henhører under II's kompetence, mens I hovedsageligt tager sig af de interne EF-relationer.

Ej heller COREPER I og II har imidlertid arbejdstid nok til at behandle alle de sager, Rådet anmoder udvalget om sagkyndig bistand i. Det har ført til dannelsen af en del underudvalg, ekspertkomitéer osv. I disse mødes ensartet sagkyndige medarbejdere fra de nationale administrationer, som enten kommer flyvende til møderne eller, hvad der er det hyppigste, er permanent tilforordnede de faste repræsentationer i Bruxelles.

På Den danske Repræsentation arbejder under ledelse af en chef fra udenrigsministeriet rundt regnet tres akademiske sagsbehandlere (ultimo 1984). Heraf kommer en hel del fra udenrigsministeriet, men størsteparten er karriereembedsmænd fra diverse ressortministerier i Danmark, der for en flerårig periode anordnes arbejdssted i Bruxelles. EF-Kommissionen har ret til at deltage i al mødeaktivitet i og under COREPER.

8.4 Det europæiske Råd og EPS

(1) Det europæiske Råd

Det tog stats- og regeringscheferne flere årtier at forme sig en »institutionaliseret« EF-rolle.

Først i december 1974 besluttede stats- og regeringscheferne på fransk initiativ sig for at regularisere deres samarbejde og de vedtog, at det herefter skulle finde sted under titlen: Det europæiske Råd. Dette mødes tre gange om året og derudover, hvor der findes at foreligge et særligt, uopsætteligt behov for yderligere konsultationer på højeste politiske plan.

Før den tid fandt der enkelte, få møder sted imellem dem i løbet af 1960erne, som dog ikke gav anledning til »historiske« vedtagelser. Stats- og regeringschefmødet i Haag i 1969 udgør undtagelsen. Det kom på afgørende måde til at præge de vesteuropæiske integrationsbestræbelser i løbet af 1970erne og 80erne *ved* at give grønt lys for optagelsesforhandlinger med Danmark, Norge, Irland og UK, og *ved* at lancere et udenrigspolitisk samarbejde udenfor Traktaternes regi (EPS).

Men endnu i de første år af 1970erne praktiserede de politiske ledere en *ad hoc* topmøde-mødeform. Det gjorde de til trods for, at de på deres dagsordner havde så afgørende problemstillinger som (1) »slange«-samarbejdet i forskellige former, (2) dannelsen af en økonomisk-monetær union, (3) formuleringen af den europæiske identitet og (4) dannelsen inden 1980 af en europæiske Union (og så videre).

Det er en forkert opfattelse, at Det europæiske Råd ikke kan optræde i rollen som ministerråd. Denne opfattelse er navnlig uforenelig med princippet om, at der ikke er kvalitetsforskel på ministerråd (jfr det ovenfor 8.3.1 anførte). Heraf følger navnlig, at Det europæiske Råd kan anvende EF-traktaternes bemyndigelser til at træffe bindende beslutninger, når det handler indenfor Traktaternes rammer.[5)] Herindenfor kan det dog i stedet vælge at gå frem ved hjælp af henstillinger, som det retter til EF's institutioner, der derefter forventes at tage adækvate udførelsesskridt med hjemmel i Traktaterne.

(2) EPS

Bortset fra sager, som sagligt dækkes af EF-traktaterne, behandler Det europæiske Råd en lang række andre problemstillinger. Det vigtigste ikkekommunitære samarbejde er det såkaldte Europæiske politiske Samarbejde (EPS), der er et rent udenrigspolitisk samarbejde. Rene forsvarsspørgsmål anses dog for at være et eksklusivt NATO-anliggende; dog således at Det europæiske Råd og EPS antages at kunne behandle visse »vigtige udenrigspolitiske spørgsmål, der har forbindelse med eller betydning for de po-

litiske aspekter af sikkerhed.« Denne formulering er taget fra den såkaldte London-rapport af 13. oktober 1981. I tilslutning hertil siges det i den såkaldte Stuttgarterklæring (fra Det europæiske Råds møde i juni 1983), at EPS også er ansvarlig for »koordinationen af Medlemsstaternes holdning til de politiske og økonomiske aspekter af sikkerhed.« Disse problemkredse omhandles bl.a. i den såkaldte Dyvig-rapport (1984).

For den danske EF-debat er det en afgørende forskel mellem EPS og EØF, at landet deltager i EPS med hjemmel i Grundlovens § 19 (hvorefter regeringen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender). Ved brug af Grundlovens § 20 overdrog Danmark derimod i nærmere begrænset omfang beføjelser til EF, som EF selv gør brug af.

Som årene er gået, har EPS antaget mere og mere institutionaliserede former. Blandt samarbejdets mere succesrige aktioner kan man til illustration nævne koordineringen af EF-landenes deltagelse i Helsinki-konferencen om Sikkerhed og Samarbejde i Europa og af de opfølgende konferencer.

Navnlig på fransk initiativ opretholdtes tidligere et system med vandtætte skodder mellem det ikke-traktatsfæstede (politiske) samarbejde og det økonomisk-politiske EF-samarbejde. For eksempel mødtes under det første danske formandsskab (1973) EF-landenes udenrigsministre således i EPS-sammenhæng under udenrigsminister K.B. Andersens ledelse i København om formiddagen mens de, efter en flyvetur til Bruxelles, kunne træde sammen i Udenrigsministerrådet under Ivar Nørgaards formandsskab.

Formerne er senere slappedes noget. Det skyldes først og fremmest, at mange sager tydeligvis frembyder såvel udenrigspolitiske som økonomisk-politiske spekter. At behandle de to i forskellige fora vil ofte vise sig at være til skade for sagernes fornuftige og ordentlige oplysning og behandling. I erkendelse heraf har man i øvrigt taget det supplerende, afslappende skridt at tillade EF-Kommissionen at være repræsenteret under EPS-møderne. Optøningsprocessen tog sin begyndelse omkring årsskiftet 1974/75.

Sammenfattende kan man formentlig sige, at det i langt højere grad er det institutionelt forankrede samarbejde, hvis form og indhold har måttet tilpasse sig EPS's politisk-diplomatiske tankegange og adfærdsmønstre end omvendt.

Luxembourg-»forligets« kernebegreb: den *vitale* Medlemsstatsinteresse, gjorde sit til, at denne omstillingsproces ikke voldte større vanskeligheder i Rådsregi. Den øgede vægt af det interguvernementale element i EF-samarbejdet måtte dog nødvendigvis ske på bekostning ikke mindst af EF-Kommissionens indflydelse på indhold og retning af integrationsforløbet. Herom handler det afsnit, der nu følger.

8.5 Kommissionens relative uafhængighed

8.5.1 Forholdet til Rådet efter Luxembourg-forliget

Visse aspekter af Kommissionens uafhængighed af Medlemsstaternes regeringer er omhandlet i afsnittene 8.2.2 og 8.2.3 ovenfor. Dér blev det antydet, at sammensætningen af de persongrupper, der udøver den afgørende indflydelse på Kommissionens politikker, kunne have været foretaget på måder, der ville sikre en større uafhængighed, uden at man derved ville anbringe policy-magerne i EF-Kommissionen i elfenbenstårn. I det følgende skal jeg fremdrage nogle momenter, der tilsammen og sammen med personsammensætningen virker i retning af at øge Kommissionens afhængighed af Medlemsstaternes regeringer og deres individuelle politiske prioriteringer.

Et vigtigt moment er beskyttelsen af, hvad man har kaldt Medlemsstaternes »vitale« interesser. Beskyttelsen af den »vitale« interesse står centralt i debatten omkring Rådets beslutningsmæssige ineffektivitet. Begrebet »den vitale interesse« fæstnedes til papiret i det såkaldte *Luxembourg-forlig.*

Dette »forlig« var, i hvert fald dengang da det blev indgået, næppe mere end en gentleman-agreement om at vende tilbage til arbejdet i Rådet, alt mens man erkendte, at det ikke var lykkedes at bygge bro over de forskelle, der skilte opfattelserne i den franske delegation fra de ledende synspunkter i de øvrige Medlemslande. Hvad var det, der skete fra foråret 1965 til januar 1966?

Under lederskab af tyskeren *Walter Hallstein* fremlagde EF-Kommissionen i løbet af foråret 1965 en række forslag til Rådsvedtagelser.[6] Disse indeholdt bl a følgende elementer: (1) forslag om snarlig overgang til finansiering af EF ved såkaldte egne midler (ressources propres). Disse skulle ifølge forslaget udskrives i så rigelige mængder, at der udover til dækning af behovene som følge af igangværende aktiviteter ville være store summer, som kunne sættes ind på virkeliggørelsen af andre, uspecificerede formål. De største skeptikere mistænkte muligvis endog Kommissionen for at have planer om at ville bruge pengene til at finansiere tiltag udenfor Traktaternes rammer; (2) forslag til fælles landbrugsordninger for en række produkter, der var af vital betydning for flere Medlemslande; (3) forslag om direkte valg af Europaparlamentet.

Det må have stået Hallstein-Kommissionen klart, at forslagene på landbrugsområdet ikke tilgodeså franske landbrugsinteresser, og at modtagelsen af forslagspakken derfor, i hvert fald af denne grund, ikke kunne påregne at blive varm i de Gaulle's Paris. Alligevel kom det tilsyneladende

en del bag på de fleste iagttagere, at den franske regering reagerede så kvalificeret uforsonligt, som den rent faktisk gjorde. Allerede under de første forhandlingsrunder om forslagspakken truede den nemlig med at lade sin plads i Rådet stå tom, hvis landbrugsordningerne ikke blev skræddersyede efter franske ønsker og behov - og hvis franske synspunkter i øvrigt ikke blev tilgodeset på en række punkter. Da de øvrige fem regeringer ikke var villige til straks at bøje af, indledte Frankrig det, som senere er blevet kendt som »Den tomme stols politik«: fra juni 1965 udeblev man fra alle møder i Rådet. Dette skridt blokerede i hvert fald af politiske grunde for vedtagelsen af enhver form for vigtige beslutninger i Rådet.

Krisen varede ved i lidt over et halvt år. Den endte i slutningen af januar 1966 med indgåelsen af det ovenomtalte »forlig« fra Luxembourg.

Det har længe været almindeligt antaget, at forslagspakken fra 1965 af den franske regering blot blev benyttet som et påskud til at fremprovokere en krise, der var ønsket af andre og mere fundamentale årsager. Indholdet af Luxembourg-forliget bestyrker denne opfattelse, idet dette handler om (1) overgangen til flertalsvedtagelser efter udløbet af anden etape af overgangsperioden (31. december 1969). Pr. denne dato forudså Traktaten, at Rådet på afgørende politik-områder skulle tage disse regler i brug; og (2) EF-Kommissionens forhold til den offentlige mening, det vil i videste forstand sige Europas vælgere.

Hvad første punkt angår, erklærede den franske regering, at såfremt et lands vitale interesser står på spil i en eller anden sag, må og skal Rådsmedlemmerne fortsætte forhandlingerne indtil de i enighed kan vedtage en retsakt eller formulere en politik. De øvrige fem regeringer udtalte, at man selvsagt skulle strække sig videst muligt, når et lands vitale interesser stod på spil, men at forhandlingerne alligevel ikke kunne fortsætte uendeligt. Efter en tids forhandlinger skulle flertalsafstemningsreglerne tages i brug som foreskrevet. Herud af voksede, hvad der senere er blevet kendt som »veto«-reglen.

I praksis fik de franske idéer overtaget. Flertalsafstemningsreglerne blev i almindelighed ikke anvendt efter deres ord og bogstav. Hertil bør dog straks føjes, at beslutning ved flertalsafgørelse regelmæssigt tages i forbindelse med vedtagelserne om, hvorledes EF's »egne midler« skal anvendes (budgettet).

Denne tingenes tilstand kom på afgørende måde til at præge opfattelserne, som formedes under den første udvidelsesrunde, som endte med, at Danmark, Irland og UK blev medlemmer af EF. Såvel UK som Danmark - men ikke mindst Danmark - lagde i forbindelse med optagelsesforhandlingerne overordentlig stor vægt på, hvad man herhjemme forud for folke-

afstemningen i 1972 vænnede sig til at kalde veto-retten. Disse landes insisteren på eksistensen af en egentlig veto-ret har, om ikke andet, holdt kadencen i Rådets beslutningstagen på et lavt niveau siden da.

I dag, et kvart sekel efter EØF's start, arbejdes der fra mange sider på at begrænse enighedsprincippet i Rådet. Forslag herom er fremkommet bl.a. i Europaparlamentets *Spinelli*-udkast til en ny unionstraktat; ligesom også det såkaldte *Dooge*-udvalg (eller *Spaak* II udvalg) placerer en begrænsning centralt i deres forslag til nye impetus i EF's integrationsforløb. Men også den højtidelige erklæring fra Stuttgart, hvori *Genscher* og *Colombo*'s planer om et mere effektivt arbejdende og integrerende EF mundede ud, bør nævnes i denne forbindelse. Sidst, men ikke mindst, behandler den d. 9. september 1985 indkaldte regeringskonference en række forslag om hel eller delvis genoplivning af Traktatens flertalsafstemningsregler.

Har veto-praksis nogensinde antaget karakter af en retsregel? Blev veto-praksis f eks kutymemæssigt anerkendt som en del af gældende EF-ret? Svaret kan utvetydigt gives benægtende. Adskillige regeringer har nemlig i tidens løb klart tilkendegivet, at de har efterlevet veto-praksis *ikke* udfra en følelse af retligt forpligtelse men udfra politiske konveniens-vurderinger.

Veto-problemer har aldrig været forelagt for EF's domstol. Den endelige udlægning af, på hvilket niveau veto-»retten« opererer er derfor ikke kendt. Domstolen vil antagelig i temmelig kortfattede vendinger forkaste ethvert anbringende om, at veto havde noget med gældende ret at skaffe. Om den politiske veto-debat handler kapitel 15 nedenfor.

8.5.2 Kommissionens forhold til den offentlige opinion

Luxembourg-forligets Punkt II har i tidens løb tiltrukket sig mindre opmærksomhed end punktet om den vitale interesse. Dets politiske betydning for forløbet af integrationsprocessen bør dog ikke af den grund undervurderes. Punkt II er ikke mindst væsentligt for forståelsen af EF-Kommissionens rolle i EF-politikken.

Under overskriften »Samarbejdet mellem Rådet og Kommissionen« siges det navnlig herom, at

»For at forbedre og yderligere fremme dette samarbejde på enhvert plan finder Rådet, at der ved samarbejdet bør anvendes følgende praktiske fremgangsmåder, som fastsættes efter fælles overenskomst på grundlag af artikel 162 i EØF-Traktaten, uden at den kompetence og de beføjelser, der er tillagt hver af disse to institutioner, berøres heraf.

1. Det er ønskeligt, at Kommissionen, førend den vedtager et forslag af særlig stor betydning, gennem De faste Repræsentanter tager behørig kontakt med Medlemsstaternes regeringer; denne fremgangsmåde berører ikke Kommissionens initiativer i henhold til Traktaten.

Forslag og alle andre officielle akter, som Kommissionen forelægger Rådet og Medlemsstaterne, vil først kunne offentliggøres, når sidstnævnte formelt er blevet gjort bekendt med disse og er i besiddelse af teksterne. (...)«.

Hallstein-Kommissionen havde rent faktisk i en række tilfælde via pressen appelleret til de erhvervsgrupperinger- og interesser, der ville nyde godt af Kommissionens forslag. Den havde henvendt sig til den offentlige opinion førend eller senest samtidig med, at Rådets medlemmer fik Kommissionens forslag oversendt til behandling. Formålet hermed var ganske åbenbart at forsøge at flytte virksomhedernes og borgernes loyalitet bort fra nationalstaternes regeringer og over på den centrale, fælles myndighed. Kommissionen ville med andre ord sikre sig en offentlig støtte for sine forslag, som ville kunne gøre det vanskeligt for regeringerne i Rådet at modsætte sig gennemførelsen af forslagene.

Det forekommer ret utvivlsomt, at dersom Kommissionens muligheder for at appellere direkte til vælgerne ikke var blevet stækket, kunne integrationsforløbet i EF have antaget et andet forløb. For forkæmpere for uindskrænket national suverænitet, også i EF, blandt hvilke de Gaulle nok fremstår som den mest iøjnefaldende figur, måtte udsigten til en sådan udvikling formentlig uden videre forekomme forkastelig.

8.5.3 Om EF's og navnlig EF-Kommissionens ufuldstændige finansielle og budgetmæssige uafhængighed

Det ville kompensere ikke så lidt for EF's ufuldstændige uafhængighed af Medlemsstaterne på de ovenfor (8.5.1 og 8.5.2) omtalte områder (samarbejdet med Rådet og forholdet til den offentlige opinion), dersom Fællesskabets myndigheder selv kunne beslutte, *hvilke* indtægter, der årligt skulle tilflyde Fællesskabet, *hvorledes* disse skulle opkræves, og *hvorledes* pengene skulle gives ud igen.

Hallstein-Kommissionen arbejdede eksempelvis tydeligvis udfra denne forudsætning (jfr de 8.5.1 omtalte forslag).

Forbilledet herfor var måske ligefrem den amerikanske Forbundsregerings myndighed til at vedtage og til at opkræve nye skatter. Nok blev denne myndighed tilsyneladende ikke givet et særligt imponerende omfang i selve forfatningen. Men USA's føderale Højesteret har altid opretholdt de love, hvorved Kongressen har anvendt Forbundsmyndighedens beskatningsret, selv om anvendelsen formentlig undertiden lå kendeligt udenfor, hvad forfatningens fædre havde forestillet sig. Over årtierne blev konsekvensen heraf, at Forbundsregeringen ved løfte om økonomiske fordele kunne få delstatsregeringerne til i meget vidt omfang at føre politikker, som Forbundsregeringen gav prioritet. Det måtte give anledning til betænkeligheder, når pengemagten anvendtes på samfundsanliggender, som Washington-regeringen ifølge forfatningen ikke havde myndighed til at regulere ved hjælp af love og andre retsakter, såsom f eks socialpolitik, landbrugsstøtte, industriel reorganisation og undervisnings- og raceforhold.

På samme måde viser f eks erfaringerne fra Australien og Canada, hvor forfatningerne utvetydigt tillader forbundsmyndighederne at beslutte om nye skatter og giver centralregeringens skattelove forrang over delstaternes lovgivninger, at »the taxing power« er et magtfuldt middel til at få lokalregeringerne til at gøre, hvad centralregeringen politisk anser for det øn-

skelige. Idag anvendes EFs budget i visse situationer til at fremme politik-formål på grænsen for eller udenfor Traktaternes rammer. Det sker f eks på forskningsområdet. Men EF-penge allokeres også til Den europæiske Fond, der bl a kan støtte kultur.

Det er derimod vanskeligt at argumentere for, at EF på det finans- og budgetmæssige område nyder nogen nævneværdig grad af uafhængighed. Den omstændighed, at EF retligt fik herredømmet over sine egne midler på udgiftssiden må navnlig ikke friste til at antage, at der hermed var blevet skabt en eller anden form for supranational, finansiel og budgetmæssig autonomi. De berørte artikler er art 199 ff EØFT.

EF's evne til at skaffe sig indtægter adskiller sig stadig på væsentlige punkter fra forholdene i USA, Canada og Australien. EF's største bundethed består i, at udgiftsloftet fastsættes af Medlemsstaterne efter aftale og ratifikation heraf i de nationale parlamenter. Indtil for nylig bestod dette loft af summen af told og import- og eksportafgifter og den ene procent af momsprovenuet, der som maksimum kunne tilflyde EF årligt. Indenfor dette maksimale rådighedsbeløb kan EF fortsætte sin udgiftsfordeling ret frit. Det afgørende er imidlertid, at den fælles »regering«, end ikke fik nogen klar ret til at råde over midler, der var tilstrækkelige til fuldt tilfredsstillende at fuldføre dets opgaver. Indtræffer der budgetoverskridelser, må Kommissionen ansøge Rådet om flere penge, selv hvor overskridelserne er en følge af bevægelser på udgiftssiden, som var uforudseelige, da budgettet blev lagt. Medvirkende til en ubehagelig usikkerhed er især de ofte stærkt fluktuerende priser på landbrugsvarer på verdensmarkedet, som via landbrugsordningerne har en direkte refleksvirkning på Fællesskabets udgifter. Men også ting så uforudsigelige som størrelsen af næste års høst er faktorer af afgørende betydning for, om et EF-budget holder. Kommissionen bliver derfor ofte nødt til at anmode Rådet om tillægsbevillinger. Det gik endda, sålænge der var egne midler nok indenfor loftet, men det er en velkendt sag, at EF's udgifter i løbet af de første år af 1980erne hyppigere og hyppigere nærmede sig dette loft faretruende. Blev loftet ikke hævet, ville en overskridelse føre til betalingsstandsning.

Skønt bevillingsproceduren i hvert fald i formen er et rent intra-kommunitært anliggende, har man fra forskellig side anset det for at være politisk og administrativt udholdbart (samt ikke så lidt ydmygende) for EF-Kommissionen, at denne gang på gang skulle bede Rådet om flere midler. Denne vurdering gælder såvel i tilfælde hvor truslen om betalingsstandsning er overhængende som hvor der endnu er egne midler at bruge af. Det centrale for denne vurdering er, at bevillingsproceduren reelt ofte fik en bismag af, at Rådet skulle overføre flere nationale midler til EF-budgettet. Denne synsmåde næredes fra forskellig side i Rådet. Selvom den formelt set ikke

er korrekt, er der det reelle i den, at de ekstra midler – såfremt de ikke skulle anvendes af EF – ville have kunnet være anvendt til at fylde huller i de nationale budgetter.

Ren overførsel af nationale midler ville der derimod blive tale om – og blev der tale om – da EF-udgifterne i 1984 kom til at andrage et støre beløb end de til rådighed stående egne midler tilsammen. Da måtte Medlemsstaterne træde sammen for at forstrække EF med det nødvendige. På mellemlangt sigt måtte de desuden søge at blive enige om at forhøje EF's maksimale andel af momsen. Det blev til en stigning fra én procent til 1,4 procent; og derefter til 1,8 procent hvis behov skulle vise sig. Inden denne forhøjelse træder i kraft, skal den dog som sagt ratificeres af de ti landes parlamenter.

Selv om alle ti skrev under på aftalen om at forhøje momsandelen, er det vanskeligt at sige, at den beslutningsproces, der førte til aftalen, bar præg af ophøjethed og værdighed endsige af statsmandskab. For EF var den en pinlig understregning af, at de fleste Medlemsstater anser deres egne, nationale budgetbehov for at have en nærmest ubetinget forrang fremfor finansieringen af fælleseuropæiske tiltag. Den engelske (men også andre) regeringers krav og forhandlingsstil bidrog til at lade denne understregning ske med rødt. Kommer ratifikationerne i havn, vil der i nogle få år være plads indenfor den maksimale ramme til, at EF's budget kan udvikle sig. Eksisterer der således, alt taget i betragtning, større reel kommunitær autonomi på udgiftssiden end på indtægtssiden, er der dog også på udgiftssiden et tiltagende dække af mørke skyer.

En af skyerne formes af princippet om »just return« eller »juste retour«. Dette går ud på, at der skal være en i hvert fald gennemsnitlig balance mellem en stats økonomiske tilsvar til den fælles kasse, og hvad den i sidste ende økonomisk får ud af EF's politikker og programmer.

I modsætning hertil blev det i hvert fald i EF's første glansår anset for at være dårlig tone at regne ud, hvor meget hver enkelt Medlemsstat fik ud i kroner og ører af sit medlemsskab. Helt uacceptabelt blev det anset at drage sammenligninger mellem indskud og tilbageførte midler. På et tidspunkt lancerede den engelske regering imidlertid med styrke princippet om *just return*.

Samme regering slog ydermere med betydeligt held til lyd for, at der eksisterer en »retfærdighedsrelation« mellem en Medlemsstats *per capita* indkomst og dens bidrag til den fælles kasse. Englænderne forstod selv dette således, at en »fattig« Medlemsstat (læs: som UK) – uanset hvad der måtte følge af en rigtig anvendelse af EF-reglerne – ikke kunne ende med at være en objektivt, relativt større bidragsyder end såkaldte »rige« Medlemsstater.

UK gik vidt i sit forsvar af denne tankegang. For eksempel forsvarede landet i 1976 sin vægring ved at devaluere det »grønne« pund parallelt med devalueringen af pundets internationale værdi (der dalede stærkt) med, at siden virkningerne af landets EF-medlemsskab (angiveligt) i en række andre økonomiske henseender var så unfair overfor britiske interesser, var det kun rimeligt at hente nogle økonomiske fordele tilbage via reglerne om monetære udligningsbeløb.

Herved overså briterne muligvis med vilje, at de monetære udligningsbeløb i sig selv udgør en anomali. De blev nemlig kun indført for at redde landbrugsordningerne fra ruin, da EF-landenes valutaer i begyndelsen af 1970erne begyndte at stige og falde kraftigt i værdi i forhold til hinanden. Ifølge reglerne om monetære udligningsbeløb skulle (skal) der imidlertid betales penge til Medlemsstater, hvis valutaer internationalt devaluerer, alt mens den grønne valuta ikke devalueres eller blot ikke helt så meget som den internationale værdi.[7)]

Det bevægede tilsyneladende ikke det britiske standpunkt, at der var tale om en helt uforudseelig indtægtskilde for UK – og udgiftskilde for EF. Det kan imidlertid ikke nægtes, at andre Medlemsstater, måske inspireret af UK's eksempel, fik smag for at fremføre tilsvarende argumenter imod slutningen af 1970erne og i løbet af de første år af 1980erne.

For en fuldstændigheds skyld bør det tilføjes, at såvel teori som praksis om mere modne eksperimenter med føderalisme og/eller føderal samfundsdannelse klart viser, at den centrale regerings finansielle myndighed forfatningsmæssigt gøres komplet *med* rådighed over den internationale værdi af den fælles mønt, *med* tilstedeværelsen af en central bank under centralregeringens indflydelse, og *med* ret til at føre økonomisk politik i videste forstand. Ingen af delene genfindes i EF-sammenhæng.

8.6 EP – Fra indflydelsessvagt forum til politisk institution

8.6.1 EP's direkte valg

Den første halvdel af 1970erne blev ikke blot vidne til at Medlemsstaterne tydeligere markede de interguvernementale aspekter af EF-samarbejdet. De gav tillige udtryk for deres fælles stræben mod europæisk union (jfr lige ovenfor). Sidst men ikke mindst tog de spørgsmålet om valg af medlemmerne af Europaparlamentet ved direkte (hemmelige og almindelige) valg op til fornyet overvejelse. De gjorde – i modsætning til ti år tidligere – denne gang noget ved det. Blot med reservationer, der senere blev forladt, fra UK og Danmark, vedtog Det europæiske Råd nemlig på sit møde i Paris i december 1974 snarest at indføre direkte valg.

Et direkte valg af medlemmerne af EP ville repræsentere en radikal nydannelse sammenlignet med, at medlemmerne af Europaparlamentet førhen udpegedes af de nationale parlamenter. En anden fornyelse bestod i, at antallet af pladser i Europaparlamentet blev sat drastisk op (til 410 medlemmer). Ved Grækenlands indmeldelse oprettedes yderligere fireogtyve pladser. Enogfirs er valgt i Frankrig og lige så mange i Forbundsrepublikken Vesttyskland, i UK og i Italien. Luxembourg har seks medlemmer af Europaparlamentet, Danmark seksten, Irland femten, Belgien, Grækenland og Holland hver fireogtyve. Valgordningerne er endnu nationalt bestemte.

8.6.2 Europaparlamentets opgaver

Hvad er Europaparlamentet imidlertid idag? Bortset fra at være en forsamling bestående af 434 medlemmer, der er valgt ved direkte valg? Har disse, der repræsenterer et bredt spektrum af politiske, hovedsagelig dog proeuropæiske, observanser magt til at påvirke udviklingen sådan som de har agt? Megen magt har Europarlamentet p t ikke. Den vigtigste kilde til indflydelse er formentlig stadig kvaliteten af de debatter, Europaparlementet fører, og af de politikker, Europaparlamentet rekommanderer.

(1) Budgetkompetencen

I vægtskålen på Europaparlamentets side er der dog et yderligere vægtigt lod. Det er magten til at vedtage EF's budget; det vil sige til at forkaste det budgetforslag, som Rådet fremsender til Europaparlamentets godkendelse cirka en måneds tid før jul hver år.[8)]

Inden Europaparlamentet på denne måde får budgettet forelagt, har Kommissionen først udarbejdet et allerførste forslag. Dette er i anden fase af budgetbehandlingen blevet forhandlet i flere tempi mellem hovedaktørerne (Rådet og Europaparlamentet). Kommissionen er dog også indblandet i budgetproceduren i den fase. Til slut får Europaparlamentet så budgetforslaget forelagt til godkendelse eller forkastelse.

Europaparlamentet har forkastet budgettet to gange (december 1979 og 1984)

(2) Mistillidsvotum til Kommissionen [9)]

(3) Interpellationsretten

For det tredje er EP-medlemmernes spørgsmålsret (med adresse til Råd og Kommission) et vigtigt middel til at påvirke udviklingen.

(4) Høringsudtalelserne
I samme åndedrag skal man for det fjerde nævne, at det i høj grad er op til Europaparlamentet, hvor dygtigt det og dets medlemmer udnytter Europaparlamentets traktatfæstede ret til at blive hørt over en stor og vigtig del af de forslag til retsakter m m, som Kommissionen fremsætter for Rådet. Som ovenfor omtalt er Domstolen endog kommet Europaparlamentet til undsætning ved at erklære, at høringsforskriften er en demokratisk garanti, der gælder med forfatningskraft. Giver Rådet ikke i praksis i det enkelte tilfælde denne ret eller garanti et reelt indhold, vil Domstolen om nødvendigt annullere den udstedte retsakt.[10)]

8.6.3 Ny magt til EP?

Beslutningen om at overgå til direkte valg af medlemmer af Europaparlamentet var på den ene side en temmelig forsinket opfyldelse af løfteparagraffen i EØF 138 om direkte valg. På den anden side fremstod vedtagelsen utvivlsomt også på det tidspunkt den blev taget, som et meget beslutsomt udtryk for politisk vilje til at fremme den supranationale side af integrationsprocessen i EF. Fra at have været mest ældre nationale politikeres indflydelsessvage debatforum, skulle Det europæiske Parlament i fremtiden »være forbundet med skabelsen af europæisk enhed«.[11)]

Det samme stats- og regeringschefsmøde gav tillige den belgiske statsminister *Leo Tindemans* i opdrag inden udgangen af 1975 at udarbejde en rapport til sine mandatgivere, i hvilken han skulle tegne omridsene af en europæisk union, som man kunne enes om.

Kritiske iagttagere har antydet, at al denne proeuropæisme kun var facademaleri. Man har sagt, at mødedeltagerne ikke selv for alvor troede på eller regnede med, at afgørelserne ville føre til noget som helst, hvorfor man naturligvis roligt kunne gå ind såvel for direkte Europaparlaments-valg, for en politisk union og for et fælleseuropæisk pas; alt mens man – *hvor tingene virkelig betød noget* – forskansede sig stadig dybere bag interguvernementale samarbejdsmønstre – og positioner. Hvad end beslutningstagerne forestillede sig i 1974/75, viste i hvert fald beslutningen om overgang til direkte valg af Europaparlamentets medlemmer sig at blive startskuddet til væsentlige nye og centripetale udviklinger og krav om udviklinger af EF-samarbejdet.

Det nye momentum har klar sammenhæng med, at det direkte valg forlener medlemmerne af Europaparlamentet med en politisk legitimitet, der førhen åbenbart manglede. Efter at det andet direkte valg er afviklet (juni 1984) står Europaparlamentet, kort fortalt, for krav om (1) at en ny institutionel balance skal skabes, som øger Eurapaparlamentets indflydelse; (2)

at en Europæisk Union skabes ved hjælp især af en styrkelse af parlamentarisk demokrati på supranationalt niveau; (3) at skridt tages til at gøre Rådet mere direkte ansvarligt for sine handlinger og undladelser overfor EF's folkevalgte forsamling; (4) at også EF-Kommissionens parlamentariske ansvar skal gøres reelt; (5) at EP selv skal have mere magt, navnlig reel lovgivende magt, der vil give det større indflydelse på indholdet og arten af de sager, EF tager op; og (6) at EF skal have afgørende mere magt over såvel EF's indtægter som udgifter.

Om dette ambitiøse program nogensinde bliver virkelighed, ved ingen i dag. Ikke mindst Danmark synes p t (efterår 1985) at være besluttet på, at alt på dette punkt skal være, som det var. Der er andre kræfter, der tilsyneladende er ligeså fast besluttet på at skabe udvikling i retning af mere og tættere og dybere økonomisk, social og politisk integration.

8.6.4 Domstolen og EP

I to domme har EF-Domstolen vist, at den anser sig for beføjet til at kontrollere lovligheden af EP's vedtagelser og til, om fornødent, at annullere disse. Begge sagerne var anlagt af Luxembourg imod Parlamentet.

Bag problemet lå, at institutionernes sæde(r) ifølge art 216 (EØFT) kun er midlertidige i Luxembourg, Bruxelles o s v. Navnlig EP har følt, at dets hjemsted i Luxembourg rejser en række problemer, som MEP'erne helst ville være foruden. Disse hænger sammen med, at EP skal holde plenarforsamlinger i Strasbourg og i Luxembourg; og at de fleste af gruppemøderne m m finder sted i Bruxelles. Rejsevejene til Strasbourg og Bruxelles er rimeligt gode modsat Luxembourg. Det gør det lettere at mødes i de to første byer, svært i den sidste. Et større problem er det imidlertid, at EP's sekretariat tilbringer en stor del af året med at rejse med maskiner, papirer m m mellem hovedsædet for sekretariatet, Luxembourg, og de steder, hvor møderne rent faktisk afholdes.

På denne baggrund opfordrede EP ved en beslutning af 7. juli 1981 Medlemsstaternes regeringer til at beslutte, hvor institutionernes endelige hjemsted skulle være. EP anså det for nødvendigt at samle arbejdet ét sted. Det vedtog at afholde sine plenarmøder i Strasbourg og de fleste af sine gruppe- og udvalgsmøder i Bruxelles alt mens det udtalte, at man måtte finde en forsvarlig løsning på sekretariatsrejseriet. Under den første sag gjorde Luxembourg gældende, at denne beslutning var ugyldig. Det afviste Domstolen dog.

Da EP imidlertid senere besluttede, at de tjenestegrene der særligt er beskæftiget med plenarmøderne og møderne i grupperne og udvalgene skulle nedsætte sig, hvor møderne faktisk holdes, annullerede Domstolen beslut-

ningen som den anså for at være en beslutning, som det ifølge Traktaterne tilkom et andet kompetent organ at træffe.[12)]

Fodnoter

1) Jfr navnlig nedenfor kap 7, afsnit 8
2) De tre vise mænds rapport er fra oktober 1979 (ikke trykt)
3) Sag 103 og 145/77, *Scholten Honig,* dom af 25. oktober 1978, Saml 1978 s 2037. I denne sag lagde Domstolen til grund, at Rådet havde tilsidesat en almindelig lighedsgrundsætning. Herefter må ensartede situationer ikke behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet. Alt mens håndhævelsen af en sådan grundsætning selvsagt øger de private økonomiske operatørers beskyttelse, kan det ikke nægtes, at princippets anvendelse i høj grad lægger op til, at Domstolen sætter sit skøn over, hvad der er objektivt forsvarligt, over de politiske institutioners
4) Sag 138/79, *Roquette Frères mod Rådet,* dom af 29. oktober 1980, Saml 1980, s 3333
5) Dette er forudsat i Den højtidelige erklæring om den europæiske Union. Se også EPspm 326/79, EFT 1979 C 310/4
6) I Collission in Brussels giver John Newhouse en velskreven fremstilling af alle de herhenhørende problemer (Toqueville Series, Faber and Faber, London, 1967)
7) Jft kap 12, afsnit 4.10 om landbrugspolitik og monetære udligningsbeløb
8) Se art 203 ff (EØFT)
9) Dette spørgsmål er omtalt ovfr kap 5
10) Se fn 4 ovfr og sag 828/79, *Adam*, dom af 4. februar 1982, Saml 1982, 269
11) De kan henvises til Carsten Lehmann Sørensen, Europas Babelstårn, forlaget Politica, Århus, 1984
12) Sag 239/81, *Luxembourg mod EP*, dom af 13. februar 1983, Saml 1983 s 255 og sag 108/83, *samme*, dom af 10. april 1984, Saml 1984, 1945 EP's beslutninger er offentliggjort, EFT 1981, C 234/22, henholdsvis i EFT 1981, C 161/155

Supplerende litteratur

Blumann: Le conseil europeen, Rev. trim.dr.eur. 1976
Etienne Cerexhe: Droit europeen. Les institutions, 1982
EF-Karnov, 2. udgave 1978 samt supplement 1978-1984. Se afsnittene om Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen.

John Fitzmaurice: The European Parliament, 1978
Isi Foighel og K. Hagel-Sørensen, 3. rev. udgave 1985: EF-ret, almindelig del
V. Herman og Lodge: The European Parliament and the European Community, 1978
T.C. Hartley: The Foundations of European Community Law. An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community, 1981
Institutions and Policies of the European Communities. Redigeret af Juliet Lodge, 1983
P.J.G. Kapteyn and P. Verloren van Themaat: Introduction to the Law of the European Communities, 1973
D. Lasok og J.W. Bridge: An Introduction to the Law and Institutions of the European Communities, 1973
Lauwaars: The European Council, 1977, C.M.L.Rev. 25
Jean Victor Louis: Fællesskabets retsorden, 1979
Gert Nicolaysen: Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1979
Emile Noel: Hvordan fungerer det europæiske fællesskabs institutioner?
Tredive års fællesskabsret, Europæiske perspektiver, 1983

KAPITEL 9

Den fjerde institution: Domstolen. Politisk eller ej?

9.1 Indledning. Om domstolskontrol i almindelighed

Dommer Oliver Holmes fra US Supreme Court sagde engang, at han ikke ville nære betænkeligheder, såfremt Forbundshøjesteretten ikke havde hjemmel til at annullere den amerikanske Congress' lovgivningsakter. Derimod ville han mene at unionen var i fare, såfremt Supreme Court ikke kunne tilsidesætte en delstatslov, der er forfatningsstridig.[1)]

Som USA, er også De europæiske Fællesskaber en samfundsdannelse af føderal type. Kernen i føderalismen er, at hidtil fuldt selvstyrende samfund overfører en del af deres højhedsmagt til fælles institutioner, der er selvstyrende inden for rammerne af den overførte magt.[2)] Føderalisme er derfor karakteriseret ved, at magten til at lovgive (forvalte og dømme m m) er opdelt på flere niveauer, det fælles (nye) og de oprindelige, der er underordnede indenfor området af fælles myndighed.[3)]

Inden for hver enkelt selvstyrende enhed finder der dernæst typisk en separation sted af lovgivende, udøvende og dømmende magt.[4)] Denne separation kan dog have højst forskellige udformninger. I EF har separationsprincippet ført til dannelsen af en yderst kompleks regeringsstruktur.[5)] Den dømmende magt er dog alene i EF-Domstolens hænder. Herom handler dette kapitel.

For at EF's komplekse regeringsstruktur kan fungere effektivt, må den sindrige ligevægt imellem institutionernes magtbeføjelser respekteres nøje i praksis; og for at den føderale deling af magten ikke skal flyttes uden efter fælles beslutning, må hverken Medlemsstaterne eller EF ensidigt kunne tiltage sig magt til at regulere sagforhold, der hører under den anden »parts« kompetence (medmindre særlig hjemmel forefindes som for eksempel i art 235).

Der kan i et sådant system let opstå spørgsmål om, hvorvidt en myndighed har lovgivet om noget, det enten tilkommer en anden selvstyrende enhed at træffe bestemmelse om; eller som der ikke kan lovgives om på grund af bestemmelser i det grundlæggende forfatningsdokument (i EF de tre Traktater);[6)] eller der kan være tale om, at en administrativ eller dømmende myndighed har handlet i strid med skrevne eller uskrevne regler, der begrænser dens beføjelser.

Nogle politiske beslutninger truffet tidligt i de to unioners tilblivelseshistorie førte til, at domstolskontrol med lovgivning og forvaltning blev centrale funktioner i bestræbelserne på at holde de forskellige elementer i skak og dermed ligevægten i balance. For EF's vedkommende indgik tanken om at oprette en eller anden form for dømmende myndighed som nævnt allerede i den franske udenrigsminister Robert Schuman's erklæring af 9. maj 1950 vedrørende dannelsen af det supranationale Kul- og Stålfællesskab. Hurtigt under forhandlingerne viste det sig, at en egentlig domstol skulle være vogter af den nye retsorden (EKSFT art 7). Såvel EØF-traktaten - art 4, stk 1 - som Eurotom-traktaten - artikel 3, stk. 1 - instituerer dernæst for deres vedkommende en domstolsorganisation. Som ovenfor nævnt bestemte endelig Tillægskonventionen af 25. marts 1957 vedrørende visse fælles institutioner, at de beføjelser, der ved hver Traktat var tillagt en domstol, skulle udøves af én eneste Domstol. Denne begyndte sit virke i oktober 1958, da Tillægskonventionen trådte i kraft. Siden da er ny- og genudnævnelser af dommere og generaladvokater sket hvert tredie år i oktober måned.

9.2 Generelt om domsmagten i EF

Medens Domstolen ifølge EØFT art 174 utvivlsomt er beføjet til at annullere Rådets og Kommissionens retsakter, herunder lovgivningsakterne (en magt den altså har udstrakt til at gælde EP's retsakter)[7], giver Art 171 den imidlertid kun hjemmel til at konstatere, om en Medlemsstat ved at udstede en bestemt lov eller anden akt har tilsidesat sine forpligtelser ifølge Traktaten.

Er Fællesskabet i fare, fordi Traktaten ikke gav Domstolen magt til at annullere love og andre retsakter, der er udstedt af Medlemsstaterne, og som strider mod Traktaterne? Det spørgsmål skal kort besvares nedenfor.

Dernæst mærkes, at kun Medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner er udrustet med en privilegeret søgsmålsret ved Domstolen. Derimod placerer art 173, stk 2 (ganske som visse nationale forfatninger) den enkelte borger eller erhvervsdrivende, som anser en af EF's almengyldige retsakter for et ulovligt indgreb i sine rettigheder ifølge Traktaterne, i en meget svag position med hensyn til søgsmålsret. For så vidt angår art 177 om præjudicielle spørgsmål omtaler denne bestemmelse ikke engang den borger, som er berørt af sagen. Er der af den grund anledning til at nære bekymring for den transnationale og politiske integration i Fællesskabet? Eller har Domstolen nægtet at acceptere de åbenlyse bånd, som Traktaten lagde på dens magt til at udøve kontrol med Fællesskabets og Medlemsstaternes efterle-

velse af Traktaten? Også disse spørgsmål skal jeg forsøge at besvare nedenfor.

Ved Traktaterne er der tillagt Domstolen visse kompetencer eller beføjelser. Hvis man betragter disse fra de retsundergivnes synspunkt, er eksistensen af Domstolens beføjelser lig med muligheder for at *blive hørt* - indenfor rammerne af kompetencen - af Domstolen under en sag vedrørende klage over en påstået krænkelse af en ret. Traktaternes artikler er med andre ord det grundlag, som gør det muligt for Domstolen at udføre sin opgave. Samtidig afgrænser de rækkevidden af Domstolens magt.

Det kunne friste til at spørge, om der i praksis kan påvises forskelle mellem, hvad der er fastsat i Traktaterne angående dette grundlag og den måde, hvorpå Retten udøver sine beføjelser. Kan man med andre ord finde forskelle mellem den funktion, som traktatfædrene tiltænkte Domstolen og den stilling, som den indtager i det institutionelle balancesystem?
Svaret, der antydes nedenfor, er, at Domstolen ikke i Montesquieu's ånd har underkastet sig de politiske instituioners styrende rolle i udviklingen af Fællesskabet. Den har i reglen ikke accepteret, at de politiske institutioner på visse, ret vide områder kan afgøre, hvilke politikker og retsregler EF havde brug for (eller ikke) på bestemte tidspunkter. Det lige anførte er ikke helt det samme som at hævde, at det ikke er Domstolens prærogativ endeligt at fortolke Traktaterne. Det er snarere et spørgsmål om ja eller nej til *judicial activism*. Dette kan også formuleres som et spørgsmål om, hvorvidt den dømmende magts ansvar for den politiske integrationsproces i Fællesskabet er underordnet Rådets og Kommissionens ansvar i så henseende eller ej. Mere konkret kan man spørge således: Hvad burde være dommernes reaktion, hvis takten i den økonomiske, sociale og politiske integration udviklede sig langsommere end et flertal af dem fandt påkrævet i henhold til Traktatens formålsbestemmelser? Kan eller bør dommerne da sætte deres vilje over den politiske vilje i Ministerrådet? Kan Domstolen overhovedet juridisk »værne om lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af Traktaterne« ved at blåstemple en politisk begrundet nedtrapning af integrationstakten i Fællesskabet? Mere eller mindre præcise svar gives nedenfor på disse spørgsmål.

Sålænge forarbejderne til Traktaten ikke er offentligt tilgængelige, kan man kun gisne om, hvad traktatforfatterne ville med den Domstol, de oprettede. At problemerne omkring Domstolen, dens beføjelser og dens rolle var genstand for livlig diskussion, kan anses for hævet over tvivl. Forskellene i udformningerne af Domstolens beføjelser fra Fællesskab til Fællesskab giver en idé om, at disse ting ikke blev taget for givet.

Besvarelsen af spørgsmålet om, hvad traktatforfatterne forestillede sig,

kan tage sin begyndelse med konstateringen af, at allerede forfatterne af Paris-traktaten pålagde Domstolen »at værne om lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af denne traktat og af gennemførelsesbestemmelserne« (art 31). I det væsentlige enslydende formler blev indføjet i Rom-traktaterne (EØFT art 164 og Euratomt art 136). Bag denne definition af Domstolens mission ligger formentlig følgende fire tankesæt:

For det første stemte det med forfatningstraditionen i de seks lande, der stiftede Fællesskaberne, ikke at udstyre institutioner (læs: Råd og Kommission) med reelle politiske magtbeføjelser til regelfastsættelse uden samtidig at garantere de retsundergivne mod retsbrud ved at indstifte en judiciel kontrol med magtudøvelsen. I samme ånd var det tydeligt, at de europæiske Fællesskaber skulle gøres til retsfællesskaber, selvom der i forhandlingsdelegationerne fandtes fortalere for andre udformninger.[8] Fra karakteren af retsfællesskab er det måske tilladt at slutte, at Domstolen fik til opgave at beskytte mere end blot den positive ret. Den har i hvert fald faktisk udstrakt borgernes og virksomhedernes beskyttelse til at omfatte for eksempel grund- og frihedsrettigheder, der ikke er nedfældet i Traktaten.[9] Den skal værne om både »lov« og »ret«.

For det andet oprettede Traktaterne som omtalt en ligevægt mellem institutionernes indbyrdes beføjelser og mellem Fællesskabets og Medlemsstaternes tiloversblevne beføjelser.

Det er som anført et karakteristisk træk ved føderale samfundsdannelser, at kontrollen med forfatningsmæssigheden ved bestemmelser i selve forfatningen lægges i hænderne på en øverste, føderal, dømmende myndighed. Den modsatte løsning ville være at lade den politiske beslutningsproces bære ansvaret for den endelige fortolkning af forfatningen. Men den har altså også EF definitivt forkastet.

For det tredie var der behov for at sikre en sammenhængende fortolkning af Traktaterne og navnlig af deres bestemmelser om fortløbende økonomisk, social og politisk integration. Også denne funktion henlægger Traktaterne til Fællesskabets dømmende myndighed.

Den benyttede formel antyder formentlig for det fjerde, at ophavsmændene til reglerne om Domstolen satte sig for at udstyre Fællesskabet med en dømmende myndighed med autoritet og effektive virkemidler til sin disposition. Om disse i praksis var stærke nok til at beskytte Fællesskabets institutionelle balance og individernes retspositioner ville dog først vise sig, når oppositionen mod Fællesskabet satte ind fra sådanne politiske og økonomiske kræfter i Medlemsstaterne, der ikke uden at yde modstand ville anerkende det nye juridiske og politiske magtcenters krav på at blive adlydt.

Domstolens anvendelse og fortolkning af Traktaten ville komme til at spille en betydelig rolle for, om Fællesskabet ville opnå den legitimitet, der aftvinger loyalitet. Et forsøg på at lovgive på fællesskabsplan, der ikke kan regne med de retsundergivnes loyalitet, forbliver et tomt postulat. En blot prætention om at udøve magt.

Den amerikanske forfatning bemyndiger udtrykkeligt Supreme Court til at pådømme spørgsmål, om en delstatslovgivning bestemmer noget, der er ulovligt ifølge forbundsforfatningen. Der skulle derimod en forfatningskamp til, førend Supreme Court fik magt til at kontrollere, om kongressen i sine lovgivningsakter overholder forfatningen.

Indtil 1937 blev denne magt derefter benyttet flittigt. Supreme Court holdt sig ofte ikke til spørgsmålet om den juridiske forfatningsmæssighed. Den tog tillige hensyn til, om lovene var i harmoni med ånden i forbundsforfatningen, herunder med dens økonomiske grundrettigheder, som var præget af det 18.-19. århundredes »laissez-faire« kapitalisme. Svarene herpå kom naturligvis ikke sjældent til at afhænge af, hvorledes et flertal af dommerne personligt opfattede denne ånd. I praksis blev det til en omfattende kontrol med kongressens politik, snarere end med dens forfatningsfortolkning. Herved har de føderale domstole, og navnlig Supreme Court, imidlertid vist, at de, stillet overfor et valg mellem at støtte delstaternes eller forbundsregeringens aspirationer efter mere politisk og økonomisk magt og indflydelse, regelmæssigt har kastet deres lod i vægtskålen til fordel for Forbundsregeringen. Det er ovenfor set, at US Supreme Court f eks anerkendte kongressens brug af forfatningens ubestemt afgrænsede *taxing power* til at »købe« sig politisk indflydelse og magt over samfundsanliggender, som ifølge forfatningen er delstatskompetence- og ansvar. [11)]

I Fællesskaberne besluttede man sig for at oprette et domstolsorgan på andre, delvis forskelligartede præmisser. Hertil har man sikkert fundet både inspiration og en lang række konkrete elementer i den franske rettergangsmåde og fransk forfatningsret. EKSFT art 33, 35 og 40 bærer f eks stærkt præg af dette formodede slægtskab. I EØFT art 177 synes bestemmelserne om den præjudicielle procedure derimod nærmest inspireret af tilsvarende procedurer i Italien og i Forbundsrepublikken Tyskland i spørgsmål om retsakters overensstemmelse med forfatningen. [12)]

9.3 Plan for resten af fremstillingen i Kapitel 9

Først behandles de vigtigste regler om dommerne, generaladvokaterne og Rettens organisation i øvrigt (4). I anden række følger en kort beskrivelse af procedureregelerne, og Domstolens domsstil karakteriseres (5). Af pladshensyn foretager fremstillingen vedrørende EF-Domstolens kompetencer et valg, idet den fortrinsvis lægger vægt på at diskutere de direkte søgsmål i art 169-171 om Medlemsstaternes traktatbrud og de præjudicielle søgsmål i henhold til art 177. Reglerne i art 173, 175 og 178 (om annulations-, passivitets- og erstatningssøgsmål i anledning af Fællesskabets retsstridige handlinger) gives derimod en tilbagetrukken plads. Endelig omtales slet ikke reglerne i art 179 (om funktionærsøgsmålene) og ej heller reglerne om den særlige forudgående legalitetskontrol i henhold til EØFT art 228, EuratomT art 103 og EKSFT art 95. Da alt om Domstolen ikke kunne stå på

den plads, der er til rådighed, har jeg valgt fortrinsvis at fremstille Domstolen i et forfatningsretligt perspektiv; se hertil afsnit 6-10 nedenfor.

9.4 Om dommerne, generaladvokaterne og Rettens organisation

Reglerne om Domstolens sammensætning, om betingelser for udnævnelsen af dens medlemmer og om dens kompetence findes i de tre grundlæggende Traktater samt i Protokollerne vedrørende Domstolens Statut. Denne findes i et tillæg til Traktaterne. Heri bestemmes Domstolens organisation, dommernes og generaladvokaternes retsstilling og principperne for proceduren.

Procesmåden er fastsat ved Procesreglementet, som Domstolen med Rådets godkendelse udstedte i 1959. Det blev i 1962 suppleret med et Tillægsreglement, som særligt vedrører retshjælp og fri proces ved Domstolen. Der er flere senere ændringer, den seneste er fra 1979.

Endelig har flere afledte fællesskabsretsakter, navnlig Vedtægten for Fællesskabernes tjenestemænd og Rådets forordning nr. 17 vedrørende iværksættelsen af konkurrencereglerne, tillagt Domstolen fuld dømmende myndighed.

