

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
F.G. JACOBS

fremsat den 4. maj 1994 *

1. I denne sag er Domstolen forelagt en anmodning fra Cour d'appel de