Med udgangen af 1984 består EF-Domstolen af elleve dommere og fem generaladvokater. Hvert Medlemsland »har« i princippet én dommer, selvom der ikke i den skrevne fællesskabsret findes bestemmelser om dommernes nationale tilhørsforhold. Man kunne med andre ord, i teorien i hvert fald, forestille sig Domstolen bemandet med lutter briter eller halvdelen franskmænd og resten amerikanske statsborgere. Den elvte dommer udnævnes på tur efter indstilling fra et »stort« Medlemsland, for tiden Vesttyskland. Hvert »stort« land har endvidere indstillingsretten til et generaladvokatembede. Den femte generaladvokat udnævnes derimod efter indstilling fra et lille land, for tiden Holland. Såvel dommere som generaladvokater udnævnes for seksårige, forlængelige perioder (art 167). Den elvte dommer og den femte generaladvokat har dog kun tre-års mandater.

Hvad er en generaladvokat?

Ifølge Traktaten skal generaladvokaterne yde Domstolen bistand ved varetagelsen af dens opgaver. Bistanden består i praksis først og fremmest i, at generaladvokaten grundigt gennemgår alle sagens problemer. Primære, sekundære og mere fjerntliggende løsningsmodeller bliver herved ofte analyseret, anbefalet eller forkastet. Af største værdi for fællesskabsretten er det, at generaladvokaterne tillige ofte redegør for ældre kommunitær og national retspraksis. Deres retssammenlignende studier af Medlemsstaternes ret er ikke mindre betydningsfulde.

Når dommerne er udnævnt, vælger de for tre år ad gangen en præsident af deres midte (EØFT

art 167, stk 5). Han leder Domstolens arbejde. Blandt en række vigtige judicielle funktioner, der er henlagt til præsidentembedet, kan man nævne beføjelsen til på en parts anmodning at beslutte at udsætte fuldbyrdelsen af retsakter, der er udstedt af Fællesskabets institutioner (jfr Procesreglementet art 83).

I Domstolens første år blev Retten i reglen altid sat af samtlige medlemmer. Afdelingsbehandlingen af funktionærsagerne var den eneste undtagelse. Som sagsmængden er vokset, navnlig siden begyndelsen af 1970erne, er kravene til quorum dog jævnligt blevet reduceret. Sidst blev i slutningen af 1979 gennemført den i dag gældende bestemmelse i Procesreglementet, hvorefter det i praksis er hovedreglen, at en sag afgøres af en af Domstolens tre afdelinger. Plenum-behandlingen er nu en afgørelsesform, der er forbeholdt de vigtige sager.

9.5 Om processen, dens form og indhold, og domsstilen

Procesreglementet består af rundt regnet hundrede forskelige artikler. De fleste er kortfattede. De er også relativt enkle. Skønt bestemmelserne i Procesreglementet må have haft navnlig franske procedureformer som deres umiddelbare forbillede, må man retfærdigvis sige, at retsplejen for Domstolen ikke er overvældende formalistisk. Domstolen voterer og afgør sagerne for lukkede døre. Eventuelle dissenser må ikke offentliggøres.

Hvad sprogregimet angår er det hovedreglen, at hver sag har sit processprog. Dette vælger sagsøgte. I sager mod en Medlemsstat, mod en borger hjemmehørende i en Medlemsstat, samt i præjudicielle spørgsmål er processproget landets officielle sprog. Domstolen kan dog bevilge undtagelser.

Den normale procedure i et direkte søgsmål består af en skriftlig del, der givetvis er den vigtigste. Desuden er der en mundtlig del. Denne er oftest ganske kortvarig. Dens formål er blot at uddybe og fremhæve enkelte momenter fra skriftvekslingen samt at give dommerne lejlighed til mundtlig at stille spørgsmål. Endelig kan der ske bevisførelse. Sagt med andre ord er det reglen, at man meget ofte vinder, respektive taber en sag under skriftvekslingen.

Det sidste led i den mundtlige forhandling består i, at generaladvokaten oplæser sit forslag til afgørelse.

Det er et slående træk ved den måde, hvorpå Domstolen redigerer sine domme, at de faktiske forhold, som måtte være forelagt den i sagen, ganske vist gengives i dommens præmisser[13], men gengivelsen er yderst koncis og begrænset til det strengt nødvendige. Domstolens opmærksomhed synes således koncentreret om den rene jura, om reglerne og disses ordlyd, kontekst og formål. Den har haft en klar tendens til at holde forbindelserne med virkelighedens verden uden for begrundelsen af sine domme.

Hvad dette betyder, kan utvivlsomt bedst belyses ved et par retssammenlignende noter, hvis enkelte bestanddele passende hentes fra henholdsvis dansk og amerikansk forfatningsret.

Man kan faktisk modstille Domstolens tilsyneladende legalisme og begrebsjurisprudens

med USA's Højesterets realisme og værdi- og interesseafvejning, der i praksis er nært sammenknyttede med det fænomen, der kaldes et »*Brandeis-brief*«.[14] Advokat *Brandeis* (deraf begrebet Brandeis-brief) fremlagde første gang sin senere så berømte form for sagsdokumentation i sagen *Muller v Oregon* (1908).[15]

Problemet i denne sag var, at Oregon ved lov havde fastsat en maksimal daglig arbejdstid for kvinder på ti timer. Brandeis argumenterede for, at Oregon ikke herved krænkede kravet om *equal-protection-of-the-laws* i forfatningens 14th Amendment, selvom han erkendte, at en lov, der forskelsbehandler hele grupper eller klasser af ens tilfælde (arbejdsgivere eller kvindelige ansatte) ifølge gældende ret normalt ikke tilbyder *equal protection* og derfor er ugyldig. Dog hævdede han, at når kvinder faktisk levede under fysiske og sociale vilkår, der var forskellige fra mænds, måtte en legal forskelsbehandling *de lege ferenda* være lovlig. Til støtte for at lade den omstridte Oregon-bestemmelse hjemle en særstilling, fremlagde Brandeis en bindstærk dokumentation, som byggede på sociologi, på lægevidenskab, på oplysninger om andre lovgiveres praksis og på udfaldet af opinionsundersøgelser. Han fik Supreme Court med sig! (Denne form for faktum kaldes *socio economic fact* eller *legislative fact*).[16]

Siden da anvendes denne type bevisførelse almindeligt i amerikansk forfatningspraksis. Dets største betydning er dog i sager, hvor en delstats regering ved hjælp af omfattende redegørelser for praktiske forhold, ved statistiske oplysninger, ved andet talmateriale eller ved hjælp af sociologiske, økonomiske, psykologiske, undervisningsmæssige og politologiske analyser o lign søger at godtgøre, at dens lovgivning kræver forfatningsmæssig undtagelsesbehandling, eller ligefrem at den herskende udlægning af forfatningens bestemmelser på et givet område er utidssvarende. Og hvad mere er, siden da har præmisserne til dommene klart afspejlet, såvel hvad et Brandeis-brief er, og hvad dets betydning er for fortolkningen af retsreglerne.

I modsætning hertil undgår Domstolen normalt i begrundelsen af sine domme at inddrage kontroversielle og komplicerede oplysninger om de sociale, økonomiske og politiske forhold i Medlemsstaterne. Dette gælder endog i tilfælde, hvor parterne har fremlagt de nødvendige oplysninger.

Det er til sammenligning om sagsførelsen ved den danske Højesteret rammende blevet sagt, at man vinder en sag på tre ting: faktiske oplysninger, faktiske, oplysninger og faktiske oplysninger.

Sperlingskassesagerne er et eksempel på, at en regering (den danske) i en EF-sag har afgivet et indlæg, der havde karakter af et Brandeis-brief. Man finder ingen gengivelse af nogen del af dette i præmisserne til dommene. Dette viser sig højst i Domstolens bemærkning om, at Det forenede Kongerige ikke havde kunnet føre bevis for, at dets forbud mod det omstridte fiskeri var nødvendige (hvorimod den danske regering havde påvist, at det ikke var nødvendigt at gribe ind).[17]

I den såkaldte *Fårekødssag* redegjorde den franske regering for de alvorlige og uacceptable sociale og økonomiske følger, der ville komme ved en pludselig ophævelse af organisationen af det franske marked for fårekød. Domstolen angav i præmisserne til sin dom, at den ikke underkendte betydningen af disse forhold, men tog dog ikke senere hensyn til dem.[18]

Undtagelsesvis har Domstolen dog taget fuldt hensyn til socio-economic fact, en hensyntagen der da kom til at gå som en rød tråd gennem præmisserne til dommen. Det skete i sagen *Defrenne II,* der drejede sig om kønsdiskrimination på arbejdsmarkedet og art 119 (EØFT). Under hensyntagen til *de betydelige økonomiske skadevirkninger*, som en fortolkning, der tillagde art 119 tilbagevirkende kraft til 1962 for de »gamle« medlemsstaters og 1973 for de »nyes« vedkommende, udtalte Domstolen, at dens afgørelse ikke kunne påberåbes med tilbagevirkende kraft til tiden før dommens afsigelsesdato.[19]

Man kan i Domstolens praksis omkring artikel 30-36 vedrørende kvantitative indførsels- og udførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning spore en mere almindelig tendens til at foretage en afvejning af de modstridende interesser. For at denne afvejning kan ske på betryggende vis, må Domstolen i stigende omfang inddrage *socio-economic fact*. Kun på dette grundlag vil man være i stand til at vurdere de værdier og interesser, som står på spil; og i fuldt omfang erkende de politiske, sociale og økonomiske konsekvenser af, at man giver den ene eller den anden part medhold. Antallet af oplysninger af denne art, som tages i betragtning, synes i overensstemmelse hermed at være i tiltagen.[20)]

En legalistisk og abstrakt fortolknings- og domsstil kan meget vel være et egnet middel til at nå dristige, juridiske og sociale resultater. De bestræbelser, som Domstolen er kendt for at udfolde for at fremme integrationsprocessen, turde i sig selv være tilstrækkeligt bevis på gyldigheden af denne påstand. Pointen i kravet om mere socio-economic fact er derfor navnlig, at i det omfang hvori en fortolkning af forfatningsmæssige bestemmelser indebærer »policy-making«, vil denne ske helt eller delvis i mørke, sålænge det relevante, økonomiske, sociale eller politiske faktum ikke eller kun delvis er oplyst.

9.6 Søgsmål vedrørende Medlemsstaternes ikke-overholdelse af deres forpligtelser (EØFT art 169 til 171)

9.6.1 Kommissionens rolle

Det påhviler Kommissionen at drage omsorg for gennemførelsen af Traktaten og de af institutionerne trufne beslutninger (EØFT art 155). Før art 169 tages i brug, drøftede Kommissionen navnlig tidligere klager over påståede traktatbrud med den pågældende stat, blot med henvisning til denne generelle regel. Det sker imidlertid i dag kun undtagelsesvist.

Art 169 giver Kommissionen en søgsmålsbeføjelse, der gør den i stand til med styrke udenretsligt at forlange af Medlemsstaterne, at de i alle enkeltheder efterlever fællesskabsreglerne.

Art 169 bestemmer, at såfremt Kommisisonen finder, at en Medlemsstat ikke har overholdt sine fællesskabsforpligtelser, kan den rejse en retssag herom for Domstolen (stk 2). Forud for retssagen skal dog gå en administrativ procedure (stk 1). Herunder skal Kommissionen først afgive en begrundet udtalelse, hvori den fremfører sine anklager og opfordrer Medlemsstaten til at gennemføre de nødvendige juridiske og praktiske forholdsregler. Den skal tillige give staten lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger til klagepunkterne. Som art 169 blev affattet, er det udenfor tvivl, at Kommissionen ved et frit skøn afgør, om den vil anvende sine beføjelser efter denne artikel.

For at virke effektivt må truslen om søgsmål imidlertid gøres troværdig.

Det bliver den især, såfremt Kommissionen regelmæssigt lader handling følge på ord, hvor den finder, at et traktatbrud er begået. Frem til midten af 1970erne undlod Kommissionen ikke desto mindre i praksis ofte at skride til sagsanlæg mod Medlemsstater, der angiveligt forsyndede sig mod deres forpligtelser over for Fællesskabet.

Opfordrede interesserede private Kommissionen til at forfølge et flagrant traktatbrud, blev de ikke sjældent mødt med afslag eller blot tavshed fra Kommissionens side. Denne praksis blev af mange fortolket som udtryk for Kommissionens politiske afhængighed og svaghed.

Medens traktatbrudssøgsmålene blev sjældnere, fandt der en udvikling sted, som for en tid optog alle: Domstolen begyndte aktivt at virke for at flytte kontrollen med Medlemsstaternes traktatbrud fra artiklerne 169 og 170 (der jo beror på Kommissions- og Medlemsstatsinitiativ), over på art 177 om præjudiciel forelæggelse af spørgsmål om fællesskabsrettens fortolkning og gyldighed. Om art 177 skal aktiveres har private, omvendt, det i høj grad i deres magt at udvirke (denne tråd tages op igen nedenfor, hvortil henvises). Her mærkes blot, at de fleste kommentatorer antagelig udfra prokummunitære policy-hensyn hilste denne udvikling velkommen. I videnskabelige tidsskrifter m v passerede ikke-brugen af art 169 og 170 derfor uden at nævneværdig kritik blev artikuleret.

Da englænderen *Roy Jenkins* midt i 1970erne blev præsident for EF-Kommissionen, omlagde denne sin artikel 169-politik radikalt, hvilket førte til, at takten i anvendelsen af søgsmålsbeføjelsen blev øget kendeligt.[21] Samtidig angår de problemer, som indbringes for Domstolen, nu oftere spørgsmål af større politisk betydning for Medlemsstaterne og Fællesskabet. Man kan herved blot tænke på de mange *Spiritusbeskatningssager,*[22] *Olieafgiftssagen,*[23] *Fårekødssagen*[24] og mange andre.

9.6.2 Domstolen griber ind

Domstolens røffel til Kommissionen, som nu skal omtales, var antagelig en af de begivenheder, der fik Kommissionen til at skifte praksis med hensyn til anvendelse af art 169.

Længe mærkede man i dommene intet til, om dommerne fandt Kommissionens lave art 169 (2) profil retfærdiggjort, eller om de gerne så, at denne bestemmelse blev anvendt noget flittigere. Da Domstolen imidlertid i denne periode var beskæftiget med at styrke den præjudicielle procedure som instrument for judiciel kontrol med Medlemsstaternes efterlevelse af deres fællesskabsforpligtelser, var dens tavshed dog formentlig forståelig.

Med dommen i den præjudicielle *Defrenne (II)* sag om ligeløn indtraf dog et mærkbart vendepunkt. I et *obiter dictum* gav Domstolen her Kom-

missionen en formelig røffel for inaktivt at have været vidne til, at Medlemsstaterne ignorede den ved art 119 skabte forpligtelse til at indføre ligeløn for mænd og kvinder for samme eller lignende arbejde.[25)]

Flere grunde kan formentlig anføres for, at de ny signaler blev givet netop i *Defrenne*-sagen. For det første var traktatkrænkelsen manifest, og den havde stået på længe. Da nye udsættelser med efterlevelsen undervejs var blevet vedtaget med Kommissionens medvirken, var ikke-overholdelsen dernæst blevet forlenet med et uberettiget skær af legitimitet.

For det tredje antog selv indviede iagttagere, at art 119 ikke havde direkte virkninger. En person, mod hvem der blev lønmæssigt diskrimineret på grund af vedkommendes køn, havde derfor ringe udsigt til ved egen hjælp at rette situationen op. Søgsmål for de nationale domstole og forelæggelse for Domstolen i henhold til art 177 måtte nemlig på forhånd forekomme at være et håbløst forehavende.

For det fjerde var det antageligt blevet klart for Domstolen, at de præjudicielle sager i faktisk henseende langtfra i alle tilfælde var fuldt oplyste, når de nåede Domstolen. Denne kunne derfor have besvær med i alle enkeltheder at vurdere, hvilke værdier og interesser der var på spil. Sjældent forelå der dertil tilstrækkeligt mange oplysninger til, at Domstolen fuldt ud kunne bedømme konsekvenserne af, om en afgørelse faldt ud på den ene eller anden måde.[26)]

For det femte kan det vel have generet Domstolen at have været vidne til, at Medlemsstaterne ofte og upåtalt kunne unddrage sig opfyldelsen af deres fællesskabsforpligtelser.

For det sjette, og endelig, må man ej heller glemme, at i hvert fald i en enkelt sag havde en Medlemsstat ligefrem forsvaret sig med, at Kommissionen længe havde været vidne til dens omstridte ikke-efterlevelse af en regel i Euratom-Traktaten. Det fandt den sagsøgte stat måtte underbygge dens påstand om, at bestemmelsens forpligtende karakter var bortfaldet ved ikke-brug. Dette argument underkendte Domstolen ganske vist energisk, men det må have lydt foruroligende.[27)]

De sidste betragtninger kan sammenfattes ved at sige, at Domstolen formentlig havde fået mere brug for traktatbrudsproceduren i henhold til art 169 og 170. Målet måtte være at få sagerne fuldt ud belyst i faktisk henseende og få bedre hold på, hvilke samfundsmæssige problemer, der var medvirkende årsager til, at parterne kom i retlig konflikt. Hertil er art 169-proceduren på visse måder bedre end art 177-proceduren.

Det var formentlig således flere sammenfaldende omstændigheder, der fik Domstolen til at slå alarm. Siden *Defrenne (II)*-sagen har Domstolen behørigt ofte genanslået temaet om betydningen af at bruge art 169, stk. 2.

9.6.3 Domfældelse

Anser Domstolen det alt i alt for godtgjort, at en sagsøgt stat bør domfældes, kan den konstatere, at en ikke-overholdelse af Traktaten foreligger, jfr art 171.

Som denne bestemmelse blev affattet, er det uden for rimelig tvivl, at Domstolen med konstateringen af retsbruddet udtømmer sin kompetence. Måske følger det af princippet om adskillelsen af fællesskabsinstitutionernes og Medlemsstaternes beføjelser, at Domstolen ikke ifølge art 171's bogstav fik magt til at rette et påbud til den pågældende Medlemsstat om at foretage bestemte opfyldelsesforanstaltninger, endsige til at annullere virkningerne af den traktatstridige nationale retsakt. Ifølge art 171 påhviler det i hvert fald den dømte Medlemsstat at »gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger«.

Den kendsgerning, at Medlemsstaten ikke retter sig efter en dom i henhold til art 171 om ikke-overholdelse, kan begrunde et nyt søgsmål. Herunder kan Domstolen konstatere om forpligtelser, der følger af dens første afgørelse, er krænkede. Dette er endnu kun sket én gang, nemlig i en sag anlagt af *Kommissionen mod Italien.*[28] I begyndelsen af 1980 anlagde Kommissionen dog også en sådan mod Frankrig, der dengang endnu ikke havde opfyldt sine forpligtelser i henhold til dommen af 25. september 1979 i den såkaldte *Fårekødssag.*[29] Under denne nye sag blev Domstolen anmodet om at påbyde, at Frankrig foreløbigt skulle ophøre med at pålægge indførslen af fårekød fra Det forenede Kongerige restriktioner.[30] Disse sager er med andre ord sjældne.

9.6.4 Kommissionens søgsmålsinteresse

Der stilles ingen specielle krav til Kommissionens søgsmålsinteresse, selvom Medlemsstaterne ved flere lejligheder har argumenteret for, at søgsmål i henhold til art 169, stk 2 skal afvises, såfremt Kommissionen mangler søgsmålsinteresse. Konkret er det blevet anført, at en stats, omend forsinkede, opfyldelse af sine pligter må medføre, at Kommissionen ikke længere har fornøden interesse i at forfølge traktatbruddet.

Sådanne og lignende synspunkter har Domstolen stedse underkendt. Navnlig har Domstolen afgjort, at søgsmålet i henhold til art 169, foruden til konkret konstatering af en krænkelse af en pligt, tjener til at gøre spørgsmålet om Medlemsstaternes eventuelle erstatningsansvar lettere at besvare i en sag for nationalt forum.[31]

Stedse har Domstolen dog insisteret på, at den indstævnede Medlemsstat ifølge Traktaten skal have haft lejlighed til at forsvare sig mod substansen i Kommissionens anklager mod den. Er statens ret til at blive hørt, blevet

forskertset på grund af Kommissionens behandling af sagen, hjemviser Domstolen sagen til fornyet administrativ behandling.[32)]

9.6.5. Art 169-dommes gennemslagskraft

Domstolen forsøger at øge gennemslagskraften af en dom afsagt i henhold til art 169. Af største vigtighed for effektiviteten af traktatbrudssøgsmålet er det, at Domstolen har anset sin beføjelse efter art 169 for at række videre end til blot at konstatere en aktuel eller fortidig tilsidesættelse af en forpligtelse. Den anser sig i praksis for kompetent til at give anvisning på, hvorledes staten, der dømmes, skal fjerne traktatbruddet, hvilket selvsagt har størst betydning, hvor flere muligheder står åbne.[33)] Domstolen har tillige givet anvisning på, at en retsstridig lov skulle ophæves med tilbagevirkende kraft.[34)] Det skal ligeledes bemærkes, at retten kan bestemme, at der skal træffes foreløbige foranstaltninger.[35)]

Da Domstolen fandt, at krænkelsen af forpligtelsen efter art 171 kunne føre til ny traktatbrudssag, øgede den ligeledes kendeligt effektiviteten af traktatbrudsproceduren efter art 169. Derimod er Domstolen ikke gået så vidt som til selv at ophæve en traktatstridig statslig retsakt endsige bringe andre sanktioner i anvendelse i det øjemed at sikre en bedre efterlevelse af traktatforpligtelserne. Og den gør det næppe heller.

Denne sidste forudsigelse bestyrkes af, at EKSFT art 88 hjemler EF at pålægge de stater sanktioner, som krænker deres forpligtelser. Denne bestemmelse har dog p g a ikke-brug været berøvet praktisk betydning. Samtidig synes staternes selvfølelse ikke for tiden at være således på retur, at forslag om at indføre sanktionsbestemmelser har udsigt til at blive andet end slag i luften.

Det er også på den baggrund med en vis undren, at man konstaterer, at *Spinelli*-forslaget til en ny unionstraktat i art 43 (6) søger at genoplive sanktionstanken og endog at udvide anvendelsesområdet for de judicielt pålagte sanktioner kendeligt.

Forslaget opererer endvidere med en bestemmelse om, at Det europæiske Råd kan beslutte at suspendere en stats fulde nydelse af sine rettigheder ifølge unionstraktaten eller udelukke en stat fra at deltage i arbejdet i visse unionsmyndigheder, såfremt staten gør sig skyldig i vedvarende krænkelser af de demokratiske principper om friheds- og grundrettigheder eller andre vigtige Traktatbestemmelser (jfr art 44 og 4 (2)).

9.6.6 Traktatbrudsproceduren og den politiske-institutionelle balance i Fællesskabet

Således som traktatforfatterne opfattede tingene, er det mest sandsynligt, at art 169 og art 170 skulle udgøre de akser, hvorom den judicielle kontrol med staternes efterlevelse af deres fællesskabsretlige forpligtelser drejede.

Paradoksalt nok skulle det vise sig, at virkeligheden i mere end én henseende ikke kom til at svare til deres forventninger. Dels benyttede Kommissionen, som allerede anført, længe kun sporadisk art 169 stk 2. Dels afholdt Medlemsstaterne sig ganske fra at rejse sag imod hinanden i henhold til art 170. Ultimo december 1984 er kun to sådanne søgsmål blevet indbragt. Det første blev frafaldet straks efter anlægget. Kun i det sidste faldt der dom.

9.7 Den præjudicielle forelæggelsesprocedure (EØFT art 177). Domstolssamarbejde og spiren til en appeladgang

9.7.1 Art 177 og dens formål

Hvornår kan eller skal præjudiciel forelæggelse ske? Art 177 siger herom, at Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse vedrørende præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af Traktaten og retsakter fra Fællesskabets institutioner samt vedrørende de spørgsmål om gyldigheden af disse retsakter, som den får forelagt af de nationale retter.

Når et sådant spørgsmål rejses for en domstol i første instans, kan denne, hvis den skønner, at en afgørelse af dette spørgsmål er nødvendig for at kunne træffe afgørelse eller afsige dom i sagen, anmode EF-Domstolen om en præjudiciel afgørelse, art 177 stk 2.

Såfremt et sådant spørgsmål rejses for en national ret, hvis afgørelser ikke uden videre kan appelleres efter reglerne herom i det nationale retssystem, er denne ret derimod pligtig at indbringe sagen for Domstolen, art 177 stk 3.

Hvorfor en præjudiciel procedure? De nationale domstole har pligt til at drage omsorg for, at al umiddelbart anvendelig fællesskabsret håndhæves i Medlemsstaterne. Heraf følger, at disse domstole har ret og pligt til at træffe afgørelse om anvendelsen og fortolkningen af fællesskabsretten.[36] Dette betyder praktisk, at EF-Domstolen ikke er den eneste kommunitære retsinstans. Det betyder også, at der er behov for samarbejde og koordination i retsanvendelsen og fortolkningen. Art 177 fastlægger i så henseende en arbejdsdeling mellem de nationale domstole og EF-Domstolen. De første har enekompetence til at indsamle fakta og til at foretage den retlige subsumption.[37] Heraf følger imidlertid et øget behov for mekanismer, der kan sikre, at de interne domstole ikke afgiver divergerende eller sågar modstridende fortolkninger af fællesskabsbestemmelser. Af hensyn hertil, men også for at sikre, at fællesskabsreglerne anvendes overhovedet, blev art 177 vedtaget.[38] Den instituerer et domstolssamarbejde.

9.7.2 Den nationale domstols initiativ

Domstolssamarbejdet indledes med, at den nationale dommer henvender sig til Domstolen i EF. Om han vil henvende sig, afgør han kun suverænt, sålænge sagen endnu verserer for hans ret som første instans. Andeninstans-domstole har derimod som nævnt forelæggelsespligt. Det må dog forekomme indlysende, at en eventuel tvangshåndhævelse af pligten til at forelægge præjudicielle spørgsmål rejser ømtålelige problemer om de nationale domstoles ofte forfatningsgaranterede uafhængighed.

Spørgsmålet om, hvorvidt en national domstol, der ønsker at benytte sig af art 177, er en »ret i en af Medlemsstaterne«, der er beføjet til at anmode Domstolen om at træffe en præjudiciel afgørelse (art 177 stk 2), har altid været fortolket liberalt af Domstolen.[39)]

9.7.3 Præjudicielle forelæggelser som et middel til kontrol med staternes traktatbrud

Præjudicielle forelæggelser i medfør af art 177 spiller en rolle som middel til kontrol med traktatbrud begået af Medlemsstaterne. Det er ovenfor fremhævet, at traktatbrudskontrollen i henhold til art 169 og 170 var ineffektiv som den blev praktiseret, samt at Domstolen i denne situation søgte andre veje til at overkomme det kontrolmæssige vacuum, der var konsekvensen.

Domstolen opdagede herved, at den præjudicielle forelæggelsesprocedure efter art 177 indeholdt muligheder, der, hvis de blev udviklede, ikke blot kunne erstatte, men formentlig ligefrem forbedre kontrollen med Medlemsstaternes efterlevelse af deres fællesskabsforpligtelser. Fordelene ved at flytte tyngdepunktet af den judicielle traktatbrudskontrol fra art 169 og 170 til art 177 var mange.

(1) Argumenter for en art 177 kontrol

Navnlig må det have talt, at initiativet til at udløse kontrollen ville blive fjernet fra den politiske sfære og lagt i hænderne på fysiske og juridiske personer, dvs i hænderne på den enkelte interesserede borger. Det kan heller ikke have virket afskrækkende på ophavsmændene til denne plan, at kontrollen i formen blev et samarbejde mellem judicielle instanser på nationalt og på fællesskabsplan. Domstolens umiddelbare berøringsflader i Medlemslandene blev herved andre dommere, der var udgået fra de samme universiteter som Fællesskabets dommere. De nationale dommere havde på denne måde opnået et vist intellektuelt og professionelt slægtskab med Fællesskabets dommere. Dialogen via art 177 ville derfor kunne føres mellem

personer med beslægtede tænkemåder, argumentationsteknik og traditioner.

For det tredje må det antageligt regnes for en gevinst, at Domstolen tillige kunne håbe på at skulle træde i aktion oftere end Kommissionens og Medlemsstaternes retspleje i henhold til art 169 og 170 tillod den, når private, hvis interesser blev tilsidesat og rettigheder krænket, fik initiativret til at rejse sagerne. Så ville nemlig den eneste begrænsning for aktiv indgriben fra Domstolens side blot være, at en virksomhed eller borger indbragte en sag for en national ret, og at denne skulle være villig til at anvende art 177.

(2) Flytningen fra art 169 og 170 til art 177 forløb ikke problemfrit

Det var dog ikke en helt ligetil sag at gøre proceduren i henhold til art 177 til et effektivt retsmiddel mod traktatbrud. Tre mægtige hindringer måtte Domstolen påtage sig at overkomme for at sikre manøvrens succes.

Det første problem bestod i at udtænke veje, der var egnede til at henlede de nationale domstoles opmærksomhed på de muligheder, som Domstolen havde indset, at art 177 rummede. Med dette mål for øje satte Domstolen (ca fra 1967) en stort anlagt informationskampagne i gang. År efter år besøgte – på Domstolens invitation – et stadigt stigende antal nationale dommere Domstolen for at lytte til foredrag og for at diskutere det fælles problem med hinanden og med dommerne ved Domstolen.[40)]

Resultaterne lod ikke vente på sig: fra ingen til maksimalt syv sager på et år fra 1952 til 1966 (begge inklusive) steg forelæggelsestakten af sager i henhold til art 177 næsten konstant i de følgende år, der et efter et indbragte henholdsvis 23 (1967), 9 (1968), 17 (1969), 32 (1970), 37 (1971), 40 (1972), 61 (1973), 39 (1974), 69 (1975), 66 (1976), 80 (1977), 119 (1978), 99 sager i 1979, 95 i 1980, 99 i 1981, 94 i 1982, etc.

Den anden hindring var argumentet om, at traktatforfatterne havde villet, at kontrollen med efterlevelsen eksklusivt skulle ske via artikel 169 og artikel 170. Hele denne argumentation blev fremført af Medlemsstaterne i *van Gend en Loos*-sagen og skal derfor ikke gentages her.[41)] Kun skal bemærkes, at Medlemsstaterne støttede deres argumentation mod at basere en omfattende traktatbrudskontrol på art 177 på indholdet af de forhandlinger om oprettelse af Fællesskabet, som staterne havde deltaget i relativt få år i forvejen. For fuldstændighedens skyld skal dog tillige anføres, at ikke alle seks Medlemslande dengang tog til orde under *van Gend en Loos*-sagen.

Domstolen manede imidlertid disse indvendinger bort ved at sige, at borgerne kan benytte art 177 ligesom Kommissionen og Medlemsstaterne kan benytte art 169 og 170. Den bemærkede navnlig, at hvis »garantierne mod

overtrædelse af Traktaten blev begrænset til fremgangsmåden efter art 169 og 170, ville enhver umiddelbar beskyttelse af borgernes individuelle rettigheder være udelukket«, samt at »borgernes interesse i at beskytte deres rettigheder fremkalder en agtpågivenhed og udgør en virksom kontrol, der supplerer (...) kontrollen efter art 169-170«.

Medens der næppe kunne herske tvaivl om det korrekte i påstanden om den større effektivitet, førte Domstolen hverken i den citerede passus eller andetsteds i dommen noget overbevisende bevis for, at det ikke var Medlemsstaternes fortolkning, der var den korrekte. Hvis påstandene om art 169 og 170's betydning var rigtige, indebar det imidlertid, at traktatforfatterne ikke havde villet instituere et alt for effektivt kontrolsystem med deres egne, fremtidige efterlevelser af fællesskabsforpligtelserne. Måske forstyrrede Domstolen med andre ord med dommen i *van Gend en Loos* nogle sindrigt lagte cirkler.

Antager man, at argumentet om art 169 og 170's eksklusivitet som traktatbrudsretsmiddel blev endeligt ryddet af vejen i *van Gend en Loos*-dommen, stod tilbage, at domstolene i Medlemslandene kun kunne medvirke ved håndhævelsen af fællesskabsreglerne på initiativ af borgerne i tilfælde, hvor reglerne havde umiddelbare virkninger i Medlemslandene. Det havde de imidlertid i bedste fald kun undtagelsesvis, hævdede Medlemsstaterne, og henviste herved navnlig til to argumenter.

Dels pegede de på, at regler som art 7, 85 og 86, der ifølge deres indhold henvender sig til og derfor *muligvis* var tænkt som forpligtelser for alle og enhver, er sjældne. Hvad man derimod regelmæssigt finder, er artikler der, som f eks art 12, 30ff, 52 og 119 kun gør Medlemsstaterne til pligtsubjekter. På den baggrund er det nærliggende at slutte, at så kan i bedste fald kun regler af den første, men ikke af den sidste kategori have afsmittende rettighedsvirkninger til fordel for virksomheder og borgere i Medlemsstaterne.

Eksistensen af umiddelbare rettighedsvirkninger ville indebære, at rettighedspositioner var skabt, som borgerne kan gøre gældende for domstolene i Medlemsstaterne, og som disse skal beskytte. Denne beskyttelse måtte om nødvendigt bestå i, at en national lov eller en grundlovsbestemmelse, der er uforenelig med en EF-regel, ikke finder anvendelse.

Dernæst argumenterede Medlemsstaterne, at art 189 indskrænker sig til at gøre forordninger og visse beslutninger umiddelbart gældende i Medlemslandenes retsordner. Modsætningsvis måtte sædvanlige fortolkningsmetoder føre til, at det var traktatforfatternes vilje, at de andre af den afledte fællesskabsrets retsakter *ikke* skulle have umiddelbare virkninger.

Der er ikke så lidt overbevisende kraft i disse argumenter. Dette er til dels

det samme som at anføre, at såfremt traktatforfatterne havde følt sig nødsaget til at formulere en generel regel om fællesskabsreglernes umiddelbare anvendelighed - hvilket de dog undlod - ville denne have fået undtagelsens karakter.

(3) Status efter 1970ernes retspraksis

Desuagtet fuldbyrdede Domstolen i løbet af 1970erne at gøre nøjagtigt det modsatte til hovedreglen. Sådan må man i hvert fald karakterisere realiteten i sagen om fællesskabsrettens umiddelbare anvendelighed.

Det lige anførte overser ikke, at Domstolen stadig stiller som betingelse for at erklære en regel i Traktaten eller i et direktiv eller i en international aftale, der har EF som forpligtet part, at denne regel skal være klar og ubetinget. I klarheds-kriteriet indlæser Domstolen, at reglen skal være tilstrækkeligt klar til, at den kan anvendes af dommere. I kravet om ubetingethed ligger navnlig, at den omstridte regels anvendelighed ikke er gjort betinget af vedtagelsn af en yderligere EF-regel eller national regel.

De lige omhandlede kriterier udmærker sig ikke ved deres klarhed og letforståelighed. Fra retspraksis må yderligere mærkes, at kravene om klarhed og ubetingethed er ret ubestemte begreber, som åbner for omfattende muligheder for Domstolen for at tillægge konkret omstridte regler direkte anvendelighed. Disse muligheder har Domstolen i vidt omfang benyttet sig af.

Det lader sig formentlig kun gøre med sikkerhed at påpege ét område, hvor Domstolen har ladet en opfordring til at erklære en regel for umiddelbart anvendelig ligge ubenyttet hen. Det drejede sig om at tillægge for sent eller forkert gennemførte direktiver direkte virkninger i forholdet mellem private retssubjekter i Medlemsstaterne. Skønt den nationale forelæggelseskendelse tydeligvis opfordrede Domstolen til at tage stilling til dette spørgsmål, veg den udenom. Denne undvigemanøvre er blevet taget som udtryk for, at der - da sagen blev afgjort - var et flertal af de deltagende dommere, der ikke mente, at direktiver kunne tillægges umiddelbare virkninger i forholdet mellem private; se dommen i *Wendy Smith*.[42] Konkret handlede denne sag om et af EF's ligelønsdirektiver. Anledningen til at den blev rejst var, at en kvindelig arbejder mente sig udsat for en form for kønsdiskrimination i sit job, som det pågældende direktiv forbød, et forbud der dog ikke var blevet omsat til national ret. Nu forsøgte hun at gøre gældende, at den manglende omsætning til national ret ikke var afgørende for vurderingen af hendes retsstilling, idet domstolene skulle beskytte den ret, Direktivet[43] tiltænkte hende og ikke den ret, som den nationale lovgiver angiveligt fejlagtigt havde indrømmet hende. Heri gav EF-Domstolen hende altså ikke medhold.

Dette var bemærkelsesværdigt på baggrund af eksistensen af gisninger i litteraturen om, at det måtte forventes, at Domstolen ville anse direktiver for umiddelbart anvendelige på den anførte manér. Disse gisninger næredes ikke mindst af, at Domstolen i *Defrenne II* havde anset en regel i Traktaten, nemlig art 119, for umiddelbart anvendelig i forholdet mellem private, selvom der her helt tydeligt kun var tale om en regel om, at Medlemsstaterne skulle udstede en bestemt type lovgivning (forbud mod kønsdiskrimination i visse arbejdsmarkedssammenhænge).[44]

Det mærkes endelig, at det anførte ikke betyder, at *al* fællesskabsret eller blot alle Traktatens regler er umiddelbart anvendelige. Det betyder derimod, at man kan operere med en formodning for, at reglerne har direkte virkninger.

Det er rammende om Domstolens bearbejdelse af den præjudicielle forelæggelsesprocedure i henhold til art 177 blevet sagt, at dens manøvre har vist, hvor let art 177 kunne laves om til »a vehicle for appellate judicial review«.[45] Det må erkendes, at i mangt og meget fungerer den præjudicielle forelæggelsesprocedure i dag på en måde, der fører tanken hen på en føderal appeladgang, hvor appelsagen er begrænset, i formen i hvert fald, til at angå retsspørgsmål.[46]

Det understreger vigtigheden af denne konstatering, at Domstolen ikke sjældent foretager en så grundig gennemarbejdning af de rejste fortolkningsproblemer i lyset af de kendte faktiske oplysninger, at den nationale dommers ansvar for og frihed til at lægge den konkrete afgørelse af hovedsagen til rette indskrænkes kendeligt.[47] Domstolen foretager angiveligt denne gennemarbejdning som et led i sine bestræbelser på at gøre sit fortolkende svar så nyttigt og anvendeligt for den nationale dommer, som forholdene tillader.[48] I sammenhængen bør det tillige nævnes, at de nationale domstole fra tid til anden drager nytte af Domstolens villighed til at hjælpe med råd og dåd ved at henvise sagskomplekser til Domstolen i henhold til artikel 177 med det erklærede eller stiltiende formål at opnå, at Domstolen faktisk tager stilling i den konkrete sag.[49]

I andre tilfælde har de nationale domstole kun på yderst ufuldstændig måde behandlet hovedsagens fællesskabsretlige perspektiver. Det forekommer endog, at de end ikke identificerer det relevante fællesskabsretlige problem. Således fralagde *Magistrate's Court of the Country of Armagh* sig en del af sit ansvar som kommunitær dommer ved at anmode Domstolen om at besvare ikke mindre end ti spørgsmål, enkelte endog med underspørgsmål, der alle angik den engelske nationale markedsordning for svin. Alle tænkelige artikler i EØF-traktaten, hvormed markedsordningen eventuelt måtte være uforenelig, blev citeret i rækken af spørgmsål.[50] Den danske Højesteret gik til den anden yderlighed i sin forelæggelse af sagen *Dansk Supermarked A.S. mod Imerco,* der drejede sig om nogle eneforhandlingsproblemer af varer i Danmark. Højesterets spørgsmål var så vagt, at det i virkeligheden blev overladt til Domstolen at finde ud af, om der var et fællesskabsretligt problem, og i givet fald hvilket.[51]

Begge former for spørgeteknik gør det yderst vanskeligt for medlemsstaterne i deres indlæg i henhold til Domstolsstatuttens art 20 at identificere det eller de relevante problemer, som Domstolen vil afgøre sagen på grundlag af. Disse sider af sagen har affødt kritik.[52]

Det blev antaget ovenfor, at traktatforfatterne var bekendte med flere eksisterende føderale modeller for domstolskontrol. Disse anordner alle på en eller anden måde en appeladgang til forbundets øverste domstol. Dér blev

det antaget, at når traktatforfatterne alligevel undlod at instituere en lignende appeladgang i Fællesskabet, var det fordi de ikke ønskede, der skulle være nogen. Deres valg faldt i stedet på proceduren i henhold til art 177. Man må konkludere, at deres formodede hensigter ikke var tilstrækkelige til at standse udviklingen i Domstolens praksis henimod en »appellate judicial review«.

9.7.4 Begrænsninger i og perspektiver for den præjudicielle forelæggelsesprocedures succes

Som ovenfor omtalt tillader en simpel betragtning af det betydelige antal præjudicielle forelæggelser at drage den slutning, at domstolssamarbejdet i henhold til art 177 i det store og hele har udviklet sig til en succes. Der er blot den hage ved successen, at den i hvert fald på et tidspunkt i begyndelsen af 1980erne var ved at spise sig selv op: sagsmængden begyndte at true med at sprænge Domstolens sagsbehandlingskapacitet. Arbejdspresset med den indbyggede risiko for, at ikke alle de vigtigste sager får en fuldt betryggende behandling, i forbindelse med, at man samtidig ikke ønskede at forlænge behandlingstiderne væsentligt, førte dog til en vis, beskeden udvidelse af Domstolens bemanding såvel på dommer- som på generaladvokatsiden. Desuagtet truer arbejdspresset med at komme ud af kontrol, idet flere af de faktorer, der førte til overbelastningen ikke er fjernede. Hvad er det, der fører til overbelastning?

Det var antagelig af væsentlig betydning, at Domstolen i mange år ikke afviste at behandle en eneste præjudiciel forelæggelse. Nok udtalte Domstolen, at forelæggelser, der tog sigte på at opnå fortolkning af intern ret eller folkeret, ikke kunne besvares af den under proceduren i henhold til art 177.[53] Samtidig anstrengte den sig dog for at identificere de fællesskabsretlige problemstillinger, der ofte alligevel var den indirekte anledning til, at spørgsmålet blev stillet, og besvarede dem.[54] Skete det dernæst, at den nationale dommer bad Domstolen anvende fællesskabsretten på hovedsagens faktiske forhold, erklærede den sig rigtignok for inkompetent hertil.[55] Dog afviste den ikke sagen, men gav den nationale dommer alle de elementer vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten, som den på sammenhængen i forelæggelsen forstod, at den nationale dommer havde nødig for selv at kunne foretage subsumptionsprocessen korrekt, o.s.v.[56]

Det er et spørgsmål, om alle ikke ville være tjent med, at Domstolen i stedet vælger at skærpe kravene til de nationale domstoles forudgående gennemarbejdning af sagerne. Såfremt domstolene ikke fuldt ud lever op

til den ny fordeling af arbejdet, vil Domstolen kunne vælge at afvise eller hjemvise sagerne.

Sker dette vil en reform være i støbeskeen. Der vil ikke være tale om et kvalitativt spring frem men kun om et kvantitativt. Reformen vil ikke betyde ny jura, men kun en anden praksis. Dette aspekt vil antageligt gøre det lettere at overkomme forandringen.

Mærkes bør det, at forsvarerne for en bibeholdelse af den gældende ikke-afvisningspraksis overser, at art 177's ordlyd ikke er en uoverkommelig hindring for reform. Det er navnlig værd at bemærke, at Domstolen kun er kompetent, såfremt der for den interne ret er »rejst et spørgsmål«. Det er ikke vanskeligt at påvise, at der sprogligt ikke er rejst et spørgsmål i tilfælde, hvor (1) sagens faktiske oplysninger ikke giver rimelig grund til at inddrage fællesskabsretten i den nationale domstols afgørelse. Afvisning af denne grund vil typisk forekomme i situationer, hvor advokaten for den ene part (af taktiske hensyn) betoner betydningen af sagens fællesskabsretlige perspektiver, samt hvor dommeren ikke bryder sig om at skære igennem og derfor vælger at forelægge sagen for Domstolen. Eller hvor (2) der rejses et spørgsmål, der er så enkelt at besvare, at det omfattes af den interne dommers pligt som kommunitær dommer til at afgøre det.

Dette bliver navnlig af betydning, såfremt den nationale ret stiller spørgsmål vedrørende problemer, der en gang er afgjort af Domstolen, samt i tilfælde, hvor reglerne er så klare, at de ikke behøver at fortolkes. For det tredje (3) er nogle spørgsmål væsentlige, andre er det ikke. Det vil formentlig ikke være at gøre vold på ordvalget i art 177 at tillade Domstolen at afvise spørgsmål, der er perspektivløse i fællesskabsretlig henseende eller uvæsentlige i en større sammenhæng. De fleste toldtarifsager hører til i denne kategori. Såfremt retspraksis i medlemsstaterne derefter skulle vise divergerende tendenser, kan Domstolen ved førstkommende lejlighed afstikke en fælles kurs.

Ved at orientere sin afvisningspraksis i den foreslåede retning vil Domstolen åbenbart opnå en delvis skønsmæssig kontrol med, hvilke sager der får lov til at lægge beslag på dens arbejdskapacitet og på dens tid. Måske er det tillige en fordel, at en sådan praksis gør det muligt for Domstolen i sjældne tilfælde at vise en sag fra sig, som forfatningsretligt ikke er moden på det tidspunkt, den tilfældigvis på en enkelt borgers initiativ bringes op for judiciel afgørelse.

En modenhedstest vil navnlig kunne finde anvendelse som svar på forelæggelser af sager af den største politiske, økonomiske og/eller sociale betydning fra underretter, i hvert fald i tilfælde, hvor sagen forelægges på et tidspunkt af dens behandling, hvor dens faktiske omstændigheder sammenholdt med en eventuel afgørelses perspektiver og konsekvenser endnu ikke foreligger fuldt tilfredsstillende oplyst.

En afvisningspraksis som den foreslåede vil være beslægtet med US Supreme Court's *certiorari*-beføjelse til efter rettens skøn i givet fald uden begrundelse at nægte at befatte sig med en given appelsag. Medens Supreme Court's skønsmæssige afvisningspraksis har udtrykkelig hjemmel i lov, hviler dens skønsmæssige afvisninger, hvor der er tale om en lovhjemlet appelret, på dommerskabt ret.

I samme forbindelse kan man ligeledes anføre, at Højesteret i Canada for nylig uden nogen form for udtrykkelig hjemmel i en lovbestemmelse har skabt en praksis, som er snævert forbundet med US Supreme Court's.

EF-Domstolen tog muligvis et første skridt i retning af at udvikle en afvisningspraksis, der fortjener dette navn, i *Foglia*-sagen, hvor en italiensk producent og eksportør af vine samt en selvstændig fragtfører gik sammen om at konstruere en kontrakt, hvis formål var at få rejst

tvivl om nogle franske importafgifters forenelighed med fællesskabsretten for italiensk forum. De valgte dette forum i stedet for fransk forum, hvor sagen ville være endt, såfremt fragtføreren efter at have betalt afgifterne søgte disse tilbage under en sag mod de franske toldmyndigheder. Der forelå ikke oplysninger i sagen, der underbyggede den franske lovgivnings traktatmæssighed. Domstolen gennemskuede dog det taktiske spil og afviste sagen som et forsøg på omgåelse af art 177. Om denne reaktion konkret var rimelig eller ej, skal ikke diskuteres på dette sted. Her skal blot gøres opmærksom på, at afvisningen ikke er lettere at retfærdiggøre i henhold til ordlyden af art 177 end den ovenfor foreslåede afvisningspraksis. Det er faktisk sværere at forsvare resultatet i *Foglia*-sagen.[57]

Argumentet imod en afvisningspraksis er, at den vil forstyrre og skade det stort set gnidningsløse samarbejds- og tillidsforhold, der i dag består mellem Domstolen og de interne domstole i Medlemsstaterne, navnlig de lavere retsinstanser.

Man skal vel ikke underkende betydningen af dette tillidsforholdsargument. På den anden side kan man påvise, at Domstolens prokommunitære aktivisme gennem det meste af 1970erne og en del af de første år af 1980erne har slidt på tillidsforholdet. Hvis en bedre dommerkontrol med, hvilke sager der afgøres hvornår, kan genskabe en del af det tabte tillidsforhold og retablere den gode samarbejdsstemning, føler jeg mig overbevist om, at der er mere at tjene end at tabe ved en afvisningspraksis, der fortjener sit navn.[58]

9.8 Annullations- og undladelsessøgsmål

9.8.1 Indledning

Det er i fremstillingen ovenfor konstateret, at borgerne som følge af transformationen af proceduren ifølge art 177 råder over stærkt udvidede muligheder for at få deres klager over staternes tilsidesættelse af deres fællesskabsforpligtelser hørt af Domstolen. Art 177 anvendes i betydeligt videre omfang end traktatfædrene nogensinde forestillede sig.

I kontrast hertil er borgernes søgsmålsadgang i henhold til art 173, stk 2 (om annullationssøgsmålet) og 175, stk. 3 (om passivitetssøgsmålet) underlagt begrænsninger, der ofte har givet anledning til kritik. Kritikken har undertiden været endog særdeles engageret, og Domstolens praksis er ligefrem kaldt »retsnægtelse«[59]

Hvad der siges i det følgende om den borgeruvenlige[60] fortolkning af annullationssøgsmålet gælder med de af forholdets natur flydende forskelle i lige grad om borgeres og virksomheders adgang til at rejse undladelsessøgsmål mod EF's institutioner.

9.8.2 Medlemsstaternes og institutionernes søgsmålsadgang

Medlemsstaternes og institutionernes adgang til at rejse henholdsvis annullations- og undladelsesklage er ens udformet i art 173, stk 1 og 175, stk 1. De sproglige forskelle, der findes i stykkerne 2 og 3, eksisterer ikke her.

Om staternes og institutionernes søgsmålsadgang mærkes blot, at den ikke er underlagt andre søgsmålsbetingelser, end at visse tidsfrister skal overholdes, se art 173, stk 3 og art 175, stk 2 og 3. Annullationssøgsmålet skal være anlagt inden for en frist af to måneder, som for retsanordnende retsakters vedkommende løber fra offentliggørelsen, og for individuelle beslutningers vedkommende fra meddelelsen, eller i mangel af en meddelelse, fra det tidspunkt, hvor adressaten fik kundskab herom (se art 173, stk 3 og art 81, stk 1 i Procesreglementet).

De ugyldighedsgrunde, et annullationssøgsmål kan støttes på, er opregnet i art 173. Det drejer sig dels om inkompetence og væsentlige formelle mangler, dels om manglende overholdelse af Traktaten eller af retsregler vedrørende dens gennemførelse, samt om magtfordrejning.

Retssammenlignende studier af Medlemsstaternes ret er en af Domstolens vigtigste retskilder, når den skal afgøre, hvad der kan udgøre en ugyldighedsgrund. Således har den f eks siden 1970 anerkendt, at princippet om forholdet mellem mål og midler udgør en del af fællesskabsretten. En borgers berettigede forventning skal ligeledes beskyttes. Det kan ligeledes kun undtagelsesvis tillades, at retsakter tillægges tilbagevirkende kraft til skade for de berørte parter. Fællesskabsretten sikrer tillige beskyttelse af grundlæggende rettigheder. De herhenhørende problemstillinger omhandles nærmere i Kapitel 10.

Hvis Domstolen finder, at et søgsmål kan antages til realitetsbehandling, og at det har fornødent grundlag, afsiger den dom om annullation af den anfægtede retsakt. Ugyldigheden erklæres med tilbagevirkende kraft, og den er »*erga omnes*« berøvet enhver retsvirkning. Domstolens dom har altså fuld retskraft. Som følge heraf vil annullation af en forordning, der er umiddelbart gældende i Medlemsstaterne, medføre, at de nationale, administrative og dømmende instanser er forpligtet til ikke at anvende den. Dog kan Domstolen, hvis den skønner det nødvendigt, angive i dommen, hvilke af en annulleret forordnings virkninger, der skal betragtes som opretholdt (art 174).

9.8.3 Fysiske og juridiske personers søgsmålsadgang

Det er en upriviligeret søgsmålsadgang, som art 173, stk 2 og 175, stk 3 åbner for fysiske og juridiske personer. I praksis er søgsmålsbetingelserne

blevet udformet ens og med få undtagelser er der knæsat fortolkninger, der behandler privates søgsmålsinteresser stedmoderligt.

Med art 173, stk 2's ord kan en privat rejse annullationssøgsmål vedrørende

»beslutninger, der retter sig til ham, samt over beslutninger, som skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden perosn, dog berører ham umiddelbart og individuelt«.

Det er især ordene »umiddelbart og individuelt«, der i domspraksis er blevet til søgsmålsbetingelser, der er nærmest uoverkommelige for f.eks en virksomhed, som ønsker at rejse annullationssøgsmål vedrørende retsakter, som ikke er adresseret til den. Bestemmelsen taget ord for ord, vage og elastiske som de er, synes ikke at gøre denne fortolkning nødvendig.

Alligevel kræver Domstolen, at sagsøgeren skal være »berørt på grund af bestemte for ham særegne omstændigheder eller på grund af en faktisk situation, som gælder for ham i modsætning til enhver anden, og som herved karakteriserer ham på tilsvarende måde som beslutningens adressat.«[61]

Det er formentlig fair at sammenfatte denne domspraksis ved at sige, at den private kan rejse annullationsklage vedrørende beslutninger, der er rettet til ham, eller som efter Domstolens opfattelse skulle have været rettet til ham. Der er skrevet en del i den juridiske litteratur om, hvornår denne betingelse skal anses for opfyldt. Der findes ligeledes et stort antal domme herom. Emnet kan ikke her gives mere end en nødtørftig behandling.

Den dom, som i lang tid var den ledende på dette område, siger angående private personers søgsmålsadgang, at en akt ikke mister sin karakter af en forordning, fordi det er muligt mere eller mindre præcist at angive antallet af de retsundergivne eller endog at identificere dem, på hvem akten finder umiddelbar anvendelse i et givet øjeblik, når det bevises, at dens gennemførelse er resultatet af en objektiv, faktisk eller retlig situation, der er beskrevet i akten og har forbindelse med dens formål. Dette var Domstolens praksis efter sagen *Scholten Honig mod Rådet og Kommissionen.*[62] Domstolen udtalte yderligere, at den kendsgerning, at en retsregel medfører forskellige konkrete virkninger for de borgere, på hvis forhold den finder anvendelse, ikke udelukker at den kan have karakter af en forordning, hvis blot disse forhold er fastlagt objektivt.

Dommen i sagen *Calpak og Frutti mod Kommissionen*[63] nuancerede retstilstanden. Den vedrørte gyldigheden af et system med støtte til produktion af syltede Williams-pærer, i hvilket støtten var blevet fastsat under hensyn til de pågældende selskabers produktion i det foregående år. Heri indtog Domstolen på den ene side en holdning, der meget lignede den, som

fulgte af dens betragtninger i den allerede nævnte *Scholten Honig*-sag, men på den anden side begrænsede den muligheden for søgsmål, idet den omhyggeligt sammenkædede denne begrænsning med de konkret omstridte støtteordninger. Rent faktisk var forordningens virkninger knyttet til eksistensen eller ikke-eksistensen af visse særlige træk ved de private virksomheder, der omfattedes af dens regler, og som alene gælder for denne/disse virksomhed/virksomheder: nemlig det foregående års produktion.

Med en vis tilnærmelse er det muligt at sammenfatte det anførte ved at sige, at den private, der mener, at hans rettigheder krænkes på ulovlig måde af Fællesskabets regeludstedelse, ikke kan få Domstolen til at lytte til sine klager over en retsakt med generelt økonomisk sigte, medmindre han ved overkommelse af en tung bevisbyrde overbeviser Domstolen om, at den omstridte retsakt er et forsøg på at omgå udstedelsen af en forvaltningsakt til ham.[64]

Kompenserer art 184 om den ekstraordinære ulovlighedsindsigelse og art 178 om offentligretligt erstatningsansvar uden for kontrakt for mangelfuld søgsmålsadgang i henhold til art 173 og art 175? I teorien kan man måske besvare dette spørgsmål bekræftende. I praksis må man derimod anse det for en ringe trøst for den private, der *de facto* er berøvet judiciel beskyttelse mod ulovlige og skadelige virkninger på hans interesser af Fællesskabets generelle retsakter, at han med hjemmel i art 184 under en retssag om annullation af en konkret forvaltningsafgørelse eller en sanktion kan påberåbe sig, at den til grund liggende forordning er ulovlig. Vælger han forsigtigt at rette sig efter forvaltningsafgørelsen eller betale bøden, taber han for stedse adgangen til at gøre indsigelse om forordningens gyldighed. Og denne udvej foretrækkes trods alt lovlydigt af mange. Nægtes skal det dog samtidigt ikke, at situationen uden art 184 ville have været bedrøveligere.

En overgang troede flere iagttagere af Fællesskabets retssystem, at adgangen til at anlægge sag med påstand om, at Fællesskabet dømmes til at betale erstatning uden for kontrakt for ulovligheder ved sine generelle retsakter, i højere grad end adgangen til at gøre en ekstraordinær ulovlighedsindsigelse gældende, ville kompensere for den ikke-eksisterende adgang til annulationsklage i henhold til art 173, stk 2, og art 175, stk 3. Denne optimisme gjorde udviklingen af retspraksis i løbet af 1970erne dog til skamme.[65]

9.9 Afgørelser, hvorefter der erklæres ugyldighed i medfør af art 177

Ugyldighedsgrundene i art 177 er ikke meget forskellige fra dem, der indeholdes i art 173, stk 1. Mens denne parallellitet tidligt fremstod klart, herskede der i lang tid usikkerhed med hensyn til retsvirkningerne af en erklæring om ugyldighed i medfør af art 177. I modsætning til art 176, der slutter sig til art 173, er art 177 tavs angående retsvirkningerne af en ugyldighedsafgørelse. Domstolen har lidt efter lidt udfyldt dette hul i Traktaten. Nogle afgørelser af 19. oktober 1977 gav næring til den antagelse, at en analogisk anvendelse af art 176 var mulig.[66]

En afgørelse af 15. oktober 1980 *(Providence agricole de la Champagne mod ONIC)* bestyrkede denne antagelse, samt at analogislutning fra art 174 var en mulig løsning.[67] Art 174 giver Domstolen mulighed for at angive, hvilke af en annulleret retsakts virkninger, der skal betragtes som bestående og altså ikke berøres af annullationens principielt tilbagevirkende kraft. Ved sin analogislutning fandt Domstolen det konkret muligt at bestemme, at ugyldigheden i medfør af art 177 af visse monetære udligningsbeløb i den foreliggende sag først skulle have virkning fra dommens dato, hvilket vil sige, at beløb, som var inddrevet og betalt før domsafsigelsen, ikke kunne søges tilbage.

9.10 Erstatningssøgsmålet - art 178 og 215 (EØF)

For så vidt angår ansvar uden for kontaktsforhold skal Fællesskabet i henhold til Traktatens art 215, stk 2 i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for Medlemsstaternes retssystemer, erstatte skader forvoldt af dets institutioner eller af dets ansatte under udøvelsen af deres hverv.

Domstolen har i medfør af art 178 en eksklusiv kompetence til at afgøre, om der påhviler Fællesskabet dette ansvar, og om det skal erstatte den skade, der er forvoldt ved faktiske handlinger eller affødt ved konkrete og generelle retsakter. Domstolen har på dette felt fuld prøvelsesret, dvs. at den er kompetent med hensyn til spørgsmålet om, på hvilket grundlag ansvaret kan støttes, og om skaden kan føres tilbage til en handling foretaget af Fællesskabet, ligesom den kan fastslå skadens omfang og erstatningens størrelse.

Erstatningssøgsmålet åbner en mulighed for at få erstattet skader, som fysiske og juridiske personer lider som følge af anvendelsen af ulovlige forordninger. Det synes nemlig ifølge ordlyden af art 215, stk 2 at være uden betydning, om skadesforvoldelsen umiddelbart er forårsaget af en EF-institution eller af en national myndigheds anvendelse af den retsstridige regel i fællesskabets lovgivning.

Domstolen definerer dog for det første de materielle betingelser for Fællesskabets offentligretlige erstatningsansvar uden for kontaktforhold så snævert, at det kun er lykkedes yderst få private sagsøgere at opnå dom for, at EF er erstatningspligtig for sin udstedelse af retsakter.[68)]

Det er navnlig under henvisning til den vide økonomiske-politiske skønsfrihed, der er indrømmet institutionerne i deres lovgivningsmagt, at Domstolen finder, at erstatningsbetingelserne må udformes strengt. Da institutionernes skøn er bredt, ikke mindst hvad landbrugspolitikkens gennemførelse angår, og da de fleste erstatningssager er anlagt for at få erstat-

ning for tab, der angiveligt er forvoldt af landbrugsretsakter, har Domstolen let spil.[69]

Domstolen begyndte dog tillige hurtigt at afvise erstatningssøgende under henvisning til, at rette forum for søgsmålet var domstolene i Medlemslandene. Dette skete i tilfælde, hvor den umiddelbare skadesårsag var en handling, foretaget af en myndighed i et Medlemsland, omend handlingen skete som en korrekt anvendelse af den angiveligt ulovlige fællesskabsforordning. Trods art 178's brede ordvalg argumenterede Domstolen, at da alle oplysninger om sagen angik et forløb af begivenheder i et Medlemsland, måtte det være mest nærliggende at rejse sag dér.[70]

Opstod der under en sådan sag tvivl om en fællesskabsforordnings gyldighed, kunne dette spørgsmål passende forelægges Domstolen under anvendelse af art 177.

Skønt det kan lyde mærkeligt, at en national dommer skal påkende, om Fællesskabet skal betale erstatning eller ikke, ville denne fremgangsmåde være næsten skudsikker, såfremt ugyldighed automatisk medførte, at Fællesskabet skulle betale erstatning. Imidlertid har Domstolen tilkendegivet, at ugyldighed blot er en af betingelserne for at opnå erstatning. Dette fremgår af sammenhængen mellem *Skummetmælkpulversagerne.* I den første blev den omstridte forordning annulleret, i den anden blev der nægtet erstatning for det lidte tab.[71]

Samtidig strammede Domstolen som lige anført den materielle erstatningsbetingelse. Ifølge gældende retspraksis holdt den for ret, at Fællesskabet ifaldt ansvar uden for kontaktforhold for det tab, private måtte lide som følge af virkningen af en generel retsakt, der indebærer beslutninger vedrørende økonomisk politik, såfremt der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private.

I den anden *Skummetmælkpulversag,* hvor det lige citerede kriterium nøgternt betragtet var opfyldt, opstillede Domstolen det yderligere krav, at der kun *undtagelsesvis* og *under særlige omstændigheder* kunne blive tale om at dømme Fællesskabet til at betale erstatning for en ugyldig økonomisk-politisk lovgivningsakt. Den i de fleste tilfælde anvendelige (tommelfinger-)regel synes herefter at være, at krav om erstatning for Fællesskabets skadeforvoldelser uden for kontakt - ligesom for den sags skyld dets skadeforvoldelser inden for kontakt, jfr. art 215, stk 1 sammenholdt med art 183 - skal rejses for nationalt forum.

Sammenfattende kan man formentlig sige, at da Domstolen i begyndelsen af 1970erne lettede på låget, der indtil da lukkede af for privates adgang til at anlægge erstatningssøgsmål, viste der sig at være et stort udækket behov for procesførelse. Det var måske endog større, end Domstolen

antog, da den besluttede at lette på betingelserne. Det hurtigt voksende antal af erstatningssøgsmål tvang formentlig Domstolen til af hensyn til sin arbejdskapacitet at smække låget i igen. Af domsbegrundelserne synes det dog tillige at fremgå, at det navnlig var dens rolle som førsteinstansdomstol, der fik Domstolen til at afvise de mange erstatningssøgende.

Den udvikling, Domstolen har ladet annullations- og passivitetssøgsmålene gennemgå, har således en parallel i udviklingen af erstatningssøgsmålene i perioden 1970-1980. Det er et markant fællestræk ved disse udviklingsforløb, at Domstolen nedprioriterer retsbeskyttelsesværdien af retsmidler, hvor traktatforfatterne har indsat den i rollen som dommer i første og sidste instans.

Denne fælles tendens bør man se i sammenhæng med Domstolens systematiske udvidelse af anvendeligheden af den præjudicielle forelæggelsesprocedure i henhold til art 177. Da træder der et billede af en ret frem, der ønsker at opfylde sin mission ved at fungere som en art appelinstans vedrørende kommunitære retsspørgsmål, hvad enten disse drejer sig om staternes traktatbrud, lovligheden af Fællesskabets handlinger eller undladelser eller offentligretligt erstatningsansvar uden for kontakt.[72)]

Sagerne i henhold til art 169 og 170 er den eneste undtagelse fra denne regel.

Fodnoter

1) Gengivet i Collected Legal Papers (Harcourt, NY, 1920)
2) Se op cit i fn 1 til kap 1, s 14 f
3) Se for eksempel Peter Hay, Federalism and International Organisation (University of Illinois Press, 1966) og op cit i fn 1 til kap 7
4) Der kan henvises til Alf Ross, Statsforfatningsret, p 203 (2. gennemarbejde udgave, NNF, 1966)
5) Det er den, der er beskrevet i det foregående
6) Art 30 EØFT er en sådan forhindring
7) Jfr kap 8 afsnit 6.4
8) Jfr om Monnet ovfr fn 14 til kap 1 og teksten derover
9) Jfr herom navnlig kap 11, afsnit 4 nfr
10) Sag 30/59, dom af 23. februar 1961, E.C.R. 1961, s 1
11) Se for eksempel Golman og Jahnige, The Federal Courts as a Political System (Harper and Row Publishers, NY, 1971); og John Schmidthauser, The Supreme Court as Final Arbiter in Federal-State Relations

(The University of North Carolina Press, 1958); og Richard Neely, How Courts Govern America (Yale University Press, New Haven, 1981). Jeg kan endelig henvise til udførlige redegørelser i min On Law and Policy in the European Court of Justice (Martinus Nijhoff, Dortrecht, 1986), særlig kap 5

12) De tyske og italienske retsforhold er beskrevne i Pescatore og McWhinney, Federalism and Supreme Courts (Editions Heule, Bruxelles, 1973); se eventuelt også Philip M Blair, Federalism and Judicial Review in West Germany (Clarendon Press, Oxford, 1981)
13) Domstolen har for nylig ændret denne praksis og udelader nu det særlige afsnit af dommen, der udelukkende refererer faktum
14) Gyldigheden af denne modstilling er endnu holdbar, men var det i endnu højere grad i løbet af 1970erne og tidligere
15) 208 U.S. 412 (1908)
16) Se herom især On Law and Policy in the European Court of Justice (nævnt i fn 11 ovfr), især kap 13
17) Sag 32/79, *Kommissionen mod UK og Nordirland,* dom af 10. juli 1980, Saml 1980, s 2403
18) Sag 232/78, *Kommissionen mod Frankrig,* dom af 25. september 1979, Saml 1979, s 2729
19) Sag 43/75, *Defrenne II,* dom af 8. april 1976, Saml 1976, s 455
20) En art 30-dom der viser betydningen af socio-economic fact er afsagt i sag 53/80, *Kaasfabriek Eyssen,* dom af 5. februar 1981, Saml 1981, s 409
21) Se Claus-Dieter Ehlermann, Die Verfolgung von Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten durch die Kommission, in Europäische Gerichtsbarkeit und Nationale Verfassungsgerichtbarkeit (Festschrift Hans Kutscher, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1981, s 4; og Bulletin EF no 9, 1978, s 8
22) Sag 171/78 *Kommissionen mod Danmark,* dom af 27. februar 1980, Saml 1980, s 447 er én af dem. Samtidig anlagde Kommissionen sag imod flere andre Medlemsstater; dommene findes aftrykt i samme årgang af Samlingen
23) Sag 140/79, *Chemial Farmaceutiti,* dom af 14. januar 1981, Saml 1981, s 1
24) Se fn 18 ovfr
25) Se fn 19 ovfr
26) Jfr hvad der er sagt ovfr om socio-economic fact
27) Sag 7/71, *Kommissionen mod Frankrig,* dom af 14. december 1971, Saml 1971, s 1003

28) Sag 48/71, *Kommissionen mod Italien,* dom af 13. juli 1972, Saml 1972, s 135
29) Se fn 18 ovfr
30) Den anden sag imod Frankrig førte nok til en ny domfældelse men ellers kom der ikke meget ud af sagen; se sag 24 og 97/80 R, kendelse af 28. marts 1980, Saml 1980, s 1319
31) Sag 39/72, *Kommissionen mod Italien,* dom af 7. februar 1973, Saml 1973, s 101
32) Sag 31/69, *Kommissionen mod Italien,* dom af 17. februar 1970, Saml 1970 s 3 og sag 67/77, *Kommissionen mod Irland,* dom af 16. februar 1978, Saml 1978, s 417. Nævnes bør tillige sag 211/81, *Kommissionen mod Danmark,* dom af 13. december 1982, Saml 1982, s 4547 og sag 301/81, *Kommissionen mod Belgien,* dom af 1. marts 1983, Saml 1983, s 467. Tendensen i disse domme er, at nok skal Medlemsstaten gives lejlighed til at blive hørt, men det kan forekomme at være så som så med hensyn til de krav til klarhed, som Domstolen vil forlange, at Kommissionen skal leve op til, når den præsenterer staterne for sine anklager.
33) Se om disse problemer senest sag 314-316/81 og 83/82, *Waterkeyn,* dom af 14. december 1982, Saml 1982, s 4337. Heri siges det, at en fældende dom skal efterleves blandt andet ved, at de bestemmelser i en national lov, som er uforenelige med EF-retten, skal ophæves. Derudover er de nationale domstole forpligtede til at anvende den gældende fællesskabsret i stedet for modstridende national ret
34) De nationale forskrifter, der er uforenelige med EF-retten skal om nødvendigt fjernes med tilbagevirkende kraft, sag 70/72, *Kommissionen mod BRD,* dom af 12. juli 1973, Saml 1973, s 813
35) Det fremgår blandt andet af den i fn 30 nævnte sag, at Domstolen om nødvendigt kan påbyde en Medlemsstat at foretage foreløbige foranstaltninger med henblik på at bringe et traktatbrud til ophør
36) Det indebærer, at umiddelbart anvendelig EF-ret skal anvendes selv om den nationale ret betemmer noget, som er uforeneligt med EF-retten, jfr fn 33. Se tillige Domstolens udtrykkelige udtalelse herom i sag 93/78, *Mattheus,* dom af 22. november 1978, Saml 1978, s 2203
37) Sag 51/74, *van der Hulst,* dom af 23. januar 1975, Saml 1975, s 79 viser for eksempel dette
38) Se om formålet med art 177 for eksempel sag 166/73, *Rheinmühlen,* dom 16. janaur 1974, Saml 1974, s 33
39) Sag 61/65, *Vaassen Göbbels,* dom af 30. juni 1966, Saml 1965/68, s 227 og sag 43/71, *Politi,* dom af 14. december 1971, Saml 1971, s 319

og sag 36/73, *Nederlandse Spoorwegen,* dom af 27. november 1973, s 1299

40) Der henvises for dokumentation til On Law and Policy in the European Court of Justice, op cit in fn 11, navnlig kap 9
41) Sag 26/62, *van Gend en Loos,* dom af 5. februar 1963, Saml 1963, s 375
42) Sag 129/79, *Wendy Smith,* dom af 27. marts 1980, Saml 1980, s 1275
43) Rdir 75/117 (EØF) af 10. februar 1975, EFT L 45/19
44) Se fn 19 ovfr
45) G. Casper, Proceedings of the American Society of International Law, 1978, s 171
46) Den overfor gennemgåede argumentation har jeg første gang offentliggjort i Tredive Års Fællesskabsret (Europæiske Perspektiver, 1981) s 176 ff
47) Se op cit fn 46, s 179
48) Ibid
49) Se for eksempel sag 154/77, *Dechmann,* dom af 29. juni 1978, Saml 1978, s 1571 og sag 13/78, *Eggers,* dom af 12. oktober 1978, Saml 1978, s 1935
50) Sag 83/78, *Pigs Marketing Board,* dom af 29. november 1978, Saml 1978, s 2345
51) Sag 58/80, *Dansk Supermarked mod Imerco,* dom af 22. januar 1981, Saml 1981, s 181
52) Se for eksempel Editorial Comment, CMLRev 1979, s 3f og House of Lords, Select Committee Report, July 1979
53) Alligevel afviste den kun én sag, 93/75 *Adlerblum,* dom af 17. december 1975, Saml 1975, s 2147
54) Sag 16/65, *Schwarze,* Saml 1965, s 1081 er et tidligt tilfælde
55) Sag 30/70, *Otto Scheer,* Saml 1970, s 1197 er et exempel
56) Se for eksempel Sag 82/71, *SAIL,* Saml 1972, s 119
57) Sag 244/80, dom af 16. december 1981, Saml 1981, s 3045 *(Foglia II)*
58) Disse spørgsmål er fuldt udviklede i On Law and Policy in the European Court of Justice, op cit fn 11 ovfr, navnlig i kap 15; det småtrykte gengiver tankegangene i hovedtræk
59) Robert Kovar, Chronique de Jurisprudence de la CJCE, J. Dr. Intern (1966), s 710
60) Se min artikel Why is Article 173 Interpreted against Private Plaintiffs? i 5 ELR (1980), s 112 ff
61) Se min artikel Privates adgang til anlæg af annullationssøgsmål, i Nor-

disk Tidsskift for International ret og Europaret (1971), s 23 ff, der behandler disse spørgsmål i dybden

62) Se *Scholten Honig,* dom cit kap 8 fn 3

63) Sag 789 og 790/79, dom af 17. juni 1980, Saml 1980, s 1949

64) På to områder er privates søgsmålsadgang dog blev udvidet: se sag 307/81, *Alusuisse,* dom af 6. oktober 1982, Saml 1982, s 3463 (om anti-dumping told); og sag 26/76, *Metro,* dom af 25. oktober 1977, Saml 1977, s 1875 og sag 210/81, *Demo-Studio,* dom af 11. oktober 1983, Saml 1983, s 3045 (konkurrenters anlæg af retssag imod Kommissionen i tilfælde, hvor den beslutter ikke at rejse anti-trustsag. Kun en direkte interesse er dog tilstrækkeligt, jfr sag 246/81, *Lord Bethell,* dom af 10. juni 1982, Saml 1982, s 2277

65) Jfr nærmere nfr afsnit 9.10

66) Se for eksempel sag 124/76 og sag 20/77, *Pont-à-Mousson m fl mod ONIC,* Saml 1977, s 1795

67) Saml 1980, s 2823

68) Erstatning er endnu kun blevet ydet i yderst få sager

69) Se for eksempel sag 116/77 og 124/77, *Amylum og Tunnel Refineries mod Rådet og Kommissionen,* dom af 5. december 1979, Saml 1979, s 3497

70) Se for eksempel sag 46/75, *IBC mod Kommissionen,* dom af 27. januar 1976, Saml 1976, s 65 og sag 26/74, *Roquette Frères mod Kommissionen,* dom af 21. maj 1976, Saml 1976, s 677

71) Se de i fn 69 nævnte domme

72) Se pány den i fn 60 nævnte kilde, konklusionen

Supplerende litteratur

G. Bebr: Development of Judicial Control of the European Communities, 1981

L.N. Brown og F. Jacobs: The Court of justice of the European Communities, 1977

Essays in European Law and Integration. Redigeret af O'Keefe og H. Schermers, 1982

Isi Foighel, K. Hagel-Sørensen og C. Gulmann 3. rev. udgave 1985: EF-ret, Almindelig del

F. Jacobs og Durand: References to the European Court, 1975

T.C. Hartley: The Foundations of European Commity Law. An Introduc-

tion to the Constitutional and Administrative law of the European Comunity, 1981
EF-Karnov, 2. udg. 1978 samt supplement 1978-1984. Se afsnittene om Domstolens organisation og procedure samt Domstolens beføjelser
D. Lasok og J.W. Bridge: An Introduction to the Law and Institutions of the European Communities, 1973
Laurids Mikaelsen: EF-domstolen og Danmark, 1985
Christian Philip: Les institutions européennes, 1981
Hjalte Rasmussen: Domstolen i EF, 1975
Henry Schermers: Judicial Protection in the European Communities, 1977
Vandersanden og Barav: Contentieux communautaire, 1977
Tredive års fællesskabsret, Europæiske perspektiver, 1983

V DEL

DE GRUNDLÆGGENDE RETSPRINCIPPER I EF-RETTEN, FORMÅLETS OG FORTOLKNINGENS RETLIGE BETYDNING

KAPITEL 10

Konstitutionalisme, legalitetsprincip og den retlige betydning af formålene med EF

10.1 Den retlige natur af EF

Den retlige natur af De europæiske Fællesskaber har været - og er til dels endnu - et omdiskuteret emne. Begreber som føderalisme, konføderalisme, et retssystem *sui generis,*[1] retssamfund, rule of law, men også mange andre, flyver i luften, når eksperterne udveksler synspunkter på dette emne.

Hvorfor denne lidenskabelige interesse? Dette spørgsmåls rette besvarelse kan man kun gisne om. Mange synes dog at gå ud fra, at kunne man blot principielt bestemme den retlige natur, ville man kunne begynde at drage slutninger herfra vedrørende løsningen af konkrete problemstillinger og vedrørende EF's mulige udviklingsretninger.

Fremstillingen her tager ikke en diskussion op af »den retlige natur«. Denne tilbageholdenhed har sin rod i forfatterens indgroede mistillid til, at en diskussion af denne art kan føre til noget praktisk brugbart.

Alle historisk-komparative erfaringer udgør faktisk belæg for, at sociale og/eller politiske erfaringer indhøstet i én samfundssammenhæng ikke er meget værd i forbindelse med forsøg på at forudsige, hvorledes forholdene vil udvikle sig i et andet samfund. Hvad specielt angår forudsigelser vedrørende EF's føderale element: Vil Fællesskabet ifølge en indbygget indre kraft udvikle sig til et Europas forenede Stater? Eller kan de centrifugale kræfter tænkes efterhånden at blive så stærke, at føderalisationseksperimentet bryder sammen? er der yderst ringe vejledning at finde i studiet af andre føderale samfund. Føderale stater og samfundsdannelser er opstået, har udviklet sig, for enten igen at gå i opløsning eller for måske at opleve en magt-

koncentration i centralregeringens hænder, som snarere kan lignes med forholdene i enhedsstater. For eksempel kom den Canadiske Konføderation til verden i 1867 med en forfatning, der var mere centralistisk end den amerikanske føderale forfatning. På papiret mindede Canada fra starten, i forfatningens beskrivelse af magtrelationerne mellem den føderale regering og provinsregeringerne, faktisk mest af alt om en enhedsstat. Alligevel gled en del politisk magt tidligt centralregeringen af hænde, alt mens lokalregeringerne blev mere og mere magtfulde. Midt i 1960'erne nåede Canada til et punkt af desintegration, hvor det måtte briste eller bære. Herefter synes udviklingen at være tippet til fordel for den føderale regering. Det er i hvert fald det indtryk, læsningen af Canada's nye forfatning af 1982 formidler.

På spørgsmålet om hvad EF er, mere end noget andet, kan man blot forsigtigt svare, at integrationseksperimentet har træk af føderalisme, men at en konføderal eller føderal statsdannelse i hvert fald ikke har set dagens lys. EF's model for staters og befolkningers sameksistens er enestående; den er for så vidt *sui generis*. Men derfra kan man altså næppe slutte noget som helst håndfast.

10.2 Konstitutionalisme, legalitetsprincip og lovmæssig forvaltning

Konstitutionalisme kan kort defineres som det regeringsprincip eller samfundssystem, der er baseret på en grundlæggende, retligt bindende pagt. En sådan kalder man normalt en forfatning (konstitution), navnlig hvor pagten er skreven.

Den type (vestlige) demokratier, hvormed Danmark normalt sammenligner sig og samarbejder med i EF, hylder alle princippet om konstitutionalisme. De fleste, inklusive det danske, har skrevne forfatninger. Som den eneste undtagelse klarer Storbritannien sig siden gammel tid uden en skreven forfatning.

Det er et karakteristisk træk ved forfatningsdokumenter af den omhandlede type, at de tillægger øverste statsorganer[2)] hver deres magtbeføjelser og samtidig foreskriver, hvorledes respekten for grænserne mellem magtsfærerne skal håndhæves. Man genfinder dette mønster i EF.

Det normale er yderligere, at juridiske domstole har fået ansvaret for at sikre, at de andre statsorganer holder sig indenfor grænserne for de magtbeføjelser, der er blevet dem tillagt. Denne kontrolfunktion kan være, og er oftest, lidt anderledes indrettet, når det gælder kontrollen med love end med hensyn til forvaltningsakter. Overfor de sidste er den i reglen betydeligt mere intens end overfor de første. Men typisk retter domstolskontrollen sig både mod grundlovsstridig handlemåde og mod andre former for ulovlighed. Grund- og frihedsrettighedskatalogerne kan være mere eller mindre omfattende og yde mere eller mindre effektiv beskyttelse. Enkelte grundlæggende retsprincipper behøver ikke udtrykkeligt at være nedfældet i forfatningen for at gælde med forfatningskraft. Hvor en forfatning ga-

ranterer en mindretalsbeskyttelse ved hjælp af et katalog af grund- og/eller frihedsrettigheder, påhviler det tillige oftest domstolene i sidste instans at håndhæve disse garantier.[3)]

Værdien af eksistensen af et forfatningsdokument ligger i, at forfatningen (med forskelle fra land til land som ikke er andet end nuancer) anses for samfundets øverste retlige norm, som alle skal rette sig efter. Ikke blot borgerne skal lystre den øverste lov. Også statsorganerne, herunder de øverste, har samme pligt.

Mens den lovgivende forsamling i princippet kun skal efterleve forfatningens krav, skal alle andre statsorganer desuden rette sig efter lovene med mere. Denne sondring udtrykker man ofte ved at sige, at lovgiverens handlinger skal være forfatningsmæssige, mens der iøvrigt gælder et princip om *lovmæssig forvaltning*. Konstitutionalisme og lovmæssig forvaltning er to sider af *legalitetsprincippet*.

10.3 EF og legalitetsprincippet

Det har utvivlsomt været af den største betydning for det hidtidige forløb af »det stadig snævrere samarbejde mellem stater og folk« (integrationen), som indstiftedes ved Rom- og Paristraktaterne, at disse knæsatte legalitetsprincippet i begge dets bestanddele som gældende for EF. For så vidt angår EØF-traktaten anses dette princip i reglen for at være fastslået i art 4 stk 1 (EØFT), hvorefter »Hver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt den ved denne Traktat«.

Nogle forfattere ser dog heri blot et udtryk for EF's model af magtfordelingslæren. Hvis denne opfattelse er rigtig, betyder det citerede blot, at institutionerne under udøvelsen af deres hverv skal holde sig indenfor de kompetencer, som de hver for sig tildeles ved Traktatens bestemmelser. Hvad man end vil mene herom, indfører art 3 legalitetsprincippet i fuldt omfang ved at fastslå, at Fællesskabets virke skal »...ske under de betingelser og i det tempo, som er foreskrevet i denne traktat«. Traktatens ånd og tekst sætter med andre ord grænserne for, hvad EF-institutionerne har hjemmel til at befatte sig med og hvornår.

Fordelingen af kompetencer mellem grundlæggerstaternes myndigheder på den ene side, og fællesskabsmyndighedernes kompetencer på den anden side er teknisk gennemført som en opregning af de kompetencer, der tilkommer Fællesskabet. Derfor taler man om, at kompetencetildelingen er attributiv eller, at den følger enumerationsprincippet.

Ordene »attributiv« og »enumerationsprincip« anvendes gængs i litteratur og diskussioner om magtfordelingsprincippet imellem EF og Medlemsstaterne. Vil man fordele kompetencer mellem en central regering og de lokale regeringer i en føderal samfundsdannelse kan det principielt ske på to måder: enten overføres der komptencer fra de grundlæggende stater til den

centrale regering, som giver denne magt eller hjemmel til at handle i alle situationer som hovedregel. Dens handlefrihed er da kun begreænset i de tilfælde, hvor det kan påvises, at en speciel kompetence er tilbageholdt eller forbeholdt. Eller også forbeholder medlemsstaterne sig retten til at lovgive i almindelighed. Den centrale regering skal da kunne påvise eksistensen af en overdragen kompetence på et givet sagområde, førend den kan tage affære. Det er den sidste model, man har valgt i EF's tilfælde. Denne model er også benyttet i USA. Ifølge den canadiske forfatning er det derimod den føderale regering, der nyder en almindelig handlebeføjelse, mens provinsregeringernes er attributive.

Herefter er situationen den, at EF-institutionerne på den ene side kun kan befatte sig med en sag, dersom der kan påvises en eller flere bestemmelser i det grundlæggende traktatsdokument, der kan siges at afgive hjemmel for en aktion. På den anden side må ingen aktion gennemføres i strid med gældende, skreven eller uskreven EF-ret.

Konstitutionalisme

Er Traktaten eller Traktaterne forfatningsdokumenter? Mit svar på dette spørgsmål er bekræftende. Ikke fordi det er nærliggende at antage, at alle de som i 1950erne deltog i deres udarbejdelse dengang ville udtale, at de var i færd med at lave en forfatning. Svaret er bekræftende, fordi EF-traktaterne opfylder samme funktion og tildeles i nogen grad samme status af uændrelighed som en skreven forfatning i reglen gør.[4] Traktaterne indeholder nemlig dels de regler, der fastsætter indholdet og rækkevidden af EF's kompetencer, og som fordeler udøvelsen af disse på Fællesskabets institutioner. Dels foreskriver art 236 procedurekrav vedrørende ændringer af Traktaten, der ud fra mange synsvinkler er fuldt så vanskelige at opfylde, som betingelserne for en gyldig ændring af, for eksempel, den danske forfatning.

Det mærkes, at det ikke i sig selv har nogen praktisk eller teoretisk retlig betydning at kalde EF-traktaterne for forfatninger eller forfatningsdokumenter. Det er i alt væsentligt et præsentationsspørgsmål, idet det afgørende stedse er, *at* Traktaterne opfattes som bindende ret; og *at* denne er vanskelig at ændre ad formel vej, det vil sige ved gennemførelse af art 236's ændringsprocedure.

Heraf følger imidlertid formentlig indirekte vigtige praktiske, retlige konsekvenser. En af disse er allerede omtalt men vigtig nok til at blive gentaget. Det er EF's retskarakter (retsstatslighed eller *Rechtsstaatlichkeit*, for at bruge et tysk ord, der står centralt i debatten om disse spørgmål; englænderne taler her om *rule of law* (not of men)).

Den anden konsekvens flyder af de strenge ændringsbetingelser i art 236 og er, at man antagelig må indrømme EF-retsudviklingen, også på forfatningsplan, et noget videre råderum end tilfældet formentlig ville have været, dersom det grundlæggende dokument havde været lettere at ændre ad formel vej.

De fremmede termer fremhæves blandt andet for at minde om, at samfundsdannelsen i EF naturligvis ikke er trukket ud af den klare luft. Den er et produkt bestående af elementer fra retsordnerne i de grundlæggende stater. Hertil er føjet, det siger sig selv, en række nye retlige fænomener nødvendiggjort af det særlige forhold, at EF er en fortløbende integrationsproces mellem stater og folk.

EF er ikke statisk. En vekselproces finder sted under indtryk af EF's retlige, sociale, økonomiske og politiske sammensætning og udvikling. For tiden diskuteres det for eksempel at indføre en ombudsmandsinstitution på dansk maner.[5] Tilkomsten af tre nye Medlemslande i 1973 betød således for eksempel helt klart, at det substratum, hvoraf EF's samfundsudvikling søger sin næring, ændredes.

Ændringerne giver sig de mest varierede udslag. Man kan således for eksempel påvise, at EF-Domstolens domsaffattelsesstil er undergået ændringer formentlig under indflydelse af den engelske judicielle tradition. Fra at være ret ordknappe, decartiensisk opbyggede, logiske konstateringer af gældende ret på et givet område, udtrykker Retten sig siden 1970ernes midte mere ordrigt og forklarende, uddybende.

10.4 Formålet som rets- og fortolkningsprincip

10.4.1 Indledning

Det følger af bemærkningerne i foregående afsnit, at det ikke i almindelighed udgør et tilstrækkeligt grundlag for at en EF-institution kan udstede en retsakt, at akten efter sit indhold vil virke befordrende på den økonomiske, sociale eller politiske integration i Fællesskabet i en eller anden henseende. Formålet taget alene er ikke tilstrækkelig hjemmel.

Formålet med Traktaten, henholdsvis med en enkelt eller med en gruppe af bestemmelser i denne, spiller alligevel i flere henseender en central rolle i forbindelse med afgørelsen af, hvad der er hjemmel til. Formålet er i praksis endog af største betydning for fortolkningen og retsanvendelsen i EF. Betydningen viser sig dels i forhold til *implied powers* princippet, (nedenfor 10.4.2), dels for så vidt angår anvendelsen af art 235 (den såkaldte lille traktatændringsprocedure (nedenfor 10.4.3), og sidst, men ikke mindst, i EF-Domstolens stærkt formålsorienterede fortolkning og udbyg-

ning af EF-retten (nedenfor 10.4.4). Kapitel 10 belyser formålets betydning i alle disse henseender. Af pladshensyn tilsigter fremstillingen dog blot at illustrere samt at redegøre for de øverste lag af problemstillingerne.

10.4.2 Implied powers eller princippet om de forudsatte kompetencer

At en kompetence er forudsat, betyder i nærværende sammenhæng, at den ikke findes udtrykkeligt nedfældet i Traktaten. Fra Fællesskabets første år har det i praksis, herunder retspraksis, været anerkendt, at en kompetence på denne måde kan være forudsat. Anerkendelsen heraf indebærer, at det ovenfor omtalte kompetencemæssige attributions - eller enumerationsprincip omfatter udtrykkelige såvel som forudsatte beføjelser.

Implied powers princippets rækkevidde er omtvistet. Ordlyden af en tidlig ledende dom åbner for et bredt anvendelsesområde. Heri hed det, at »bestemmelserne (i traktaten)... underforstår de regler, uden hvilke bestemmelserne ikke ville have mening eller kunne anvendes på nyttig og rimelig måde«. Da det konkrete til afgørelse forelagte tilfælde blot drejede sig om at lægge lidt til, hvad der allerede udtrykkeligt var fastslået, må dette udsagn dog tages med forbehold. I retning af et vidtrækkende anvendelsesområde taler derimod, at Domstolen i samme dom tilføjer, at en lignende regel anvendes såvel i international som national ret.[6)]

Ordene »national ret« må blandt andet forstås som en henvisning til amerikansk forbundsret. Her gælder, at USA's forbundshøjesteret under henvisning til implied powers doktrinen lige fra tiden for dannelsen af unionen for cirka to hundrede år siden har udlagt forbundsforfatningen med en betydelig magtkoncentration i hænderne på regeringen i Washington DC til følge. Her begyndte det hele i sagen *McCullock v Maryland.*[7)]

Denne sag drejede sig om spørgsmålet, om forbundsregeringen havde hjemmel til at oprette *Bank of the United States.* Spørgsmålet var omstridt længe efter oprettelsen af banken. En af protesterne kom fra Maryland i form af vedtagelsen af en lov om beskatning af brug af bankens pengesedler. Maryland's højesteret opretholdt denne lovs gyldighed under en straffesag rejst mod en af Bank of the United States' funktionærer for vægring mod at betale seddelskatten. US Supreme Court omstødte denne afgørelse og annullerede skatteloven. For en enig Højesteret udtalte dens navnkundige præsident *John Marshall* at:

»the US Constitution empowers the Government with the right to lay and collect taxes; to borrow money; to regulate commerce, to declare and conduct war; and to raise and support armies and navies. By incorporating the Bank was Congress only creating the means necessary to obtain the goals of the enumerated powers«.

»Let the end be legitimate, let it be within the scope of the Constitution, and all means which are appropriate, which are plainly adapted to that end, which are not prohibited, but consistent with the letter and the spirit of the constitution, are Constitutional«.

Implied powers doctrinen har et ikke ubetydeligt anvendelsespotentiale. Den blev med ret uoverskuelige konsekvenser brugt af Domstolen i *ERTA*-sagen, som drejede sig om grænsedragningen mellem EF's og Medlemsstaternes beføjelser til at indgå aftaler med trediestater og internationale organisationer.[8)]

EØF-traktaten hjemler i flere henseender EF en ekstern handlebeføjelser, således for eksempel med hensyn til indgåelse af aftaler om handelsforhold. I mange andre henseender er Traktaten tavs om de udenrigsretlige sammenhænge, alt mens Fællesskabet gøres kompetent til at lovgive internt i disse sager. Spørgsmålet om hvem den internationale handlebeføjelse tilkom, opstod derfor tidligt. Attributionsprincippet kunne ikke forstås anderledes, end at ikke-overførte beføjelser ikke eksisterer. Domstolen kendte alligevel for ret, at EF trods tavsheden har en international handlebeføjelse i de tilfælde hvor Traktaten gør EF kompetent internt og hvor denne beføjelse er taget i brug (ved udstedelse af fælles regler.) I senere domme er ibrugtagningsbetingelsen fjernet.[9)]

Formentlig fordi Fællesskabet med art 235 var blevet udstyret med en kompetence til at tilpasse sine kompetencer til forefindende behov for at fuldstændiggøre Fællesmarkedet, har implied powers doktrinen, udover den lige omtalte anvendelse på forholdet mellem de interne og de eksterne handlebeføjelser, ikke været af større praktisk betydning. Diskussionen af den kan derfor stoppe her. Art 235 behandles lige nedenfor.

10.4.3 Art 235 eller den lille traktatændringsprocedure

En af grundene til implied powers doktrinens ringe praktiske betydning i EF-sammenhæng er som antydet, at art 235 er for hånden. En anden er, at Domstolen ved fortolkning har lagt mere til EF-retten, end selv en vid implied powers doktrin formentlig ville have kunnet legitimere.

Art 235 bestemmer følgende:

»Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne Traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Forsamlingen med enstemmighed passende forskrifter herom.«

I mange år spillede denne bestemmelse (formentlig af politiske grunde) ingen større betydning, idet den indtil cirka 1973 kun fandt anvendelse i ganske få og ret ubetydelige sammenhænge. Efter den tid har brugen af art 235 været i skarp vækst. Den anvendes nu også på sager af den største politiske betydning.[10)]

Man kan sammenfatte betingelserne for brug af art 235 til at sige, at et

enigt Ministerråd skal finde (1) *at* et eller andet EF-initiativ er påkrævet, (2) *for at* virkeliggøre et af Fællesskabets *mål*, (3) *inden for* Fællesmarkedets rammer, men (4), *at* der mangler fornøden hjemmel. Finder Rådet omvendt, at disse fire betingelser er opfyldt, er der ikke mange sagforhold, som man ikke kan anvende den lille traktatændringsprocedure på.

Den lige anførte opfattelse overser ikke, at der er flere betingelser, som udfra en juridisk betragtning skal være opfyldt, før art 235 er anvendelig. Den juridiske litteratur indeholder imidlertid mange vidnesbyrd om, hvor vanskeligt det er at drage disse grænser med en præcision, som er praktisk anvendelig. En politisk-økonomisk betragtning må derfor konkludere, at art 235 - inden for ganske vide grænser - er anvendelig, når Medlemslandene er enige om at bruge den i *formålets* tjeneste.

Det mærkes yderligere, at implied powers doktrinen og den lille traktatsrevisionsprocedure ikke blot er to sider af samme sag. Der gør sig flere retlige forskelle gældende. En meget vigtig er, at Ministerrådet (eller Kommissionen eller Parlamentet) uden videre kan træffe dispositioner, der har hjemmel i Traktaten, hvad enten hjemmelen er udtrykkelig eller forudsat. Art 235 kan derimod først anvendes, dersom det menes, at Traktaten ikke indeholder fornøden hjemmel. For det andet kan gyldigheden af en fællesskabsaktion »reddes«, såfremt Domstolen efterfølgende finder, at den påberåbte udtrykkelige hjemmel vel ikke var tilstrækkelig, men at Fællesskabet havde en stiltiende hjemmel »i reserve«. Art 235 kan næppe benyttes til at reparere en stedfunden ulovlighed med tilbagevirkende kraft.

10.4 Formålet i retspraksis og fortolkningsmetoderne

Har betydningen af EF's formål i forbindelse med anvendelsen af art 235 i de seneste år været stedse stigende, har EF-Domstolen altid, men ikke mindst siden 1970ernes begyndelse, baseret sin fortolkning, udfyldning og udbygning af EF-retten på overvejelser over, hvad formålet med Fællesskabet kræver. Med få undtagelser har den herved ikke ladet anledninger ubenyttet til at gøre institutionernes magtbeføjelser, Traktatens forbud mod ensidige nationale lovgivningstiltag og EF-rettens gennemslagskraft i de nationale retsordner stedse mere rummelige og effektive integrationsinstrumenter.[11] En vis men ikke systematisk afdæmpning af denne tendens er dog blevet kendelig i løbet af de første år af 1980erne.

Ved sin retsskabende virksomhed har Domstolen blandt andet udfyldt huller i den retstilstand, som Traktatforfatterne tilvejebragte.

Blandt de mere spektakulære domme, eller serier af domme, tilhørende denne kategori, må man nævne retspraksis om den umiddelbare anvende-

lighed af EF-retten. Den første af de herhenhørende domme blev afsagt i 1963, i sagen *van Gend en Loos.*[12] Denne sag udsprang af en hollandsk omklassificering af et produkt i toldmæssig henseende. Det blev flyttet fra én position med lav told til en position med højere told. Herved blev importen af produktet fra Vesttyskland til Holland gjort dyrere for en importør, hr. van Gend en Loos, der klagede over toldforhøjelsen. Han anså den for stridende imod art 12 ff i Traktaten, der forbyder indførelse af ny told, eller forhøjelse af told, i handelen mellem Medlemslandene. I samme åndedrag forbydes det at indføre eller forhøje afgifter, der har tilsvarende virkninger som told.

Ifølge den hollandske regering, der fik støtte under sagen af flere af de andre EF-regeringer, medførte de citerede regler kun, at en pligt for Holland var kommet til eksistens. Disse regeringer afviste, at der samtidig med skabelsen af denne pligt var opstået en ret for borgere til ikke at betale mere i told m m, som disse kunne påberåbe sig for domstolene i Medlemslandene. Der var med andre ord, ifølge denne betragtningsmåde, ikke knyttet umiddelbare virkninger til Traktatens forbudsregler.

Dette synspunkt tilbageviste Domstolen energisk. Herved lagde den grundstenen til en udvikling, der skulle gøre umiddelbar anvendelighed til hovedreglen, snarere end til undtagelsen, jfr herom ovfr. s 127 f

En anden spektakulær, meget tidlig dom er *Costa imod ENEL.*[13] Også denne skulle danne skole på et overordentligt vigtigt område af EF's retsorden. Dommen angik hvad man almindeligvis kalder spørgsmålet om forrangen. Hermed sigtes til en konfliktløsningsnorm, der finder anvendelse i tilfælde, hvor EF-retten foreskriver én ting, mens en eller flere nationale retsregler indeholder en hermed uforenelig regulering. Hvilken af de to regler skal da anvendes? Det lader sig ikke gøre at anvende begge samtidig. Problemet stiller sig først helt klart i det øjeblik, det er fastslået, at det ikke lader sig gøre at bygge bro over forskellene ved at fortolke reglerne i overensstemmelse med hinanden.

Costa-sagen udsprang af et betalingskrav af ret trivielle dimensioner. Men det angik som sagt et retligt problem af den største betydning. Forud for konfliktens opståen gik, at den italienske stat nationaliserede elektricitetsindustrien, herunder et elektricitetsværk som advokaten Costa havde aktier i. Han fandt nationaliseringen retsstridig på flere måder, herunder som værende i strid med et ret betydeligt antal af Traktatens bestemmelser. Efter en nøje gennemgang af alle disse konstaterede Domstolen i Luxembourg, at der ikke forelå konflikt som af Costa anført. Herefter skulle man egentlig have troet, at sagen kunne have fået en triviel udgang. Men EF-Domstolen føjede alligevel til - inspireret af en udtalelse fra den italienske

forfatningsdomstol om, at havde der været konflikt skulle italiensk ret have været anvendt - at det forhold sig lige omvendt. Fællesskabsretten går forud for national ret i tilfælde af konflikt.

Costa-sagen handlede om forrangsproblemet i et tilfælde, hvor en senere vedtagen national lov viser sig at være uforenelig med en regel i traktaten. Cirka ti år efter Costa udbyggede Domstolen sin praksis ved at afgøre, at fællesskabsretten går forud selv for nationale grundlovsbestemmelser.[14)]

Retspraksis-skabte direkte virkninger af fællesskabsretten og et *retspraksisskabt* princip om forrang hører næppe nogen steder i verden til judiciel hverdagskost. Det gør det ej heller i de vesteuropæiske lande, der var eller senere er blevet medlemmer af EF.

Alligevel må man konstatere, at disse domme tilsyneladende blev accepteret af de toneangivende juridiske og politiske kredse, da de blev afsagt i begyndelsen af 1960erne.

Den mest omstridte del af den retsskabende proces har bestået i at indlæse betydninger i traktatsbestemmelser, som andre trænede og dygtige jurister ofte ikke med deres bedste vilje kunne få øje på før domsafsigelsen. Et godt eksempel på en dom af denne kategori foreligger i den præjudicielle afgørelse i *Dassonville*-sagen.[15)]

Dassonville-sagen udsprang af en importørs klage over, at der blev lagt betydelige hindringer i vejen for hans import af skotsk whisky til Belgien. Den gældende belgiske regulering af parallel import, i forbindelse med handelspraksis på området, gjorde det på det nærmeste umuligt for ham at købe originalmærket skotsk whisky på det franske marked og sælge det købte under samme betegnelse i Belgien.

Hr. Dassonville fandt, at der i den belgiske lovgivning var elementer, som ikke var forenelige med art 30 ff (EØFT). Art 30 forbyder kvantitative importrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkninger i handelen mellem Medlemslande.

Afgørende for om Dassonville's problemer kunne løses var selvsagt, hvorledes de lige citerede ord skulle fortolkes. Da sagen blev rejst i begyndelsen af 1970erne var det langtfra afklaret, hvad de betød. Adskillige forfattere havde op gennem 1960erne gjort gældende, at forbudet ikke var særlig vidtrækkende. De sammenlignede det i det væsentlige med traditionelle, internationalretlige forbud mod kvantitative restriktioner m m, jfr for eksempel GATT's regler (kapitel 4 ovfr). Blandt andet national retspraksis var i enkelte sager på linie hermed. EF-Domstolen havde tumlet med fortolkningsproblemet før *Dassonville*, men der var ejheller fra den kant kommet en endelig afklaring. Det kom som en ikke ringe overraskelse for mange, da EF-Domstolen på denne baggrund i *Dassonville*-sagen defi-

nerede art 30's forbud som på det nærmeste altomfattende: de forbudte foranstaltninger med tilsvarende virkninger som kvantitative restriktioner af import omfatter enhver regulering af handel, »der aktuelt eller potentielt, direkte eller indirekte« kan begrænse volumenet af varer i intrakommunitær handel.

Det kom også bag på mange, herunder på EF-Kommissionen, at reglerne om etablering var direkte anvendelige efter udløbet af overgangsperioden.[16] *Fiskeri*-dommene fra foråret 1982 kan dog tillige anføres.[17] Heri bestemte EF-Domstolen, at EF-Kommissionen havde bemyndigelse til at censurere Medlemsstaternes fiskebevarende foranstaltninger i en periode efter 1978, der var sidste (ikke-overholdte) frist for skabelsen af en fælles fiskeripolitik. For dette resultat findes der formentlig kun belæg i en stærkt integrationsinspireret politisk ideologi.

Mindre overraskende er det måske, at EF-Domstolen stedse har bestridt, at en éngang overført kompetence til at udstede EF-retsakter kan renationaliseres. Et eksmpel på denne holdning finder man i den lige ovenfor omtalte fiskeripolitiksag. Den drejede sig jo i virkeligheden om, hvorvidt Medlemsstaterne havde magt til at udstede fiskebestandsbevarende foranstaltninger i en situation, hvor Rådet ikke var i stand til at enes om en EF-politik på området. At en sådan renationalisering skulle kunne ske, afviste EF-Domstolen som sagt. Denne sag var bestemt ikke uden storpolitisk betydning og Domstolens afgørelse førte til kritik.

Hviler disse formålsbeskrivelser på den ene side på klare føderalistiske eller centralistiske værdier, er det imidlertid ej heller diskutabelt, at traktatforfatterne ved formuleringen af Traktatens enkelte bestemmelser i en række valgsituationer har ladet sig lede af centrifugale værdier og interesser. Eksempler på traktatsbestemmelser af denne kategori findes i art 235 om del lille traktats-ændringsprocedure og art 100 ff om harmonisering af Medlemsstaternes ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der direkte indvirker på Fællesmarkedets oprettelse og funktion. Begge bestemmelser kræver enstemmighed, førend retsakter kan udstedes.

På linie med mere traditionelle mellemstatslige samarbejdsformer er det ligeledes, at art 119 (om ligeløn for mænd og kvinder, der udfører samme arbejde) i stedet for at bemyndige EF til at vedtage ligestillingslovgivning, blot foreskriver, at Medlemsstaterne selv skal foretage det i så henseende fornødne.

Afstanden mellem EF-Domstolens opfattelse af formålets betydning og traditionelle opfattelser på dette punkt kommer næppe klarere frem nogetsteds end i dommen i den præjudicielle *Defrenne II*-sag.[18]

Denne sag udsprang af, at luftfartsselskabet SABENA betalte kvindelige

stewardesser en lavere løn end deres mandlige kabinekolleger. De udførte dog ubestridt samme arbejde.

En tidligere stewardesse hos SABENA, frk. Defrenne, indbragte i begyndelsen af 1970erne spørgsmålet om lovligheden af denne kønsdiskrimination for domstolene i Belgien. Til støtte for sin påstand om erstatning kunne frk. Defrenne på det tidspunkt dog endnu ikke påberåbe sig belgisk ligestillingslovgivning, som ikke fandtes, fordi Belgien ikke havde gennemført art 119. (Belgien var ikke det eneste Medlemsland, som forsyndede sig imod art 119).

Defrenne påberåbte sig i stedet den direkte virkning af art 119, hvad der var bemærkelsesværdigt, fordi tidligere retspraksis ikke kunne anføres til støtte for påstanden. Det videste Domstolen var gået, havde været at dekretere, at *EF*'s forpligtelser til at handle, efter udløb af fristen for deres virkeliggørelse, kunne påberåbes af borgere og virksomheder i retssager anlagt for domstolene i Medlemslandene trods ikke-gennemførelsen.

Traditionelle fortolkningsmetoder kunne ej heller begrunde sagsøgerens påstand, som ingen rigtigt troede på. Alligevel fandt Domstolen, at art 119 forlener personer, der havde været genstand for kønsdiskrimination på jobbet med en ret til genopretning af forurettelsen, en ret som domstolene i Medlemslandene skal beskytte inden for visse ikke helt klart afgrænsede rammer. Formålsfortolkningen eller den variant heraf, som man har kaldt den systematiske eller teleologiske fortolkningsmetode, spillede en afgørende rolle for udfaldet af dommen.

Domstolens pro-kommunitære ideologi finder en god portion næring i de formålsbeskrivelser, som man finder i præamblen til de forskellige traktater, ikke mindst i præamblen til EØF-Traktaten. Til en vis grad gentages disse formålsbeskrivelser i de første egentlige traktatsartikler, således for eksempel i art 2 og art 3.

Fodnoter

1) Sui generis betyder noget i retning af »sin egen art«
2) Disse består typisk af en lovgivende, en udøvende og en dømmende myndighed, jfr for eksempel Grl § 3
3) EF-traktaterne er stort set tavse herom. Forfatningspraksis har derimod tumlet omfattende med disse beskyttelsesproblemer, jfr nærmere nfr kap 11, afsnit 4
4) Traktatsreglerne er naturligvis ikke uændrelige og udtrykket i teksten er derfor mindre korrekt valgt. Men art 236 stiller krav for at ændring

kan finde sted, der i praksis er yderst vanskelige at leve op til. Navnlig gør enstemmighedskravet ændringer af Traktatens centrale regler meget vanskelige at gennemføre.

5) Jfr Rapporten til Det europæiske Råds møde i marts 1985 fra Komitéen for Borgernes Europa.
6) Se sag 25/59, *Holland mod Høje Myndighed,* dom af 15. juli 1960, Saml 54/64, s 191
7) 4 Wheaton 316 (1819)
8) Sag 22/70, *ERTA*, dom af 31. marts 1971, Saml 1971, s 263
9) Jfr for eksempel *Naturgummi*-sagen, udtalelse 1/78, Saml 1979, s 2871
10) Man kan nævne miljølovgivning som eksempel
11) Med en vis tillempning kan man formentlig godt sige, at US Supreme Court's udtalelse i den ovfr nævnte *McCulloch v Maryland-sag* (fn 7) passer på EF-Domstolens måde at betragte EF-retten på
12) Sag 26/62, *van Gend en Loos,* dom af 5. februar 1963, Saml 1963, s 375
13) Sag 6/64, *Costa mod ENEL,* dom af 15. juli 1964, Saml 1964, s 531
14) Sag 106/77, *Simmenthal,* dom af 9. marts 1978, Saml 1978, s 629
15) Sag 8/74, dom af 11. juli 1974, Saml 1974, s 837
16) Sag 2/74, dom af 21. juni 1974, Saml 1974, s 631
17) Sag 804/79, *Kommisisonen mod UK og Nordirland,* dom af 5. maj 1981, Saml 1981, s 1024
18) Sag 43/75, *Defrenne II,* dom af 8. april 1975, Saml 1975, s 455

Supplerende litteratur

Anna Bredimas: Methods of Interpretation and Community Law, 1978

L.N. Brown og F. Jacobs: The Court of Justice of the European Communities, 1977

Isi Foighel, K. Hagel-Sørensen og C. Gulmann, 3. rev. udg. 1985: EF-ret, almindelig del

T.C. Hartley: The Foundations of European Community Lar. An introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community, 1981

D. Lasok og J.W. Bridge: An Introduction to the Law and Institutions of the European Communities, 1973

Jean Victor Louis: Fællesskabets retsorden, 1979

Hjalte Rasmussen: Domstolen i EF, 1975

Schwartz: Art 235 and Law-Making Powers in the European Community, 1978 ICLQ 614

Tredive års fællesskabsret, Europæiske perspektiver 1983

KAPITEL 11

Nogle flere fundamentale retsprincipper

11.1 Plan for kapitel 11:
Traktaten foreskriver selv enkelte af de retsgrundsætninger eller retsprincipper, som skal omtales i dette kapitel. Blandt disse mærkes (1) *Solidaritets-princippet* (art 5) og (2) *Ikke-diskriminationsprincippet,* der er nedlagt i art 7. Til disse har Domstolen i sin retsskabende proces føjet adskillige andre, hvoraf her skal omtales (3) *Grund- og frihedsrettighederne, (4) Princippet om retlig sikkerhed, (5) Principperne om forbud mod tilbagevirkende kraft og beskyttelse af velerhvervede rettigheder; (6) Princippet om beskyttelse af berettigede forventninger; (7) Princippet om, at ulempen for adressaten af et offentligt indgreb ikke må være ude af proportion med de fordele, han kan opnå; (8) Grundsætningen om kontradiktion; (9) Force majeure og (10-11) Condictio indebiti.*

11.2 Solidaritets-princippet
Art 5, stk 1 og 2 bestemmer at:

1. Medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne Traktat, eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner. De letter Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver.

2) De afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af denne Traktats målsætning i fare.

Bedømt med sædvanlige mellemfolkelige aftaleindhold som målestok er art 5's forpligtelse til solidaritet enestående. Herved overses ikke, at det i folkeretten er almindeligt anerkendt, at aftaler skal opfyldes i god tro.[1] I forhold hertil rækker solidaritetsforpligtelsen dog i flere henseender langt videre. Det gør den, dels fordi art 5 omfatter såvel indholdet af de oprindeligt aftalte tekster om al senere tilkommen, autonomt tilblevet lovgivning, administrative bestemmelser og judiciel ret. Solidaritetsforpligtelsen er også mere omfattende, fordi den må forstås som en pligt for alle involverede statsorganer til i konflikts- eller tvivlssituationer at vælge den EF-loyale løsning fremfor en hermed konkurrerende nationalt-loyal problemløsning.

Når det er sagt, skal dog tillige anføres, at det længe var uklart, om art 5 indeholdt en retligt sanktionerbar forpligtelse. Uklarheden hang ikke mindst sammen med, at art 5 kun formulerer et retsfaktum, det vil sige, en beskrivelse af de faktiske omstændigheder eller samfundsforhold på

hvilke reglen, finder anvendelse. I art 5, stk 1 er retsfaktum, frit oversat, at Medlemsstatene »skal gøre livet lettere for gennemførelsen af EF-retten«. I andet stykke foreskrives en pligt til ikke at lægge hindringer i vejen for virkeliggørelsen af Traktatens målsætning. I al deres ubestemthed indeholder disse regler handlepåbud henholdsvis handleforbud, som finder anvendelse på en række mere eller mindre præcist afgrænsede situationer.

Problemet med hensyn til art 5 er derfor, at der ikke knytter sig en retsfølge til dens overtrædelse. Hverken art 5 eller nogen anden regel foreskriver nemlig, hvad der skal ske, såfremt en stat lader hånt om handlepåbudet, henholdsvis overtræder handleforbudet. Man kalder den slags regler »imperfekte« Det imperfekte består med andre ord deri, at en Medlemsstat, der overholder alle sine andre EF-retlige forpligtelser end art 5, tilsyneladende vil slippe godt fra det.

Længe var der ikke tegn i retspraksis på, at den lige beskrevne måde at opfatte art 5 på, skulle være ukorrekt. Domstolen citerede vel undertiden art 5 i forbindelse med domfældelsen af en stat for at overtræde andre forpligtelser. Men kernen i disse sager var altid, at en anden forpligtelse ikke var blevet korrekt efterlevet.

Nyere domspraksis synes derimod at gå ud fra, at indholdet af art 5 tillige i en tredie henseende rækker langt videre end »god tros«-princippet: I hvert fald i én dom går Domstolen nemlig ud fra, at art 5 er en bestemmelse, der medfører konkrete retsfølger. Dette uagtet bestemmelsens meget generelle ordlyd.

Disse udtalelser faldt i sagen *Kommissionen mod UK*[2], hvor hovedproblemet som ovenfor nævnt var at fastlægge indholdet af Medlemsstaternes forpligtelser inden for fiskeri-sektoren, efter at det ikke var lykkedes Ministerrådet inden fristudløb (december 1978) at forme en sammenhængende fælles fiskeripolitik. Efter den 1. januar 1970 var EF tidligere af Domstolen blev anset for at være enekompetent til at udstede blandt andet fiskebevaringsforanstaltninger.

Denne inertia førte tilsyneladende fiskeripolitikken ud i et i det væsentlige retstomt rum. Dette udfyldte blandt andet UK, angiveligt tvunget af faren for overfiskning af visse fiskearter, ved at udstede nationale regler. Under formuleringen af disse påstod UK at have holdt sig forefindende ministerrådsvedtagelser efterrettelig. Kommissionen var heroverfor af den opfattelse, at nationale regler kun kunne være gyldige, såfremt de var forhåndsgodkendt af Kommissionen.

Det var de omstridte engelske regler ikke, og det var ej heller muligt i de omtalte rådsvedtagelser at finde belæg for, at en pligt for Medlemsstaterne til at indhente sådant forhåndssamtykke eksisterede.

I mangel af vejledning i andre bestemmelser eller vedtagelser, sluttede Domstolen imidlertid på basis af art 5, at en sådan pligt faktisk forefandtes. Man kan sige, at Domstolen i art 5 fandt fornøden hjemmel til at indsætte Kommissionen i udøvelsen af en kompetence, som ifølge Traktaten tilkom Rådet.

Derefter blev UK dømt for ikke at overholde sine EF-forpligtelser.

Solidaritetsprincippet som retlig standard omfatter efter sit indhold ikke den egentlige økonomiske politik. Traktaten gør det kun en pligt for Medlemsstaterne at *samordne den økonomiske politik* i det omfang, det »er nødvendigt for at nå de mål, der er fastlagt i denne Traktat« (art 6).

11.3 Ikke-diskriminationsprincippet

11.3.1 Art 7's placering i Traktaten

Som noget helt centralt for samarbejdet under Traktaten fastslår art 7 (EØFT) følgende:

> Inden for denne Traktats anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt.
>
> På forslag af Kommissionen kan Rådet med kvalificeret flertal og efter høring af Forsamlingen give forskrifter med henblik på at forbyde sådan forskelsbehandling.

Mens det i nogen tid var tvivlsomt, om art 5 kunne have konkrete retsfølger, har der aldrig hersket tvivl om, at art 7 i forskellige henseender tilsigter at hidføre konkrete retsfølger til fordel for statsborgere og selskaber i EF-landene.[3] Desuden er reglen i art 7 en almindelig inspirationskilde ved afgørelsen af tvivlsspørgsmål på basis af andre retsregler.

Vægten af art 7's ikke-diskriminationsprincip i traktatsystemet som helhed forstærkes af, at flere enkelte bestemmelser andre steder i Traktaten gentager eller hviler på princippet. Dette gælder for eksempel om art 48 (om arbejdskraftens bevægelighed), art 52 (om etableringsfriheden), art 59 (om frihed til at præstere grænseoverskridende tjenesteydelser), og om art 67 (om fri kapitalbevægelighed), og art 95 (om interne beskatningssystemer), hvori der ligeledes er nedlagt konkrete udslag af ikke-diskriminationsprincippet.

I en dom udtaler Domstolen ligefrem, at der ikke er forskel på anvendelsesområdet for art 7,48 og 59.[4]

11.3.2 Begrænsninger i ikke-diskriminationsprincippets rækkevidde

Enkelte af disse bestemmelser gentager ikke blot ikke-diskriminationsprin-

cippet, men fastslår tillige visse undtagelser derfra. Som en vigtig undtagelse kan nævnes, at art 52 ifølge sin ordlyd finder anvendelse på »statsborgere i en Medlemsstat«, der ønsker at etablere sig »på en anden Medlemsstats område«. De citerede ord antages at udelukke etableringsstatens egne statsborgere fra at støtte krav på »samme behandling« på art 52, jævnfør herom nedenfor i kapitel 13.

I det omfang andre bestemmelser gør undtagelse, kan art 7 ikke antages at skabe en bedre ret. Men fordi reglen hører til blandt Traktatens grundlæggende principper, må undtagelser antages at skulle fortolkes snævert.

Det mærkes endelig, at art 7 antages ikke at skabe en generel ret til ligebehandling af alle (selv ikke inden for Traktatens anvendelsesområde). Dansk økonomisk lovgivning ville således for eksempel ikke være i strid med art 7, blot fordi det måtte kunne påvises, at engelsk økonomisk ret på et givet retsområde indrømmer engelske statsborgere fordelagtigere operationsvilkår.

11.3.3 »Nationalitets«-testens indhold

Med de omtalte forbehold forbyder art 7 altså kun nationalitetsdiskrimination, der »går ud over« statsborgere og selskaber i og varer fra andre Medlemsstater, som er beskyttede af art 7. Fra nationalitetskriteriet kan ikke sluttes analogt til eksistensen af beskyttelser af for eksempel sprog, race, religion, køn eller andet. Men andre EF-regler, skrevne (som for eksempel art 40 (3) og art 119) såvel som uskrevne (som blandt andet grund- og frihedsrettighederne) kan naturligvis yde beskyttelse i en eller flere af disse henseender.[5)]

Da kun diskrimination på grundlag af nationalitet (direkte) er forbudt, kan dansk lovgivning for eksempel fuldt legitimt og lovligt gøre autorisation som VVS-mester eller el-installatør betinget af, at ansøgeren er meget kyndig i brugen af det danske sprog (selv om sproget ofte er et nationalt kendetegn). Erhverv som de to nævnte er gennemregulerede af ved lov og administrativt fastsatte bestemmelser, som det af driftssikkerhedshensyn er afgørende vigtigt, at alle involverede virksomheder forstår til punkt og prikke. På den anden side af en eller anden grænse vil dog et som udgangspunkt sagligt velbegrundet sprogligt færdighedskrav formentligt kunne udgøre en skjult nationalitetsdiskrimination.

Skjult såvelsom åbenlys diskrimination er imidlertid forbudt. At dette er den rette forståelse af art 7, er ved flere lejligheder fastslået i retspraksis. Man kan benytte den første retssag, som *Kommissionen* bragte mod *Danmark* i henhold til art 169, til at illustrere, hvordan en skjult diskrimination tager sig ud i praksis.

Denne sag udsprang af Danmarks tostrengede spiritusbeskatningslovgivning. Akvavit og dermed sidestillede spirituosa beskattedes med en væsentligt lavere procentsats end anden spiritus. Formelt fandt ingen diskrimination af importerede varer sted, idet den høje afgift uden skelnen fandt anvendelse på importerede og danske varer. Reelt var situationen ifølge Domstolen (som fulgte Kommissionens påstand og dømte Danmark for at have handlet i strid med art 95) mindre entydig, idet dansk produceret spiritus indtog en dominerende position på markedet på grund af det store forbrug af Spritfabrikkernes Akvavit-produkter. Trods en ihærdig forsvarsindsats fra dansk side, der muligvis i god tro fandt anklagen for traktatbrud urimelig, vurderede Domstolen derfor, at der forelå en skjult forskelsbehandling til fordel for hjemlige produkter. Herefter gik dommen Danmark imod. Man bør formentlig være opmærksom på, at indholdet af diskriminationstesten ikke er statisk. Hvad der under visse betingelser nationalt anses for diskrimination behøver med andre ord ikke under andre betingelser blive kendt ulovligt. Mere eller mindre specificerede modhensyn kan gøre sig gældende med vægt, selv om Traktaten *ikke* omtaler dem.

Dette kom tydeligt frem i en sag, som Domstolen pådømte ret kort tid efter den danske *»Snapse-sag.*[6)]

I den senere sag stod en italiensk beskatningsregel under anklage for skjult at begunstige landets egen kemiske industri. Forskelsbehandlingen kom i stand ved, at man opkrævede en lavere afgift af denatureret alkohol fremstillet af vin end af denatureret alkohol fremstillet på basis af råolieprodukter.

Begunstigelsen var af faktisk natur, idet den italienske industri nærmest uden undtagelse brugte vin som råvare i fremstillingsprocessen. Derfor og derfor alene kom importeret denatureret alkohol til at lide under et konkurrencemæssigt handicap.

Diskriminationsproblemet i denne sag mindede således en del om det, der blev forelagt EF-Domstolen i »Snapse«-sagen. Alligevel fik den italienske sag et andet udfald. Hovedvægten i Domstolens argumentation for at frifinde var nok, at den italienske beskatningspolitik fremmede brugen af en anden råvare end olie, hvad der i en situation karakteriseret af mangel på olie måtte anses for en *ønskelig politik.*[7)]

Sagt med andre ord: Såfremt *»Denatureret alkohol«-sagen* var kommet op til bedømmelse for eksempel ti år tidligere, ville den ikke usandsynligt være blevet afgjort med det modsatte resultat til følge. Det skal dog understreges, at sådanne forløb vil høre til undtagelserne.

11.3.4 Artikel 7's anvendelsesområde

Forbudet mod nationalitetsdiskrimination gælder »inden for denne Traktats anvendelsesområde«.

Denne afgrænsning skal ikke opfattes snævert, således at kun økonomisk aktivitet omfattet af Traktaten falder under art 7's anvendelsesområde. Al økonomisk aktivitet falder ind under art 7.

Til illustration heraf kan nævnes, at nationale skibsfartsregler ikke må reservere en vis procentdel af arbejdet om bord på landets handelsflåde til egne statsborgere og herved diskriminere imod statsborgere fra andre EF-lande. Domstolen har fastslået dette resultat til trods for, at sø- og luftfartsforhold falder uden for Traktaten, jævnfør art 84 (2). Problemet opstod i en sag, som Kommissionen anlagde mod Frankrig.[8)]

Der kan ej heller være tvivl om, at for eksempel filminstruktører, komponister og kunstmalere nyder godt af reglen i art 7, selv om Traktaten ikke i øvrigt gælder for de skønne kunster.

Beskyttelsens anvendelsesområde kan dog ej heller fortolkes statisk. Dersom ikke-økonomisk aktivitet reguleres af EF-regler, der for eksempel vedtages med hjemmel i art 235, griber art 7 formentlig også den ny aktivitet.

Dette spørgsmål er ikke uden praktisk betydning i relation til dansk lovgivning om udlændinges køb af danske sommerhuse. Sådant køb er som udgangspunkt forbudt, et forbud der udstrækkes til at gælde statsborgere fra andre EF-lande, som har arbejde i Danmark. *Disse udlændinge kan derimod erhverve en helårsbolig.* Mens køb af egen helårsbolig således anses for at være en disposition i naturlig forlængelse af den økonomiske aktivitet, betragter justitsministeriet stadig sommerhusliv som en fritidssyssel. *Kun udlændinge med bopæl i Danmark,* eller som justitsministeren giver dispensation, kan købe sommerhus. Denne retstilstand er kun tvivlsomt forenelig med art 7 og med EF's regler om vandrende arbejdstageres sociale rettigheder.

Tendensen i forståelsen af reglerne om de vandrende arbejdstagere går tydeligvis i retning af at integrere her-erhvervende EF-borgere ikke blot i erhvervsrelevante henseender men i alle henseender i livet i Danmark. I det omfang integration finder sted, kommer art 7 også til at gælde her. På baggrund heraf og under hensyn til at arbejdstiden er en stadig kortere del af det voksne menneskes liv, presser det sig formentlig mere og mere på at genoverveje berettigelsen af denne del af dansk lovgivning. EF-domstolen har endnu ikke haft lejlighed til at pådømme spørgsmålet.

11.4 Grund- og frihedsrettigheder

11.4.1 Indledning

Traktaten forbigår stort set alle traditionelle grund- og frihedsrettighedsbeskyttelsesproblemer i påfaldende tavshed.[9]

Der findes for eksempel hverken bestemmelser, der sikrer ytringsfrihed (ej heller kommerciel ytringsfrihed), eller forsamlingsfrihed (ej heller forsamling i næringsorganisationer). Mindst så bemærkelsesværdigt er det, at der ej heller findes regler, der garanterer individet ret til at drive økonomisk virksomhed, der jo ellers er en forudsætning for at hele Traktatens regelsæt bliver meningsfyldt. Og således kunne man blive ved.

På den anden side indeholder Traktaten beskyttelsesmæssige nyskabelser. Man kan nemlig anskue dens regler om fri personbevægelighed, fri varebevægelighed og fri kapitalbevægelighed udfra den synsvinkel, at disse er grundlovssikrede grund- eller frihedsrettigheder. Det ny er, at Traktaten sigter på at sikre økonomisk-personlige udfoldelser, som enhedsstatsforfatninger sædvanligvis ikke ofrer opmærksomhed.

Parallellen til en regel som art 30 ff (EØFT) er derfor snarere den amerikanske forfatnings art 1 (8), i den såkaldte »Commerce Clause«. Denne tillægger Kongressen magt »to regulate commerce among the several states and with Indian tribes«. US Supreme Court antog tidligt, at sålænge Kongressen ikke regulerer et givet økonomisk aktivitetsområde, må domstolene gå ud fra, at der ikke skal findes en offentlig regulering på området.

Supreme Court annullerede derfor regelmæssigt delstaters forsøg på at fylde områderne ud med lokale regler. Højesteretten tillod dog regler, der baseredes på, hvad man kaldte »the police powers« (der ikke har noget med politi i sædvanlig betydning at gøre). Den retspraksis, der i løbet af et par hundrede år formedes i lyset af forfatningen og samfundsudviklingen, minder slående om de resultater, EF-Domstolen er nået til under art 30 ff. Der kan særligt henvises til *Pike v Bruce Church* (1970), hvori Retten udtalte:

»Where the Statute regulates even-handedly to effectuate a legitimate local public interest, and its effects on interstate commerce are only incidental, it will be upheld unless the burden imposed on such commerce is clearly excessive in relation to the putative local benefits. If a legitimate local purpose is found, then the question becomes one of degree. And the extent of the burden that will be tolerated will of course depend on the nature of the local interest involved, and on whether it could be promoted as well with a lesser impact on interstate commerce«.

Associate Justice *Potter Steward* for a unanimous Court.[10]

For fuldstændighedens skyld bør det anføres, at Traktaten her og der indeholder regler af samme art og natur som sædvanlige grund- og frihedsrettigheder. Af særlig økonomisk betydning er reglerne i art 119 (og den med hjemmel heri udstedte sekundære ret), hvorefter kvinder og mænd sikres ens behandling i en række arbejdssituationer, herunder navnlig for så vidt angår aflønning, forfremmelse med mere.

11.4.2 Hvorfor ingen Bill of Rights?

Det må undre, at Traktaten på den ene side skaber et system af offentlig myndighedsudøvelse, som aktuelt og potentielt vil virke særdeles indgribende i virksomhedernes og borgernes rettighedssfærer, og på den anden side ikke indfører regler af grund- og frihedsrettighedstyperne. Deres begrundelse er jo netop at beskytte navnlig mindretal blandt borgerne og virksomhederne mod myndighedsovergreb, et behov der fuldt såvel - i hvert fald set med dagens øjne - kan siges at bestå i forholdet til EF-myndighederne. I lyset af erfaringerne fra Italien og Tyskland før og under anden verdenskrig (som jo i 1950erne var i frisk erindring) må det forekomme endnu mindre forståeligt, at traktatforfatterne forbigik problemet i tavshed.

En sandsynlig forklaring på tavsheden er, at traktatforfatterne ikke kunne enes om formuleringen af et fælles sæt af regler. De blev derfor antagelig fristet til at antage, at de på kortere sigt måske ikke synderligt sandsynligt opstående konfliktsituationer skulle løses derved, at de nationale forfatninger og domstole ydede den fornødne beskyttelse. Man forlod sig med andre ord mere af nød end af tilbøjelighed på et princip om national beskyttelse.[11)]

Det må have forekommet traktatforfatterne så meget mere akceptabelt at forlade sig herpå, som de jo ikke vedtog at give fællesskabsretten forrang for national ret. Uden en forrangsregel må problemstillingen have fremstået som mindre akut. Der er derfor næppe heller tvivl om, at Domstolens inførelse af det fællesskabsretlige forrangsprincip akcentuerede behovet for at finde en fælles løsning på grund- og frihedsrettighedsproblemet.

Det trak på samme hammel, at ikke mindst tyske domstole og universitetsjurister vedblev at cirkle omkring problemet med den manglende EF-retlige beskyttelse. Det øjeblik kunne frygtes ikke at være fjernt, hvor den tyske forfatningsdomstol (Bundesverfassungsgericht) ville erklære en EF-regel for ikke-anvendelig på tysk territorium, fordi reglen måtte findes ikke at være forenelig med den vesttyske forfatnings Bill of Rights.

Under forudsætning af, at dette fremtidsperspektiv skulle blive til virkelighed, ville et for fællesskabsretten utåleligt dilemma være blevet aktuelt: troværdigheden af kravet om at udgøre en fælles og højere retsorden ville være blevet kendeligt reduceret.

De politiske processer i EF har næppe været uopmærksomme på dette problem. Fra den kant forventede man med rette næppe at se en løsning komme. Så var der domstolsskabelse af en beskyttelse tilbage som mulighed.

Imod indførelsen ved dom af et sæt af grund- og frihedsrettigheder talte imidlertid hensynet til effektiviteten af regeldannelsesprocesserne i Bruxelles. Først og midt i 1960'erne var enstemmighedsvedtagelser endnu Traktatens hovedregel. Selv efter udløbet af overgangsperioden (i denne henseende), kom det til at følge af Luxembourg-aftalerne, at en enstemmighedspraksis blev videreført stort set uden ændringer. Erfaringerne viste, at EF's politiske processer til dels på grund af enstemmighedspraksis forløb tungt, og at regelforslag i reglen var meget længe undervejs mod vedtagelse. For at afbøde på trægheden tyede man i de første årtier til brugen af marathonforhandlinger. En intens »horsetrading« hørte til dagens orden. Men langsomt gik det stadig, for i løbet af 1970erne undertiden at true med helt at gå i stå.

Et krav om at de politiske processer skulle leve op til et omfattende og detaljeret sæt af grund- og frihedsrettigheder ville sandsynligvis virke yderligere lammende på evnen til at formulere ny ret. Hvad gjorde Domstolen i denne situation? I de første retssager fra omkring 1960 svarede Domstolen navnlig, at det var ikke dens opgave at kontrollere, om fællesskabsretlige regler var i overensstemmelse med national ret.[12] Det mest positive man kan sige herom er formentlig, at EF-Domstolen ikke med sympati så på tanken om at indføre et katalog af grund- og frihedsrettigheder ved dom. Manglen på sympati skyldtes måske det lige omtalte hensyn til de politiske processers effektivitet.

Under indtryk af især en voksende vesttysk kritik og risikoen for, at nogle nationale domstole (læs: tyske og italienske) ville tage sagen i egen hånd, ændrede EF-Domstolen signaler i sagen *Stauder* mod byen *Ulm* (1969).[13] Denne sag drejede sig om en EF-regel, hvorefter visse grupper af økonomisk svagere, ældre medborgere kunne købe EF-smør særligt billigt, blot betinget af at køberen i forbindelse med købet afslørede sin alder og identitet.

Den vesttyske forfatning indeholder imidlertid en regel, hvorefter føleligheden for adressaten af et offentligt indgreb ikke må være ude af proportion med værdien af de for ham opnåelige fordele. Hr. Stauder gjorde på denne baggrund gældende, at forfatningen måtte forstås på den måde, at han ikke kunne pålægges at identificere sig. Vesttyske administrative domstole gik nu pany til EF-Domstolen med spørgsmålet, om der fandtes en egnet EF-beskyttelse af individets integritet i den heromhandlede henseende.

Domstolen svarede to ting. Dels udtalte den (1), at der slet ikke eksisterede det problem, som Stauder gjorde gældende, fordi den kritiserede ordlyd af EF-reglen kun fandtes i dens tyske version. Der var derfor tale om en fejloversættele, som man kunne se bort fra.

Endskønt sagens primære problem for så vidt nu var løst, tilføjede Domstolen at den omstridte regel ikke indeholdt elementer af en art, der kunne siges at stride imod personlige frihedsrettigheder, som Domstolen skal sikre respekten af. Med disse (kunne det måske forekomme), nærmest henkastede ord, indledte EF-Domstolen sin judicielle skabelse af et omfattende sæt af EF-grund- og frihedsrettigheder.

Det skal nævnes, at EF-Kommissionen i *Stauder*-sagen havde frarådet Domstolen at tage skridt i denne retning. Den havde end ikke ønsket, at Domstolen skulle overføre ude-af-proportions-princippet til fællesskabsretten. Af Kommissionens indlæg i sagen forstår man, at dens bekymringer i anledning af indførelsen af en Bill of Rights, eller blot af ude-af-proportionsprincippet, næredes af frygten for en yderligere forringelse af effektiviteten af lovgivningsprocessen i Bruxelles. Dette forhold må naturligvis tages til indtægt for spekulationerne overfor. Var dommen i *Stauder* særdeles kort og uspecificeret, udmøntede EF-Domstolen i den kun et år yngre *Internationale Handelsgesellschaft-sag* sine tanker i klarere sprog.[14)]

Også denne sag kom fra vesttyske domstole. Tvistens genstand var nu gyldigheden af et almindeligt anvendt EF-princip gående ud på, at en eksportør af landbrugsprodukter skal stille sikkerhed for, at eksporten faktisk gennemføres som planlagt. Allerede længe havde underordnede tyske domstole anset denne regeltype for uanvendelig i forhold til tyske statsborgere, idet den fandtes at stride dels imod det lige omtalte ude-af-proportionsprincip dels imod forbundsforfatningens garantier omkring individuel og økonomisk frihed.

Nu ønskede man EF-Domstolens afgørelse af gyldighedsproblemet. Den forelæggende domstol lod forstå, at den mente, at hidtidig tysk retspraksis burde stå ved magt. EF-Domstolen forkastede bestemt den tanke. Den gentog: ingen EF-regels gyldighed kan være betinget af dens overensstemmelse med nogen national regel, den sidstes gyldighedsniveau ufortalt. Dernæst forklarede den, hvad EF-beskyttelsen, som var indført i *Stauder,* gik ud på. Det var at beskytte sådanne grund- og frihedsrettigheder, som man kan udlede af Medlemsstaternes fælles retsgrundsætninger på området. EF-niveauet kom på denne måde til at ligge nær den laveste fællesnævner. Beskyttelsen skulle også holdes indenfor de rammer, som man kan udlede af fællesskabets struktur, rammerne for og den gode varetagelse af Fællesskabets formål.

Den næste sag, der bragte EF-Domstolen ind på grund- og frihedsrettighedsproblemerne, var et direkte søgsmål, som et tysk kulkompagni (Nold) anlagde imod EF-Kommissionen under EKSF-Traktaten. [15)] I sin argumentation for at den angrebne retsakt skulle anses for ugyldig, henviste

Nold til *Internationale Handelsgesellschaft*-dommens udtalelser om de fælles retsgrundsætninger. Særligt gjorde firmaet gældende, at dets ret til et frit erhvervsaktivitetsvalg, dets beskyttelse imod vilkårlig ekspropriation og ude-af-proportions princippet var krænkede ved EF-retsakten.

I *Nold II*-sagen kom EF-Domstolen med nogle nye udtalelser om kvaliteten af EF's beskyttelse af grund- og frihedsrettigheder. Disse udtalelser må mest naturligt forstås som en flytning af beskyttelsesniveau'et til toppen af eller lige under toppen af beskyttelsesniveau'erne i de nationale forfatninger tilsammen. *Nold II* står herved i skærende kontrast til *Internationale Handelsgesellschaft.*

Man kan spekulere over, hvad der på få år fik Domstolen til at udvikle fællesskabsbeskyttelsen fra *Stauder/Internationale Handelsgesellschafts* lave fællesnævnerniveau til *Nold II's* høje niveau. Prisen var jo stadig at besværliggøre en i forvejen tungt arbejdende regelskabelsesproces i Bruxelles.

Der har været teorier fremme om, at farten i udviklingen skyldtes Domstolens anelse eller viden om, at den tyske forfatningsdomstol havde fået forelagt det magre resultat i *Internationale Handelsgesellschaftssagen,* og at denne høje ret ikke var sindet at akceptere en EF-beskyttelse på det tilbudte niveau. Konsekvensen heraf kunne formentlig kun være at anse den omstridte EF-regel for ikke-anvendelig i Tyskland.

Man kan forestille sig, at det var for at forhindre situationen i at udvikle sig værst muligt, at EF-Domstolen så hurtigt som muligt færdigbehandlede *Nold II*-sagen for at kunne udsende, hvad man næppe kan opfatte som andet end beroligende signaler i retning af Bundesverfassungsgericht.

Til trods for at *Nold II* blev afsagt før Bundesverfassungsgericht's længe varslede dom, blev dilemmaet dog ikke afværget. I den såkaldte »*so lange Beschluss*« udtalte den høje tyske ret, at sålænge der ikke findes et demokratisk vedtaget, skrevet katalog af grund- og frihedsrettigheder må den selv kunne optræde som den yderste beskytter af vesttyske borgeres ved den vesttyske forfatning garanterede grund- og frihedsrettigheder.[16)]

Dette udfald var naturligvis ydmygende og faretruende for EF-retten og EF-Domstolen. Bundesverfassungsgericht har dog alligevel hidtil holdt på sit. Mærkes skal også, at EF's institutioner i en fælleserklæring af april 1978 har tilsluttet sig de principper om beskyttelse af grund- og frihedsrettigheder, som Domstolen har udviklet.[17)] Det skal endelig nævnes, at Domstolen i *Liselotte Hauer*-sagen på meget udførlig og velskreven måde har redegjort for sin retspraksis på dette vigtige samfundsområde.[18)]

11.5 Retlig sikkerhed

En af de vigtigste i retsprsksis udviklede grundsætninger handler om retlig sikkerhed.[19)]

EF-Domstolen har i den forbindelse ikke gjort forsøg på at udvikle et begreb med en præcis definition. Og noget egentligt definitionsforsøg skal heller ikke blive gjort her. For nærværende formål rækker at bemærke, at begrebets kerne er, at man skal kunne stole på at kunne beholde »hvad man (retligt) har opnået«. Retlig forudsigelighed er en anden af begrebets kerner.

I al deres almindelighed udsiger disse kerne-aspekter naturligvis ikke meget af praktisk værdi. Men i EF-retten kan man udmønte disse retssikkerhedsgrundsætninger i enkelte, mere operationelle underprincipper.

Forbudet mod *retroaktiv* regeludstedelse er ét sådant underprincip. Dette forbud har ikke helt samme indhold i alle relationer. For så vidt der er tale om at udstede regler, der skal anvendes på fuldt færdigudviklede (fuldendte) begivenhedsforløb (egentlig retroaktivitet eller tilbagevirkende kraft), har det én valeur. Det antager en anden i relation til retsakter, som tilsigter at finde anvendelse på påbegyndte begivenhedsforløb.

Det er let at illustrere forskellen. Et fuldendt forløb er for eksempel en vare-import, som har fundet sted. Egentlig tilbagevirkende kraft foreligger, dersom en senere vedtagen afgiftsforhøjelse fører til, at told opkræves af importøren af varen, hvadenten den ligger på hans lager eller af ham er bragt videre ud i omsætningen.

En person kan imidlertid retligt have forpligtet sig til at importere en vare, for hvilken der (eksempelvis) ikke på aftaletidspunktet skal betales nogen form for told eller andre afgifter. Her er tale om et økonomisk mellemværende under afvikling. Kan en ny vedtagelse om afgiftsbetaling »ramme« denne aftale?

Det er stort set blot en anden måde at formulere samme problemtype på at spørge, om offentlige myndigheder lovligt kan gøre indgreb i *vel-erhvervede rettigheder* (egentlig retroaktivitet) eller skuffe berettigede forventninger om uændret retstilstand (uegentlig retroaktivitet).

Der vindes dog næppe meget ved at tale om vel-erhvervede rettigheder i stedet for egentlig tilbagevirkende kraft.

Nye problemer opstår derimod, idet en ændret terminologi tvinger en til at afgøre, hvad ordene »vel-erhvervet« og »ret« betyder i denne sammenhæng. Man kan derimod med fordel anskue den uegentlige tilbagevirken som et spørgsmål om at skuffe berettigede forventinger.

EF-Domstolen synes at have formuleret to regler om egentlig retroaktivitet. Den ene er en fortolkningsregel gående ud på, at i mangel af en udtryk-

kelig, derpå rettet bestemmelse, anses lovgivning ikke for at ville tilsigte at have retroaktive virkninger. Den anden regel er et forbud imod retroaktivitet, som ikke bæres oppe af gyldige grunde.

Hvad der udgør en gyldig grund er ikke ganske klart. Det synes at være, at formålet med reglen vil forskertses, dersom den ikke tillægges tilbagevirkende kraft.

Grænsen mellem de to regler er i praksis ikke ganske skarpt draget. I dommen i sagen *Société pour l'Exportation des Sucres*[20] mod Kommissionen fortolkede Domstolen således indskrænkende en regel, der tilsyneladende gjorde krav på tilbagevirken. Strengt taget skulle den omstridte regel vel have været annulleret.

Berettigede forventninger kommer i EF-retten (som andetsteds) langt oftere i farezonen end fuldbyrdede retsforhold. Den forstyrrelse, som en skuffet forventing kan medføre, behøver dertil langt fra at være mindre alvorlig eller følelig for adressaten, end et indgreb i hans fuldt etablerede økonomiske dispositioner ville være.

Dog taler offentlige hensyn formentlig med styrke for at gøre beskyttelsen af forventingerne mindre omfattende end beskyttelsen af velerhvervede rettigheder. Det bør måske ikke undre, at princippet om beskyttelse af berettigede forventinger ikke frembyder en klarere beskrivelse af retsfaktum, end for så vidt angår egentlig retroaktivitet. Og det lader sig næppe her i korthed gøre at indkredse, hvilke forventinger, som kan påregne at blive anset for berettigede og hvilke ikke.

Er en forventning imidlertid beskyttelsesværdig vil den, ligesom ved egentlig retroaktivitet, blive sikret enten ved en indskrænkende fortolkning eller ved annullation af den omstridte regel. Dette ses tydeligt i *Deuka* mod *EVGF* (1975),[21] hvortil henvises.

Forskellen mellem egentlig retroaktivitet og berettigede forventninger kommer formentlig navnlig i praksis frem derved, at den klagendes mere eller mindre gode tro i kontraherings- eller handlingsøjeblikket lettere bliver af afgørende betydning for, om Domstolen vil anse, at en beskyttelse bør være effektiv. Se hertil *EVFG* mod *Mackprang*.[22]

Lides der tab som følge af, at en berettiget forventing skuffes, kan EF ifalde et erstatningsansvar, jævnfør *CNTA* mod *Kommissionen*.[23]

11.6 »Ude-af-proportion« grundsætningen

Ligesom *Vertrauensschutz* (11.5) stammer princippet om *Verhältnissmässigkeit* fra tysk ret.

Det sidstnævnte omtales ofte ukorrekt som proportionalitetsgrundsætningen. Det betyder det tyske princip ikke. Det er derimod et forbud imod

indgreb, hvis ulemper for adressaten er ude af proportion med de fordele, der tilsigtes ved retsakten. Selv om det sprogligt lyder besynderligt, må den rette terminologi derfor være at tale om »ude-af-proportion»-grundsætningen.

Rækkevidden af denne grundsætning giver anledning til problemer af den største betydning og vanskelighed. Disse vanskeligheder mærkes i praksis ikke mindst indenfor den økonomiske ret.

Eksempler på, at det i EF-retten har været påberåbt uden held, er allerede givet overfor i afsnittet om grund- og frihedsrettighederne (sagerne *Stauder, Internationale Handelsgesellschaft* og *Nold II).*[24]

Her skal *Skummetmælkspulversagen,* hvori sagsøgerne omvendt fik medhold, nævnes.[25]

Denne sag drejede sig om lovligheden af en foranstaltning, som Rådet havde truffet for at reducere EF's anseelige bjerg af skummetmælkspulver. Man besluttede at tvinge dele af det kødproducerende landbrug til at fodre deres dyr med skummetmælkspulver (produceret af det mælkeproducerende landbrug) i stedet for at bruge soya, som de fleste avlere foretrak, blandt andet fordi det er billigere (det koster cirka en trediedel af skummetmælkspulver).

Ved dommen blev dette tiltag erklæret for ugyldigt. I begrundelsen herfor anførte Domstolen dels, at der var blevet diskrimineret mellem landbrugsproducenter, dels citerede den grundsætningen om *Verhältnissmässigheit.*[26] Krænkelsen af hvert af disse principper for sig ville formentlig kunne have hidført dommens resultat.

11.7 Ret til en høring

Grundsætningen om, at en virksomhed i hvis forhold EF påtænker at gøre et konkret indgreb, har ret til en forudgående høring, blev fastslået i sagen *Transocean Marine Paint Association (IMPA)* mod Kommissionen.[27] Denne sag drejede sig om et konkurrenceretsproblem i relation til art 85. IMPA var en sammenslutning af mellemstore skibsmalingsproducenter, hvoraf nogle var hjemmehørende indenfor, nogle uden for EF. Disse virksomheder så deres interesse i at gå sammen, fordi ingen af dem ellers ville være i stand til at byde deres kunder, hvad disse allermest havde brug for. Dette behov består i sikkerhed for, at den engang benyttede skibsmaling altid er til at få fra en leverandør i en hvilken som helst havn, hvortil skibe måtte søge for at blive malet.

Samarbejdsaftalen var imidlertid ikke uden videre forenelig med forbudsreglen i art 85, hvorfor IMPA ansøgte Kommissionen om en undtagelse. Denne bevilgedes i første omgang for en ti-årig periode.

Under forhandlingerne om fornyelse udtalte Kommissionen, at den ville godkende aftalen betinget af, at IMPA akcepterede nogle af Kommissionen fastsatte vilkår. IMPA blev tilbudt en høring, som fandt sted.

Retssagen udsprang af, at Kommissionen ifølge sagsøgerne ikke havde gjort det tilstrækkeligt klart, hvad den mente med et af de stillede vilkår. Da det efterfølgende gik op for IMPA's medlemmer, hvad vilkåret retteligt gik ud på, erkendte man, at det kunne vise sig delvist umuligt at efterleve det.

Da Kommissionen alligevel ikke ville ny-forhandle godkendelsen, kom retssagen. Sagsøgernes hovedargument var, at de ikke havde fået den høring, de havde krav på, fordi høringstemaet ikke havde været tilstrækkeligt klarlagt.

Heri gav Domstolen dem medhold. Dommen er holdt i så generelle vendinger, at der ikke kan herske tvivl om, at den ikke blot skulle gælde indenfor konkurrenceretten.

11.8 Force majeure

Retsreglernes netværk er ret finmasket indenfor store dele af fællesskabsretten, og ikke mindst indenfor landbrugsretten. Når eksport for eksempel giver ret til at modtage en eksportrestitution, modsvares retten ofte af, *at* den restitutionsberettigede forpligter sig at eksportere og af *at* han stiller en sikkerhed for at handle som lovet. Finder eksporten alligevel ikke sted, foreskrives det, at sikkerhedsstillelsen er fortabt.

Undertiden bestemmer den relevante forordning selv, hvad der skal gælde i tilfælde af force majeure. I mange andre tilfælde er der ikke taget stilling. Tvivl er ofte opstået med hensyn til, om en bestemt begivenhed konstituerer force majeure og om en stillet sikkerhed skal være fortabt eller ikke. Disse problemer er blevet forelagt EF-Domstolen som de er opstået, hvilket formentlig er en af årsagerne til, at det endnu kan være svært at overskue, hvad Domstolen egentlig mener på dette vigtige område.

Det synes dog at være klart, at EF-Domstolen anser force majeure begrebet for navnlig at indbefatte udefra kommende begivenheder, der umuliggør gennemførelsen af en planlagt handling. Umulighed betyder helt klart ikke blot absolut umulighed. Men Domstolen forlanger, *at* den indtræffende omstændighed skal være af ganske specielt usædvanlig karakter og *at* dens indtræffen i hvert fald skal ligge udenfor den forpligtedes uvilje. Dens indtræffen må dernæst ikke kunne have været undgået trods udvisning af rimelig agtpågivenhed. [28)]

Den der vil godtgøre, at der foreligger en ansvarsfritagende force majeu-

re skal løfte en ret stor bevisbyrde. Det synes navnligt at kunne være vanskeligt at godtgøre, at den indtrufne begivenhed ikke kunne have været undgået, såfremt virksomhedens ansatte havde udvist større agtpågivenhed.[29)]

Man skal lægge mærke til, at force majeure begrebet er et kommunitært fællesbegreb. Det får betydning i de mange situationer, hvor det - som indenfor landbrugsretten - er nationale myndigheder, der administrerer de berørte forhold.

Undtagelsesvist har en person gjort gældende, at han på grund af force majeure ikke var i stand til at opfylde en betingelse, der ville have berettiget ham til en fordel hvis den havde været opfyldt. Domstolen har anerkendt, at der tillige i sådanne tilfælde vil være mulighed for at føre et force majeure bevis.[30)]

Det mest sandsynlige er, at fællesskabsretten ikke anerkender en almindelig grundsætning om force majeure. Domstolen har i hvert fald i reglen taget stilling til de enkelte forelagte tilfælde under hensyntagen til de konkret omstridte skrevne regler, herunder til deres formål, ordlyd osv. En enkelt modstående dom findes dog.[31)]

11.9 Tilbagesøgning af fællesskabsmidler udbetalt eller opkrævet med urette

Dette retsområde har ligeledes givet anledning til udviklinger i retspraksis som det i praksis voldte vanskeligheder for de berørte at overskue. Det skyldes muligvis denne omstændighed, at Domstolen i sagen *Deutsche Milchkontor* fremlagde en sammenfatning af sin praksis på området. Der kan her blot henvises til dommen[32)]

11.10 Tilbagesøgning af nationale afgifter, der er opkrævet i strid med EF-retten

På dette område gælder ingen fælles regler af nævneværdig betydning. Den ledende dom på området er *Hans Just* [33)]. Heri udtalte Domstolen, at tilbagesøgning af afgifter, der er opkrævet i strid med EF-retten skal finde sted efter nationale regler om condictio in debiti, idet der ikke er vedtaget EF-lovgivningsregler på området. Det eneste EF-retten kræver er, at reglerne for at tilbagesøge afgifter opkrævet i strid med EF-retten ikke må være mindre gunstige end de regler, der gælder for tilbagesøgning af afgifter opkrævet i strid med nationale regler. Specielt kræver EF-retten ikke, at tilbagebetaling skal ske i tilfælde, hvor dette ville føre til en ugrundet berigelse.

Fodnoter

1) Jfr op cit i fn 1 til kap 1,s 121.
2) Jfr fn 17 til kap 10
3) Vedrørende selskaber mærkes den udtrykkelige regel i art 58 (EØFT)
4) Sag 36/74, *Walrave og Koch*, dom af 12. december 1974, Saml 1974,s 1405
5) Se for eksempel sag 130/75, *Prais mod Rådet,* dom af 27. oktober 1976, Saml 1976,s 1589 (religion); sag 43/75, *Defrenne II,* dom af 8. april 1976, Saml 1976,s 455 (ligeløn); sag 20/71, *Sabbattini mod EP,* dom af 7. juni 1972, Saml 1972,s 345 (ligebehandling m/k) og sag 36/75, *Rutili,* dom af 30. oktober 1975, Saml 1975,s 1219 (fagforeningsrettigheder)
6) Sag 171/78, *Kommissionen mod Danmark,* dom af 27. februar 1980, Saml 1980,s 447
7) Sag 140/79 *Chemial Farmaceutiti,* dom af 14. januar 1981, Saml 1981,s 1 og Sag 46/80, *Vinal,* dom af 14. januar 1981, Saml 1981,s 77
8) Sag 167/73, *Kommissionen mod Frankrig,* dom af 4. april 1974, Saml 1974,s 359
9) Se dog undtagelser herfra nævnt i fn 5 lige ovfr
10) 397 U.S. 137 (1970)
11) Dette synspunkt og de følgende dokumenteres i On Law and Policy in the European Court of Justice, op cit i fn 11 til kap 10, navnlig kapitel 12
12) Sag 1/58, *Stork,* dom af 4. februar 1958, E.C.R. 1959,s 17
13) Sag 29/69, dom af 12. november 1969, Saml 1969,s 419
14) Sag 11/70, dom af 12. december 1970, Saml 1970,s 1125
15) Sag 4/73, *Nold II*, dom af 15. maj 1974, Saml 1974,s 491
16) BVerfG 37,s 272 ff
17) EFT C 103/1 af 27. april 1977
18) Sag 44/79, dom af 13. december 1979, Saml 1979,s 3727. Flere stillingtagener fra Domstolens side kan nævnes: sag 209-215 + 218/78, *Landewyck,* dom af 20. oktober 1980, Saml 1980, s 3125; og sag 41,121,796/79, *Testa,* dom af 19. juni 1980, Saml 1980,s 1979; sag 136/79, *National Panasonic,* dom af 26. juni 1980, Saml 1980,s 2033; se også sag 100-103/80, »*Pioneer*«, Saml 1983,s 1825
19) Dette har blandt andet givet sig udslag i anordninger, der pålægger borgerne byrder, der skal være klart og utvetydigt udformede for at de berørte ikke skal leve i tvivl om deres stilling, se sag 169/80, *Gondrand Frères,* Saml 1981,s 1931; og til sag 44/81, *Forbundsrepublikken mod Kommissionen,* Saml 1982,s 1855.

20) Sag 132/77, dom af 10. maj 1978, Saml 1978,s 168
21) Sag 78/74, dom af 18. marts 1975, Saml 1975,s 421
22) Sag 2/75, dom af 27. maj 1975, Saml 1975,s 607
23) Sag 74/74, dom af 14. maj 1975, Saml 1975,s 533
24) Disse domme er alle citeret ovfr, hhv fn 13, 14 og 15
25) Sag 114, 116, 119-120/76, *Skummetmælkspulversagerne,* dom af 5. juli 1977, Saml 1977,s 232
26) Andre relevante sager er: sag 122/78, *Buitoni,* dom af 20. februar 1979, Saml 1979,s 677 og sag 66/82, *Fromançais,* Saml 1983,s 395. Begge angik gyldigheden af krav om sikkerhedsstillelse for udførsel af påtagne forpligtelser til handling.
27) Sag 17/74, TMPA, dom af 23. oktober 1974, Saml 1974,s 1063
28) Sag 284/82, *Busseini,* dom af 9. februar 1984, Saml 1984,s 557
29) Se for eksempel sag 42/79, *Milch-, Fett und Eierkontor,* dom af 13. december 1979, Saml 1979,s 3703
30) Se for eksempel sag 6/78, *Union Française,* Saml 1978,2 1675
31) Sag 68/77, *I F G,* dom af 14. februar 1978, Saml 1978,s 353
32) Sag 205-215/82, dom af 21. september 1983, Saml 1983,s 2633
33) Sag 68/79, dom af 27. februar 1980, Saml 1980,s 501

Supplerende litteratur

EF-Karnov 2. udg. 1978 samt supplement 1978-1984. Se afsnittet EØFT's præambel og første del om principperne

Edeson og Wooldridge: European Community Law and Fundamental Human Rights, 1976

Isi Foighel, K. Hagel-Sørensen og C. Gulmann, 3. rev. udg. 1985: EF-ret, almindelig del

T.C. Hartley: The Foundations of European Community law. An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community, 1981

F. Jacobs: European Law and the Individual, 1976

D. Lasok og J.W. Bridge: An Introduction to the Law and Institutions of the European Communities, 1973

Philip: La Cour de Justice des Communautés et la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire, AFD 1975

Pescatore: The Protection of Human Rights in the European Communities, CMLR 1972

H. Smit og P. Herzog: The Law of the European Economic Community, 1980

DEL VI
EF-POLITIKKER I UDVALG

KAPITEL 12
Landbrugspolitikken
Funktion og regler

12.1 Plan for del VI

Kapitel 12 beskæftiger sig, ligesom resten af bogens femte del, direkte og udelukkende med EF's politikker og de retsregler, hvori politikkerne er nedlagt. Denne del af fremstillingen drejer sig med andre ord om, hvad man kunne kalde EF's sustansregler. I udvalget af politikker indgår *den fælles landbrugspolitik* (forkortet FLP), som er genstanden for kapitel 12. Dernæst behandles spørgsmålet om personers fri bevægelighed over grænserne i erhvervsøjemed (kapitel 13).

12.2 Hvorfor en fælles landbrugspolitik?

Traktatfædrene pålagde EF's institutioner at skabe en fælles landbrugspolitik. Den simpleste forklaring herpå er, at alle seks grundlæggerlande hver for sig havde landbrugspolitikker.

De dybereliggende årsager skal derfor søges i svaret på, hvorfor landbrug i de fleste industrialiserede lande underlægges markedsordninger af det ene eller det andet tilsnit (typisk enten prisgarantier (à la EF) eller subsidiering (å la Danmark før EF-medlemsskabet eller Sverige anno 1984)). Vigtigst blandt de underliggende overvejelser tæller formentlig, at landbrugsproduktion i reglen anses for at være en sårbar industri, som man ikke blot kan underkaste markedskræfternes frie spil. Under helt frie markedsforhold ville priserne forventeligt svinge kraftigt og ukontrollerbart. I værste fald ville landbruget tjene for lidt; forsyninger ville med sikkerhed blive svingende; og markederne blive ustabile. I nedgangstider ville mange bønder gå konkurs; landbrug i stor målestok nedlagt og hele områder eller regioner ville være i risiko for at blive lagt øde. Disse perspektiver giver anledning til forsynings- og sikkerhedspolitiske og mange andre problemer, der ikke blot kan negligeres.

Traktatforfatterne færdiggjorde dog ikke selv en fælles landbrugspolitik. De skabte end ikke i selve Traktaten blot relativt præcise rammer omkring en fremtidig fælles politik på dette vigtige samfundsområde. En vigtig forklaring på denne lakune er givetvis, at de eksisterende nationale landbrugspolitikker hvilede på uens principper, og at de hver for sig dækkede mange forskellige produkter.

12.3 Traktatens art 38-40, tvetydigheder og afgrænsningsproblemer

Lad os begynde med at se på, hvad kapitel II (EØFT) i art 38-46 rent faktisk fastslår om »landbruget«. Af største vigtighed foreskrives for det første i art 38, at Fællesmarkedet tillige omfatter landbruget og handelen med landbrugsvarer. Ved landbrugsvarer forstås jordbrugsprodukter, husdyrprodukter og fiskeriprodukter samt varer, der direkte er forbundet med disse produkter, og som har undergået en første forarbejdning.

Art 39 fastlægger formålene med den fælles politik, som er:

a) at forøge landbrugets produktivitet ved fremme af den tekniske udvikling, ved rationalisering af landbrugsproduktionen og ved den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne, især arbejdskraften,

b) herigennem at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, især ved en forhøjelse af de individuelle indkomster for de i landbruget beskæftigede personer,

c) at stabilisere markederne

d) at sikre forsyningerne,

e) at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer

Art 39(2) lægger til, at man ved udarbejdelsen af den fælles landbrugspolitik, og de særlige foranstaltninger, den kan medføre, skal tage hensyn til:

a) landbrugserhvervets særlige karakter, der følger af landbrugets sociale struktur og af de strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsområder.

b) nødvendigheden af, at ønskelige tilpasninger gennemføres gradvis,

c) den kendsgerning, at landbruget i Medlemsstaterne udgør en sektor, som er snævert forbundet med økonomien som helhed.

Art 40 fastslår dernæst at en fælles markedsordning for landbruget kan omfatte alle foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de i art 39 omhandlede formål, men den må kun forfølge disse formål.

Det kan allerede på dette sted konstateres, at en samtidig virkeliggørelse af alle disse mål ikke er mulig. Landmandens interesse ligger navnlig i at opnå priser, der mindst giver dækning for produktionsomkostningerne. Derudover ønsker han en fortjeneste. Forbrugerne må derimod især ønske

sig en politik, der holder leveomkostningerne nede. Såvel landmanden som forbrugeren har derimod en interesse i en stabil udvikling og i, at forsyningerne til markederne sikres. Tvetydigheder på så centrale punkter i grundlaget for den fælles landbrugspolitik øger naturligvis sandsynligheden for, at interessekonflikter bryder ud.

De er år efter år brudt ud, hver gang et nyt høstårs priser skulle fastlægges. Igennem en årrække forhøjedes disse priser uden megen tanke på konsekvenserne. Mod slutningen af 1970erne viste en af konsekvenserne sig at være stedse voksende overskudslagre. Uden drastiske ændringer af navnlig prispolitikken vil mange af EF's landmænd endnu omkring 1990 producere til overskudslagrene, ikke til forbrugerne (Kommissionens 1985 rapport om FLP).

En anden fundamental uklarhed skyldes, at Traktaten ikke definerer, hvad »landbrug« er. »Landbrugsbefolkningen« (art 39(1) litra b) og »landbrugserhvervet« (art 39(2) litra a) afgrænses ligeledes ikke.

I praksis har man derfor måttet definere begreberne under hensyntagen til de sammenhænge, hvori de anvendes i Traktaten.

For eksempel sigter Traktaten med brugen af ordet »landbrug« tydeligvis såvel (1) til jordbrug, havebrug, træavl, vinavl, gartneri og skovbrug; som (2) til husdyravl (både kødproduktion og produktion af mælk og mejeriprodukter), fjerkræavl, kvægopdræt, produktforædling, pelsdyravl og fiskeri; som (3) til handelen med landbrugs- og fiskeriprodukter. Væsentlige dele af EF's landbrugsordninger tager rent faktisk mere sigte på handelssiden end på produktionssiden af landbrugets varefrembringelse.

Traktatfædrene undgik definitionsproblemerne ved i et Annex II at foretage en opregning, produkt for produkt, af hvilke landbrugsvarer, som art 38-46 skulle finde anvendelse på. De i Annex'et optagne produkter, og kun disse, er genstanden for landbrugspolitikken, således som denne er udformet under art 38-46.

Et produkt som måske i naturlig tale ville blive ansat for at være et landbrugsprodukt behøver derfor ikke at være omfattet af FLP. Rent faktisk føjede Rfo nr. 7 (bis) et antal »glemte« eller oversete varer til opregningen i Annex'et. Omvendt nævner Annex'et produkter, som man måske ellers ikke ville betegne som landbrugsprodukter eller som produkter beslægtede hermed (idet de har gennemgået en »første forarbejdning«[1]).

Denne diskussion er ikke uden praktisk betydning. På et tidspunkt vedtog Ministerrådet (på forslag af Kommissionen) at føje etylalkohol til Annex'ets liste. Denne retsakts gyldighed blev anfægtet i en sag for EF-domstolen, idet den klagende part navnlig gjorde gældende, at etylalkohol havde gennemgået mere end en forarbejdning, og at dets produktegenskaber derfor havde fjernet sig for langt fra landbrugs-»kernen«; dette uanset, at etylalkohol fremstilles på grundlag af landbrugsprodukter.

Domstolen gav sagsøgerne medhold, men understregede samtidig at »første forarbejdning« ikke skulle forstås i en rent teknisk betydning.

I stedet skal et økonomisk kriterium anvendes. Kriteriet går på forholdet mellem (a) værdien af råmaterialet (landbrugsfremstillet) og (b) værdien af slutproduktet (resultatet af forarbejdningsprocessen). Kun sålænge (a) stadig udgør mere end en marginal del af (b) bibeholder varen sin karakter af et landbrugsprodukt i art 38(1)'s betydning. Da etylalkohol havde mistet denne karakter, kunne det ikke indbefattes under FLP.[2)]

Det betyder naturligvis ikke, at produktet ikke omfattes af fællesskabsregler, blot at art 38-46 ikke finder anvendelse. Resten af Traktatens bestemmelser gælder således ubegrænset.

12.4 Principperne i den fælles landbrugspolitik og eksempler på markedsordninger

(1) Indledning

I sin oprindelige skikkelse bygger FLP i det væsentlige på følgende tre principper: (1) eksistensen af et fælles marked og fælles priser, (2) skabelsen af en fællesskabspræference og (3) tilvejebringelsen af en solidarisk finansiering.

Der er endnu et vigtigt, oprindeligt element af FLP. Det er strukturpolitikken.

Formålet med dette sidste element var at øge rentabiliteten af landbrugserhvervet, herunder eventuelt at nedlægge nogle af de dyrest producerende landbrug, ofte sådanne som har deres jord liggende i bjergområder. Denne politik blev formuleret i 1960'erne, hvor det midt i højkonjunkturen forekom både ønskeligt og forsvarligt at forudse en øget afvandring af arbejdskraft fra landbrugserhvervet. Der var penge nok til at afværge de værste skader ved flytningen af mange mennesker fra landet til byerne. Og i byerne var der industrier, der manglede arbejdskraft. Om strukturpolitikken skal der her ikke siges andet end, at den aldrig rigtig blev omsat til handling. Den væsentligste forklaring herpå er nok, at arbejdsløsheden allerede få år ind i 1970erne begyndte at vokse katastrofalt i alle EF-landene. Disse fik nu travlt med at *undgå* at landbefolkningerne i større omfang søgte bort fra deres nok så dyrt producerende bedrifter.

(2) fælles marked og priser

Det er enhedsmarkedstanken, der ligger til grund for markedsordningerne. Deres principielle sigte er at skabe et fælles marked og fælles priser: en hvilken som helst landbrugsvare skal frit og uhindret kunne udveksles mellem Medlemslandene til samme pris. Der skal med andre ord i princippet ikke være større forskel på de »danske«, »italienske« eller »engelske« regionale markeder, end der er på markederne i for eksempel de tyske delstater Hessen og Bayern eller på markederne i og omkring København henholdsvis Ålborg.

Det er ikke lykkedes EF at ralisere denne ambition. Endnu ultimo 1983 varierede prisniveauerne betragteligt mellem Vesttyskland, der lå knap 10% over de definerede fælles priser og Grækenland, der i den anden ende lå ca 5% under. Frankrig lå omtrent i samme position som Grækenland[3]. Siden da er udsvingene begrænset noget men det er stadig en illusion at tale om eksistensen af én fælles, virkelig pris på markedet for landbrugsprodukter.

(3) De fælles markedsordninger

Traktatbestemmelserne er meget uspecifikke med hensyn til, hvilke mekanismer virkeliggørelsen af en FLP skulle benytte sig af. Til dels som en refleks af, at der eksisterede markedsordninger for enkelte produkter i de enkelte Medlemslande, valgte Ministerrådet at benytte samme metode og oprette markedsordninger for hvert enkelt produkt for sig.

Der findes derfor i dag markedsordninger for korn, oksekød, svinekød, mælk- og mejeriprodukter og så videre. Endnu i 1980erne oplever man dog eksempler på, at denne proces ikke er ført konsekvent til ende. Der eksisterer ikke fælles markedsordninger for kartofler og alkohol. Det følgende småtrykte afsnit gengiver hovedtrækkene for landbrugsordningerne for korn, svinekød, oksekød og mælk- og mejeriprodukter (de teknisk-økonomiske begreber forklares dels undervejs, dels efterfølgende).

(4) Hovedtræk af fire markedsordninger

a) Ordningen for korn[4]

Markedsordningen for korn omfatter alle danske kornafgrøder samt mel og gryn og en række forarbejdede kornprodukter. Ordningen er bygget op omkring de årligt fastsatte interventionspriser for blød hvede, byg og majs, for rug og for hård hvede.

For blød hvede, hård hvede, rug samt for byg og majs fastsættes endvidere retningsgivende priser. Det er de priser, Fællesskabet finder, at producenterne skal kunne opnå i det pågældende høstår. Disse priser er højere end interventionspriserne. De fastsættes for Duisburg, interventionsstedet i det område i Fællesskabet, hvor kornmangelen er størst.

Ved fastsættelse af tærskelpriser for blød hvede, byg, majs og rug søger man at sikre, at indikativprisen bliver den pris, der virkelig handles til. Tærskelpriserne er minimumsimportpriser, der skal sikre, at salgspriserne for importeret korn ikke kommer under den retningsgivende pris.

For at sikre, at tærskelpriserne bliver overholdt, bestemmer Kommissionen dagligt den laveste tilbudspris cif Fællesskabets grænse og fastsætter på grundlag heraf en variabel importafgift. Denne udgør forskellen mellem tærskelprisen og den konstaterede laveste cif pris. Denne variable importafgift pålægges derefter overalt i Fællesskabet ved import fra tredjelande.

b) Ordningen for svinekød[5]

Den fælles markedsordning for svinekød gælder for levende dyr, bortset fra avlsdyr, samt for kød og tilberedte varer af kød. For samhandelen med tredjelande er der foreskrevet importaf-

gifter og ydelse af exportrestitutioner. Det indre marked er karakteriseret af et bestemt fælles prissystem, der adskiller sig fra markedsordningen for korn, idet der normalt ikke er adgang til at sælge svinekød til intervention til en forud fastlagt interventionspris. Foranstaltninger som støtte til oplagring eller opkøb gennem interventionsorganerne anvendes ikke automatisk; de træffes af Kommissionen, hvilket dog - og det gælder navnlig for interventionsorganernes opkøb - hidtil kun er sket sjældent. Anvendelsen af importafgifter og exportrestitutioner er de vigtigste instrumenter til opnåelse af den politisk tilsigtede pris.

c) Ordningen for oksekød [6]

Den fælles markedsordning for oksekød indeholder en prisordning og en samhandelsordning. Prisordningen hviler på en orienteringspris for voksent kvæg, der fastsættes af Rådet en gang om året. Der er fastsat interventionsforanstaltninger for det tilfælde, at markedspriserne falder til et nærmere bestemt lavere niveau i forhold til orienteringsprisen. Ordningen for samhandelen med tredjelande omfatter især importafgifter og exportrestitutioner.

d) ordningen for mælk og mejeriprodukter [7]

Den ved forordning nr. 804/68 indførte fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter omfatter en pris- og handelsordning. Prisordningen er baseret på en retningsgivende pris for mælk, en tærskelpris for visse mælkeprodukter, herunder visse foderstoffer og på en interventionspris for blandt andet smør og skummetmælkspulver, der årligt fastsættes af Rådet for det mejeriår, der begynder det efterfølgende år.

Desuden er der i denne fælles markedsordning fastsat andre interventionsforanstaltninger, som tages i anvendelse i bestræbelserne for at opnå indikativprisen. Disse foranstaltninger omfatter blandt andet støtte til privat oplagring.

Endelig foreskriver handelsordningen et system med importafgifter, der fastsættes på grundlag af tærskelpriser, og som omfatter foderstoffer, samt exportrestitutioner for smør, ost, skummetmælkspulver, konserverede mælkeprodukter med mere.

(5) Fælles priser

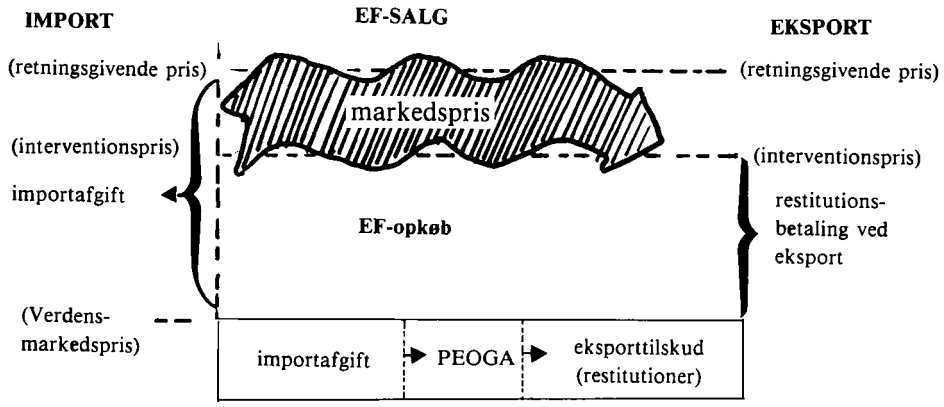
Landbrugspolitikken hviler også på princippet om fælles priser. Et årligt element af landbrugsprispakken er Ministerrådets fastsættelse af *retningsgivende priser* for de vigtigste landbrugsprodukter. Det er denne pris, som det politisk-økonomisk anses for ønskeligt, at producenterne opnår ved salg på markedet. *Markedsprisen* er den pris, han faktisk opnår på markedet.

For at sikre, at markedsprisudsvingene ikke bliver for store, indførte EF et interventionsopkøbssystem baseret på de såkaldte *interventionspriser*. Disse ligger regelmæssigt 10-20% under de retningsgivende priser. Interventionspriser fastsættes dog ikke for alle varer, jævnfør hvad der ovenfor er sagt for eksempel om markedsordningen for svinekød. Interventionsprisen er den pris, hvortil interventionsorganerne er forpligtede til på nærmere fastsatte betingelser at opkøbe produkter, der tilbydes dem. Ordningen etablerer med andre ord et garanteret mindsteprissystem.

En af de mest tyngende og politisk kontroversielle udgiftsposter på EF's

budget er de såkaldte *eksportrestitutioner*. Sådanne kommer til udbetaling i tilfælde, hvor en vare fra EF's højere prisniveau eksporteres til det lavere verdensmarkedsniveau. I den i praksis mindre vigtige situation, at verdensmarkedsprisen ligger over EF's pris på et produkt, kan der omvendt opkræves *eksportafgifter*. En del af arbejdet i de såkaldte forvaltningskomiteer består i at fastsætte de konkrete beløbsstørrelser for eksportrestitutioner og eksportafgifter. Grundprincippet i markedsordningerne kan grafisk afbildes således:

Markedsordningsmekanismerne i grundtræk
(lav verdensmarkedspris)



Markedsprisen vil normalt svinge mellem den retningsgivende pris og interventionsprisen. Nærmer prisen sig interventionsprisen, iværksættes interventionsforanstaltninger, det vil sige, at EF opkøber og lægger noget af den pågældende vare på lager, således at markedsprisen for varerne igen kommer op over interventionsprisen. Hvis markedsprisen kommer op i nærheden af den retningsgivende pris, sælges der modsætningsvis ud af lagrene.

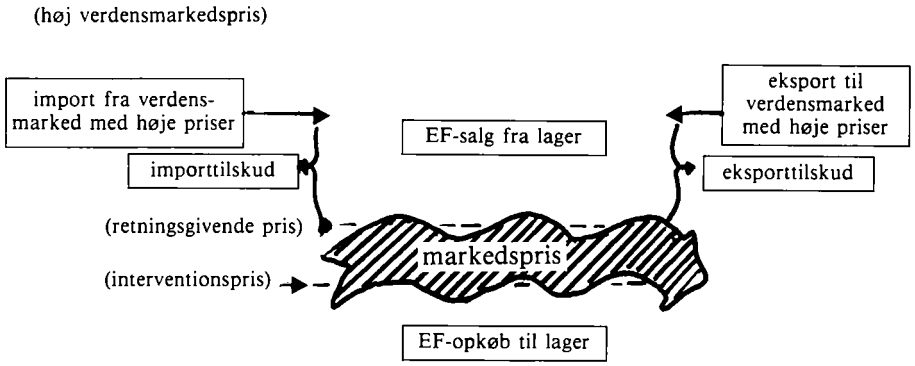
(6) Fællesskabspræferencer

Fællesskabspræferencen består i at indrømme erhvervsdrivende fra EF's Medlemslande en fortrinsstilling i handelen med landbrugsprodukter på

EF's interne marked i forhold til lande uden for EF. En væsentlig del af præferencen består i, at svingninger i landbrugspriser på verdensmarkedet ikke automatisk får lov til at slå igennem på det interne marked.

Sålænge EF opretholder prisniveauer, der ligger over verdensmarkedets, ville en fri indslusning af billige landbrugsvarer tvinge principperne i EF's markedsordninger i knæ. For at undgå de værste skadevirkninger, pålægges importerede varer derfor en *importafgift* eller told af en størrelsesorden, der bringer deres priser op på niveau med EF-priserne. Det konkrete beløb, hvormed importvarerne fordyres, beregnes som forskellen mellem verdensmarkedsprisen for den pågældende vare og EF's politisk fastsatte tærskelpris. Denne pris er oftest fastsat lidt under den retningsgivende pris, således at *verdensmarkedsprisen* plus omladnings- og transportomkostninger stort set er lig med den retningsgivende pris.

Grundprincippet i denne del af EF's landbrugspolitik kan grafisk fremstilles således:



(7) Markedsordningerne og EF's internationale forpligtelser

En række af EF's internationale forpligtelser lægger grænser for brugen af eksport- og importafgiftssystemet. Det er en kendt sag, at ikke mindst USA anser eksportrestitutionerne for værende i strid med EF's forpligtelser i henhold til GATT-aftalen (som EF tilsluttede sig i 1963).

I forhold til en række udviklingslande har EF dernæst forplgitet sig til at gennemføre toldnedsættelser, ikke mindst for så vidt angår importen af forarbejdede landbrugsprodukter. Sidst men ikke mindst indeholder LOME-III aftalen (1984), der er indgået med mere end tres udviklingslande

i Afrika, Det karaibiske Hav og i Stillehavet en række bestemmelser, som indrømmer disse landes landbrugsprodukter en meget fri, og ofte aldeles uhindret, adgang til EF-markedet.

(8) Solidarisk finansiering

Princippet om solidarisk finansiering indebærer, at alle udgifterne til EF's landbrugspolitik, det være sig til eksportrestitutioner eller interventionsopkøb, afholdes direkte af EF's egne midler. Stedet for interventionsopkøbet eller udskibningen af varen er med andre ord uden betydning. Udgifterne afholdes af FEOGA, den største enkeltpost på EF's budget.

Indtægterne fra landbrugspolitikken indbetales tilsvarende til EF's kasse, kun beskåret med et 10%'s administrationsgebyr, som tilfalder opkrævningsstaten. Til indtægterne hører told, importafgifter og sukkerafgifter.

(9) Det fjerde princip: Medansvarsafgifterne

Til indtægterne hører også, i stigende omfang i de senere år, de såkaldte medansvarsafgifter. De sidste opkræves af producenterne, når disse øger deres produktion udover i forvejen fastsatte grænser.

Medansvarsafgifterne er indført i et forsøg på at bringe EF's overskudslagre (de såkaldte smørbjerge henholdsvis vinsøerne med mere) ned på acceptable størrelser. Medansvarsafgiften virker typisk på den måde, at der kun gives prisgarantier for begrænsede mængder.

Indførelsen af medansvarsafgifter på landbrugsområdet er hidtil sket med bibeholdelse af de øvrige principper for landbrugspolitikken.

På mejeriområdet betyder medansvaret, at producenterne selv skal være med til at finansiere overskud ved, at der pålægges en afgift på den produktion, der overstiger en vis mængde. Med sigte på at reducere overskudslagrene har Kommissionen yderligere planer *om* at gennemføre en restriktiv prispolitik, *om* begrænsning af EF's import af kornsubstitutter, *om* indførelse af afgifter på forbruget af olie og fedt bortset fra smør, og *om* afskaffelse af de monetære udligningsbeløb.

(10) Valutaspørgsmål i landbrugsordningerne. Monetære udligningsbeløb

Det fælles marked for landbrugsvarer forudsætter som nævnt principielt en ensartet pris overalt på markedet. Denne søges gennemført ved landbrugsordningernes regler om prisfastsættelse, som nødvendiggør ensartede regler for valutariske omregninger.

Ved rådsforordning nr. 907/73 af 3. april 1973 etableredes den europæiske monetære samarbejdsfond.[8] Ved rådsforordning nr. 3180/78 af 18. december 1978[9] gennemførtes det europæiske monetære system med ECU

som den regningsenhed, i hvilken fondens transaktioner skal udtrykkes. En ECU er summen af et vist beløb i hvert Medlemslands valuta, som fastlagt af Rådet. I hvert Medlemslands valuta er værdien af en ECU lig med summen af modværdien i dette lands valuta af disse beløb.

Hvert Medlemslands valuta har en centralkurs i forhold til ECU. Ændres centralkursen, ændres også værdien af ECU overfor de enkelte nationale valutaer, afhængig af vægten af den pågældende valuta i sammensætningen af ECU. Et lands ændring af centralkursen medfører derfor også en ændring af de øvrige landes centralkurser i modsat retning.

ECU anvendes også som regningsenhed på landbrugsområdet, jævnfør rådsforordning nr. 652/79[10)] af 29. marts 1979. Det betyder, at de forskellige priser, afgifter og restitutioner, fastsættes i ECU og omregnes til national valuta.

Mens Medlemslandenes valutaer indenfor EMS'en daglig kan svinge omkring centralkursen indenfor visse grænser, er sådanne udsving ikke acceptable på landbrugsområdet. Her fastsættes derfor en repræsentativ kurs for de enkelte valutaer, der anvendes ved omregningen fra ECU. Kun principielt er den repræsentative kurs lig med centralkursen.

Den repræsentative kurs kaldes også for den grønne kurs. Den fastsættes i henhold til rådsforordning nr. 129/62[11)]

Når der sker en ændring i en valutas centralkurs indenfor EMS'en ved en devaluering eller revaluering af denne valuta, indebærer dette ikke automatisk en ændring i denne valutas repræsentative kurs. En sådan ændring kræver en særlig beslutning af Rådet. Denne beslutnings gennemførelse beror på, om det stemmer med landbrugspolitikken at foretage den.

I det omfang en devaluering får lov at slå igennem i landbruget, betyder den højere priser til landmændene i national valuta, men også højere fødevarepriser for forbrugerne, mens omvendt en revaluering fører til lavere landbrugspriser.

Det er altså i hvert fald to af formålene med landbrugspolitiken i henhold til art 39, der berøres ved en ændring i en valutas grønne kurs: landmændenes indtægter og forbrugerpriserne.

Hertil kommer, at interventionspriser, restitutioner med videre er fastsat i ECU. De bliver ved en grøn devaluering højere og ved en grøn revaluering lavere omregnet i det pågældende Medlemslands valuta. Regnet i denne valuta bliver EF's landbrugspolitik altså dyrere, når der sker en devaluering af et landbrugseksporterende Medlemslands valutas repræsentative kurs.

Hvis den repræsentative kurs ikke ændres, når centralkursen ændres, er særlige foranstaltninger i et vist omfang nødvendige for at sikre, at landbrugsområdet ikke påvirkes af ændringen i centralkursen, og at prisniveau-

et forbliver som før kursjusteringerne over hele EF. Dette skyldes, at ændringen i centralkursen, for eksempel ved en devaluering, rent faktisk får virkning ved im- og eksport af landbrugsvarer.

Hvis danske landmænd nemlig efter en devaluering sælger landbrugsvarer til Tyskland, indbringer de herved erhvervede D-mark flere kroner end før. Hvis man vil fastholde det hidtidige indtægtsniveau for dansk landbrug, kan det kun ske ved, at EF påligner en afgift, det såkaldte monetære udlignignsbeløb. Omvendt vil importerede varer ved devalueringen blive dyrere.

Hvis andre Medlemslandes landmænd skal bevare deres konkurrencemæssige stilling på det danske marked, må de derfor have tilskud ved eksport til Danmark. De monetære udligningsbeløb henholdsvis tilfalder og afholdes af EF's kasse. De beregnes principielt som forskellen mellem centralkursen og den repræsentative kurs anvendt på interventionsprisen, dog med et fradrag.

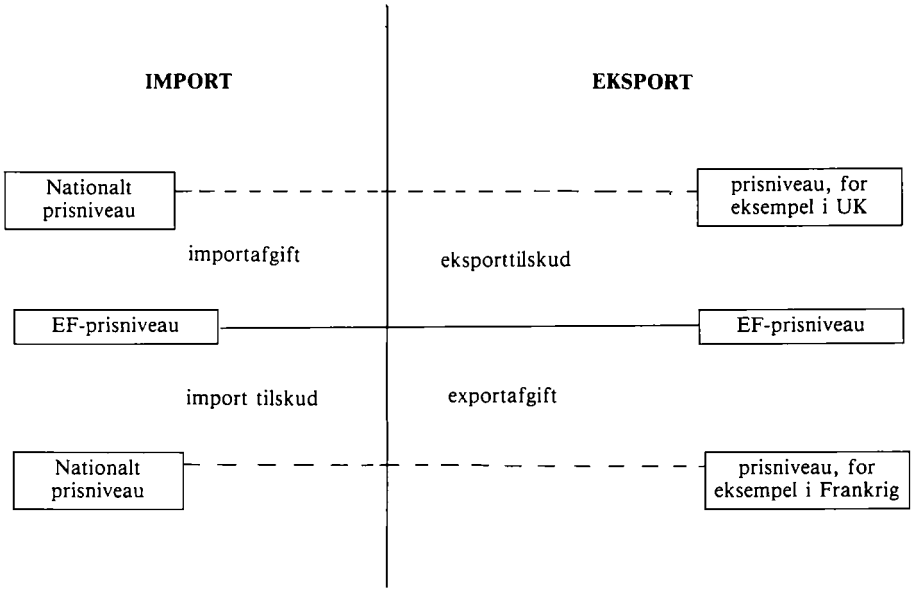
Ændringer i værdien af et lands valuta i forhold til andre landes valutaer kan være velbegrundede i den økonomiske udvikling. I så fald er det naturligt, at der finder en tilsvarende ændring sted i den grønne kurs for at sikre, at den med landbrugspriserne tilsigtede balance mellem de i artikel 39 omtalte formål opretholdes.

Ændringer i pengeværdien kan imidlertid også benyttes som et led i en økonomisk politik. Hvis sådanne ændringer uden videre følges op af ændringer i den grønne kurs, kan det medføre en forvridning i relation til landbrugspolitikken. Her er der derfor kun grund til at ændre den grønne kurs i det omfang, selve devalueringens virkninger kan begrunde det.

Da den danske krones centralkurs blev devalueret i december 1979 fulgte EF's ministerråd sagen op med at devaluere den grønne krone på den danske regerings anmodning.[12] Samtidig inddrog Folketinget landbrugsbefolkningens øgede fortjeneste ved at pålægge ejendomme, der anvendes til landbrugsproduktion, der er omfattet af EF's markedsordninger, en særlig 7½ 0/00's særskat. Denne beslutning førte til en retssag, hvori landbrugsorganisationerne under anvendelse af en argumentation, der ikke fik Domstolens tilslutning, gjorde gældende, at særskatteloven var i strid med EF-retten.[13]

Det har ved en senere dansk devaluering vist sig, at Fællesskabet, uanset et dansk ønske derom, ikke var villig til at bringe den danske krones grønne kurs på linje med den ændrede centralkurs. Den 21. februar 1982 blev den danske krone devalueret med 3% overfor de øvrige EMS valutaer. Samtidig blev der indført monetære udligningsbeløb. Først omkring 1. april 1982 blev der i forbindelse med andre ændringer i de fælles fastsatte priser fore-

taget en devaluering af den danske krones grønne kurs. Det er således ikke en ren formalitet, når Rådet skaber overensstemmelse mellem en valutas centralkurs og dens repræsentative kurs. Der ligger en beslutning heri indenfor rammerne af landbrugspolitikken. Princippet i de monetære udligningsbeløb ser grafisk fremstillet således ud:



Kursforskelle, og systemet med monetær udligning inden for landbrugspolitikken, var oprindeligt tænkt som en midlertidig foranstaltning, nogle få lande kunne benytte, hvis en valutakursændring ville have en uheldig indvirkning på priser, inflation og så videre. Imidlertid har det vist sig at være ganske vanskeligt at få afviklet kursafvigelser og udligningsbeløb. Lande med et prisniveau, som ligger over EF-prisniveauet, for eksempel Tyskland, er imod afvikling, fordi det i national valuta vil betyde en nedgang i priserne til landmanden.

12.5 Andre landbrugsretlige problemstillinger

12.5.1 Charmasson's bananer

Landbrugspolitikken skulle gradvist sættes på plads. Sålænge en fælles markedsordning for et givet landbrugsprodukt ikke var etableret, kunne

produktion af og handel med produktet være underlagt en national ordning.

Det var herved længe en udbredt opfattelse, at sådanne nationale ordninger ikke skulle respektere Traktatens almindelige bestemmelser, herunder ikke mindst forbudene imod told, kvantitative restriktioner (kvotaer) og foranstaltninger med tilsvarende virkninger (FTV'er).

I *Charmasson*-sagen stod striden om den franske markedsordning for bananer. Den franske regering gjorde i denne sag den lige nævnte opfattelse til sin og heri blev den støttet af EF-Kommissionen.

Den franske markedsordning regulerede under visse betingelser importen af bananer fra andre lande end franske oversøiske territorier ved hjælp af et system af toldafgifter og kvotaer. Hr Charmasson, der importerede bananer, gjorde gældende at denne regulering ikke respekterede EF-rettens almindelige regler og at den derfor skulle ophæves som ulovlig. Heri gav EF-Domstolen ham medhold.[14)]

12.5.2 Kan en markedsordning bemyndige til at gøre undtagelser fra Traktatens almindelige forbudsregler?

Hvad er derimod situationen, hvis en fælles markedsordning bemyndiger Medlemsstaterne til at opkræve for eksempel told.

Rfo nr 816/70 indeholder en sådan bemyndigelse inden for vinsektoren, en bemyndigelse som endog skulle gælde efter overgangsperiodens udløb. Under protest fra egne vinimportører udnyttede Franrkig denne bemyndigelse til at opkræve told af import af italiensk bordvin.

Under den efterfølgende retssag[15)] var den franske position, at art 38-46 kan bruges til at indføre foranstaltninger, som resten af Traktaten forbyder. Ministerrådet støttede dette synspunkt. Kommissionens primære opfattelse lå omvendt mest på linje med de sagsøgende vinimportørers. Domstolen gav sagsøgerne medhold. Den bemærkede specielt, at hvad der gælder for helheden, tillige må gælde for delen. Desuden henviste den til støtte herfor til en noget ældre dom[16)].

Den føjede dog til, at såfremt art 38-40 indeholder hjemmel for at fravige fra de almindelige (forbuds-)regler, kan fravigelse lovligt ske.

12.5.3 Grund- og frihedsrettigheder

Man kan opfatte Traktatens forbud mod told, kvotaer og FTV'er og reglerne om personers og kapitalers fri bevægelighed (art 48-72 EØFT) med mere som økonomiske friheds- eller grundrettigheder. Disse binder som lige omtalt Fællesskabets lovgiver og gælder med andre ord på forfatningsniveau selv om de er uskrevne. Lovgiveren skal i overensstem-

melse med legalitetsprincippet have en særlig hjemmel for at gøre undtagelse.

Ligesom EF's regeludstedende virksomhed skal respektere de skrevne økonomiske grund- og frihedsrettigheder, skal denne virksomhed ske i overensstemmelse med nogle uskrevne grund- og frihedsrettigheder. Blandt disse findes der enkelte økonomiske (således for eksempel retten til fri erhvervsudøvelse), men tillige en gruppe af ikke-økonomiske rettigheder. Der går en flydende grænse mellem de ovenfor i IV Del omhandlede retsgrundsætninger (som også er skabt i retspraksis) og det heromhandlede katalog af ikke-skrevne grund- og frihedsrettigheder.

De uskrevne grund- og frihedsrettigheder er navnlig udviklet i retspraksis i landbrugssager. Men en så vigtig sag som *Nold* II var en EKSF-sag. Tilknytningen til landbrugssagerne er ingen tilfældighed men skyldes, at landbrugsretten i praksis hidtil har grebet mere ind i det økonomiske og sociale liv i Medlemsstaterne end retten på noget andet EF-politikområde.

En nærmere diskussion og afgrænsning af indholdet og rækkevidden af disse grund- og frihedsrettigheder skal ikke gennemføres her, men må ske i forbindelse med case-gennemgange, jævnfør i øvrigt ovenfor kapitel 11, afsnit 4.

12.5.4 Konkurrenceret og landbrugsjura

Det forekommer ganske ofte, at landbrugsordningerne eller deres gennemførelsesforanstaltninger forstyrrer de konkurrencemæssige forhold, som (længe) har hersket mellem givne importører, eksportører og/eller handlende. Hvad der for en dansk importør af tomater fra De kanariske Øer er en fordel, fremstår for eksempel let som en ulempe for en (anden) handlende, der forsyner sig på hjemmemarkedet, det være sig Danmark, Holland eller Italien.

I *Maizena mod Rådet* gjorde sagsøgeren blandt andet gældende (1), at Rådets (tredie) isoglukose-forordning var ulovlig og ugyldig, fordi den angiveligt i forbindelse med en regulering af produktion og salg af isoglukose i langt videre omfang end fornødent lagde hindringer i vejen for en fri konkurrence mellem de involverede virksomheder. Andetsteds i Maizena's argumentation påberåbte virksomheden sig tillige (2) krænkelse af proportionslitetsprincippet, (3) at forordningen diskriminerede mellem producenter af sukker og producenter af isoglukose til fordel for de første, og at den (4) diskriminerede mellem isoglukoseproducenterne indbyrdes.[17)]

Klagepunkt (1) opfattes med andre ord i sagen som værende forskelligt fra punkterne (2)-(4). Det er selve dette, at Rfo'en fastlægger produktions- og marketingsbetingelser for isoglukose, og herved ændrer konkurrencevil-

kårene på markedet, som ifølge sagsøgeren udgør en krænkelse af art 85 og 86. Dette kan lyde besynderligt, men er ikke til at misforstå.

Domstolen afviser alligevel ikke blankt berettigelsen af et art 85 og 86 baseret argument imod gyldigheden af en sekundær retsakt, selvom den ikke lod det være udslaggivende i *Maizena*.

Vedrørende de nærmere omstændigheder og Domstolens retlige kvalifikation af dette udsagn må henvises til dommen, især dens betragtninger 22-26.

Her skal dog nævnes, at Domstolen fremhæver, at bestemmelserne i kapitlet om konkurrencereglerne kun finder anvendelse i produktionen og handelen med landbrugsvarer i det omfang Rådet træffer beslutning herom indenfor rammerne af de bestemmelser og i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i art 42 (2) og (3) samt under hensyntagen til de i art 39 angivne målsætninger.

Fra det lige citerede slutter Domstolen udtrykkeligt, at landbrugspolitikken har forrang fremfor Traktatens konkurrencepolitik. Den siger tillige, at Rådet har »en vid skønsbeføjelse« til at regulere, hvornår, og hvor meget af konkurrencereglerne der skal finde anvendelse. Retten synes derefter at forudsætte, at denne skønsbeføjelse udøves implicit af Rådet, når dette »undergiver produktionen af isoglukose (diverse) restriktioner« (dommens betragtning 24).

De sidste sætninger i betragtning 24 synes at antyde, at Rådet kan gennemføre restriktioner, hvis virkninger er så følelige, at grænserne for skønnet og dermed for muligheden for at derogere fra art 85 og 86 overskrides.

Rådet har ved Rfo 26/62 bestemt, at konkurrencereglerne finder anvendelse på landbrugsområdet, men samtidig fastsat undtagelser fra denne regel. Disse undtagelser angår netop mekanismerne for regulering af markeder.

12.5.5 Er der andre grænser for, hvad Rådet kan bestemme på landbrugsområdet?

Grænserne for Rådets magt til at lovgive på landbrugsområdet er vage. Dette resultat følger ikke blot af, at genstanden (»landbrug«) for beføjelserne i art 38-46 er upræcist defineret (jævnfør overfor). Det følger tillige af - som Domstolen gør opmærksom på i sag 5/67[18] - at hensynene, der opregnes i art 39 er indbyrdes modstridende. Traktatforfatterne var sig givetvis denne partielle inkongruens bevidst. For denne antagelse taler i hvert fald, at der blot skal sikres landbrugsbefolkningen »rimelige« varepriser. Ordet »rimelig« betyder alt mellem »for høj« og »for lav«. Sag 34/62 var et annullationssøgsmål anlagt af den vesttyske regering imod Kommissionen. Denne havde afslået sagsøgerens anmodning om at fjerne tolden på (importerede) appelsiner.[19]

En imødekommelse af dette krav ville selvsagt være kommet forbrugerne

til gode. Kommissionens afslag blev imidlertid begrundet med ønsket om at beskytte blandt andet tyske producenter af spiseæbler, pærer og ferskner. På denne måde tog Kommissionen (som det ses) klart parti for producenterne imod (appelsinimportørerne) og forbrugerne. Når ikke begge gruppers interesser kan varetages lige godt, hvis skal da som regel tilgodeses? I sag 34/62 sagde Kommissionen rent ud, at der ikke for de fleste landbrugsvarers vedkommende kunne herske tvivl om, at befolkningerne ville opleve at blive bedre forsynet, og til lavere priser, hvis man ikke skulle lave en fælels landbrugspolitik med det formål at stabilisere markederne. Dersom det ikke allerede efter gennemgangen af landbrugsordningerne ovenfor står klart, at landbrugsproducenternes interesse som regel tilgodeses på forbrugernes bekostning, fjerner dette citat formentlig tilbagestående tvivl.

Tendensen til først og fremmest at fremme producenternes interesser fremgår også tydeligt i flere andre retssager. Således for eksempel i den ovenfor omtalte *Isoglukose-sag.*[20] Her støttede Kommissionen sukkerinteresserne på isoglukosefabrikanternes bekostning. Forklaringen er antagelig, at sukkerfarmernes og sukkerproducenternes interesser er snævert forbundne. Begge er i opposition til isoglukoseindustriens interesser.

Tendensen spores også i en sag, som tyske melmøllere rejste imod Kommissionens tildeling af offentlig støtte - angiveligt altfor stor - til franske producenter af hård hvede. Støtten gav indirekte franske melhandlere en konkurrencemæssig fordel, som deres tyske konkurrenter ikke nød godt af. I denne situation ville Domstolen ej heller gribe ind, selv om der er sprogbrug i dommen, der kunne tyde på, at også flere af dommerne fandt, at de tyske interesser var udsat for en mindre fair konkurrence[21] (se 63-69/72 og 56-60/70). At den sektor, der principielt er karakteriseret ved udnyttelse af jorden mere end andre fortjener at nyde EF's bevågenhed fremgår endvidere af sag 36/79.[22]

Til dato har forbrugerne aldrig stået rigtig stærkt i spillet om formuleringen af EF-politiske prioriteter. I landbrugssammenhæng tilgodeses deres ønsker således som en regel nærmest undtagelsesfrit først efter, at producenterne og varehandelen er blevet hørt.

12.5.6 Nationale maximums- og minimumsprislove og prisstoplove og markedsordningerne

I tider med kraftig inflation er det en forbrugerinteresse at holde priserne i skak ved indførelse af maximumspriser eller avancestoplove eller prisstoplove. Gør sådanne love krav på at gælde for landbrugsvarer, der er reguleret af den fælles landbrugspolitik, især hvor denne består af markedsordninger indeholdende prisforanstaltninger, opstår der mulighed for

konflikt. De fælles priser har nemlig fremfor alt til formål at sikre, at landbrugsprodukterne kan passere frit henover EF's indre landegrænser, således at delmarkederne fusioneres til et, internt marked, jævnfør ovenfor. Gribes der ensidigt ind i den ved de fælles priser (med mere) skabte balance, opstår der en risiko for at varestrømmene føres ud af deres forudsatte forløb til skade for enhedsmarkedet. Det turde være ubestridt, at nationale avancestoplove, maximalprislove og prisstoplove vil kunne udløse sådanne forstyrrende virkninger.

Konflikt kan opstå, såvel hvor den nationale prisordning kun er gældende for landbrugsvarer eller for enkelte kategorier af disse, blot der er tale om produkter, der er omfattet af en fælles markedsordning, især hvor denne opbygger et fælles prisfastsættelsessystem. Men konflikt opstår muligvis også i tilfælde, hvor den nationale ordning gælder såvel for landbrugsvarer som for alle andre forbrugs- eller produktionsgoder. I den første retssag om denne type af problemer, som blev forelagt for EF-Domstolen, gik Retten meget langt i retning af at statuere, at nationale lovgivningsforanstaltninger, der fastfryser priser eller avancer, er uforenelige med EF-retten i hvert fald, hvor den fælles ordning indeholder fælles priser.

Denne sag kom til Domstolen fra en italiensk domstol i straffesagen mod Galli, en erhvervsdrivende som i strid med gældende italiensk lov havde forhøjet sine priser på korn og olieholdige frø. Man kan formentlig i korthed sige, at Domstolens synspunkt var, at når EF har gjort brug af sin lovgivningskompetence til at etablere en fælles markedsordning for eksempel for korn, navnlig såfremt denne ordning indeholder et system med fastsættelse af fælles priser, er en »plads blevet optaget«. Selv om Medlemsstaterne, i mangel af et EF-initiativ, havde kunnet udstede de pågældende regler, er dette ikke længere lovligt, fordi »pladsen er blevet besat«.[23)]

I en dom i *Tasca*-sagen, der faldt cirka et år efter *Galli,* trak Domstolen i nogen grad i land fra denne fremskudte prokommunitære position. Den sagde nu, at en national prisforanstaltning, uanset i hvilket handelsled den skal finde anvendelse, kun er uforenelig med EF's markedsordninger af enhver art, dersom gennemførelsen af den nationale regel konkret kan anses at ville bringe virkeliggørelsen af markedsordningens funktion eller formål i fare.[24)]

Tasca blev af de fleste, og formentlig med rette, opfattet som en opgivelse af »optaget-plads« konstruktionen fra *Galli.* Behovet på den ene side for nationale økonomisk-politiske foranstaltninger til bekæmpelse ikke mindst af inflationen skal nu afvejes i forhold til behovet for et fælles marked og fælles priser for landbrugsvarer på den anden side. De sidste skal påviseligt forstyrres, førend uforenelighed kan antages at foreligge.

Retspraksis efter *Tasca* er næppe blevet stående ved tilbagetrækningen til denne mere forsigtige position. Den seneste retspraksis på området må efter min mening snarere opfattes som en tilbagevenden til »optagetplads«-konstruktionen.[25)]

12.5.7 Nationale beskatningslove og landbrugsretten

Et andet område, hvor fællesskabsafledte interesser og nationale økonomisk-politiske interesser er stødt sammen, er inden for skattelovgivningen. Mere specielt har det vist sig, at regeringer i Medlemslande har anset det for påkrævet at gribe til at beskatte det provenu, som deres landbefolkninger opnår ved salg af produkter i henhold til fælles markedsordninger.

Den irske regering erkendte således på et tidspunkt, at de skattefordele, som den irske landbruger siden gammel tid nød godt af (og som skulle kompensere for en udbredt armod blandt landbefolkningen) efter medlemsskabet ikke længere politisk var fuldt akceptable. Siden 1973 var velstanden blandt irske landbrugere rent faktisk steget betragteligt. I denne situation vedtog den irske lovgiver at pålægge en række landbrugsvarer et par procents afgift. Uanset opkrævningsmåden var afgiften således indrettet, at producenterne af disse varer ville komme til at bære omkostningerne ved den. Irske landbrugere fandt, at regeringen herved berøvede dem en indtægt, som den fælles landbrugspolitik på en eller anden måde tilsigtede at garantere dem. I en sag, som er kendt under navnet *Irish Creamery* prøvede landbrugerne lovligheden af skatteloven.[26)]

Udfaldet af retssagen blev, at Domstolen gav den irske regering medhold. Den gav i hvert fald ikke landbrugerne ret i deres (anførte) hovedsynspunkt. Domstolen lagde vægt på, at de fælles prisordninger ikke primært tilsigter at tilsikre landbobefolkningerne indkomster af en eller anden størrelse. I sammensætningen af disse indkomster indgår rent faktisk større eller mindre andele, som hidrører fra nationale kilder. Formålet med de fælles prissystemer er derimod, fremhævede Domstolen (ligesom den gjorde det ved prisstoplovene, jævnfør lige ovenfor), at sikre fri varestrømme på et enhedsmarked.

Den omstridte nationale skattebestemmelse ville derfor kun være uforenelig med fællesskabsretten, dersom den kunne antages at ville gribe forstyrrende ind i disse varestrømme.

Om en sådan forstyrrelse konkret foreligger, er det imidlertid ikke EF-Domstolens opgave at vurdere, idet der er tale om at subsumere faktum under (EF)-jura. Den nationale, forelæggende dommer skal derimod foretage denne vurdering. Ved at fortolke den implicerede EF-ret har EF-Domsto-

len ydet den nationale instans bistand ved løsningen af denne subsumptionsopgave.

Den retssag, som de danske landbrugsorganisationer anlagde imod skatte- og afgiftsministeren efter, at Folketinget havde vedtaget loven om særskat på landbrugsejendomme[27)] (jævnfør ovenfor), endte uden at der blev føjet juridiske vurderinger af vidtrækkende betydning til det resultat, som EF-Domstolen kom til i *Irish Creamery*.

Fodnoter

1) Jfr art 38 stk 1
2) Sag 185/73, *Hauptzollamt Bielefelt,* dom af 21. juni 1974, Saml 1974, s 631
3) Se for eksempel Arne Larsen, EF's landbrugspolitik- prisforhandlinger, i Juristen 1980, s 233-240
4) Etableret ved Rådsforordning 2727/75 af 29. oktober 1975, EFT L 281/1
5) Etableret ved Rådsforordning 2759/75 af 29. oktober 1975, EFT L 282/1. Ordningerne for æg og fjerkræ er beslægtede med svinekødsordningen
6) Etableret ved Rådsforordning 805/69, EFT (spec) 1968 (1) s 179
7) Etableret ved Rådsforordning 804/68 af 27. juni 1968, EFT (spec) (1) s 169
8) Af 3. april 1973, EFT 73 L 89/2
9) EFT 78 L 379/1
10) Af 29. marts 1979
11) Af 23. oktober 1962 med senere ændringer
12) Rfo 2717/79 af 3. december 1979, EFT L 309 af 5. december 1979, s 1
13) Sag 297/82, *De samvirkende danske landboforeninger mod ministeriet for skatter og afgifter*, dom af 26. oktober 1983, Saml 1983, s 3299
14) Sag 48/74, *Charmasson,* dom af 10. december 1975, Saml 1975, s 1383
15) Sag 83/78, *Pigs Marketing Board mod Redmond,* dom af 29. november 1978, Saml 1978, s 2347
16) Sag 90-91/63, *Kommissionen mod Belgien og Luxembourg,* dom af 13. november 1964, E.C.R. 1964, s 625
17) Sag 139/79, dom af 29. oktober 1980, Saml 1980, s 3393. Sagen 138/79, *Roquette Frères mod Rådet* handlede om samme problemstilling

18) Sag 5/67, *Beus mod Hauptzollamt München,* dom af 13. marts 1967, E.C.R. 1967, s 83
19) Sag 34/62 *Vesttyskland mod Kommissionen,* dom af 15. juli 1963, E.C.R. 1963, s 131
20) Jfr fn 17 ovfr
21) Sag 63-69/72, *Hansamühle m fl mod Rådet,* dom af 13. november 1973, Saml 1973, s 1229
22) Sag 36/79, *Denkavit,* dom af 15. november 1979, Saml 1979, s 3439
23) Sag 31/74, dom af 23. januar 1975, Saml 1975, s 47
24) Sag 65/75, dom af 26. februar 1976, Saml 1976, s 291
25) Blandt de seneste domme herom mærkes sag 16-20/79, *Danis,* dom af 6. november 1979, Saml 1979, s 3327
26) Sag 36 og 71/80, dom af 10. marts 1981, Saml 1981, s 735
27) Jfr fn 13 ovfr

Supplerende litteratur

Allan Buckwell: Costs of the Common Agricultural Policy, 1982
Det europæiske fællesskabs landbrugspolitik, EF-kommissionen 1982 - Europæisk dokumentation
Institutions and policies of the European Community, redigeret af Juliet Lodge, 1983
Jesper Strandskov: Hovedtræk af udviklingen i EF's fælles landbrugspolitik, 1983
D. Wyatt og A. Dashwood: The Substantiave Law of the EEC, 1980
Tredive års fællesskabsret, Europæiske perspektiver 1983

KAPITEL 13

Personers fri bevægelighed over grænserne imellem EF-landene

13.1 Indledning

Reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed, om fri etableringsret og om retten til at præstere grænseoverskridende tjenesteydelser rangerer blandt EF-rettens mest grundlæggende regler. Reglerne herom i EØFT forstås i virkeligheden først fuldt ud, når de anskues som led ikke blot i oprettelsen af en toldunion, men også i indførelsen af en økonomisk union. Produktionsfaktorerne skulle kunne søge derhen, hvor deres udnyttelse økonomisk er mest rentabel.

Til de allerede omtalte regler slutter sig derfor også bestemmelser om fri kapitalbevægelighed. De sidste er dog endnu kun gennemført for så vidt angår kapitalbevægelser, der har forbindelse med en af de øvrige rettigheder (varer, etablering, selskabsstiftelse eller overtagelse mm) Navnlig mærkes, at regler i EØFT om kapitalbevægelser (art 67 ff) ikke er umiddelbart anvendelige.[2)]

Reglerne om den fri personbevægelighed har endvidere til formål at sikre den enkelte en ret til at tjene til sit og sin families underhold, hvor han finder det for godt. Derfor, hvor han end slår sig ned, tillægges han ret til at nyde de samme økonomiske og sociale rettigheder, som opholdsstatens egne statsborgere.[3)]

Den vandrende håndværkssvend forlod scenen i begyndelsen af det 20. århundrede. Samtidig lukkede nationalstaterne også i andre henseender af for personbevægelighed over grænserne. Denne udvikling tog for alvor fart i årene omkring verdenskrisen i 1930erne. Det nysgerrige og lærevillige menneske kunne ikke længere betragte Europas universiteter og læreanstalter som sin læreplads, idet den erhvervskompetence, der fulgte med afslutningen af læretiden i reglen var ubrugelig hjemme som følge af de nationale næringslovgivningers detaljerede fordringer til denne kompetence; fordringer, der kun kunne mødes af den, der havde tilbagelagt sine uddannelsesår på hjemlige værksteder og institutioner. Lidt mindre romantisk handler fremstillingen nedenfor om, hvordan EF pány er blevet eller er ved at udvikle sig til et fælles europæisk lære- og erhvervsudøvelsesmarked.[4)]

Det skal fra starten også slås fast, at Fællesskabet ikke er og ej heller skal udvikle sig til et ensrettet eller blot harmoniseret uddannelsesområde i den

forstand, at læreprogrammer, studieplaner eller erhvervsuddannelsernes teoretiske og praktiske dele skal have ens indhold. Det må omvendt forekomme at være attråværdigt at bevare de nationalt bestemte, indholdsmæssige forskelle. Nuancerne skal ligeledes bibeholdes. Sagt på en anden måde: den fælles læreplads viser sig først som den værdifulde nye mulighed den er, såfremt den fra sted til sted er alternativ, varierende og nuanceret.

Målet med reglerne om den frie bevægelighed er derfor et andet: de nationale bestemmelser vedrørende erhvervskompetencespørgsmål skal indrettes således, at erhvervskompetencegivende virksomhed eller erfaring i reglen ligesåvel kan indhøstes hjemme som ude. Det væsentlige ved internationalt samarbejde og europæisk integration er, sagt på en anden måde, at gøre det fremmede mindre fremmedartet; det skal i højere grad opfattes som eller ligestilles med det hjemlige.

De nationale erhvervslovgivninger har i mange tilfælde udviklet sig så forskelligt som tilfældet er til varetagelse af legitime sundhedspolitiske, driftssikkerhedspolitiske, brandpolitimæssige og mange andre hensyn. Naturligvis indeholder de restriktive bestemmelser tillige et element af bevarelse af nationale jobs på nationale hænder. Der vil altid være mægtige interesser, der vil rykke ud til forsvar for den sidstnævnte type hensyn.

13.2 Traktatens regler om den fri personbevægelighed

13.2.1 Artiklerne én for én

Kernebestemmelserne om den fri personbevægelighed i erhvervsøjemed findes i flere artikler i EØFT. Det er først og fremmest art 48, hvorefter

1) arbejdskraftens fri bevægelighed indenfor Fællesskabet gennemføres senest ved overgangsperiodens udløb.

2) Den forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af Medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og andre arbejdsvilkår.

Om fri bevægelighed af andre end arbejdstagere (de såkaldte selvstændige erhverv) foreskriver art 52 endvidere en ret til fri etablering. Denne ret omfatter ret til at erhverve og stifte selskaber og andre erhvervsvirksomheder. Enhver etablering, således synes man at måtte forstå Traktaten, kan kun ske inden for rammerne af den i modtagerlandet gældende lovgivning.

Videre hjemler art 59 en ret til at yde tjenester på tværs af grænserne i EF. Hertil føjer art 60, at

Med forbehold af bestemmelserne i kapitlet om etableringsretten kan tjenesteyderen midlertidigt udøve sin virksomhed i det land, hvor ydelsen præsteres, på samme vilkår, som det pågældende land fastsætter for sine egne statsborgere.

13.2.2 EF-lovgivningens planer og virkeliggørelse heraf. En oversigt

De lige omtalte rettigheder skulle have været gennemført af EF's myndigheder inden den 31. december 1969, d v s ved overgangsperiodens udløb. Da denne udløb, stod det imidlertid også klart, at Rådet ikke på nær havde skilt sig fra sin opgave. Kommissionsforslag på Kommissionsforslag lå uekspederede på Rådets bord. Det gjaldt f eks direktivforslagene vedrørende advokaterhvervet, tandlægeerhvervet, hvervet som læge og andre.[5]

I De almindelige planer for Liberaliseringen [6] er det foreskrevet, at det langsigtede mål er gensidigt at anerkende hinandens diplomer, eksamensbeviser og andre duelighedsbeviser samt, at der skal ske en harmonisering af de betingelser, der gælder i Medlemslandene for at udøve de frigjorte erhverv. Herved hviler planerne på den antagelse, at man først må samordne kravene til uddannelserne og eksaminerne, førend man kan skride til gensidigt at anerkende hinandens uddannelser og eksaminer. I erkendelse af, at det ville tage tid, lang tid, at virkeliggøre disse mål, gør planerne det klart, at liberaliseringen kan gennemføres uafhængigt af den gensidige anerkendelse, når blot man, mens man venter på anerkendelserne, er villig til at klare sig med midlertidige ordninger.

I de gennemførte liberaliseringsdirektiver har overgangsordningerne typisk fået det indhold, at stater med strenge uddannelses- og eksamenskrav lader personer fra Medlemslande uden sådanne krav etablere sig eller yde grænseoverskridende tjenester, hvis de pågældende godtgør, at de i mindst tre (fire, fem eller seks) år har været beskæftiget som selvstændige erhvervsdrivende eller som virksomhedsledere inden for det erhverv, der er tale om. At gå frem erhverv for erhverv var selvsagt en tidsrøvende metode, men noget valg havde lovgiveren i Bruxelles næppe.

13.2.3 EF-Domstolen og det lovgivningsmæssige vacuum

Det lovgivningsmæssige vacuum, som opstod, begyndte EF-Domstolen at udfylde. Ved at »finde« at store dele af Traktatens regler var umiddelbart anvendelige, sikrede EF-Domstolen de interesserede en hel del af de rettigheder, som Rådet ikke skabte på grund af forsinkelserne. Desuden strakte Domstolen formentlig effektiviteten af såvel Traktatens som af de allerede udstedte direktivers regler vidt. Metoden bestod pany i at knæsætte integrationsfremmende fortolkninger.[7]

Ved sin retspraksis gjorde EF-Domstolen det unødvendigt at udstede direktivbestemmelser om fjernelse af de hindringer for den frie personbevægelighed, som var blevet ulovlige allerede i kraft af Traktatens umiddelbart anvendelige regler. Efter de afgørende domme [8] drog Kommissionen konsekvenserne heraf. Den trak mange af sine allerede fremsatte direktivfor-

slag tilbage og tog sig herefter for kun at udstede direktiver med det sigte at lette og udvide personbevægeligheden.

Vil man med andre ord lære betingelserne for udøvelse af et specielt erhverv at kende, må man finde frem til direktivet for det pågældende erhverv. Til dets bestemmelser skal man lægge den domstolsskabte ret. Den af direktiverne indførte retstilstand gælder i øvrigt som fortolket af Domstolen i praksis.

I det følgende fremstilles først de materielle regler fra retspraksis om de rettigheder, som personer, der er omfattet af EF-reglerne, nyder. Dernæst gennemgås de væsentligste træk af de EF-skabte begrænsninger i staternes ret til at udvise og afvise statsborgere fra andre Medlemsstater.

13.3 De materielle regler om den fri bevægelighed som udviklet i praksis

13.3.1 Den begunstigede kreds af personer

(1) Nationalitetskriteriet

I *Knoors*-sagen skulle Domstolen tage stilling til fortolkningen af et overgangsdirektiv.[9] Denne sag nåede EF-Domstolen fra hollandsk forum, fra *College van Beroep voor het Bedrijfleven.*

Knoors var hollandsk statsborger med fast bopæl i Belgien. Igennem en årrække - indtil 1970 - arbejdede han som blikkenslager for en belgisk VVS-mester. Derefter åbnede han sin egen forretning i Dilsen/Stokkem i Belgien, hvor han siden uafbrudt virkede som selvstændig installator af centralvarmeanlæg.

I juni 1976 ansøgte Knoors de hollandske myndigheder om tilladelse til at udøve sin mesternæring dér. Dette andragende blev ikke imødekommet under henvisning til, at Knoors ikke opfyldte de hollandske kvalifikationskrav for at etablere sig i VVS-branchen. Det afgørende moment i afslaget var dog, at de hollandske myndigheder ikke mente, at Knoors kunne betragtes som *begunstiget* af Rådsdirektivet om gennemførelse af etableringsfrihed i denne branche.[10] Knoors kunne af denne grund ikke påberåbe sig en undtagelsesbestemmelse i den hollandske lovgivning, der opfyldte EF-direktivet i hollandsk ret - men kun til fordel for andre EF-statsborgere.

Art 52 betegner den af artiklen begunstigede personkreds som »..... statsborgere i en Medlemsstat ....., der ønsker at etablere sig i en anden

Medlemsstat ...«[11]. Om det skal tilskrives denne snævre formulering eller andet, at den hollandske ret, som Knoors indbragte sagen for, ikke rejste spørgsmålet, om art 52 alligevel forbyder omvendt nationalitetsdiskrimination, vides ikke. Faktisk spurgte denne ret kun EF-Domstolen, om *EF-Direktiv nr. 64/429* gav Knoors den bedre retsstilling, han krævede. Domstolen i Luxembourg besvarede dette spørgsmål bekræftende. Den baserede sin dom på *ordlyden* af det omstridte direktiv, jfr straks nedenfor.

Domstolen udtalte sig således i *Knoors* ikke om spørgsmålet om afgrænsningen under hensyn til en persons nationalitet af kredsen af begunstigede under art 52. Dette spørgsmål måtte den dog formulere en opfattelse af i *Auer*-sagen.[12]

Om Auer er at berette, at han før sin franske naturalisation i 1961 var østrigsk statsborger. I begyndelsen af 1950erne studerede han først veterinærmedicin i Wien, derefter i Lyon for endelig at tage dyrlægeeksamen ved universitetet i Parma i Italien. Her aflagde han ligeledes sine praktiske færdighedsprøver.

Mens Auer herved opnåede ret til at praktisere i Italien, opfyldte han ikke de franske kvalifikationskrav til næringen som dyrlæge. Det var i hvert fald til denne konklusion, en fransk sagkyndig kommission kom i 1962 efter at have foretaget en undersøgelse af kvaliteten af den italienske dyrlægeuddannelse, som Auer påberåbte sig for at kunne åbne en dyreklinik i Frankrig.

Trods afslaget på næringstilladelse virkede Auer imidlertid alligevel som dyrlæge. Han blev tiltalt og straffet herfor ved flere lejligheder. Senest blev han straffet i 1974 og 1977. Den præjudicielle forelæggelse for EF-Domstolen udsprang netop af appelinstansens behandling af Auers frifindelsespåstand vedrørende den sidste straffedom. Erindres skal det tillige, at Auer ved et par lejligheder havde genansøgt om næringstilladelse; hver gang med samme negative resultat. Ved en behandling af et sådant andragende i 1969 var det fornyede afslag ikke blot blevet begrundet med henvisning til hans mangelfulde teoretiske uddannelse i Italien. Men tillige med, at han ikke (længere) kunne anses for at opfylde fransk lovgivnings vandelskrav til dyrlæger, da han havde flere straffedomme for ulovlig næring.

Som følge af mangelen på et anvendeligt direktiv kom *Auer*-sagen til at dreje sig om, hvorvidt omvendt nationalitetsdiskrimination allerede er forbudt i henhold til Traktaten direkte. Det er ikke tilfældet, svarede EF-Domstolen.

Auer tabte, Knoors vandt, fordi det lykkedes Domstolen at finde fortolkningsmæssige holdepunkter for at give gennemførelsesdirektiv nr 64/429 et videre personelt anvendelsesområde end art 52 alene.

For denne fortolkning af Direktivet talte ifølge Domstolen ydermere

»de fordringer, der flyder af den frie personbevægelighed, friheden til etablering og friheden til at udveksle tjenesteydelser, der er garanteret i art 3 c), 48, 52 og 59 i Traktaten....«

Tanken bag denne sibyllinske tilkendegivelse kommer formentlig til et mere præcist udtryk i den følgende præmisudtalelse. Her bemærker Domstolen nemlig ...

»at disse for fællesskabet så *basale* friheder kun delvis ville være gennemførte, såfremt Medlemsstaterne havde det i deres magt at nægte deres egne statsborgere, som har *opnået en fremmed erhvervskompetence på et område, for hvilket der findes et EF-Direktiv,* adgangen til at nyde frugterne heraf«[13] efter hjemkomsten til moderlandet.

(2) Erhvervsaktivitetens omfang

Uden for Traktatens beskyttelse falder personbevægelser, der ikke sker med en erhvervsmæssig økonomisk aktivitet for øje. Det er klart, men hvor meget skal der til? Herom handler dommen i *Levin*-sagen.[14]

Denne sag udsprang af, at en engelsk statsborger slog sig ned i Belgien, hvor hendes erhvervsindkomst dog ikke nåede op på det beløb, som i Belgien anses for at være en nødvendig mindsteindkomst. Ud fra denne betragtning tjente hun ikke til sit underhold, hvilket for så vidt var i overensstemmelse med virkeligheden. Det manglende tilflød hende dog fra andre kilder, herunder navnlig i form af kapitalafkast.

Den belgiske regering var af den opfattelse, at for at finde anvendelse forudsætter reglerne om den fri bevægelighed, at erhvervsaktiviteten ikke indbringer under en »mindsteløn, der i den pågældende Medlemsstat fordres som tilstrækkelig til det fornødne underhold.«

Dette synstpunkt, som blev støttet af flere andre Medlemsstater, herunder af Danmark, forkastedes dog af EF-Domstolen. Den slog principielt fast, at den fri personbevægelighed hører til Traktatens fundamentale regler, der ikke kan underkastes en indskrænkende fortolkning. Dernæst udtalte Domstolen, at

»selvom deltidsbeskæftigelse ikke er udelukket fra anvendelsesområdet for reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed, så dækker disse alene udøvelsen af faktisk og effektiv beskæftigelse, med udelukkelse af beskæftigelsesformer, der har så lidet omfang, at de fremstår som et rent marginalt supplement. Det fremgår nemlig (.....), at disse regler alene garanterer den frie bevægelighed for personer, der udøver eller ønsker at udøve en økonomisk aktivitet.«

Med den sidste formulering lykkedes det Domstolen at holde f eks studerende, der ikke ønsker at udøve en økonomisk aktivitet, uden for reglernes beskyttelsesområde. Kommer en studerende imidlertid til f eks Danmark

for at uddanne sig på en privat balletskole, en uddannelse, som han selv betaler for, må han som modtager af en tjenesteydelse i Traktatens forstand være omfattet af beskyttelsen. Han vil derfor antagelig kunne påberåbe sig en ret til at opholde sig på dansk territorium, sålænge han modtager uddannelsen.

Med dommen i *Levin* har Domstolen ydet et væsentligt bidrag til forståelsen af art 48's begreb »en arbejdstager«. Det er blandt andet en deltidsbeskæftiget person, blot formålet med opholdet i et andet Medlemsland end hans eget er at udøve en økonomisk aktivitet. Det sidste er det centrale kriterium, som finder anvendelse på alle slags aktiviteter, herunder på etablering og ydelse af tjenester. Dette samt det om nationalitetens betydning anførte, er afgørende for, hvem der er begunstiget.

13.3.2 Reglerne om arbejdstagere og selvstændige kan fremstilles samlet i flere henseender

Mens Domstolen ikke mente at kunne komme udenom ordlyden af art 52 angående afgrænsningen af den begunstigede kreds af personer, har den strakt forståelsen af Traktaten vidt i andre henseender. Dette skal belyses straks i det følgende.

Forinden gøres dog opmærksom på, at fremstillingen ikke skelner mellem arbejdstagere og selvstændige. Allerede af dommen i sagen *Walrave og Koch* fremgik det, at det er uden betydning for Traktatens forbud mod nationalitetsdiskrimination, om den berørte person er arbejdstager eller selvstændig. Denne sag drejede sig om to hollandske statsborgere, som den internationale cykelunion havde forbudt at virke som pacemakere i andre EF-lande end Holland. Dette forbud var ikke foreneligt med EF-rettens krav.[15] Det vil i øvrigt, som allerede antydet, være uhyre vanskeligt – for ikke at sige umuligt i praksis – at skelne skarpt mellem etablering og præstation af en tjenesteydelse.

Der er imidlertid en typisk forskel mellem for eksempel den engelske arkitekt, der i et par dage opholder sig i Paris for at rådgive en fransk klient; og den anden engelske arkitekt, der lukker sin forretning i London for at åbne en tegnestue på Venstre Seinebred. Den første arkitekt yder en tjeneste; den anden ønsker at etablere sig. Begge laver de arkitektarbejde, som franske arkitekter sikkert i mange tilfælde ville foretrække at beholde for franske tegnestuer. Grænsen mellem de to begynder imidlertid at flyde ud, såfremt den første arkitekt har tegnet og skal opføre en 70 etagers skyskraber i Paris. Enhver kan forstå, at han kommer til at opholde sig længe der; antagelig gennem flere år. På den anden side er det muligt, at arkitekt nr to efter et par års forløb alligevel hellere vil tilbage til London. Teoretisk

set kan tjenesteyderen have været længere udenlands end han, som etablerede sig til at begynde med. De fleste er enige om, at der i princippet kun kan skelnes mellem dem under hensyn til deres hensigt med Frankrigsopholdet. Og det er selvsagt ikke noget velegnet kriterium.

Trods disse vanskeligheder finder man som omtalt Traktatens bestemmelser om de to former for økonomisk aktivitet i to forskellige kapitler under afsnit III. Et tilbageblik på lovgivningspraksis vil dog vise, at Ministerrådet har forsøgt at undgå de begrebsmæssige problemer ved i reglen ikke at udstede etableringsdirektiver uden samtidig at gennemføre regler om retten til frit at yde tjenester.

13.3.3 Grænsepassagens betydning

Det mærkes herudover, at Traktatens regler finder anvendelse blot transaktionen er grænseoverskridende og kan karakteriseres som en erhvervsaktivitet som arbejdstager, etableret eller tjenesteyder. For så vidt tjenesteydelser angår indebærer dette ikke, at tjenesteyderen skal have passeret en grænse. Ej heller behøver modtageren af ydelsen at have passeret en grænse. Det er tilstrækkeligt, at ydelsen passerer en af grænserne mellem EF-landene. Hvis en person passerer en grænse, er det ydermere underordnet, om denne er modtageren eller yderen af tjenesten.

13.3.4 Virksomhed, der er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed

Det har voldt vanskeligheder i praksis at afgrænse rækkevidden af nogle af de undtagelser fra fri bevægelighed, som Traktaten tillader staterne at opretholde/indføre i deres lovgivninger.

I dommen i *Reyners*-sagen måtte Domstolen således tage stilling til art 55's regel om, at undtaget fra EØFT's beskyttelse er

> Virksomhed, der varigt eller lejlighedsvist er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed i en Medlemsstat.

Sagen drejede sig i øvrigt om etablering som advokat, en virksomhed, som i flere Medlemsstater, lejlighedsvist i hvert fald, er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed. Det kan f eks være som offentlig anklager, auktionsholder m m. Den slog fast, at et erhverv ikke i almindelighed er undtaget, fordi visse af dets udøvere undertiden eller permanent udøver offentlig myndighed. Undtaget er blot den del af erhvervsudøvelsen, der er udøvelse af offentlig myndighed. Domstolen fortolkede med andre ord art 55 snævert. Det skal man regne med, at den vil gøre med undtagelser.

Et tilsvarende afgrænsningsproblem dukkede op i *Sotgiu*-sagen, der

drejede sig om ansættelse i det tyske postvæsen. Var det »ansættelse i den offentlige administration«, som art 48(4) tillader Medlemsstaterne at holde uden for reglerne om den fri arbejdskrafts bevægelighed?[16]

Domstolen besvarede dette spørgsmål benægtende, alt mens den medgav, at art 48(4) åbner en vis mulighed for Medlemsstaterne for at beskytte deres interesser. Beskyttelsesreglen måtte dog ikke være videreækkende end det beskyttelsesværdige behov kunne begrunde. Det behov anså Domstolen for at være »udøvelse af offentlig myndighed«. Domstolen læste formentlig herved bestemmelsen i art 48(4) i lyset af reglen i art 55 og gav den et tilsvarende indhold: kun det strengt nødvendige er undtaget. I *Sotgiu* føjede Domstolen endvidere til, at når en person engang er blevet ansat i en offentlig stilling, tilkommer der ham samme rettigheder og pligter i denne stilling, som gælder for landets egne statsborgere i tilsvarende stillinger.

De interessemodsætninger, der førte til *Reyners* og *Sotgiu,* viste sig imidlertid ikke at være blevet endeligt løst med dommene i disse sager. Konflikten brød ud i lys lue pány i en belgisk sag,[17] som i det væsentlige kom til at dreje sig om, hvad man skal forstå ved »udøvelse af offentlig myndighed«.

Af tidligere retspraksis kunne man med sikkerhed slutte, at hele den offentlige sektor ikke lader sig undtage. Det var formentlig endvidere klart, at ansættelsesforholdets karakter af tjenestemands- eller kontaktansættelse eller lignende ikke kunne være afgørende.

Til dette føjede Domstolen i *Kommissionen mod belgien,* at »offentlig administration« omfatter stillinger, som direkte eller indirekte indebærer deltagelse i udøvelse af offentlig myndighed, eller som indebærer udøvelsen af funktioner, der har beskyttelse af statens eller de andre offentlige kollektive enheders almene interesser som genstand.

I motiverne fremhævede Domstolen, at man ved bedømmelsen af, om en stilling hører til en beskyttet kategori eller funktion, må lægge afgørende vægt på, om en betryggende varetagelse af opgaverne forudsætter, at den ansatte føler en særlig solidaritet med staten, og på, om der består gensidige rettigheder og pligter, som er grundlag for nationalitetsbåndet. Derimod omfatter art 48(4) ikke stillinger, som, uanset deres placering under staten eller under andre offentlige organer, dog ikke indebærer deltagelse i opgaver, der henhører under den egentlige administration.

13.3.5 Fra national ligestilling til »åbne grænsers« politik

I en lang og ikke altid lige fast retspraksis har EF-Domstolen endelig udviklet først retten til fri etablering og derefter retten til at præstere grænseover-

skridende tjenesteydelser fra at være en ret til national behandling (et nationalitetsdiskriminationsforbud) til at være noget ganske andet og mere. Dette »mere« minder i dag stærkt om en »åbne grænsers« politik, d v s om en sidestilling af reglerne om fri personbevægelighed, navnlig af reglerne om tjenesteydelser, med retspraksis om ikke-tarifære handelshindringer.[18] Denne omtalte udvikling skal her kort skitseres.

Udviklingen tog sin begyndelse med dommen i *Reyners*-sagen. I denne sag blev det kendt for ret, at belgiske advokatmyndigheder ikke kunne forhindre en hollandsk statsborger i at få advokatbestalling i Belgien, når blot han opfyldte alle andre kvalifikationskrav, herunder naturligvis navnlig beståelse af en belgisk juridisk embedseksamen; og den havde han. Andet ville være nationalitetsdiskrimination,[19] som er forbudt direkte under art 52, sagde Domstolen. Udstedelse af Rådsdirektiver herom var med andre ord blevet unødvendig.

En god nyhed spredes. I Paris læste en belgisk jurist om Reyners' held. *Thieffry* hed han.

Thieffrys problem var, at Paris advokatsamfund nægtede ham optagelse (en betingelse for at etablere sig som advokat) til trods for, at han var dr. jur. fra et belgisk universitet og til trods for, at Sorbonneuniversitetet havde anerkendt hans eksamensbevis og til trods for, at han havde arbejdet for en parisisk advokat og derved opnået et officielt bevis for sin duelighed i den næring. Bag afslaget lå, sagde man, at Sorbonnes anerkendelse kun gav Thieffry ret til at foretage postgraduate studier i Frankrig, men ikke angik spørgsmålet om bestalling. Var denne sondring lovlig? Man vil se, at mens Reyners var offer for nationalitetsdiskrimination i Belgien, var Thieffrys problem et om diplomdiskrimination. I indledningen er det allerede omtalt, at der i alle Medlemslande findes love, der knytter retten til erhverv til beståelse af nationale eksaminer og prøver d v s lovgivninger som diplomdiskrimination. Der findes næsten tillige altid lovhjemler til skønsmæssigt at bevilge undtagelser fra eksamenskravene, navnlig hvor den fremmede uddannelse i virkeligheden er lige så god som eller bedre end den hjemlige. De nationale forvaltningsmyndigheder *skal* dog ikke - sagde de lærde - indrømme sådanne fordele.

EF-Domstolen udtalte først, at det ville være en ubegrundet begrænsning af etableringsretten, hvis retten til at drive advokatvirksomhed blev nægtet i et tilfælde som det foreliggende, hvor de kompetente myndigheder havde fastslået, at eksamenskravene var opfyldt. Domstolen henviste bl a til, at det følger af art 3, at Fællesskabets virke bl a består i at fjerne hindringerne for den frie bevægelighed af personer og tjenesteydelser. Den bemærkede tillige, at Planerne [20] pålægger Ministerrådet ikke alene at fjerne de åben-

lyse tilfælde af diskrimination, men ydermere at komme skjulte forskelsbehandlinger til livs. Vigtigst af alt er, fastslog EF-Domstolen, at det følger af reglerne om etableringsfriheden, at myndighederne aktivt *skal* virke for at gøre den fremmede tilrejsendes optagelse af erhverv lettere; alle lovgivningens muligheder skal udnyttes for at anerkende en fremmed eksamen, hvis den virkelig er lige så god.[21)]

Tieffry-dommen hviler formentlig på den juridiske opfattelse af art 52, at hver enkelt fremmed EF-statsborger har krav på at gøre et forsøg på at trænge igennem de nationale uddannelsesbarrierer, således som disse er blevet indbyggede i lovgivningsbestemmelser om erhvervskompetencen. Alle almindeligt anerkendte bevismidler må kunne tages i brug ved dette forsøg. Efter at beviserne er behørigt vejede, skal anerkendelse gives eller afslås. Om et afslag skal begrundes, beror især på, hvad der følger af almindelige retsgrundsætninger eller lovgivningen i det land, der er tale om. Resultatet i *Thieffry*-dommen blev gentaget og underbygget ved dommen i *Patrick*-sagen om en engelsk arkitekt, der ønskede at etablere sig i Frankrig.[22)] Der er derfor ikke grund til at komme nærmere ind på denne sag her.

Mens en udvikling således tidligt sporedes i etableringsretten, manglede der længe tegn på, at retten om tjenesteydelser senere skulle følge trop. Ubevægeligheden finder man helt tydeligt i dommene i *van Binsbergen,*[23)] i *Coenen*[24)] og i *Koestler.*[25)] I disse domme dominerer tankegange, hvis udgangspunkt og endestation alle er et forbud mod nationalitetsdiskrimination.

To domme fra den 18. januar 1979 udgør dog formentlig et vendepunkt i EF-Domstolens syn på, hvilke hindringer Medlemslandene lovligt kan lægge i vejen for adgangen til at yde tjenester. De blev afsagt i sagerne *van Wesemael* og *Follachio,*[26)] der begge drejede sig om en belgisk lovregel, der gjorde retten til at anvise arbejde til kunstnere i Belgien afhængig af et vist offentligt indseende med anvisningsbureauets virksomhed.

Den offentlige kontrol var bygget op omkring en licensordning. Ville et udenlandsk anvisningsbureau formidle kunstnere arbejde i Belgien, måtte det enten ske gennem et belgisk licensieret foretagende, eller det ikkebelgiske bureau måtte selv ansøge om godkendelse og licens. Lovgivningen i de øvrige Medlemslande indeholder identiske eller tilsvarende forskrifter. I domspræmisserne til disse sager bekendte Domstolen sig først til det princip, den havde udmøntet i *van Binsbergen*-dommen, nemlig at Medlemsstaterne er beføjede til at pålægge fremmede tjenesteydere at opfylde de forskrifter, staten håndhæver over for personer, der er etablerede på dens territorium. Hertil føjede den dog det ikke uvæsentlige forbehold, at dette

kun kan ske »...i det omfang, tjenesteyderen ikke er underkastet tilsvarende forskrifter i det Medlemsland, hvori han er etableret.«

Den belgiske lovgivning ville derfor være uforenelig med art 59, såfremt de belgiske myndigheder gennemførte kravet om offentlig belgisk indseende og licens uden hensyntagen til, om anvisningen fandt sted fra et offentligt anvisningskontor i et andet EF-land, eller fra et anvisningsbureau i et andet EF-land »med hvis arbejde i selve landet eller i andre lande det offentlige dér fører et adækvat tilsyn.«

Disse to afgørelser repræsenterer antageligt en markant drejning i retspraksis. Orienteringen går nu formentlig i retning af den doktrin, som Domstolen allerede havde knæsat i forbindelse med etableringsfriheden i *Thieffry*- og *Patrick*-dommene. Det indebærer, at bindingen til nationalitetsdiskrimination nu formentlig må anses for ophævet eller i hvert fald blødgjort.

Denne udvikling må man hilse velkommen og da navnlig, fordi det »gamle« synspunkt ikke tog rimeligt hensyn til, at art 59-aktiviteten netop er grænseoverskridende og således forudsætter, at tjenesteyderen har sit forretningssted i et andet EF-land. De ældre domme lykkedes det med andre ord ikke at skabe en tilfredsstillende balance mellem på den ene side, at Traktatens mål er at skabe et fælles marked, og på den anden side, at Medlemsstaterne samtidig har legitime, lokale interesser at varetage. Om disse interesser gælder, at de i afventen af etableringen af det fælles marked kun kan beskyttes adækvat gennem lokale reguleringer. Opgaven bliver derfor *de lege ferenda* at tilsnitte EF-forbudet således, at de lokale reguleringer ikke får lov til at afspærre andre Medlemsstaters borgere og virksomheder fra adgang til egne markeder i videre omfang, end hvad der efter forholdene er strengt nødvendigt. Det er formentligt rigtigt at sige, at Domstolens ældre domme på dette område i højere grad end *van Wesemael* og *Follachio* gør det, respekterer Traktatartiklernes tekstuelle begrænsninger. Men skal en udvikling finde sted, det være sig ved lov eller dom, kan regelfastsættelsen formentlig ikke undgå at tage hensyn til, om tjenesteyderens hjemland håndhæver en offentlig kontrol, hvis formål er at tilgodese samme eller tilsvarende legitime interesser som værtslandets - omstridte - licensordning. Viser dette sig at være tilfældet, kan man argumentere, at vægten af værtslandets offentlige interesse daler mod det punkt, hvor hensynet til en uhindret udveksling af tjenesteydelser over grænserne bliver relativt tungerevejende.[27)]

Udviklingen på tjenesteydelsesområdet er formentlig fuldbyrdet med afsigelsen af dommen i *Webb,*[28)] en sag, som udsprang af et hollandsk forbud imod at udleje arbejdskraft uden bevilling. Forbudet motiveres angive-

ligt af hensynet til forholdene på arbejdsmarkedet og til de pågældende arbejdstageres interesser. Bevilling kan dog kun nægtes, såfremt der er grund til at frygte, at ansøgerens udlejning af arbejdskraft vil skade hensynet til de gode forhold på arbejdsmarkedet, eller såfremt de pågældende arbejdstageres interesser ikke kan forventes at blive tilgodeset i tilstrækkeligt omfang (lovens art 6).

Webb's engelske udlejningsbureau, der havde en bevilling i UK, foretog desuagtet udlejning af arbejdskraft i Holland uden bevilling. For denne overtædelse af hollandsk lov rejstes tiltale imod hr Webb. Om kerneproblemet i sagen udtalte Domstolen, at

»Traktatens art 60 stk 3 skal i første række gøre det muligt for en tjenesteyder at udøve sin virksomhed i den Medlemsstat, hvor ydelsen præsteres, uden forskelsbehandling i forhold til denne stats egne statsborgere« (lighedsprincippet med andre ord).

»Dette indebærer imidlertid ikke, at hele den nationale lovgivning, der anvendes i forhold til denne stats egne borgere, og som i almindelighed regulerer de i denne stat etablerede virksomheders løbende aktiviteter, fuldt ud på samme måde kan bringes i anvendelse på aktiviteter af midlertidig art, der udøves af virksomheder, der er etableret i andre Medlemsstater.«

Dernæst henviser Domstolen til dommen i *Wesemael* og fortsætter med at sige, at

»Den frie udveksling af tjenestydelser, der er et grundlæggende princip i Traktaten, kan dog kun begrænses ved regler, der er begrundet i almenvellet, og som påhviler enhver person eller enhver virksomhed, der udøver en aktivitet på denne stats område i det omfang, disse interesser ikke varetages i kraft af bestemmelser, som tjenesteyderen er undergivet i den Medlemsstat, hvor han er etableret.«

På det konkrete plan anså Domstolen dog regulering af udlejning af arbejdskraft for at være et så ømtåleligt offentligt politikområde, at en opholdsstat lovligt kan forlange af fremmede tjenesteydere, at de kun opererer efter at have søgt om og opnået en bevilling. Man må alligevel læse de citerede præmisser som udtryk for et klart praksisskift.

Som Domstolen nu udlægger det, opstiller Traktaten kun som et minimum et krav om national ligebehandling af ydere af grænseoverskridende tjenester. Den ser i stedet Traktaten som hjemlende en videreækkende frihed, hvis kendemærke er, at EF's grænser skal være åbne, medmindre andet undtagelsesvist skal gælde. Offentlig kontrol med en virksomhed foretaget i en Medlemsstat antages i henhold til denne friheds-doktrin at burde anses for at være ligeså god som den kontrol, andre Medlemsstater ønsker at håndhæve. Det er i hvert fald udgangspunktet for en afvejning, som må foretages i hvert enkelt tilfælde af modtagerlandets offentlige interesse i at håndhæve sin egen reguleringslovgivning over for EF's interesse i, at grænserne er så åbne som muligt. Domstolen synes at mene, at grænserne om

muligt skal være lige så åbne for tjenesteydere som for sælgere og købere af varer i intra-kommunitær handel. Det bliver Domstolen selv, som i sidste ende kommer til at foretage de nødvendige afvejninger.

13.4 Undtagelser fra den fri personbevægelighed af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed

13.4.1 Indledning

Med eller uden udstedelse af direktiver er den fri personbevægelighed underlagt nogle generelle begrænsinger. Deres indhold varierer ikke efter, om der er tale om arbejdstagere, personer, der etablerer sig eller om personer, der yder tjenester på tværs af landegrænserne. Det drejer sig om hensynene til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, som kan legitimere, at staterne ensidigt gør undtagelser fra princippet om fri bevægelighed. Som udgangspunkt bestemmer Medlemsstaterne i deres lovgivning selv, hvor vidtrækkende undtagelser, der er nødvendige. Undtagelserne skal dog holdes inden for de ved Rådsdirektiv 64/221 om Samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, [29] tilladte rammer.

Det er vigtigt at holde balancen mellem Medlemsstaternes brug af undtagelsesbesemmelser og Fællesskabets fastholden af begrænsninger i denne brug. Tillades for mange undtagelser, vil det have til følge, at princippet om fri personbevægelighed i erhvervsøjemed bliver en påstand blot.

Den hårdeste nød at knække for EF har været Medlemsstaternes påberåbelse af hensynet til den offentlige orden. Fremstillingen har derfor navnlig Domstolens endnu ikke færdiggjorte arbejde med at knække denne nød for øje.

13.4.2 En kommunitær definition mangler

Såvel Traktaten selv som den afledte ret viger udenom at give en kommunitær definition af, hvad der kan rummes inden for begrebet »den offentlige orden (o s v)«. Mens Traktaten er helt tavs, påtager Dir 64/221 sig blot at koordinere betingelserne for staternes påberåbelse af dette hensyn til at nægte en EF-udlænding adgang til deres territorier eller til at udvise ham derfra (nedenfor tales for enkeltheds skyld blot om udvisningssituationen, men hvad der anføres, omfatter både afvisning og udvisning). De betingelser, Dir 64/221 opstiller, er dels af materiel, dels af formel/processuel karakter.

Hvad det materielle angår, slår Dir 64/221 fast, at Medlemsstaterne ikke kan påberåbe sig undtagelsesbestemmelserne for at varetage økonomiske interesser eller hensyn. Dernæst fastslås, at udvisning kun kan ske med angivelse af omstændigheder ved den berørtes personlige forhold som grund. Endelig bestemmes, at den blotte idømmelse af straf ikke automatisk kan begrunde udvisning af den berørte EF-udlænding.

De formelle/processuelle krav ser i korthed således ud: *Dels* opstilles et krav om, at en udvisningsordre skal begrundes samtidigt med, at den meddeles den berørte (art 6). Undtagelse kan dog gøres, såfremt hensynet til statens sikkerhed taler derfor. *Dels* skal der hengå en periode fra fjorten dage op til en måneds varighed mellem at udvisningsordren besluttes og ordren iværksættes (art 7). *Dels* skal den berørte have lejlighed til at bringe sådanne retsmidler i anvendelse imod udvisningsordren, som står til rådighed for landets egne statsborgere, der ønsker at angribe en forvaltningsakt (art 8).

Såfremt klage til domstolene ikke står ham åbent, eller klage kun kan angå retsspørgsmål (i modsætning til skønsspørgsmål), eller dersom klage til domstolene ikke har suspensiv virkning, skal der gives den berørte lejlighed til at indklage udvisningsordren for en anden myndighed end den, der har truffet den i første instans (art 9).

Fra EF-udlændingens synspunkt er det utvivlsomt bedre at være beskyttet af disse bestemmelser end af slet ingen regler. Det er dog en klar mangel, at Dir 64/221 kun tilbyder det næstbedste. En EF-definition af begreberne offentlig orden, sikkerhed og sundhed, som hverken gives af Direktivet eller af Traktaten, ville have været mere betryggende. Som Domstolen sagde i *Rutili*-dommen: Medlemsstaterne bestemmer stadig i det væsentlige selv frit, hvad de under hensyn til nationale overvejelser vil indlægge i undtagelsesreglerne om den offentlige orden m m.[30] Trods denne erkendelse har Domstolen ikke taget skridt til at erstatte de nationale definitioner med en kommunitær definition.

Det kan dog konstateres, at Domstolen på visse punkter har præciseret og udfyldt de rammer, som Dir 64/221 udstikker for Medlemsstaternes varetagelse af nationale hensyn på trods af, at varetagelsen modvirker EF's åbne grænsers politik.

13.4.3 Domstolen og hensynene til den offentlige orden mm

I dommen i *Rutili* fremhæver Domstolen, at

»I fællesskabsretlig sammenhæng og særligt i det omfang, det skal retfærdiggøre en afvigelse fra de grundlæggende principper om arbejdskraftens ligebehandling og frie bevægelighed, må

begrebet offentlig orden fortolkes snævert, således at dets rækkevidde ikke ensidigt kan afgøres af den enkelte Medlemsstat uden fællesskabsinstitutionernes kontrol«.[31]

Spørgsmålet om foreneligheden med EF-retten af konkrete udvisningsafgørelser når Domstolen fra de nationale domstole *via* art 177 om forelæggelse af præjudicielle spørgsmål. Blandt andet derfor er EF-retspraksis om disse spørgsmål ret righoldig. De vigtigste afgørelser skal omtales kort i det følgende.

Materielle begrænsninger i, hvad der kan henføres under den offentlige orden i en Medlemsstat

(1) Kravet om, at en udvisning kun kan begrundes med henvisning til den berørtes personlige forhold, indebærer, at udvisningsafgørelsen altid skal være konkret, d v s tage stilling til det uønskelige i netop denne udlændings nærvær på det nationale territorium.

I *van Duyn*[32]opblødte Domstolen dog denne synsmåde noget. Heri tillod den UK at afvise hollænderen van Duyn, selvom den eneste angiveligt diskvalificerende omstændighed ved hendes personlige forhold var, at hun var medlem af scientology-kirken, som hun var på vej til at arbejde for i England. Den britiske regering misbilligede denne kirke og dens aktiviteter, men den foretog sig intet effektivt for at bremse eller begrænse dens aktiviteter på engelsk jord.

(2) Domstolen udviser dog vist nok ikke mere den mildhed over for Medlemsstaternes nationale interesser, der prægede *van Duyn*. Navnlig dommene i *Adoui* og *Cornuaille* [33] hviler i hvert fald på et andet vurderingssæt.

I disse domme udtaler Domstolen, at man ikke kan anse bestemte »personlige forhold« (det drejede sig formentlig om prostitution) hos borgere fra andre EF-lande for udvisningsgrunde, når man tolererer, at egne statsborgere er aktivt involverede i samme »forhold«. Domstolen baserede sig i øvrigt i denne dom på princippet om manglende proportionalitet. Til det anførte føjede den nemlig en betragtning om, at selvom den karakteriserede adfærd måske nok var egnet til at forstyrre den offentlige orden, måtte det antages, at forstyrrelsen var af mildere art henset til, at den blev tolereret, når den forårsagedes af landets egne borgere. Herfra sluttede Domstolen, at det er ude af proportion, og derfor uforeneligt med EF-retten, at udvise en udlænding i tilsvarende situationer. Dog forlangte Domstolen ikke, at Medlemsstaterne skal gøre forstyrrelser af offentlige den orden strafbare for at kunne udvise en EF-udlænding, der virker forstyrrende. Det er tilstrækkeligt, at staten energisk foretager sig noget for at komme forstyrrelserne til livs.

(3) Der er ligeledes anledning til at citere dommen i *Rutili*-sagen i denne sammenhæng. I denne kendte Domstolen for ret, at en udvisningsordre, der begrunder sig i den berørtes udøvelse af fagforeningsaktivitet ikke kan anses for forenelig med fællesskabsrettens krav.[34)]

(4) I dommen i *Bonsignore*-sagen kendte Domstolen videre for ret, at en udvisningsordre, der i det væsentlige skulle virke som en afskrækkelse, ikke af den specielt berørte, men af medlemmerne i almindelighed af fremmedarbejdersamfundet i byen Köln, ikke var forenelig med EF-retten. Bonsignore havde forårsaget sin brors død ved et uheld i forbindelse med pudsning af et håndskydevåben under en familiefest.[35)]

(5) I dommen i *Royer*-sagen kendte Domstolen for ret, at en udvisningsordre, der grunder sig i, at den berørte ikke har bragt formalia i forbindelse med sin opholdtagen på statens territorium i orden, ikke er forenelig med EF-retten på området.[36)] De (belgiske) myndigheders uvilje imod Royer skyldtes i øvrigt navnlig, at han i Frankrig var dømt for alfonseri. Det kan være alvorligt nok. Men at gøre manglende efterlevelse af formalia i forbindelse med udnyttelse af retten til fri bevægelighed til en udvisnings/afvisningsgrund, ville være ensbetydende med at gøre Medlemsstaterne til herrer, omend kun delvist, over denne rets indhold. Det er selvsagt uakceptabelt for EF-retten.

(6) I dommen i *Watson*-sagen kendte Domstolen ligeledes for ret, at en udvisningsordre, der grunder sig i manglende efterlevelse af formalia i forbindelse med opholdstagen på en Medlemsstats territorium, er uforenelig med fællesskabsretten. Som noget vigtigt tilføjede den her, at Medlemsstaterne kan belægge forsyndelser fra de berørtes side med straf. Blot skal straffebestemmelserne og deres anvendelse fremvise en rimelig proportionalitet målt i forhold til, hvad tilsvarende delikter, som landets egne borgere typisk gør sig skyldige i, takseres til.[37)]

(7) Det fremgår formentlig endvidere blandt andet af dommene i sagerne *Adoui* og *Cornuaille,* at Domstolen opererer med en sondring mellem en blot forstyrrelse af den offentlige orden og situationer, hvor denne trues. Kun en trussel imod den offentlige orden kan begrunde udvisning. De belgiske myndigheders beslutning om at udvise Adoui og Cornuaille var ikke forenelig med EF-retten, fordi det eneste man kunne bebrejde dem var, at de arbejdede som serveringsdamer i et suspekt etablissement (en bar i et »rødt« distrikt). Det var en virksomhed, som belgiske myndigheder misbilligede, men som de ikke gjorde noget effektivt for at sætte en almindelig stopper for. Genen kan derfor ikke have været opfattet som en trussel imod den offentlige orden. På samme måde: begår en EF-udlænding en strafbar handling, og afsoner han sin straf derfor, er denne sag ikke længe-

re udvisningsgrund, medmindre det kan antages, at recidiv vil indtræffe. Da kan den offentlige orden være truet på en måde, der kan legitimere udvisning. *Santillo*-sagen, der kom til EF-Domstolen fra engelske domstole, belyser denne problemstilling godt.[38)]

13.4.4 Domstolens kontrol med at kravene om begrundelse og meddelelse efterleves

Bag kravene om begrundelse og meddelelse ligger, at den berørte skal gives lejlighed til at tilrettelægge et effektivt forsvar imod udvisningsordren. Dette indebærer, at begrundelsen skal gives samtidigt med, at ordren meddeles den berørte. Dernæst skal begrundelsen være komplet og præcist angive, hvilke grunde der påberåbes som støtte for udvisningsordren. Dette er essensen af domme i sagern *Rutili* [39)] og *Adoui/Cornuaille.*[40)]

Undtagelse kan kun akcepteres, såfremt hensynet til statens sikkerhed tilsiger, at en ledsagende begrundelse ikke gives. Den blotte omstændighed, at en udvisning af den eller den anden grund opfattes som værende af hastende karakter, legitimerer derimod ikke en modifikation af begrundelseskravet. Der var problemer med begrundelsen i den danske sag *Gaensler,* der dog af forskellige grunde ikke nåede EF-Domstolen.[41)]

13.4.5 Domstolens kontrol med overholdelse af procedureforskrifter

Som anført overfor kræver Dir 64/221, at visse procedureforskrifter skal overholdes i forbindelse med afgørelser om udvisning. Disse krav er uddybet i retspraksis bl a derved, at Domstolen i dommene i sagerne *Adoui og Cornuaille* har udtalt, at for at være effektiv indebærer den beskyttelse af EF-udlændingen, som art 9 hjemler, at han kan rekurere sin sag administrativt, mens han forbliver på territoriet. En beslutning om at udvise ham kan derfor tidligst effektueres, efter at klageinstansen har truffet afgørelse i sagen - og opretholdt udvisningsordren. Herfra gælder der dog den undtagelse, at er sagen af hastende karakter kan udvisningen iværksættes straks. Det tilkommer forvaltningerne at afgøre, hvornår en sag er hastende. Misbruges denne ret, sker det under ansvar efter reglerne om misbrug af offentlig myndighed.

Domstolen har videre i dommen i sagen *Pescataing* [42)] kendt for ret, at man må fortolke bestemmelserne i art 8 og 9 i Dir 64/221 som et krav om, at den berørte har ret til at forblive på territoriet så lang tid, som nødvendigvis vil medgå til at anlægge en retssag, d v s også efter at administrativ klage er endt resultatløst.

Fodnoter

1) Jfr ovfr kapitel 4 om GATT
2) Sag 203/80, *Casati,* dom af 11. november 1981, Saml 1981, s 2595
3) Jfr navnlig Rfo nr 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens fri bevægelighed indenfor Fællesskabet
4) Jeg har udviklet dette i enkeltheder i en artikel i Juristen og Økonomen (1980), s 337 ff: Nogle erhvervsuddannelses- og erhvervskompetenceproblemer i EF-perspektiv
5) De er senere gennemført helt eller delvist
6) Disse planer findes aftrykt i EF-Karnov, 2. udg. København 1978, s 268 ff. Afsnittets forfatter: C. Boye Jacobsen
7) De vigtigste gennemgås nfr 13.3
8) Sag 2/74, *Reyners,* dom 21. juni 1974, Saml 1974, s 631 og sag 33/74, *van Binsbergen,* dom af 3. december 1974, Saml 1974, s 1299
9) Af den lige i afsnit 2.2. omtalte type
10) RDir 64/427 af 7. juli 1964, EFT 1963-1964, s 139
11) Jfr lige ovfr
12) Sag 138/79, *Auer,* dom af 7. februar 1979, Saml 1979, s 419
13) Mine udhævelser. I dommen i sag 246/80, *Brockmeulen,* dom af 6. oktober 1981, Saml 981, s 2311, går Domstolen endnu videre. Sagen drejede sig om en hollandsk statsborger, der havde taget lægeembedseksamen i et andet EF-land. Ved hjemkomsten nægtedes han ret til at etablere sig i almen praksis under henvisning til, at han ikke havde gennemgået en færdighedsprøve, som ifølge hollandsk lov var en betingelse for etablering. Denne betingelse kunne Holland imidlertid kun håndhæve ovfr egne statsborgere. Kunne landet håndhæve den ovfr Brockmeulen, der havde taget sin eksamen i andet EF-land? EF-domstolen besvarede dette spørgsmål benægtende.
14) Sag 53/81, *Levin,* dom af 23. marts 1982, Saml 1982, s 1035
15) Sag 36/74, *Walrave og Koch,* dom af 12. december 1974, Saml 1974, s 1405
16) Sag 152/73, *Sotgui,* dom af 12. februar 1974, Saml 1974, s 153
17) Sag 149/79, *Kommissionen mod Belgien,* dom af 17. december 1980, Saml 1980, s 3881
18) Up-to-date sagsreferater- og analyser findes hos Peter Oliver, Free Movement of Goods in the EEC (London, European Law Centre Ltd, 1982 (med tillæg af 1984))
19) Jfr fn 8 ovfr
20) Jfr ovfr fn 6

21) Sag 71/76, dom af 28. april 1977, Saml 1977, s 765
22) Sag 11/77, dom af 28. juni 1977, Saml 1977, s 1199
23) Jfr ovfr fn 8
24) Sag 39/75, dom af 26. november 1975, Saml 1975, s 1547
25) Sag 15/78, dom af 24. oktober 1978, Saml 1978, s 1971
26) Sag 110/78, dom af 18. januar 1979, Saml 1979, s 35
27) Jfr kilde i fn 4
28) Sag 279/80, *Webb,* dom af 17. december 1981, Saml 1981, s 3305
29) RDir 64/211 af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold og som begrunder sig i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed
30) Sag 36/75, *Rutili,* dom af 28. oktober 1975, Saml 1975,s 1219
31) Lige citeret
32) Sag 41/74, *van Duyn,* dom af 4. december 1974, Saml 1974, s 1337
33) Sag 115 og 166/81, dom af 18. maj 1982, Saml 1982, s 1665
34) Sag 67/74, dom af 26. februar 1958, Saml 1975, s 297
35) Cit i fn 31
36) Sag 48/75, dom af 8. april 1976, Saml 1976, s 497
37) Sag 118/75, dom af 7. juli 1976, Saml 1976, s 1185
38) Sag 131/79, dom af 22. maj 1980, Saml 1980, s 1585
39) Jfr fn 30
40) Jfr fn 33
41) UfR 1980.504 H. Max Sørensen kritiserer dommen i UfR 1980.B.s 349f
42) Sag 98/79, dom af 5. marts 1980, Saml 1980, s 691

Supplerende litteratur

Etienne Cerexhe: Droit Européean. La libre circulation des personnes et entreprises, 1982

J.-P. de Crayencour: Det europæiske fællesskab og den frie bevægelighed for de liberale erhverv, 1983

EF-Karnov 2. udg. 1978 og supplement 1978-1984. Se afsnit om Arbejdskraftens fri bevægelse.

Institutions and Policies of the European Community. Redigeret af Jullet Lodge, 1983

Sunderberg og Weitman: Discrimination on Grounds of Nationality. Free Movement of Workers and Freedom of Establishment under the EEC-Treaty, 1977

D. Wyatt og A. Dashwood: The Substantive Law of the EEC, 1980
Tredive års fællesskabsret, Europæiske perspektiver, 1983.
Fri bevægelighed for arbejdskraft, etablering og tjenesteydelser i EF og Norden. En introduktion, Elisabeth Thuesen (marts 1982, lærematerialе, HHK)

VII DEL
DANMARK OG EF

KAPITEL 14
Danmark og EF i retlig og administrativ belysning

14.1 Medlemsskab. Grundlovens §20 og art 235 EØFT

Med hjemmel i Grundlovens §20 vedtog Danmark at indtræde i De europæiske Fællesskaber den 1. januar 1973.[1] Landet indtrådte som bekendt sammen med England og Irland.

Grundloven bestemmer i §20, at

Stk. 1: »Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.
Stk. 2: »Til vedtagelse af lovforslag herom kræves et flertal på fem sjettedele af Folketingets medlemmer. Opnås et sådant flertal ikke, men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal, og opretholder regeringen forslaget, forelægges det folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i §42 fastsatte regler«.

Det lykkedes ikke at samle fem sjettedeles flertal i Folketinget bag en ratifikation af lovforslaget om tiltrædelse til De europæiske Fællesskaber. I stedet vedtog et simpelt flertal lovforslaget, som derefter blev godkendt ved en efterfølgende folkeafstemning, der fandt sted den 2. oktober 1972. Målt i forhold til de stemmeafgivende, stemte 63% for indtræden, mens 37% stemte imod. Det er bemærkelsesværdigt, at de danske vælgere i årene der fulgte, ikke i det væsentlige har afveget fra dette for/imod mønster. I hvert fald har de to valg til Europaparlamentet, afholdt i henholdsvis 1979 og 1984 vist, at stemmetallene fordeler sig på nogenlunde samme måde. Der har været lidt færre procent for, henholdsvis lidt flere stemmer imod.

For fuldt ud at forstå Danmarks forhold til EF anno 1985 må man vide, at den debat, der gik forud for folkeafstemningen, i hvert fald som den blev ført fra tilhængernes side, gjorde medlemsskab til et i alt væsentligt økonomisk spørgsmål. Man kunne, hvis man skulle tro en stor del af prokampagnen, næsten krone for krone regne sig til, at Danmark burde være medlem.

Alt mens dette billede (det skal indrømmes) ikke yder debattens mange nuancer fuld retfærdighed, indeholder det dog en kerne af sandhed, som skulle få alvorlige følger for landets efterfølgende deltagelse i integrations-

processen. Denne har ikke blot et økonomisk men ligefuldt et socialt og politisk sigte.[2] For et land, der træder ind i Fællesskabet efter en afstemning, der nedtoner betydningen af mange af de sociale og politiske målsætninger, må en tilpasning til disse sider af virkeligheden nødvendigvis blive problemfyldt.

Danmarks varme forsvar for en bibeholdelse af den såkaldte vetoret i stort set uændret skikkelse forstås også bedst i lyset af den ret uforsonlige debat mellem tilhængere og modstandere af dansk medlemsskab, der gik forud for folkeafstemningen i 1972.[3] Det heraf afledte politiske skisma blev ikke overvundet i tiden, der fulgte på indtræden. Derfor vil i princippet enhver forhandlingsrunde i EF's organer, der munder ud i et spørgsmål om opgivelse af et oprindeligt indtaget dansk standpunkt, kunne udvikle sig til et dansk, indenrigspolitisk problem. Antagonisterne af medlemsskabet vil mene, at de er vidne til endnu en udhuling af dansk suverænitet. Andre vil blot se det som tingenes normale gang, hvor der gives og tages. Men det er præcist over- og undertonerne af den standende politiske diskussion om dansk medlemsskab, der herved høres tydeligt. Under eller ved siden af den politiske diskussion pågår dog en juridisk analyse. Undertiden træder den i forgrunden.

Vanskelighedernes juridiske anknytningspunkt findes i Grundloven §20, og specielt bestemmelsens ord om, at beføjelser kun kan overlades til myndigheder af EF-typen »i nærmere bestemt omfang«. Disse retlige problemer aktualiseres navnlig i situationer, hvor Kommissionen og/eller andre medlemslande ønsker at vedtage retsakter med hjemmel i artikel 235. Da aktualiseres spørgsmålet: Hvor vidtrækkende er egentlig de beføjelser, som blev overladt ved Tiltrædelsesloven? Man kan formentlig ikke give et entydigt svar på dette spørgsmål. Dertil er ordlyden af Grundlovens §20 for vag og tvetydig.[4] Den enkelte fortolkende myndighed, det være sig justitsministerium, andre ministerier eller domstole, vil kunne komme til afvigende udlægninger af, hvor stort et spillerum den til enhver tid siddende regering råder over, når den formulerer »sine« grænser for, hvad §20 hjemler.

Og EF-retten er tavs på det tilsvarende punkt: Selv EF-Domstolen har valgt ikke at komme ind på spørgsmålet om, hvorvidt art 235 har erkendelige grænser, når blot en retsakts formål kan siges at være socialt eller økonomisk på en eller anden maner.[5]

Følgende eksempler på dansk nej til art 235 baserede retsakter blev inspireret af risikoen for ikke at respektere de begrænsninger, der flyder af Grundlovens §20: EF-regler om almindelig (modsat erhvervs-) undervisning; overførsel af kompetencer til EF på kultursamarbejdets område; oprettelsen af et EF-kontor for varemærker; og andre venter.

14.2 Danmarks deltagelse i de administrative og politiske processer i EF

14.2.1 Indledning

Som medlemsland har Danmark ry for at være en stædig nej-siger, når vedtagelsen af en ny retsakt ikke er akceptabel for landet. Der skal ikke her diskuteres om dette ry er velfortjent eller ej. Men det skal fremhæves, at landet har et bedre ry end sine partnere som en effektiv omsætter til national ret af engang vedtagne EF-regler.

Det følgende handler først om de administrative og politiske processer og mekanismer, som betinger landets deltagelse i de administrative og politiske processer i Bruxelles (2.2 og 2.3). Dernæst tages spørgsmålet om omsætningsprocessen eller implementeringsprocessen op (3-5). De to faser benævnes for nemheds skyld henholdsvis den lovforberedende fase og implementeringsfasen.

Da en stofudvælgelse af pladshensyn har været nødvendig, begrænses denne fremstilling til navnlig at belyse baggrunden for og den organisatoriske opbygning af samspillet mellem administrationen og dens omverden. Denne omverden kan bestå af enkelte virksomheder, af brancheorganisationer eller af andre interesse-grupperinger. Folketingets indblanding i EF-politikken omtales nedenfor blot som et spørgsmål om Markedsudvalgets rolle.

14.2.2 Den organisatoriske tilpasning til EF-medlemsskabet

Den danske forvaltning er stadig præget af sin formløshed. Til illustration kan anføres, *at* der for eksempel ikke gælder generelle tidsfrister for sagsbehandling; *at* der ikke gælder almindelige regler om ledsagende motivering af afgørelser; *at* der ikke findes generelle anvisninger om høring; og så videre. På denne baggrund er det bemærkelsesværdigt, at regeringen i 1972 traf en beslutning om at etablere et stærkt formaliseret netværk af udvalg, hvis opgave blev at koordinere og styre dansk deltagelse i de administrative og politiske processer i EF. Denne organisation tager sigte på alle niveauer af EF-samarbejdet forud for vedtagelsen af en EF-retsakt.

Groft aftegnet ser dette system således ud:[6)]

(1) Specialudvalgene

Udvalgshierarkiets nederste trin bestod ved oprettelsen i 1973 af 19 specialudvalg. Disses antal er i mellemtiden blevet udvidet til 27. Udvidelsen er navnlig sket under hensyn til, at EF har taget flere lovgivningsområder op.

Specialudvalgenes (SU) opgave blev sagligt/indholdsmæssigt bestemt. Der blev således for eksempel oprettet et SU for retsspørgsmål; et for landbrugssager; et for industripolitik; et for det indre marked; og så videre.

I overensstemmelse med den oprindelige plan skulle SU'erne påbegynde deres koordination af de forskellige ressortmyndigheders syn på en sag allerede mens den i Bruxelles blev behandlet i EF-Kommissionens regi. Denne koordineringsfunktion spiller dog idag ikke nogen større praktisk rolle.

Skiftet hænger antagelig i nogen grad sammen med, at Kommissionsfasen tidligere var meget mere langtrukken, meget mere detaljeret. Dette skyldtes ikke mindst, at lovforslagsforberedelsen i vidt omfang fandt sted i ekspertkomitéer, hvori repræsentanter for alle Medlemslandene ofte havde sæde. Idag passerer tingene hurtigere gennem Kommissionen fra forslags-idé til retsaktsforslag. Tyngden i forhandlings- og lovforberedelsesarbejdet flyttes på denne måde i betydelig grad fra Kommissionsregi til Rådsregi.

Oprettelsen af specialudvalgene havde ikke til hensigt at ændre på bestående kompetencefordelinger i den danske administration. Det ansvarlige kontor, styrelse eller ministerium var med andre ord stadig den centrale sagsbehandlende enhed. Herfra skulle for eksempel høringer udgå; her skulle policy-valg foretages og beslutninger i sagen træffes. Med specialudvalgsbehandlingen sikredes derfor blot en så alsidig fremlæggelse af sammenfaldende eller modstridende synspunkter som muligt. Man kan også sige, at høringsprocessen formaliseredes.

Sæde i disse udvalg fik embedsmænd på mellemniveau fra de ministerier og andre styrelser, hvis sagområder berøres af de sager, der behandles i Bruxelles-maskineriet.

Den omtalte effektivisering af høringsprocesserne forstærkedes af, at ikke blot formanden for et specialudvalg men alle dets enkelte medlemmer kan foranledige, at en sag kommer på dagsordenen for et formelt møde i udvalget. Initiativretten til »høring« blev med andre ord spredt ud på flere hænder, det vil sige fra eksklusivt at henhøre under det sagsbehandlende organ til at tilkomme alle de myndigheder, der har sæde i et SU.

Også på et andet felt er der dog tilsyneladende sket ændringer. Man har nemlig i de senere år kunnet spore en tendens til, at enkelte SU'er påtager sig egentlige sagsbehandlende funktioner, i hvert fald for så vidt angår enkeltsager. En for nyligt foretaget interview-undersøgelse bekræftede antagelserne om denne tendens.[7] Den viste blandt andet, at forhandlingerne i de berørte specialudvalg kan munde ud i et mandat til det »kompetente« ministerium. Retligt er det måske lige så vanskeligt at karakterisere dette »mandat«, som det er at præcisere den retlige natur af Markedsudvalgets »mandater« til regeringen (jævnfør nedenfor). Men man synes at opfatte mandatet som bindende for den »kompetente« myndighed under dennes forhandlinger til anden side, herunder i Bruxelles.

Embedsmanden fra det ministerium, der ifølge den danske interministerielle kompetencefordeling er mest kompetent til at behandle sagen - hvis et sådant kan udpeges - besætter formandsposten i SU'et. Er ingen »mest berørt«, besætter udenrigsministeriet formandsposten. Det sker i praksis i ca 20% af udvalgene.

At formandsskabet går til udenrigsministeriet, hvor ingen anden er mest berørt, er en refleks af, at udenrigsministeriet har til opgave tværministerielt at koordinere EF-arbejdet. Et fuldt ansvar for korrekt opfyldelse af EF-forpligtelserne påhviler naturligvis også hver enkelt ministerium og hver enkelt embedsmand. Alligevel kan man udpege udenrigsministeriet som den instans, der har overopsynet med tingene, herunder ikke mindst til opgave at undgå, at Danmark begår traktatbrud. Udenrigsministeriet er en slags »vagthund« for den danske regerings EF-politik. Denne rolle skal jeg vende tilbage til nedenfor. Dette er et af de vigtigste elementer af den danske deltagelse i såvel den lovforberedende som i den implementerende fase af EF-arbejdet.

(2) EF-udvalget

På niveau'et over specialudvalgene finder man EF-udvalget. Her har kun de mest berørte ministerier sæde. Under formandskab af udenrigsministeriet sidder ifølge planen her seniorembedsmænd fra de ministerier, der har plads i udvalget.

EF-udvalget har en generelt koordinerende funktion. Denne funktion forstærkes af den omstændighed, at medlemmerne af udvalget i deres egne ministerier varetager koordinerende funktioner vedrørende EF-sagsbehandlingen dér. Flere af EF-udvalgets medlemmer er desuden medlemmer af et eller flere specialudvalg og adskillige af dem vil have været udstationeret til Den permanente danske Repræsentation i Bruxelles. Personsammensætningen indebærer således de bedste garantier for, at dansk EF-politik kommer til at fremtræde som sammenhængende og konsekvent.

Blandt EF-udvalgets flere vigtige funktioner bør tillige nævnes, at den træffer afgørelse i sager, der ikke er blevet opnået enighed om i specialudvalgene. Derimod går EF-udvalget normalt ikke ind i en (fornyet) drøftelse af en sag, der opføres på dets dagsorden efter en behandling i et specialudvalg, der er endt med enighed.

Bortset fra tilfælde hvor rekursfunktionen aktualiseres, opføres en sag først på EF-udvalgets dagsorden, når den når COREPER-niveau i Bruxelles; det vil typisk sige efter, at den har været behandlet i en arbejdsgruppe under COREPER.

(3) Regeringens EF-udvalg

Udvalgsstigens sidste trin udgøres af regeringens EF-udvalg. Den tilstræbte sammenhæng og konsekvens i dansk EF-politik forstærkes yderligere ved, at EF-udvalget har ansvaret for sammensætningen af dagsorden for regeringens EF-udvalg samt derved, at formanden for EF-udvalget er sekretær for regeringsudvalget.

Regeringens EF-udvalg har til opgave at udstikke hovedlinierne for Danmarks EF-politik. Som et led i denne funktion diskuterer dette udvalg alle punkterne på kommende ministerrådsmøder såvel som alle andre sager af større betydning. Skal Folketingets Markedsudvalg orienteres om forslag til et direktiv eller til en forordning, drøftes retsakten først i udvalget.

Regeringens EF-udvalg orienteres ydermere om enhver traktatskrænkelsessag, som Kommissionen truer med at anlægge imod Danmark. Ikke mindst denne omstændighed giver et klart ydre udtryk for den alvor, hvormed regeringen håndterer konsekvenserne af dansk EF-medlemsskab.

(4) Folketingets Markedsudvalg (FM)

Folketingets Markedsudvalg (FM) spiller en central rolle i dansk EF-politikformulering. To faktorer forklarer mere end andre denne rolle. Det drejer sig dels om, at EF-politikken altid er en central politisk sag, ikke mindst som følge af de ovenfor omtalte omstændigheder i forbindelse med beslutningen om Danmarks indtræden. Politikerne følger derfor opmærksomt sagernes gang. Dernæst bidrager den omstændighed, at Danmark så regelmæssigt er blevet regeret af mindretalsregeringer stærkt til at øge Folketingets indflydelse. FM's centrale placering og indflydelse ultimo 1985 er bemærkelsesværdig ikke mindst på baggrund af, at få politikere ved dets oprettelse gjorde sig klare forestillinger om senere magt og ære.

Formen for samarbejdet mellem regeringen og FM, herunder navnlig reglerne om regeringens informationspligt, er beskrevet i §6 i lov om Danmarks tiltrædels af EF;[8] samt i aftaler mellem de berørte parter.[9] Magtbalancen er dog i langt højere grad i FM's favør, end hvad man skulle tro blot med kendskab til indholdet af Tiltrædelsesloven og de nævnte aftaler.

Idag giver FM regeringen et »forhandlingsmandat« efter endte drøftelser i udvalget af regeringens forhandlingsoplæg. Mandatet følger ofte ikke oplægget. Udtrykket »mandat« finder man ikke i de netop omtalte tekster, men i dagligt sprog anvendes det kurant. Hvad mandatterminologiens præcise retlige mening er, kan være vanskeligt at sige. Måske er der slet ingen retlig realitet deri. Det kan i hvert fald slås fast, at Danmark ikke kan kræve for eksempel en forordning annulleret eller omgjort, hvis denne

skulle blive vedtaget med en dansk ministers tilslutning udenfor hans »mandat«.

Ministeransvarlighed kommer næppe heller på tale, såfremt en regering vælger at se bort fra et »mandat«. Men det er ligeså klart, at vælger en regering eller dens udenrigsminister at tilsidesætte et mandat, er ministerens henholdsvis hele regeringens politiske liv i fare. En konkret sag, hvorom der opstod en del politisk røre, skal kort nævnes. Det er sagen om de »opretstående russiske klaverer og kaviar«.

Røret opstod omkring den stillingtagen, som det danske medlem af ministerrådet indtog. Denne stillingtagen blev af kredse i FM opfattet som værende i modstrid med indholdet af det mandat, som FM mente at have givet ham. Situationen var nærmere den, at Danmark i 1982 stemte for en Rådsforordning, der begrænsede import til EF-området fra Sovjet af opretstående klaverer og af kaviar. EF ønskede med denne handling, som blev gennemført med hjemmel i EØFT art 113, at demonstrere sin misbilligelse af den sovjetiske optræden i Polen i forbindelse med dønningerne efter Solidaritet's virksomhed. Importbegrænsningen blev dog kun vedtaget at skulle gælde i ét år.

Da spørgsmålet om fornyelse kom på tale, forelagde den danske regering sagen i FM. Som et flertal af udvalgets medlemmer senere opfattede situationen, fik ministeren efter drøftelsen af hans oplæg et mandat, der bemyndigede ham til at gå med til en to måneders forlængelse af importbegrænsningerne. I Rådet stemte han dog uden forbehold for en længere forlængelse. Da dette blev kendt, udbrød en bitter politisk strid, hvor mange vrede ord faldt fra begge sider.

Det mærkes, at der kunne optså tvivl om indholdet af mandatet, idet regeringens forhandlingsoplæg i overensstemmelse med praksis var blevet forelagt mundtligt for FM. Dernæst var det ikke i 1983 praksis at udarbejde nogen form for skriftlige referater fra FM's møder.

Udfaldet af klaver/kaviar-sagen blev, at FM nedsatte et underudvalg, som skulle se på formerne for samarbejdet med regeringen. Dette udvalg forkastede et af et af partierne fremsat forslag om, at regeringens forhandlingsoplæg samt FM's opfattelse efter drøftelserne med ministeren skulle nedfældes skriftligt. Man enedes dog om, at regeringen for fremtiden skal orientere FM på forhånd om hvilke sager, hvori et forhandlingsoplæg kan forventes. Desuden forpligter regeringen sig til at gøre den mundtlige forelæggelse af forhandlingsoplægget så præcis osm mulig. FM's sekretær nedskriver desuden i hånden dette oplæg. Udenrigsministeren har dog samtidig erklæret, at hvad der end måtte blive noteret på denne måde, binder det ikke regeringen retligt.

Men regeringen forpligtede sig også til at forsyne FM med notater om de foreslåede EF-regler (typisk indeholdt i direktivforslag), som skal implementeres ved lov. Hensigten hermed er at lade lovgivningsforpligtelsen fremstå klarere end hidtil.

Der er ingen tvivl om, at FM's magtposition blev yderligere forstærket under og efter klaver/kaviar krisen. Der er antagelig heller ingen tvivl om, at den endelige balance mellem regeringens førelse af landets EF-politik og Folketingets indflydelse på formuleringen af denne politik næppe bliver fundet med det første.

14.2.3 Forberedelsen udenfor det formaliserede EF-udvalgssystem af dansk deltagelse i Bruxelles

Det formaliserede udvalgs- og høringssystem (som lige er beskrevet) kobles relativt sent ind i forberedelsen af dansk deltagelse i de politiske processer i Bruxelles. Det sker som nævnt først, når en sag dér overgår fra Kommissions- til Rådsregi. I mange tilfælde vil en efter omstændighederne ret detaljeret dansk politik-formulering dog have været nødvendig længe forinden.

Ansvaret for den nødvendige politik-formulering på disse tidlige stadier af en sags behandling påhviler den myndighed i den danske centraladministration, som ifølge den eksisterende kompetencefordeling »har sagen«. Det påhviler dermed denne instans at identificere forefindende interessemodsætninger, hvad enten disse gør sig gældende mellem offentlige myndigheder indbyrdes og/eller mellem det offentlige og berørte virksomheder eller interesseorganisationer. Og denne instans forventes ligeledes som et normalt led i sin sagsbehandling at forsøge at forlige sådanne interesser – eller at prioritere dem indbyrdes – således at en »dansk position« kan formuleres. Den ovenfor omtalte interviewundersøgelse konstaterede, at en politikformulering rent faktisk i reglen har fundet sted (forslagsvist i hvert fald) i god tid inden sagen kommer ind i det interministerielle specialudvalgssystem. I det omfang forlig er indgået mellem repræsentanter for forskellige interesser på de her omtalte tidlige stadier af sagsbehandlingen, vil det antagelig – alt andet lige – være vanskeligere på senere stadier i processen at ændre på indholdet af det engang vedtagne. I det omfang tidlig enighed opnås, må det antages at den kompetente instans' indflydelse på formuleringen af EF-politikken vil være mærkbar.

Jeg skal nedenfor vende tilbage til spørgsmålet om formerne for kontakterne mellem det offentlige og interesseorganisationerne (henholdsvis enkeltfirmaer med interesse i en sags udfald) efter at have givet følgende bemærkninger vedrørende de retlige instrumenter, hvorved transponering af EF-ret til dansk ret finder sted.

14.3 Transponeringsmetoder med særlig henblik på Direktivers omsætning til dansk ret

14.3.1 En EF-dom

Der er EF-dom for, at transponeringen fra EF-ret til national ret af bestemmelserne i et direktiv skal ske under anvendelse af retlige instrumenter med fremhævede karakteristika. Dommen faldt i en sag, som *EF-Kommissionen* anlagde *imod Belgien* for ikke i tide at have omsat et antal direktiver om import og typegodkendelse af traktorer til intern ret.[10] Heroverfor forsvarede den belgiske regering sig med to argumenter.

Denne regering fremhævede først, at den belgiske administrative praksis i forbindelse med typegodkendelser stiller mindre strenge krav end de af direktiverne fastsatte. Det følger heraf, argumenterede man, at import og typegodkendelse til enhver tid vil kunne ske med respekt af de af EF fastsatte mindstekrav. Belgien fandt i øvrigt at art 189 (3), der overlader til Medlemsstaterne at vælge form og midler for transponeringen af direktivets »tilsigtede mål« til national ret, måtte forstås som en frihedsbestemmelse. Friheden gjorde det blandt andet muligt for medlemslandene at henholde sig til en administrativ praksis, blot dennes indhold ikke er uforenelig med EF's materielle krav på området.

Desuden anførte den belgiske regering til sit forsvar, at de pågældende direktiver utvivlsomt var umiddelbart anvendelige. Heraf fulgte, at eventuelt interesserede privates rettigheder ikke ville blive forringet ved, at en formel transponeringsakt *til lov eller forordning* (bekendtgørelse) ikke havde fundet sted. Eventuelt interesserede kunne jo, hvis de ikke fandt retsstillingen i Belgien så gunstig for dem som krævet ved direktiverne blot i sager for de belgiske domstole påberåbe sig direktivernes umiddelbare virkning. Heroverfor ville de belgiske forvaltningsmyndigheder angivelige krænkelser af direktivernes bestemmelser komme til kort.

Domstolen afviste begge argumenter. Det sidste afviste den under henvisning til, at det i sin grund beroede på en misforståelse af direktivers umiddelbare virkning. Vel har direktiver nemlig evne til at producere sådanne direkte virkninger. Disse virkninger indtræffer dog kun såfremt en eller flere af dets bestemmelser på grund af indtrådte forsinkelser eller andre fejl under transponeringsprocessen ikke rettidigt eller korrekt er omsat til national ret.

Imod det første argument om frihed i valget af transponeringsmetode/instrument fremførte Domstolen to hovedsynspunkter. Det første af disse var konkret. Det bestod i en henvisning til, at direktivernes ordlyd ikke levnede Medlemsstaterne nogen frihed.

Dernæst gav Domstolen en begrundelse af mere principiel karakter. Den udtalte nemlig, at direktivernes bindende formål er at fjerne alle hindringer for de frie varebevægelser. Med henblik herpå er det imidlertid væsentligt, at alle Medlemsstaterne gennemfører direktiverne på en måde, som fuldt ud lever op til kravet om, at den ved direktiverne tilsigtede retstilstand skal være klar og sikker. Disse krav tilgodeser ikke mindst fabrikanter, som er etablerede på de øvrige Medlemsstaters territorier. En simpel forvaltningspraksis, sagde Domstolen, kan ifølge sagens natur frit ændres af forvaltningen; og en praksis er ofte ej heller tilstrækkeligt kendt. At henholde sig til en administrativ praksis kan under disse betingelser ikke anses for at udgøre en gyldig opfyldelse af den forpligtelse, som art 189 pålægger de Medlemsstater, som et direktiv er rettet til.

13.2.2 Dansk administrativ adfærd

I Danmark anvendes bekendtgørelser i langt højere grad end love til gennemførelse af direktiver.[11)] Lige siden 1972 har Folketinget rundhåndet indsat bestemmelser i ny-vedtagne love om, at ministeren for fremtiden bemyndiges til at gennemføre nye EF-direktiver ved at udstede en bekendtgørelse. Derved spares Folketingets tid og der skabes mulighed for at smidiggøre og effektivisere transponeringsprocessen.

I de tilfælde, hvor et direktiv omsættes til dansk ret ved udstedelse af en bekendtgørelse, opfyldes de lige beskrevne EF-retlige krav til transponeringsinstrumentet utvivlsomt. (Hvor reglerne gennemføres ved lov, er sagen ligeså klar). Sådanne retsakter skal offentliggøres, hvorved betingelsen om, at den ændrede nationale retstilstand gøres tilstrækkeligt bekendt, opfyldes. Endvidere vil en ændring af denne retstilstand let tiltrække sig opmærksomhed, dels fra interesserede private parters side, og dels fra EF-Kommissionens side. Endelig kan en Medlemsstat efter udstedelse af love- eller bekendtgørelsebestemmelser let leve op til det krav, som mange direktiver stiller, nemlig at Kommissionen skal modtage et eksemplar af gennemførelsesretsakten.

Den ovenfor omtalte interviewundersøgelse godtgjorde imidlertid, at administrationen derudover i et ikke ringe omfang benytter andre, mindre perfekte instrumetner, navnlig cirkulærer, vejledninger og simple breve. Denne form blev faktisk anvendt i fire ud af sytten undersøgte tilfælde.

I yderligere tre tilfælde havde administrationen intet foretaget sig udfra en opfattelse af, at den allerede gældende lovgivning, eller fulgte administrative praksis, indebar en fuldstændig opfyldelse af direktivets materielle krav. I yderligere et tilfælde havde man endelig intet foretaget sig, fordi særlige skridt formentlig ikke var nødvendige.

Denne praksis lader antagelig en del tilbage at ønske i forhold til EF-Domstolens kriterier for korrekt transponeringsadfærd.[12] Det skal dog anføres, at undersøgelsen samtidig fandt, at Danmark i næsten alle tilfælde havde sørget for at leve op til de pågældende direktivers materielle bestemmelser, det vil sige sikret gennemførelse af disses formål. Det er i henhold til art 189(3) dette, som landet er forpligtet til at virkeliggøre. Forklaringen på, at det formelle opfyldelsesniveau ligger kendeligt under det materielle niveau er formentlig, at den danske forvaltning på den ene side ret konstant holder sig regeringens påbud om »god opfyldelse« for øje. På den anden side lader man sig i overensstemmelse med dansk forvaltnings traditionelle formløshed bevæge af administrative hensigtsmæssighedsovervejelser, også når man vælger transponeringsinstrument.

Bedømt i forhold til Domstolens retningslinier for korrekt valg af »former og midler«, er den danske brug af cirkulærer, vejledninger og simple breve ikke en tilfredsstillende fremgangsmåde. Retsbrudssager imod Danmark vil antagelig kunne komme på tale i disse tilfælde. Det samme må antages at gælde i de tilfælde, hvor administrationen mener at kunne undlade at træffe specielle transponeringsskridt under henvisning til, at dansk lovgivning allerede indeholder de regler, som direktivet kræver gennemført. Risikoen for retssager er jo større, jo mere retstilstanden uden nye gennemførelsesskridt ikke kan siges at være »så klar og sikker«, som det af hensyn til berørte virksomheder må kræves.[13]

Man kan derimod næppe antage, at valget af transponeringsform, der ikke opfylder EF-rettens krav, har konsekvenser for gyldigheden, vurderet i forhold til dansk ret, af det valgte transponeringsinstrument.

14.4 Transponeringsteknikker

Står man overfor at skulle transponere bestemmelserne i et direktiv (eller i en international traktat eller anden aftale) kan Danmark vælge imellem den teknik, der kaldes transformering; og den teknik, der kaldes reformulering. Anvendes den første, tages den »fremmede« betemmelse med »hud og hår« for at blive indsat i en dansk retsregel. Anvendes den sidste, fremtræder den danske retsregel som forskellig fra det »fremmede« udgangspunkt, fordi der er sket en omformulering af de relevante bestemmelser. Man kan populært også tale om, at der er sket en fordanskning af det retlige stof, idet man under omformuleringsprocessen typisk vil have valgt indarbejdede danske termer på det givne område.

Der er ikke tvivl om, at omformuleringsmetoden skal anvendes med stor agtpågivenhed, især hvor der er tale om, at direktiver transponeres til

dansk ret. Glemmes må nemlig ikke, at den afgørende tekst i sidste ende er den, som findes i direktivet. De vanskeligheder den danske regering løb ind i efter at have omsat et Direktiv fra 1975 om lige løn til mænd og kvinder til dansk ret, kan anføres til illustration af dette punkt. Direktivet blev omsat ved ligestillingsloven. Ifølge denne lov skulle ligestillingen gælde for udførelse af »samme arbejde«. Direktivet anvendte imidlertid et andet udtryk for, hvad der var rette ligestillingsområde. Det talte nemlig om lige løn »for samme arbejde og for arbejde af samme værdi«. Da Kommissionen rejste sag mod Danmark for at have transponeret direktivet forkert, forsvarede den danske regering sig dels med, at de to udtryk er synonymer på dansk, og at det ikke giver anledning til misforståelser blot at tale om »samme arbejde«. Dels fremførte man, at det foretrukne udtryk var indarbejdet i dansk arbejdsmarkedsret- og sprogbrug. Endelig bemærkede man, at ligestillingsloven jo desuden blot anvendte samme sprogbrug som Traktatens selv i art 119. Lige meget hjalp det. Domstolen fandt, at Danmark havde gjort sig skyldig i traktatkrænkelse.[14)]

14.5 Den danske regerings behandling af artikel 169-sager og præjudicielle sager

14.5.1 Nogle statistiske oplysninger

Fra Medlemsskab i 1973 til udgangen af 1984 modtog Danmark cirka 100 såkaldte åbningsskrivelser.[15)] En åbningsskrivelse sendes fra Kommissionen til en medlemsstat i henhold til art 169(1), når Kommissionen mener, at staten begår en traktatkrænkelse. Denne skrivelse skal give staten lejlighed til »at fremsætte sine bemærkninger«, jævnfør art 169(1). I cirka 30% af sagerne var de danske bemærkninger ikke tilstrækkelige til at vende Kommissionens opfattelse af, at en traktatkrænkelse forelå. Den sendte derfor »begrundede udtalelser« i disse sager. Blot ni sager (eller i cirka 30% af de sager i hvilke landet havde modtaget en begrundet udtalelse), tog Kommissionen det sidste mulige skridt og indbragte sagen for EF-Domstolen. Ved udgangen af 1984 var der kun faldet dom i fem af disse ni sager (mens fire sager verserede). I to af de fem blev resultatet, at Danmark blev dømt, i én af landet blev frifundet, mens to sager blev trukket tilbage på sagsøgerens initiativ (fordi sagsøgte i mellemtiden til Kommissionens tilfredsstillelse havde opfyldt sine forpligtelser).

Tæller man sagsområder, viser det sig, at udaf de ni sager, der hidtil er kommet for EF-Domstolen, har de *to* drejet sig om angiveligt ulovlige, in-

terne spiritusbeskatningsregler; andre *to* handlede om tekniske sikkerhedsforskrifter (som angiveligt medførte ulovlige ikke-tarifære handelshindringer); *to* tog sigte på forskelsbehandling af mænd og kvinder på arbejdsmarkedet; *to* tog stilling til angiveligt ulovlige bopælskrav i forbindelse med udøvelse af erhvervsvirksomhed (medicin og forsikring); mens én sag udsprang af landets forsinkede gennemførelse af et af forsikringsdirektiverne.

Der er ikke indledt retssag vedrørende gennemførelse af de sytten direktiver, som den overfor omhandlede interviewundersøgelse drejede sig om. I fem af dem har Kommissionen dog på et eller andet tidspunkt taget art 169 skridt, der ikke er fulgt op af anlæg af retssager.

14.5.1 En åbningsskrivelse modtages

Straks ved modtagelsen af en åbningsskrivelse i en sag tager udenrigsministeriet initiativ til, at sagen opføres på dagsordenen for specialudvalget for retsspørgsmål. Under formandsskab af justitsministeriet sidder industriministeriet, landbrugsministeriet og udenrigsministeriet i dette udvalg. Det ministerium, der er ansvarlig for behandlingen af den nu rejste art 169 sag, anmodes derefter om at fremkomme med sine bemærkninger. Gives en forklaring, der alene går ud på, at man ikke har handlet i tide, mødes denne med en ordre om straks at tage de nødvendige skridt. Skiftende regeringer har nemlig alle ført den politik, at man så vidt muligt vil undgå at blive trukket for retten i tilfælde, hvor der ikke foreligger reel retlig uenighed.[16)]

Har specialudvalget omvendt en velbegrundet opfattelse vedrørende fortolkningen af en omstridt bestemmelse i et direktiv eller i selve Traktaten, der er forskellig fra Kommissionens, tager udvalget bestik af om en retssag, der måtte komme, kan vindes eller ej. Det sker på grundlag af notater enten fra det kompetente ministerium eller fra udenrigsministeriet. Hvis man skønner at sagen alt taget i betragtning indebærer en betydelig risiko for at komme til at lide et retligt nederlag, vil resultatet ofte blive en henstilling til regeringen om at søge at gennemføre en retstilstand som krævet af Kommissionen.[17)] Den endelige udformning af svaret til Kommissionen bliver det på denne måde regeringens EF-udvalgets sag at udforme.

Anlægger Kommissionen en retssag mod Danmark for EF-Domstolen, nedsætter regeringen en arbejdsgruppe, hvis opgave er at udarbejde danske processkridt i sagen. Denne gruppe ledes af en repræsentant for udenrigsministeriet. I den sidder iøvrigt én repræsentant fra justitsminsiteriet og én fra det kompetente ministerium.

14.5.3 Nogle statistiske oplysninger vedrørende spørgsmål i præjudicielle sager

Ved udgangen af 1984 havde seksten præjudicielle spørgsmål nået EF-Domstolen fra danske fora. Af disse havde Højesteret forelagt de tre, Østre Landsret syv, Vestre Landsret to, Sø- og Handelsretten én sag og København Byret havde forelagt tre sager.

En opdeling af sagerne efter deres indhold viser, at fire ud af de seksten drejede sig om den fælles landbrugspolitik, hvoraf én var en ugyldighedsag vedrørende EF's lovgivning; én om den fælles fiskeripolitik; fem sager tog sigte på ikke-tarifære hindringer (vedrørende den frie varehandel); to sager udsprang af angivelige forskelsbehandlinger mellem mænd og kvinder på arbejdsmarkedet; mens én sag drejede sig om en angiveligt ulovlig nægtelse af licens til busdrift. Det kan ligeledes være interessant at se hvilke parter, der stod over hinanden i disse sager. I fem af de seksten sager var såvel sagsøger som sagsøgte private parter. I resten var det offentlige part på den ene side af konflikten.

I de senere år er der i øvrigt sket en betydelig vækst i antallet af danske præjudicielle forelæggelser. Fra 1973-1979 (inclusive) fremkom således ialt kun syv sådanne sager, mens perioden 1980-1984 indbragte ialt ni.

Endelig mærkes, at EF-Domstolen ultimo 1984 havde afsagt dom i elleve af de seksten. I ni af de ti sager, der rejste spørgsmål om traktatmæssigheden af dansk ret, fandt Domstolen, at den danske regering havde opfyldt sine forpligtelser.

14.5.4 Når et præjudicielt forespørgsmål er under opsejling

Forholdet mellem Danmarks ni art 169-sager og de seksten præjudicielle sager (det vil sige en ratio på cirka 3:5) er ikke typisk for Medlemsstaterne taget som helhed. For flere, herunder flere gamle Medlemslandes vedkommende er ratioen af størrelsesordenen (for eksempel) 3:10 eller 3:20.

Det er dog typisk for alle Medlemsstaterne, at de vil gøre en del for at undgå en art 169-sag, ikke sjældent med risiko for at det samme problem senere dukker op som en præjudiciel sag. Denne adfærd finder antagelig sin forklaring i den omstændighed, at der er langt mere publicity omkring art 169-sagerne. Derfor er det væsentligt mere defamerende for en stat at blive dømt i en artikel 169-sag end at opleve, at udfaldet af en art 177-sag går den imod.

Når ni ud af ti sager for EF-Domstolen endte med, at dansk ret blev anset for at være forenlig med EF-rettens krav, skyldes det flere ting. Blandt disse tæller ikke mindst en konstaterbar, temmelig tæt koordination af de synspunkter, der fremføres af det offentlige som procespart, såvel i straffesager som i andre sager. En anden vigtig faktor er dog regeringens villighed til at løse eventuelle problemer udenretligt i tilfælde, hvor den modpart

fremlægger overbevisende synspunkter til støtte for sin påstand om, at dansk ret ikke lever op til fællesskabsrettens krav.

På koordineringssiden mærkes, at det altid er samme advokatfirma, der repræsenterer statens synspunkter, og at det ydermere oftest er samme advokat, der fører sagerne. Han står desuden i nær kontakt med det juridiske specialudvalg.

I straffesager sikrer man koordination ved at forpligte landets mange anklagemyndigheder til at rapportere opad til justitsministeriet, når der dukker EF-retlige synspunkter op i en sag. Justitsministeriet kan så tage initiativ til at få sagen behandlet i det juridiske specialudvalg. I hvert fald i et tilfælde har denne behandling medført, at den lokale anklager er blevet anmodet om at frafalde tiltale, fordi tiltalte havde ret i sit EF-forsvar.

14.5.5 Fælles om art 169-sager og præjudicielle sager

Det mærkes, at det er en vigtig konsekvens af navnlig justitsministeriets og det juridiske specialudvalgs virksomhed, at danske domstole endnu ikke er blevet bragt i den situation at skulle tage stilling til, om EF-retten ikke blot har, men tillige judicielt skal tillægges forrang fremfor modstridende dansk ret (herunder regler vedtaget af Folketinget). Der er ejheller noget, som tyder på, at det offentlige vil tillade, at denne situation opstår i en overskuelig fremtid. Til illustration kan nævnes, at da EF-Domstolen afgjorde *Hans Just*-sagen på en måde, der gik de danske synspunkter imod,[18] undgik regeringen at overlade det til landets domstole at drage konsekvenerne af dommen. Kort efter domsafsigelsen i Luxembourg fremsatte regeringen nemlig forslag i Folketinget om ophævelse af de problematiske bestemmelser. Dette forslag blev hurtigt vedtaget, hvorefter sagen kunne hæves for Østre Landsret efter at parterne havde indgået forlig om statens betaling af et vist pengebeløb til Hans Just.

Fodnoter

1) § 1. Traktat af 22. januar 1972 vedrørende kongeriget Danmarks, Irlands, kongeriget Norges og Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab og af Det europæiske Atomenergifællesskab kan ratificeres på Danmarks vegne.
Stk. 2. Afgørelsen truffet af Rådet for De europæiske Fællesskaber den 22. januar 1972 vedrørende kongeriget Danmarks, Irlands, kongeriget Norges og Det forenede kongerige Storbritanni-

en og Nordirlands tiltrædelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab kan tiltrædes på Danmarks vegne.

§ 2. Beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, kan i det omfang, det er fastsat i de i § 4 nævnte traktater m.v., udøves af De europæiske Fællesskabers institutioner.

§ 3. Besemmelserne i de i § 4 nævnte traktater m.v. sættes i kraft i Danmark i det omfang, de efter fællesskabsretten er umiddelbart anvendelige i Danmark.

Stk. 2. Det samme gælder de retsakter, der er vedtaget af Fællesskabernes institutioner inden Danmarks tiltrædelse af Fællesskaberne og offentliggjort i De europæiske Fællesskabers Tidende.

§ 4. Bestemmelserne i § 2 og § 3 vedrørere følgende traktater m.v.:

1. Traktat af 19. april 1951 om oprettelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, som ændret ved Traktat af 27. oktober 1956, vedtagelse af Det særlige Ministerråd og Den høje Myndighed af 16. maj 1960 og afgørelse af Rådet af 6. december 1962,
2. Traktat af 25. marts 1957 om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab,
3. Traktat af 25. marts 1957 om oprettelse af Det europæiske Atomenergifællesskab,
4. Konvention af 25. marts 1957 vedrørende fælles institutioner for De europæiske Fællesskaber,
5. Traktat af 8. spril 1965 om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber,
6. Traktat af 22. april 1970 om ændring af visse budgetbestemmelser i traktaterne om oprettelse af De europæiske Fællesskaber og i traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber,
7. Traktat af 22. januar 1972 vedrørende kongeriget Danmarks, Irlands, kongeriget Norges og Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab og af Det europæiske Atomenergifællesskab,
8. Afgørelse truffet af Rådet for De europæiske Fællesskaber den 22. januar 1972 vedrørende kongeriget Danmarks, Irlands, kongeriget Norges og Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, med tilhørende bilag, protokoller m.v.

§ 5. Vedkommende minister kan fastsætte bestemmelser om, at der bortses fra lovgivningens krav om indfødsret, bopæl og hjemsted

i Danmark i det omfang, dette er nødvendigt som følge af Danmarks forpligtelser efter fællesskabernes regler om etableringsret, udveksling af tjenesteydelser og arbejdskraftens frie bevægelighed.

§ 6. Regeringen afgiver beretning til folketinget om udviklingen i De europæiske Fællesskaber.

Stk. 2. Regeringen underretter et af folketinget nedsat udvalg om forslag til rådsvedtagelser, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark, eller til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig.

§ 7. Loven træder i kraft samtidig med den i § 1, stk. 1, nævnte traktat, bestemmelserne i § 1 dog ved bekendtgørelsen i lovtidende.

§ 8. Loven gælder ikke for Færøerne.

2) Jfr blandt andet herom ovfr kap 7, afsnit 3
3) Herom handler det følgende kapitel
4) Se for eksempel Per Lachmann, Some Danish Reflexions on the Use of Article 235 of the Rome Treaty, i 18 CMLRev (1981) s 447 f
5) Den herhenhørende problemkreds diskuteres i detaljer i On Law and Policy in the European Court of Justice, cit i fn 11 til kap 9
6) Den seneste fremstilling herom er Karsten Hagel-Sørensen og Hjalte Rasmussen, The Danish Administration and its Interaction with the Community Administration, 22 CMLRev (1985), s 273 ff. Redegørelserne i det følgende trækker i vidt omfang på denne artikel.

Se også J Ørstrøm-Møller, Den danske beslutningsproces i praksis, Nordisk administrativt tidsskrift, No 3, 1982, s 258; og Hjalte Rasmusen, Über die Durchsetzung des Gemeinschaftsrecht in Dänemark, i Europarecht (1985) ss 66 ff: og J Grønnegård Christensen, Centraladministrationen: organisation og politisk placering (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 1984); og J Grønnegård Christensen og C. Lehmann Sørensen, Fra formandsskab til formandsskab. Dansk centraladministrations deltagelse i EF-beslutningsprocessen 1973-1978 (Dansk Udenrigspolitisk Institut, Samfundsvidenskabeligt forlag, København, 1981)

7) Denne interviewundersøgelse er foretaget af Hjalte Rasmussen for European Institute for Public Administration, Maastricht; den er den danske del af et forskningsprojekt, der gennemføres parallelt i alle ti EF-lande. Rapporten fra undersøgelsen vil blive udgivet i løbet af foråret 1986.
8) Jfr fn 1 ovfr

9) Disse gengives i Hagel-Sørensen og Hjalte Rasmussen, kilde cit i fn 6
10) Sag 102/79, *Kommissionen mod Belgien,* dom af 6. maj 1980, Saml 1980, s 1473; se tillige sag 96/81, *Kommissionen mod Holland,* dom af 15. december 1982, Saml 1982, s 4637. Den seneste dom herom blev afsagt i janaur 1985 i en sag anlagt af *Kommissionen mod Danmark.* Dens resultat synes at cementere tendensen til formalisme, der har været fremherskende i den tidligere retspraksis.
11) Allerede Tiltrædelseslovens § 5 giver administrationen en generel bemyndigelse til at benytte udstedelsen af bekendtgørelser til at opfylde Danmark's EF-forpligtelser, se dér (ovfr fn 1)
12) Mærkes bør dog, at interviewundersøgelsen tog sigte på direktiver, der skulle gennemføres ultimo 1980. Den i fn 10 nævnte dom er m a o yngre end implementeringsskridtene. I dag ville resultaterne derfor muligvis se »nydeligere« ud. Justitsministeriet praksis ultimo 1984, der tager hensyn til dommen, er omtalt i EF-Karnov 1984, s 1377.
13) Se dog det fn 12 anførte
14) Sag 149/84, *Kommissionen mod Danmark,* dom af 15. januar 1985, Saml 1985, s..
15) Fremstillingen i det følgende bygger på Laurids Mikaelsen, EF-Domstolen og Danmark, DUPI-hæfte 1984/2; og Hjalte Rasmussen, Annual Report, 10 ELR (1985), s 59 ff
16) Jfr Hagel-sørensen og Hjalte Rasmussen (op cit i fn 6) s 296
17) Danmark har forgæves søgt at overbevise Domstolen om, at der generelt bør stilles højere krav til graden af præcision og kvalitet af Kommissionens anklager, der fremsættes i åbningsskrivelser og begrundede udtalelser, se f or eksempel sag 211/81, *Kommissionen mod Danmark,* Saml 1982, 4547. I en senere dom imødekom Domstolen dog lidt af de danske ønsker, sag 301/81, *Kommissionen mod Belgien,* Saml 1983, s 467. Disse bestræbelser fra den danske regerings side skal fortås i lyset af den alvor, hvormed man vurderer kravet om så vidt mulig fuldstændig opfyldelse af landets EF-forpligtelser.
18) Sag 68/79, *Hans Just*, dom af 27. februar 1980, Saml 1980, s 501 (denne sag havde samme overtrædelse af art 95 til genstand som den ovfr om *Snapsesag*, der blev afgjort samme dag).

Supplerende litteratur

EF-ret, alm. del, Isi Foighel, Hagel-Sørensen og C. Gulmann, (Juristforbundets Forlag 3 udg 1985)

EF-Karkov, 2 udg 1978 og suppl 1978-1984, afsnit: Introduktion til EF-retten

KAPITEL 15

Om Veto-spørgsmål og ny Traktat

15.1 Vetorettens tilblivelse i korthed

Den franske regerings tilbagetrækning af sine ministre fra deltagelse i EF-Rådets møder i sommeren 1965 kastede Fællesskabet ud i en alvorlig krise: Politiske beslutninger kunne ikke tages, førend Frankrig ville opgive sin »tomme stols politik«. Langtrukne og vigtige forhandlinger mellem de Fem og Frankrig fulgte i løbet efteråret 1965. Først i januar 1966 blev parterne enige om at genoptage lovgivningsarbejdet i Rådet. Forinden var det såkaldte Luxembourg-forlig blevet til. Ifølge dette kan en stat modsætte sig vedtagelsen af en retsakt, hvis den har en vital interesse på spil, som vil komme til kort, såfremt flertalsafstemningsreglerne blev anvendt, og afstemningen ville gå staten imod.[1] Luxembourg-forliget finder derfor ikke anvendelse, hvor Traktaten selv foreskriver enstemmig vedtagelse af retsakter som for eksempel art 100 og art 235.

15.2 Om veto-retten i praksis

Veto-retten er med andre ord ikke forudset i Traktaten. Den er derfor kontroversiel. Det er også en paradoksal foreteelse, idet veto-prakssis nemlig på den ene side har truet med at tvinge EF's beslutningstagen helt i stå. På den anden side har veto-beskyttelsen af nationale interesser bidraget til at legitimere megen EF-lovgivning og dermed øget dens gennemslagskraft.

Det er derfor ejheller mærkeligt, at debatten om veto-retten raser endnu tyve år efter dens indførelse. I Danmark udgør de ovenfor omtalte omstændigheder i forbindelse med landets indtræden i EF en særlig, yderligere årsag til at gøre veto-diskussionen stedse aktuel. Man kan derimod undre sig over, at debatten herhjemme idag ikke foregår på et væsentligt højere og mere nuanceret niveau end under diskussionerne forud for folkeafstemningen om indtræden i EF i 1971/72.

Noget er der naturligvis sket siden da, selv om det nye ikke let kan aflæses af vedtagelsen i Folketinget af 23. maj 1985. Her enedes næsten alle om »at beholde veto-retten i de kommende unionsforhandlinger«. Det er ikke godt at vide, hvad der menes hermed, idet én ting er at beholde veto-retten i de kommende unionsforhandlinger. En ganske anden ting er, om veto-retten kommer – og bør komme – uændret ud af disse forhandlinger. Mit bud er, at det skal man ikke regne for sandsynligt. Det skal jeg nærmere begrunde i det følgende og undervejs gøre et forsøg på at nuancere diskussionen.

Hvilken Union? vil man spørge. Den Union som Danmark indtrådte i den 1. januar 1973. Det siges i Præamblens første sætning utvetydigt herom, at det, der blev skabt med EF, skulle være »grundlaget« for en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk. Og en sammenslutning er som bekendt en union. En stor del af unionsdiskussionerne afhænger således af sprogbrugen. Det lige anførte er vigtigt, idet der ikke findes en forud fastlagt eller bekendt definition af, hvad en union er.

EF's model var Amerika's Forenede Stater, og målet for EF's udvikling er givetvis også en politisk union à la USA. Om dette ideal nogensinde bliver til virkelighed, ved ingen idag. Det kan være værd at erindre sig, at den amerikanske union af 1789 bestemt ikke hurtigt udviklede sig til vor tids form for USA. En borgerkrig skulle til, inden svinget fra en løsere føderal samfundsstruktur til en nation blev fuldbyrdet. Og en ny krig i Europa er vel det alle mindst af alt ønsker sig. Kom den, og kom der en tættere union ud af den, ville et af EF's hovedmål: Fred i Europa, have lidt skibbrud. Det må derfor tage den tid, der skal til. Udviklingen, hvorhen den end går, må følge sine egne spor. En union er Danmark dog allerede medlem af. Det kan man ikke diskutere.

Hvad man kan diskutere er derimod, hvad man skal med den union, man har. Det synes at være Folketingets opfattelse, at Danmark skal gå à la carte til værks: Tag og støt det, der tjener landets interesser; tag afstand fra resten. Noget af det, der mest skal tages afstand fra, er begrænsninger i veto-retten. Andre institutionelle forandringer, herunder forøgelse af EP's magtbeføjelser, vil man ej heller høre tale om.

Vi har her to ledemotiver for os, som til dels udelukker hinanden. Danmark er jo ikke det eneste land, der gerne vil anvende EF-samarbejdet à la carte. Nogle partnere vil som vi prioritere for eksempel afskaffelse af arbejdsløsheden højt. Atter andre ser med dæmpet entusiasme på en ide af den art. Nogle partnere vil med os holde sammen på en EF-landbrugspolitik, som den kendte. Atter andre vil have en, som er billigere. Og atter andre mener, at landbrugspolitikken fortsat gerne må være en kostbar sag for skatteyderne, men at dens store pengebeløb skal styres mod sydeuropæiske produktioner i stedet for at blive kastet som guld ned over de nordeuropæiske landmænd og så videre.

Hvis ikke EF-lovgivningsprocessen skal forblive ineffektiv, må der altså træffes beslutninger. Det magtede EF også nogenlunde, mens der endnu kun var seks medlemmer; fremskridtstakten dalede noget efter 1973, hvor også UK, Danmark og Irland fik ret på at modsætte sig, hvad andre kunne blive enige om. Efter Grækenlands indtræden øgedes frustrationerne yderligere. Når EF efter 1. janaur 1986 består af tolv medlemmer, skal der ikke

megen fantasi til at forestille sig, hvor sjælden en blomst »enighed« vil blive.

Imidlertid, hvis veto-retten skal bestå uændret, skal der altid forhandles, indtil enighed nås. Hvordan ligger det så med udsigterne til, at de politiske mål, som Danmark prioriterer højt, nogensinde vil blive indfriet? Ikke så godt og lige galt ser det naturligvis ud for alle andre Medlemslandes politiske ambitioner. Derfor må man lave veto-retten om, hvis man mener det alvorligt med medlemsskabet. Og det synes flere og flee danske politiske partier jo at gøre. Paradokset må finde en løsning. Man kan ikke både blæse og have mel i munden!

Hvad kan man da gøre med EF og veto-retten? Det bedste er formentligt at forsøge at få det fornemt afstemte institutionelle system, som traktatfædrene indstiftede, til at fungere efter hensigterne og ved hjælp af de indførte teknikker. En af teknikkerne er flertalsafstemningerne. Få EF-lande vil dog formentlig kunne akceptere at tage et så revolutionært skridt som at opgive veto-retten fuldstændigt fra den ene dag til den anden.

Man kan derimod formentlig gøre en af følgende to ting: Alle EF-lande skal pålægge sig selv at udøve veto-disciplin, og dernæst skal de instruere deres undersåtter, der sidder som formænd for de mange udvalg under Ministerrådet om hurtigst gørligt at sætte udestående problemer til afstemning. Det store uhyre i EF-samarbejdet i de seneste mange år har nemlig ikke været, at landene nedlægger veto'er på stribe. Det værste er, at der næsten ikke stemmes mere.

Ved at gå over til at foretage afstemninger i COREPER og i udvalgene derunder, vil man kunne opnå at sagerne hurtigt kommer op på politisk niveau, hvor kompromis'er lettere kan indgås, såfremt der er politisk vilje. Og det forudsættes der at være. Kan et kompromis, der fører til enighed ikke indgås, kan sagen sættes til afstemning. Og så kan hver delegation for sig tage stilling til, om problemstillingen er stor og vital nok til, at man kan og vil påberåbe sig veto-retten.

Man kan dog tillige forestille sig forskellige veto-varianter, der måtte være til at leve med. En lille ændring i forhold til det bestående ville det være, at lande, som vil påberåbe sig veto, skal forklare for de andre, hvorfor problemstillingen må opfattes som vital. Idag skal en stat blot vetoe en sag, så forudsættes den involverede interesse at være vital.

Lidt mere radikalt kunne man forestille sig, at veto kun kan nedlægges, dersom det lykkes for den pågældende stat at overbevise (for eksempel) fire andre medlemmer af Ministerrådet om, at sagen rettelig må anses for at være af vital betydning. De andre skal vurdere substansen i sagen og ikke blot nægte at deltage i afstemningen for at beskytte veto-viljen hos den

Medlemsstat, der mener at have problemer. Det var for eksempel det Frankrig, Danmark, UK og Irland gjorde i juni 1985, da Forbundsregeringen ønskede at nedlægge veto imod en sænkning af kornpriserne med 1,8%. Da skete der det, at de nævnte lande erklærede, at de ikke deltog i den afstemning, som den italienske rådsformand ønskede at gennemføre trods den vesttyske veto-erklæring. På grund af abstentionerne var der herefter ikke (vejede) stemmer nok til at vedtage kornprissænkningen imod Bonnregeringens modstand.

Man kan blive ved, uden at det som fremføres nødvendigvis lyder fornuftigt eller overbevisende. Det forslag er for eksempel blevet fremført, at EF-Kommissionen skulle betros rollen som voldgiftsmand, der afgør, om det konkret er rimeligt, at en stat blokerer vedtagelsen af en retsakt under anvendelse af sit veto. Et andet forslag går ud på, at lande, der ikke kan eller vil være med, jo blot kan »stige af«. På den måde vil man få et EF à la carte.

Man må ej heller glemme, at i alle de pågående bestræbelser på at afskaffe veto-retten ved at enes om en ny, mindre statsvenlig formel, ligger der et forsøg på at enes om ikke længere i Rådet at være uenige om så meget og så ofte. Denne situation er ikke helt fri for at fremvise paradoksale træk.

15.3 En ny Traktat?

Genoplivelsen af afstemningsprincippet samt veto-disciplin vil kunne udføre mirakler. Den eksisterende Traktats potentiel er dernæst langtfra udtømt. Det taler for at undgå alle forsøg på at vedtage ny traktater. Dette er en pragmatisk, dansk måde at anskue tingene på.

Vi må imidlertid ikke glemme, at selv om pragmatisme er godt for os, kan andre EF-lande have andre politiske behov. De kan have behov for et symbol. Et symbol på ny politisk vilje og energi. Eller blot en handling, der symbolsk udtrykker tilslutningen til integrationsidealet.

Man kan måske også få øje på en vis logik i at tage skridtet til en ny traktat. Det er den blandt andre *Spinelli* i nogen grad lader sig lede af. Man synes at argumentere, at når man i 1958 ønskede at forstærke integrationsprocessen, gjorde man det ved at vedtage en ny traktat. Det er så den bedste måde at gå frem på. Det er ikke et ræsonnement uden en vis overbevisende kraft. Men sporene skræmmer også.

I 1958 lod man sig til dels rive med. I begejstringen indførte man flertalsafstemningsprincippet, der dog få år senere førte direkte til Luxembourgforlig og veto-ret. Man skal derfor idag vare sig for logikken – eller for for meget af den. Lader alle sig i 1986 rive med til at fjerne eller drastisk be-

skære veto-retten, kan vejen til en ny ruinerende Luxembourg-krise være afstukket. Det bør undgås.

Det er i et fællesskab som EF ikke nok at kende sig selv. Mens vore partnere må lære at forstå os, må vi bestræbe os på at lære deres behov bedre at kende. Vi må gøre vort bedste om ikke af anden grund, så fordi det tjener landets interesser bedst. Det kan nemlig være, at vores tilslutning til en akt af symbolsk betydning - eller vores akcept af en vis portion logik i stedet for lutter pragmatisme - kan være en betingelse for, at vi kan opnå vore egne økonomiske og politiske mål i og med EF.

15.4 Afslutning

EF-samarbejdet er på mange måder en paradoksal proces. Robert Schuman-erklæringen udsprang tildels af ønsket om at komme udover nationalstatens begrænsninger, men uden at komme denne og dens værdinormer til livs.

Integrationen kan derfor aldrig løbe til sin logiske ende: Dannelsen af et Europa's forenede Stater. Skulle det alligevel ske, ville vi have taget skridtet til at indføre en enhedsstatsmodel. Det er imidlertid uforeneligt med EF's eget ideelle udgangspunkt, navnlig bevarelsen af de værdier, der er forbundet med forskellighed, herunder statslig forskellighed.

Fodnote til kap 15

1) Jfr i øvrigt kap 8, afsnit 5 vedrørende Luxembourg-forlig

JURIDISK BIBLIOTEK
AARHUS UNIVERSITET

Domsregister

De kursiverede tal henviser til sidetallene i bogen

Sag 1/58, Stork, dom af 4. februar 1958, E.C.R. 1959, s 17, *162*

Sag 25/59, Holland mod Høje Myndighed, dom af 15. juli 1960, Saml 54/64, s 191, *146*

Sag 26/62, van Gend en Loos, dom af 5. februar 1963, Saml 1963, s 375, *78, 123, 149*

Sag 34/62, Vesttyskland mod Kommissionen, dom af 15. juli 1963, E.C.R. 1963, s 131, *187*

Sag 90-91/63, Kommissionen mod Belgien og Luxembourg, dom af 13. november 1964, E.C.R. 1964, s 625, *185*

Sag 6/64, Costa mod ENEL, dom af 15. juli 1964, Saml 1964, s 531, *78, 149*

Sag 16/65, Schwarze, dom af 1. december 1965, Saml 1965, s 1081, *127*

Sag 61/65, Vaassen-Göbbels, dom af 30. juni 1966, Saml 1965/68, s 227, *121*

Sag 5/67, Beus mod Hauptzollamt München, dom af 13. marts 1968, E.C.R. 1968, s 83, *187*

Sag 29/69, Stauder mod byen Ulm, dom af 12. november 1969, Saml 1969, s 419, *162, 167*

Sag 31/69, Kommissionen mod Italien, dom af 17. februar 1970, Saml 1970, s 25, *120*

Sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, dom af 17. december 1970, Saml 1970, s 1125, *163, 167*

Sag 22/70, ERTA, dom af 31. marts 1971, Saml 1971, s 263, *147*

Sag 30/70, Otto Scheer, dom af 17. december 1970, Saml 1970, s 1197, *127*

Sag 7/71, Kommissionen mod Frankrig, dom af 14. december 1971, Saml 1971, s 1003, *118*

Sag 20/71, Sabbattini mod EP, dom af 7. juni 1972, Saml 1972, s 345, *157*

Sag 43/71, Politi, dom af 14. december 1971, Saml 1971, s 1039, *121*

Sag 48/71, Kommissionen mod Italien, dom af 13. juli 1972, Saml 1972, s 135, *119*

Sag 82/71, SAIL, dom af 21. marts 1972, Saml 1972, s 119, *127*

Sag 39/72, Kommissionen mod Italien, dom af 7. februar 1973, Saml 1973, s 101, *119*

Sag 63-69/72, Hansamühle m fl mod Rådet, dom af 13. november 1973, Saml 1973, s 1229, *188*

Sag 70/72, Kommissionen mod BRD, dom af 12. juli 1973, Saml 1973, s 813, *120*

Sag 4/73, Nold II, dom af 14. maj 1974, Saml 1974, s 491, *163, 167*

Sag 36/73, Nederlandse Spoorwegen, dom af 27. november 1973, Saml 1973, s 1299, *121*

Sag 152/73, Sotgui, dom af 12. februar 1974, Saml 1974, s 153, *201*

Sag 166/73, Rheinmühlen, dom af 16. januar 1974, Saml 1974, s 33, *121*

Sag 167/73, Kommissionen mod Frankrig, dom af 4. april 1974, Saml 1974, s 359, *159*

Sag 185/73, Hauptzollamt Bielefelt, dom af 29. maj 1974, Saml 1974, s 607, *176*

Sag 2/74, Reyners, dom 21. juni 1974, Saml 1974, s 631, *151, 195, 202*

Sag 8/74, Dassonville, dom af 11. juli 1974, Saml 1974, s 837, *150*

Sag 17/74, TMPA, dom af 23. oktober 1974, Saml 1974, s 1063, *169*

Sag 26/74, Roquette Frères mod Kommissionen, dom af 21. maj 1976, Saml 1976, s 677, *134*

Sag 31/74, Galli, dom af 23. januar 1975, Saml 1975, s 47, *189*

Sag 33/74, van Binsbergen, dom af 3. december 1974, Saml 1974, s 1299, *197, 202, 203*

Sag 36/74, Walrave og Koch, dom af 12. december 1974, Saml 1974, s 1405, *156, 201*

Sag 41/74, van Duyn, dom af 4. december 1974, Saml 1974, s 1337, *208*

Sag 48/74, Charmasson, dom af 10. december 1974, Saml 1974, s 1383, *185, 209*

Sag 51/74, van der Hulst, dom af 23. januar 1975, Saml 1975, s 79, *121*

Sag 67/74, Bonsignore, dom af 26. februar 1975, Saml 1975, s 297, *209*

Sag 74/74, CNTA mod Kommissionen, dom af 14. maj 1975, Saml 1975, s 533, *166*

Sag 78/74, Deuka mod EVGF, dom af 18. marts 1975, Saml 1975, s 421, *166*

Sag 2/75, EVGF mod Mackprang, dom af 27. maj 1975, Saml 1975, s 607, *166*

Sag 36/75, Rutili, dom af 28. oktober 1975, Saml 1975, s 1219, *157, 207, 208, 209, 210*

Sag 39/75, Coenen, dom af 26. november 1975, Saml 1975, s 1547, *203*

Sag 43/75, Defrenne II, dom af 8. april 1976, Saml 1976, s 455, *78, 115 f, 125, 151, 157*

Sag 46/75, IBC mod Kommissionen, dom af 27. januar 1976, Saml 1976, s 65, *134*

Sag 65/75, Tasca, dom af 26. februar 1976, Saml 1976, s 291, *189*

Sag 93/75, Adlerblum, dom af 17. december 1975, Saml 1975, s 2147, *127*

Sag 118/75, Watson, dom af 7. juli 1976, Saml 1976, s 1185, *209*

Sag 130/75, Prais mod Rådet, dom af 27. oktober 1976, Saml 1976, s 1589, *157*

Sag 26/76, Metro, dom af 25. oktober 1977, Saml 1977, s 1875, *131*

Sag 71/76, Thieffry, dom af 28. april 1977, Saml 1977, s 765, *203*

Sag 114, 116, 119-120/76, Skummetmælkpulversagerne, dom af 5. juli 1977, Saml 1977, s 1211, *167*

Sag 124/76 og *sag 20/77*, Pont-å-Mousson m fl mod ONIC, dom af 19. oktober 1977, Saml 1977, s 1795, *132*

Sag 11/77, Patrick, dom af 28. juni 1977, Saml 1977, s 1199, *203*

Sag 67/77, Kommissionen mod Irland, dom af 16. februar 1978, Saml 1978, s 417, *120*

Sag 68/77, I F G, dom af 14. februar 1978, Saml 1978, s 1675, *169*

Sag 103 og *145/77*, Scholten Honig, dom af 25. oktober 1978, Saml 1978, s 2037, *92, 131*

Sag 106/77, Simmenthal, dom af 9. marts 1978, Saml 1978, s 629, *78, 150*

Sag 116/77 og *124/77*, Amylum og Tunnel Refineries mod Rådet og Kommissionen, dom af 5. december 1979, Saml 1979, s 3497, *134*

Sag 132/77, Isoglukose-sagen, dom af 10. maj 1978, Saml 1978, s 1061, *166*

Sag 154/77, Dechmann, dom af 29. juni 1978, Saml 1978, s 1571, *126*

Sag 1/78, Udtalelse om Den internationale Atomenergiorganisations forslag til konvention om beskyttelse af nukleare materialer, anlæg og transporter, af 14. november 1978, Saml 1978, s 2151, *79*

Udtalelse 1/78, Naturgummi, af 4. oktober 1979, Saml 1979, s 2871, *147*

Sag 6/78, Union Française, dom af 11. juli 1978, Saml 1978, s 1675, *169*

Sag 13/78, Eggers, dom af 12. oktober 1978, Saml 1978, s 1935, *126*

Sag 15/78, Koestler, dom af 24. oktober 1978, Saml 1978, s 1971, *203*

Sag 83/78, Pigs Marketing Board, dom af 29. november 1978, Saml 1978, s 2347, *126, 185*

Sag 93/78, Mattheus, dom af 22. november 1978, Saml 1978, s 2203, *121*

Sag 110/78, van Wesemael, dom af 18. januar 1979, Saml 1979, s 35, *203*

Sag 111/78, Follachio, dom af 18. januar 1979, Saml 1979, s 35, *203*

Sag 115/78, Knoors, dom af 7. februar 1979, Saml 1979, s 399, *197*

Sag 120/78, Cassis de Dijon (Rewe), dom af 20. februar 1979, Saml 1979, s 649, *29*

Sag 122/78, Buitoni, dom af 20. februar 1979, Saml 1979, s 677, *167*

Sag 136/78, Auer, dom af 7. februar 1979, Saml 1979, s 437, *197*

Sag 171/78, Kommissionen mod Danmark, dom af 27. februar 1980, Saml 1980, s 447, *29, 117, 158*

Sag 209-215 + 218/78, Landewyck, dom af 20. oktober 1980, Saml 1980, s 3125, *164*

Sag 232/78, Kommissionen mod Frankrig, dom af 25. september 1979, Saml 1979, s 2729, *115, 117, 119*

Sag 16-20/79, Danis, dom af 6. november 1979, Saml 1979, s 3327, *190*

Sag 32/79, Kommissionen mod UK og Nordirland, dom af 10. juli 1980, Saml 1980, s 2403, *115*

Sag 36/79, Denkavit, dom af 15. november 1979, Saml 1979, s 3439, *188*

Sag 41, 121, 796/79, Testa, dom af 19. juni 1980, Saml 1980, s 1979, *164*

Sag 42/79, Milch-, Fett- und Eierkontor, dom af 13. december 1979, Saml 1979, s 3703, *168*

Sag 44/79, Hauer, dom af 13. december 1979, Saml 1979, s 3727, *164*

Sag 68/79, Hans Just, dom af 27. februar 1980, Saml 1980, s 501, *169, 228*

Sag 90/79, Kommissionen mod Frankrig, dom af 3. februar 1981, Saml 1981, s 283, *27*

Sag 98/79, Pecastaing, dom af 5. marts 1980, Saml 1980, s 691, *210*

Sag 102/79, Kommissionen mod Belgien, dom af 6. maj 1980, Saml 1980, s 1473, *222*

Sag 104/79, Foglia mod Novello, dom af 11. marts 1980, Saml 1980, s 745, *129*

Sag 129/79, Wendy Smith, dom af 27. marts 1980, Saml 1980, s 1275, *125*

Sag 131/79, Santillo, dom af 22. maj 1980, Saml 1980, s 1585, *210*

Sag 136/79, National Panasonic, dom af 26. juni 1980, Saml 1980, s 2033, *164*

Sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, dom af 29. oktober 1980, Saml 1980, s 3333, *92, 186, 188*

Sag 139/79, Maizena mod Rådet, dom af 29. oktober 1980, Saml 1980, s 3393, *186, 188*

Sag 140/79, Chemial Farmaceutici, dom af 14. januar 1981, Saml 1981, s 1, *117, 158*

Sag 149/79, Kommissionen mod Belgien, dom af 17. december 1980, Saml 1980, s 3881, *201*

Sag 789 og *790/79*, Calpak og Frutti, dom af 17. juni 1980, Saml 1980, s 1949, *131*

Sag 804/79, Kommissionen mod UK og Nordirland, dom af 5. maj 1981, Saml 1981, s 1024, *151, 154*

Sag 828/79, Adam, dom af 4. februar 1982, Saml 1982, s 269, *104*

Sag 24 og *97/80 R*, Kommissionen mod Frankrig, kendelse af 28. marts 1980, Saml 1980, s 1319, *119*

Sag 36 og *71/80*, Irish Creamery, dom af 10. marts 1981, Saml 1981, s 735, *190*

Sag 46/80, Vinal, dom af 14. januar 1981, Saml 1981, s 77, *158*

Sag 53/80, Kaasfabriek Eyssen, dom af 5. februar 1981, Saml 1981, s 409, *116*

Sag 58/80, Dansk Supermarked mod Imerco, dom af 22. januar 1981, Saml 1981, s 181, *126*

Sag 100-103/80, Pioneer, dom af 7. juni 1983, Saml 1983, s 1825, *164*

Sag 169/80, Gondrand Frères, dom af 9. juli 1981, Saml 1981, s 1931, *165*

Sag 203/80, Casati, dom af 11. november 1981, Saml 1981, s 2595, *193*

Sag 244/80, Foglia II, dom af 16. december 1981, Saml 1981, s 3045, *129*

Sag 246/80, Brockmeulen, dom af 6. oktober 1981, Saml 1981, s 2311, *198*

Sag 279/80, Webb, dom af 17. december 1981, Saml 1981, s 3305, *204*

Sag 8/81, Ursula Becker, dom af 19. januar 1982, Saml 1982, s 53, *78*

Sag 44/81, Forbundsrepublikken mod Kommlssionen, dom af 18. marts 1982, Saml 1982, s 1855, *165*

Sag 53/81, Levin, dom af 23. marts 1982, Saml 1982, s 1035, *199*

Sag 96/81, Kommissionen mod Holland, dom af 25. maj 1982, Saml 1982, s 1791, *222*

Sag 115-116/81, Adoui og Cornuaille, dom af 23. maj 1982, Saml 1982, s 1665, *208, 210*

Sag 210/81, Demo-Studio, dom af 11. oktober 1983, Saml 1983, s 3045, *131*

Sag 211/81, Kommissionen mod Danmark, dom af 15. december 1982, Saml 1982, s 4547, *29, 120, 226*

Sag 239/81, Luxembourg mod EP, dom af 13. februar 1983, Saml 1983, s 255, *106*

Sag 246/81, Lord Bethell, dom af 10. juni 1982, Saml 1982, s 2277, *131*

Sag 261/81, Walter Rau, dom af 10. november 1982, Saml 1982, s 3961, *29*

Sag 301/81, Kommissionen mod Belgien, dom af 1. marts 1983, Saml 1983, s 467, *120, 226*

Sag 307/81, Alusulsse, dom af 6. oktober 1982, Saml 1982, s 3463, *131*

Sag 314-316/81 og *83/82*, Waterkeyn, dom af 14. december 1982, Saml 1982, s 4337, *120*

Sag 66/82, Fromançais, dom af 23. februar 1983, Saml 1983, s 395, *167*

Sag 158/82, Kommissionen mod Danmark, dom af 9. november 1983, Saml 1983, s 3583, *27*

Sag 205-215/82, dom af 21. september 1983, Saml 1983, s 2633, *169*

Sag 284/82, Busseini, dom af 9. februar 1984, Saml 1984, s 557, *168*

Sag 297/82, De samvirkende danske landboforeninger mod ministeriet for skatter og afgifter, dom af 25. oktober 1983, Saml 1983, s 3299, *183, 191*

Sag 42/83, Denkavit, dom af 10. juli 1984, Saml 1984, s xx, *29*

Sag 108/83, Luxembourg mod EP, dom af 10. april 1984, Saml 1984, s 1945, *105*

Sag143/83, Kommissionen mod Danmark, dom af 30. januar 1985, Saml 1985, s xx, *222, 225*

JURIDISK BIBLIOTEK
AARHUS UNIVERSITET

Sagregister

A
A - punkter, 93
Adenauer, 23
Ad hoc topmødeform, 94
Adoui/Cornuaille-sag, 208 f
Ad valorem-told, 44
Administrativ praksis, 31, 51, 222
Administrativ procedure
Administrativ rekurs, 210
Administrativt hovedsæde, 43
Admissibilitet, 128 f
Afbalanceret ekspansion, 71
Afgifter med tilsvarende virkning som told, 26
Afsætningsfordel, 26, 54, 64
Afvisning, 128, 134
Agreed Framework, the, 49
Agreement on Government Procurement, 48
Agreement on the Implementation of Article VI, 53
A la carte EF, 233
Alkoholiske drikke, 29, 158, 177
Almindelige Planer, 202
Altiero Spinelli, 21, 85, 98, 120, 235
Amendment to the Anti-dumping Code, 53
Amerikansk Europa-politik, 28, 37
Amerikansk forbundsret, 146
Amerikansk føderal model, 233
Amerikansk Kongress, 108
Amerikansk regering, 28, 37
Analogislutning, 133
Anden Verdenskrig, 17
Annex II, 175
Annullation, 78, 129 f, 166
Annullationssøgsmål, 78, 109, 129 f
Antallet af ansatte, EF-Kommission, 87
Antitrustret, 32, 85, 167, 186
Anvisningsbureau'er,licens, 203
Appeladgang, 129, 126
Appellate courts, 135
Appellate judicial review, 126 f
Arbejdernes fri bevægelighed, 156, 193
Arbejdernes fysiske beskyttelse, 51
Arbejdsbelastning, 127, 135
Arbejdsdeling, 93, 121
Arbejdskraft, 25, 159, 193, 204
Arbejdsløshed, 26, 233
Arbejdsmiljø, 31, 63
Arbejdstilladelse, 31
Arbejdstagere, 31, 156, 193, 199
Arbejdsvilkårene, 51
Aristide Briant, 21
Attributionsprincip, 143, 146 f
Auer-sag, 197
Auktionsholder, 200

B
B-punkter, 93
Bananer, 184
Bank of the United States, 146
Bankvæsen, 54
Begrundede udtalelser, 84, 225
Begrundelse, 210
Begunstigede personkreds, 196
Bekendtgørelser, 223
Beskyttelsesklausuler, 85
Beslutninger, der er bindende, 36, 77, 91
Betalingsbalance, 31, 41
Betalingsbalancevanskeligheder, 44
Betalingsstandsning, 100
Biblioteksvæsen, 74
Bilaterale aftaler, 37, 47
Biler, 54
Bill of Rights, 141 f
Bindende retsregler, 36, 77, 91
Bistandshjælp, 38
Bonsignore-sag, 209
Bopælskrav, 226
Borgerkrig, 233
Brandeis Brief, 115
Bremsning af eksport, 26
Brugmans, Henri, 22
Bruxelles-runde, 46, 53
Bruxelles-traktaten, 56
Budgetkompetencen, 103
Budgettet, 97
Budgetoverskridelser, 100

Bulletin, 74
Bundesverfassungsgericht, 161 f
Busrejser, 27
Bøder, 85

C
Canadiske konføderalisme, 142
CED, 57 f, 65, 70
Centraladministrationen, 221
Centralistiske værdier, 151
Centralkurs, 182
Centret for forskning, 41
Centrifugale kræfter, 90, 92, 151
Centripetale kræfter, 92
Certifikater, 51
Certiorari, 128
Charmasson-sag, 183
Cirkulærer, 223
Code of Trade Conduct, 44
Code on Subsidies and Countervailing Duties, 49
Comité des Représentants Permanents, 93
Commerce Clause, 160
Committee of Signatories, 51
Commitee on Technical Barriers to Trade, 52
Commonwealth, 36, 45
Computerprogrammer, 54
Condictio indebiti, 169
Consultative Council, 57
COREPER, 67, 83 f, 90, 92 f, 234
COREPER I, 93
COREPER II, 93
Costa mod ENEL - Sag, 149
Countervailing duties, 49 f
Customs Valuation Code, 48

D
Dansk EF-politik, 218 f
Dansk Folketing, 216 f
Dansk forfatning, 144
Dansk krones grønne kurs, 183
Dansk Højesteret, 126
Dansk ombudsmand
Dansk position, 221
Dansk Repræsentation, 218
Dansk sommerhus, 159
Dansk sprog, 157
Dansk Supermarked-sag, 126
Dansk synsvinkel, 18, 26, 105
Dansk term, 157
Dassonville-sag, 150
Datalogi, 54
Defrenne II - sag, 115 f, 125, 151
Delegerede beføjelser, 85
Deltidsbeskæftigelse, 198
Demokratiske principper, 92
Denatureret alkohol, 158
Design, 92
Desvetudo, 118
Devaluering, 182
Denis de Rougemont, 22
Diplomdiskrimination, 202
Direkte anvendelse, 36, 77, 118, 125, 148 f, 195
Direkte valg, 66, 96, 102
Direkte virkninger, 77, 118, 125, 148 f, 195
Direktivforslag, 195, 221
Direktorater, 88
Diskrimination, 156, 167, 186, 203, 226
Dissenser, 114
Distrikt of Columbia, 68
Divisioner, 88
Divisionschef, 88
Dominerende markedsposition, 32
Dommere, 113
Dommerskabt ret, 150, 161
Domskonventionen, 75
Domsstil, 114 f, 145
Domstol i første instans, 121
Domstole, tillidsforhold, 121 f
Domstolens beføjelser, 110
Domstolens sammensætning, 113
Domstolens Statut, 113, 126
Domstolsafdelinger, 114
Domstolskontrol, 66 f
Domstolskontrolmodeller, 67, 111
Domstolssamarbejde, 121 f
Dooge-udvalg, 22
Dumping, 45

E
ECU, 181
EF-dommerskabt ret, 78, 161, 196

EF-Domstolen, 79, 83
EF-kommisionen, 58, 83 f
EF-lovgivningsprocessen, 84
EF-statsborgere, 86, 124
EF's indtægter, 96 f
Efterkrigstids-økonomier, 39
EF-udlænding, 193 f
EF-udvalget, 218
Egne midler, 96 f
Eksekutivkomité, 40
EKSF's formål og opgaver, 63
Eksklusiv kompetence, 121
Ekspertkomiteer, 93
Eksportbeskyttelsesforanstaltninger, 26 f, 47
Eksportrestitutioner, 168, 178
Eksportrestriktioner, 48
Eksportstøtteforanstaltninger, 54, 64
Eksport-subsidiering, 26
Ekspropriation, 164
Ekstern handlebeføjelse, 147 f
Eksterne relationer, 147 f
Ekstraordinære ulovlighedsindsigelse, 132
Emballering, 44
Embedsmænd, 40, 90, 93
Emilio Colombo og Genscher, 22
Energiproduktion, 40, 80
England, 23, 58 f
Enhedsdoktrin, 79
Enhedsmarkedsbestræbelser, 20
Enhedsmarkedskarakteristika, 79, 176
Enhedsstat, 160, 236
Enhedsstatsforfatning, 160
Enumerationsprincippet, 143 f
EP's direkte valg, 102 f
EP's magtposition, 22, 91, 233
EPS-møder, EF-kommission, 94 f
Equal protection, 115
Erga omnes, 130
Erhvervsaktivitetsvalg, 164, 186
Erhvervskompetence, 193
Erstatningssøgsmålet, 119, 132 f, 166
ERTA-sag, 147 f
Etableringsfrihed, 156, 193 f, 200
Etylalkohol, 175
Euratom-traktaten, nukleare stoffer, 75 f
Euro-føderalisme, 20
Europarådets fadder, 35
Europas Forenede Stater, 22, 36, 79, 141, 236
Europas vælgere, 92 f
Europæisk identitet, 94
Europæisk union, 21, 94, 103, 233
Europæiske atomenergi Fællesskab, det, 71, 75 f
Europæiske Forsvarsfællesskab (CED), det, 57 f, 65, 70
Europæiske Fællesskaber, de, 39
Europæiske Fællesskabers Tidende, de, 74
Europæiske politiske Fællesskab (EPF), det, 20, 21, 65, 70
Europæisk politisk samarbejde, 83 f
Europæiske Råd og EPS, det, 83, 94
Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF), det, 71 f

F

Fagforeningsaktivitet, 209
Faktiske forhold, 121, 126 f
Fast ejendom,31
Faste repræsentationer, de, 63, 83 f, 92 f
Faste repræsentanters Komité, de, 67
Fejloversættelse, 162, 167
FEOGA, 181
Filminstruktører, 159
Finansiel og budgetmæssig uafhængighed, 98
Fiskale hensyn, 26
Fiskeripolitik, 151, 155, 227
Fiskeriprodukter, 50, 174
Fiskeri-sager, 151
Flertalsvedtagelser, 77, 97, 235
FN's Sikkerhedsråd, 77
Foglia-sagen, 128
Folkeafstemning, 97, 210, 232
Folkeforbundet, 21, 72
Folkeret, 127
Folkesundhed, 27
Folketinget, 214 f
Forarbejdede produkter og mineraler, 50
Forarbejderne, 19, 43, 110, 123
Forbrugerhensyn, 51, 74, 188
Forbundsmyndighedernes retsnormer, 78, 146
Forbundsstater, 78, 146
Force Majeure, 169 f

Forelæggelsespligt, 122
Forelæggelsesprocedurens succes, 127 f
Foreløbige foranstaltninger, 120
Forfatningsdokument, 108, 143
Forfatningsdomstol, 78, 161 f
Forfatningsret, 78, 142
Forfatningsretligt umodne sager, 128
Forhandlingsrunder, 19, 123
Forhistorie, 19
Forhåndsgodkendelse, 155
Formalia, opholdstagning, 209
Formandsposter, 218 f
Formelle mangler, 130
Formløshed, 216
Formål, 19, 63 f, 141 f, 148 f, 151, 210 f
Formålsfortolkning, 145 f
Forordninger, 124, 130 f
Forrang, 149, 161, 228
Forsamlingen, 79, 83 f, 92
Forsikringsvirksomhed, 54
Forskelsbehandling, 156, 167, 168, 203, 226
Forslag til afgørelse, 114
Forslagsmonopol, 84
Forsvarsfællesskabet, 20, 57, 65, 70, 94
Forsyning af markedet, 64, 173
Forsynings- og sikkerhedspolitik, 173
Fortilfælde, fortolkning ufornøden, 128
Fortolkende svar nyttige, 126, 128
Fortolkningen, 121, 195
Fortolkningsmetoder, 195
Fortolkningsprincip, 79
Fortolkningsregel, 165 f
Forudsatte kompetencer, 146
Forvaltningsakter, 142
Forvaltningskomiteer, 179
Forventninger, 165 f
Forvridende virkninger, 49
Fotoreproduktion, 27
Framework for the Conduct of World Trade, 47
Franske procedureformer, 114
Fremmedarbejdersamfund, 31, 209
Frit erhvervsaktivitetsvalg, 164, 186
Frihandelsområder, 45
Fuld prøvelsesret, 133
Fusionstraktat, 83, 90
Fysiske og juridiske personers søgsmålsadgang, 130
Fælles institutioner, 83 f, 109, 164
Fælles landbrugsordninger, 96
Fælles markeder, 72
Fælleserklæring, grundrettigheder, 164
Fællesmarkedet, 72, 76
Fællesskabets interesse, 84
Fællesskabets mål, 148
Fællesskabets rammer, 91, 148
Fællesskabsrettens vogter, 85
Fællesskabspræferencer, 179
Føderal, dømmende Myndighed, 111
Føderal statsdannelse, 126, 142
Føderal Union, 20, 79
Føderalisme, 20, 65, 70, 102, 108, 141
Føderalisternes nye initiativer, 58, 65
Første forarbejdning, 174 f
Førsteinstansdomstol, 135
Fårekødssag, 115 f

G

Gaensler-sag, 210
Galli-sag, 189
GATT, 17, 19, 28, 30, 39, 43 f, 63, 150, 180
GATT-aftalen, 43
GATT's målsætning, 44
General de Gaulle, 36
Generaladvokater, 113
Generaldirektoraterne, 87
Generalsekretær, 40, 43
Gennemførelsen af fællesskabsretten, 84 f, 86
Genscher og Colombo's planer, 22, 98
Genoprustning i Vesttyskland, 57
God-tros princippet, 154 f
Grund- og frihedsrettigheder, 111, 130, 141 f, 154, 160 f, 185
Grundlovsbestemmelser, 124, 150 f
Grundlovens § 20, 214 f
Grundlovsstridig handlemåde, 142
Grænseoverskridende, 17
Grænseoverskridende tjenesteydelser, 31, 156, 193
Grænsepassagens betydning, 200
Grønne kurs, 102, 183
Grønne pund, 102
Gyldigheden af EF-retsakter (art 177), 137

H
Haag i 1969, 94
Hallstein, Walter, 96 f
Handelsbalanceunderskud, 47, 54
Handelsinteresser, 49
Handelspolitisk adfærd, 46
Harmonisering, 193
Harmonisk økonomisk udvikling, 71
Hastebehandling, 92
Havana-konference, 43
Havets frihed, 18
Hans Just-sag, 228
Helsinki-konferencen om Sikkerhed og Samarbejde i Europa, 95
Henri Brugmans, 22
Hensigtsmæssighedsovervejelser, 224
Hindring af eksportvirksomhed, 26
Hjemmel, 79, 144, 148 f, 186
Hjemvisning, 128
Hjælpeorganer, 40
Husdyrprodukter, 174
Højere retsregel, 134
Højesteret, 99, 112, 115, 146, 227
Høj Myndighed, 21, 66
Højteknologiske industrier, 54
Høring, 83, 110, 167 f, 217
Høringsudtalelser, 91, 103

I
Ibrugtagningsbetingelse, 147
Idealisme, 20
Ikke-brug, 118
Ikke-diskrimination, 44, 156 f
Ikke-diskriminationsprincip, 156 f
Ikke-overførte beføjelser, 146 f
Ikke-tarifære handelshindringer, 44, 202
Imperfekt retsregel, 155
Imperiets bestandighed, 58
Implied powers, 145 f
Importafgifter, 129, 177 f
Importlicenser, 48
Importmoms, 31
Importrestriktioner, 64, 220
Indikativpris, 177 f
Indirekte fortrinsstilling, 44
Indstillinger til Rådet, 40
Industri- og energipolitiske tiltag, 74
Industrilandene, 26
Industriproduktion, 38
Industrivarer, 26
Inflationsbekæmpelse, 189
Informationskampagne, 123 f
Initiativmonopol, 84, 123
Initiativret, 84, 123
Injury, 53
Inkompetence, 130
Institutionel balance, 110, 234
Institutioner, 79, 105
Institutionernes søgsmålsadgang, 129 f
Instruktioner, 86, 90
Integrationsinstrumenter, 148
Integrationsproces, 145 f, 151, 211, 235
Intern ret, 127
Interesseorganisationer, 221
Interesserede borger, 122
Interguvernemental-elementet, 95
International handel, 28
Internationale tomstof, 77
Internationale Energiagentur, 41
Internationale Handelsgesellschaft-sag, 163, 167
Internationale organisationer, 18
Internationale organisationers retsforhold, 77
Interne afgifter, 30
Interne beskatningssystemer, 30, 117, 226
Interpellationsretten, 103
Interventionspris, 177 f
Interview-undersøgelse, 217 f
Invitation til englænderne, 23, 58
Irish Creamery-sag, 190
Isoglukose-forordning, 186
Isoglukose-sager, 186 f
ITO, 43

J
Jean Monnet, 22, 65, 72
Joint-actions, 44
Jordbrugsprodukter, 174 f
Judicial activism, 110, 150
Judicial review, 69, 111
Judiciel afgørelse, 78
Judiciel kontrol, 66 f, 108 f, 124
Judiciel kontrol med EP, 105
Juridisk embedseksamen, 202
Juridiske domstole, 142

Juridiske specialudvalg, 228
Just return, 20, 100
Juste retour, 20, 100

K
Kabinetterne, 89
Kansler Adenauer, 23
Kapitalbevægelser, 25, 31, 41, 156, 185, 193
Karakter af forordning, 124, 130 f
»Kennedy«-runde, 46
Klageadgang, 66
Klarhedskriterium, 125
Klaverer og kaviar, 220
Knoors-sag, 196
Kodex om statsstøtte og eksport, 41
Kollegium, kommissionen, 86
Kollektive kommissionsansvar, 86, 89
Kommerciel forsamlingsfrihed, 160
Kommerciel ytringsfrihed, 160
Kommissionen, 83 f
Kommissionen, ansvar, 86, 89
Kommissionen, forslag, ændring, 84
Kommissionen mod Belgien, 222
Kommissionen, opgaver, 84 f
Kommissionen, organisation, 86 f
Kommissionen, præsident, 86
Kommissionen, skønsbeføjelse, 84 f
Kommissionen, søgsmålsbeføjelse, 116 f
Kommissionen, søgsmålsinteresse, 119
Kommissionen, uafhængighed, 89, 96, 117
Kommissionen, udøvende organ, 85
Kommissionsregi, 217
Kommunitær autonomi, 101
Kommunitær definition, 207
Kommunitære retsinstanser, 121, 128
Kommunitært hierarki af domstole, 126
Kommissærers ressort-områder, 86 f
Komparativ note, 78, 113, 141
Kompetencefordeling, attributiv, 143, 146 f
Kompetenceoverskridelse, 217
Komponister, 159
Konfliktløsning, 18, 47, 149 f
Konføderalisme, 141
Konføderal ret, 18
Kongressen, USA, 108
Konkurrenceforvridende virkninger, 26, 156
Konkurrenceret, 32, 85, 167, 186
Konstatere ikke-overholdelse, 119
Konstitutionalisme, 23, 141 f
Konsultation, 44, 47
Konvertibilitet, 41
Korn-ordningen, 177 f
Krigsperspektiv, 20
Kultursamarbejde, 56, 74, 214
Kunstmalere, 159
Kvalificeret krænkelse, 134
Kvantitative eksportrestriktioner, 44, 116, 185
Kvantitative indførelsesrestriktioner, 116, 185
Kvantitative importrestriktioner, 39, 44, 116, 150
Kvantitative restriktioner, 27 f
Kvota-ordninger, 49
Kønsdiskrimination, 152, 157

L
Laissez-faire kapitalisme, 112
Landbrugs- og fiskeriministrene, 91
Landbrugshandelsproblemer, 46
Landbrugsordningerne, 102, 163, 186
Landbrugspolitik, fælles, 83, 227, 233
Landbrugspolitik, 40, 72, 83, 133, 173 f
Landbrugsretsakter, 186
Landbrugsprodukter, sikkerhedsstillelse, 168
Landbrugsvarer, 26, 50, 52
Laveste fællesnævner, 163
Ledsagende begrundelse, 210
Legalitetskontrol med administrative bestemmelser, 143
Legalitetskontrol med loves forfatningsmæssighed, 143
Legalitetsprincippet, 66, 84, 141 f, 186
Legislative fact, 115
Legitimitet, 112
Levestandard, 63, 71, 75
Levin-sag, 199
Liberalisering, 38
Liberaliseringskoder, 41
Ligelønsdirektiv, 125
Ligeløn-princip, 118, 151, 225
Lille medlemsland, 113

Lille traktatændringsprocedure, EØF, EKSF, 145 f
Liselotte Hauer, 164
Livskvaliteter, 75
LOME III-aftale, 180
London-rapport, 95
Lovens interesse, 84
Lovgivningsmæssigt vacuum, 195
Lovmæssig forvaltning, 143
Lovtraktat, 69, 76
Luxembourg-forlig, 95 f, 232 f

M

Magtfordelingslæren, 143
Magtfordrejning, 130
Maizena mod Rådet-sag, 186, 188
Maksimumsprislove, 188 f
Malmene, 75
Mandat, 217 f
Maratonforhandlinger, 162
Margarine, 29
Markedsføring, 44
Markedskræfter, 173
Markedsordninger, 173 f
Markedsprisen, 178
Markedsudvalget, 216
Markedsøkonomi, 25, 173
Marshall-hjælpeprogrammet, 37
Marshall, John, 146
Material injury, 50
Materielle erstatningsbetingelser, 134
McCullock v Maryland, 146
Medansvarsafgifter, 181
Medlemsstaternes erstatningsansvar, 119
Medlemsstaternes regeringer, 90
Medlemsstaternes søgsmålsadgang, 130 f
Menneskers sundhed, 51, 194
Menneskeretskommission, Den europæiske, 35, 77
Messina-Konferencen, 71
Mestbegunstigelsesklausulen, 43, 47
Microchips, 54
Militær stab, 57
Militært samarbejde, 57
Miljøpolitik, 40, 51
Mindretalsregeringer, 219
Minimumsprislove, 188 f
Ministeransvarlighed, 220
Ministerråd, 35, 38, 40, 43, 51, 90 f
Mindsteløn, 198
Mistillidsvotum, 58, 66, 87, 103
Moms, 31, 101
Monetære udligningsbeløb, 102, 181 f
Monnet, Jean, 22, 65, 67, 72
Montesquieu, 143
Motion to desagree, 58
Multilaterale aftaler, 46
Mål, 31

N

National beskyttelse, 161
National interesse, 92, 201
National ret, 146
Nationale administrationer, 93, 133
Nationale beskatningslove, 190
Nationale budgetbehov, 101
Nationale dommers ansvar, 122
Nationale domstols initiativ, 122 f, 134
Nationale parlamenter, 100, 103
Nationalt forum, 119, 134
Nationalitetsdiskrimination, 74, 157 f, 196 f
Nationalitet-test, 74, 157, 196 f
NATO-regi, 56
Naturgummiaftale, 147
Naturlige miljø, 40, 51
Naturlige ressourcer, 64
Neo-funktionalistiske teori-dannelser, 72
Neutral institution, 85
9. maj-erklæringen, 23
Nobel's fredspris, 21
Nold II-sag, 163 f, 167, 186
Nordisk Råd, 77
Nordisk økonomisk Samarbejde, 17
Notifikation, 30, 47
Nye medlemslande, 58, 97
Nyfødt industri, 26, 53
Ny traktat, 235
Næringslovgivninger, 160, 193

O

Obiter dictum, 117
Objektiv situation, forordning, 124, 130
Obligatorisk høring, 91
OECD, 37, 56
OECD's generalsekretær, 77

OEEC, 37
Offentlig administration, 201
Offentlig anklager, 200
Offentlig kontrol, 204 f
Offentlig mening, 97 f
Offentlig myndighed, 200 f
Offentlig opinion, 99
Offentlig orden, 204 f
Offentlig sikkerhed, 204 f
Offentlig sundhed, 204 f
Offentligretligt erstatningsansvar, 132
Oksekødsordningen, 53, 178
Olieafgifts-sag, 117
Oliver Holmes, 108
Omladnings- og transportomkostninger, 180
Omsætningsafgifterne, 27
Onsdags-møder, 89
Oplagring, 178
Optagelsesforhandlingerne, 94
Optaget-plads konstruktion, 189
Ordvalg, 19
Orienteringspris, 178
Overgangsperiodens udløb, 195
Overnational ret, 18
Overnationale beføjelser, 76
Overvågning, 47

P

Pacemakere, 199
Pakke-løsning, 93
Paristraktaten, 63
Parallelimport, 150
Parlamentarisk ansvar, 58
Parlamentarisk forsamling, 35, 58, 66
Passage, fredelig, 18
Patrick-sag, 203
Peanuts, 27
Permanente Repræsentationer, 90, 218
Personalepolitik i EF-Kommissionen, 88
Personlige forhold, 208
Personmobilitet, 31, 160, 185
Pecastaing-sag, 210
Philadelphia Convention, 22, 65
Pike v Bruce Church, 160
Planerne, 202
Plan Français, le, 68
Pligter, umiddelbart anvendelige, 125
Policy-formulering, 18
Policy-making, 116
Policy-styring, 84
Politik-beslutninger, 77
Politisk tilsigtede pris, 178
Politisk union, 20, 21, 65, 70
Politisk-institutionel balance, 110, 120
Politiske institutioner, 110
Politiske målsætninger, 146
Primærprodukter, 50
Prisaftaler, 53
Prisdiskriminationer, 63
Prisgarantier, 173
Prisstoplove, 118
Privates handelshindrende adfærd, 32
Privates søgsmålsinteresse, 109
Privilegeret søgsmålsret, 130
Procedure, mundtlig, 114
Procedure, skriftlig, 114
Procesreglementet, 112, 130
Processproget, 114
Produktionsfaktorerne, 25, 31, 64
Produktions- og eksportsubsidier, 30, 49
Produktionsomkostninger, 41
Produktions- eller prisstøtte, 30
Pro-europæiske, 103
Pro-integrationisme, 151 f
Pro-kommunitær ideologi, 129
Protektionisme, 26, 29, 54
Provisoriske placering af institutioner, 80
Præamblen, 71
Præjudicielle sager, 118, 227
Præjudicielle forelæggelsesprocedure, 122, 121 f, 135
Præmisser, dommes, 114

Q

Quorum-forskrifter, 87, 114

R

Race, 157
Rammetraktat, 76, 69
Recessionen, 48
Rechtsstaatlichkeit, 144
Regelskabelse, 18
Regeringens EF-udvalg, 219
Regeringskontrakter, 48
Regioner, 25, 173

Rekonciliation, 18
Rejse og ophold, 193 f
Religion, 157
Re-nationalisering af kompetencer, 151
Repræsentativ kurs, 182
Ressortområder, 91
Restriktiv virksomhedspraksis, 64
Retlig sikkerhed, 165
Retlige natur, EF, 141
Retningsgivende pris, 177 f
Retroaktiv regeludstedelse, 120, 130, 133, 165 f
Retsakts form, 131 f
Retsbeskyttelse påkrævet, 165
Retsfølge, 155
Retsfaktum, 154
Retskarakter, 144 f
Retsnægtelse, 129
Retsplejen ved domstolen, 114
Retssammenlignende studier, 113, 130, 141
Retssikkerhedsgrundsætninger, 165
Retsskabelse, domstole, 150
Retsspørgsmål, 135, 207
Retsstatslighed, 144
Retstilstand, klar og sikker, 165, 223
Retternes komptence, 75
Rettighedsvirkninger, 124
Revaluering, 182
Reyners-sag, 200 f
Rige lande, 37
Robert Schuman, 23, 109
Romtraktaten, 71
Rouugemont, Denis de, 22
Royalty, 27
Roy Jenkins, 117
Royer-sag, 209
Rule of Law, 141, 144
Rutili-sag, 209
Rådet, 43, 57, 84
Rådets dagsorden, 93
Rådet opfordrer Kommissionen, 84
Rådets opgaver, 91 f
Rådets skøn, 187
Rådsregi, 217

S
Sagsbehandlingskapacitet, 127
Salgsprisen, 177
Samme arbejde, 225
Sanktioner, 85, 120, 154
Santillo-sag, 210
Schumann, Robert, 23, 109
Scientology,kirke, 208
Selskabsstiftelser, 194
Selvstyrende samfund, 108
Selvstændige erhvervsdrivende, 31, 199
Separationsprincippet, 108
Serviceindustrier, 54
Shipping, 54
Sidste-instans domstol, 122
Sikkerhedsstillelse, 168
Simpel stemmeflerhed, 86
Skadelidte parter, 52, 133
Skjult diskrimination, 157
Skreven forfatning, 144
Skriftlige referater, 220
Skummetmælkspulver, 178
Skummetmælkspulver-sag, 134, 167
Skønne kunster, 159
Slange-samarbejdet, 94
Smørbjerge, 181
Snapse-sag, 158
Snæver fortolkning, 156
Social målsætning, EF, 193 f
Sociale rettigheder, 159
Socio-economic fact, 115 f
Solangebeschluss, 164
Solidarisk financiering, 181
Solidaritetsprincippet, 20, 22, 154 f, 201
Sotgiu-sag, 200
Sovjetunionen, 56
Spaak II-komiteen, 22
Specialudvalg for retsspørgsmål, 228
Specialudvalgene, 216 f
Specielle fissile materialer, 76
Sperlingkasse-sager, 115
Spill-over, 22, 72
Spierenburg-rapporten, 87
Spinelli-udkast, 21, 85, 98, 120, 235
Spiritusbeskatningssager, 117, 226
Sprog, 157
Sprogligt færdighedskrav, 157
Stabilitet, 71
Stabsorgan, 90
Standards Code, 52
Statens sikkerhed, 95

Staters indkøb, 48
Statsborgere i Medlemsstat, 157, 193 f, 207 f
Stats- og regeringschefsmøder, 21, 94
Statslig regulering, 25
Statsorganer, 142
Statsstøtte, 45, 63, 173
Statssubsidier, 63, 173
Stauder mod Byen Ulm, 162, 167
Stort Medlemsland, 113
Straffesager, EF-spørgsmål, 228
Strukturpolitik, 176
Studehandel, 86
Studerende, 198
Stuttgarterklæring, 95
Styreformen demokratisk, 92
Subsidier og countervailing duties, 49
Subsumption, 121, 127
Svi generis, 141
Supranational, 76, 104
Supranational ret, 18
Suverænitet, 20, 211
Svinekødsordningen, 177 f
Symbol, 235
Særligt ministerråd, 66, 84
Særskatte-loven, 183
Søgsmålsret, 109, 130
Sø- og luftfartsforhold, 159
Søterritorium, 18

T
Tasca-sag, 189
Taxing power, 98
Tekniske handelshindringer, 29, 51, 226
Tekniske komiteer, 40
Tekstuel fortolkning, 204
Thieffry-sag, 202
Tidsfrister, 130
Tindemans, Leo, 21, 104
Tilbagesøgning, 169 f
Tilbagevirkende kraft, 120, 130, 133, 165
Tillidsforhold, 129
Tillægsbevillinger, 100
Tiltrædelse, Danmarks af EF, 210 f
Tjenestemandsansættelse, 201
Tjenesteydelser, 48, 156, 204
Tokyo-runden, 40 f
Toldafgifter, 26, 149, 185
Toldaftale, 46
Toldbarrierer, 26
Toldtariffer, 43, 149
Toldtarifkoncessionslister, 44
Toldtarifsager, 128, 149
Toldunioner, 39, 45, 72
Tomme stols politik, 97, 232
Traktatbrudssager, 120 f, 219
Traktatrevisionsbeføjelse, EØF, EKSF, 145 f, 151
Transformering, 224
Transnational, 18, 109
Transponeringsmetoder, 222
Trussel mod offentlige orden, 209
Tvangshåndhævelsesmiddel, 85, 120, 154
Typegodkendelse, 52, 222
Tærskelpris, 177 f

U
Uafhængighed, 36
Ubetingethedskriterium, 125
Ude-af-proportionsprincippet, 163 f, 166 f, 186, 208 f
Udenrigsministeriet, 218 f
Udenrigsministrene, 91
Udenrigspolitisk samarbejde, 94
Udgangsmaterialer, 76
Udlejning af arbejdskraft, 204
Udtalelser, Domstolens, 112
Udviklingsbistand, 37, 40
Udviklingscentret, 41
Udviklngslandenes interesser, 47, 51
Udøvende organ, 85
Ugyldighedsgrunde, 130 f
Ulovlig akvitet, 131 f
Ulovlig undladelse, 129
Umiddelbart anvendelige regler, 77, 124, 125 f, 148 f, 195
Umiddelbart gældende, 77, 124, 222
Umiddelbart og individuelt, 130 f
Undervisnings- og/eller kulturministrene, 74, 90, 211
Undladelsessøgsmål, 129 f
Union, europæisk, 21, 36, 94, 103, 233
Upartisk organ, 84
Uprivilegeret søgsmålsadgang, 109, 129 f
USA, 19, 22, 53, 64, 98
Uægte forordning, 130 f

V
Valutapolitik, 31
Valutaspørgsmål, landbrugsordninger, 181 f
Van Binsbergen-sag, 203
Van Duyn-sag, 208
Van Gend en Loos-sag, 123, 149 f
Van Wesemael-sag, 203
Vareafprøvningskrav, 52
Varemærker, 211
Varestrømmene, 29, 160
Vejledninger, administrative, 223
Velerhvervede rettigheder, 165 f
Verdensmarkedsprisen, 179
Verhältnissmässigkeit, 166 f
Vertrauensschutz, 166
Vesteuropæiske Union, Den, 17, 56 f
Vestre Landsret, 227
Vesttyske forfatning, 162
Vetobeskyttelse, legitimering, 232
Veto-disciplin, 234
Veto-praksis, retsregel?, 97 f
Vetoretten, historie, 22, 232
Veto-varianter, 92, 234
Vicepræsidenter, 86
Vinsøer, 181 f
Vise Mænds rapport, de tre, 91
Vital interesse, 96, 234
Voldgiftsbehandling, 68
Væbnet angreb i Europa, 56
Vælgerne, 92, 97 f
Værdiansættelse for tolddeklareringsformål, 48
Værne om lov og ret, 111

W
Waiver, 45
Walrave og Koch-sag, 199
Watson-sag, 209
Webb-sag, 204
Wendy Smith-sag, 125
WEU, 18
Winston Churchill, 35

Ø
Økonomisk-monetær union, 94
Økonomisk politik, 72, 102, 156, 183
Økonomisk-politiske karakterbøger, 41
Økonomisk-politisk skøn, 133, 187
Økonomisk-politisk tryk, 20, 73
Økonomiske og sociale Udvalg (ØSU), det, 79, 83, 91
Økonomisk virksomhed, 160, 198 f
Økonomisk vækst, 41
Øl og læskedrikke, 29
Østre landsret, 227

Å
Åbne grænsers politik, 201, 207
Åbningsskrivelser, 225

JURIDISK BIBLIOTEK
AARHUS UNIVERSITET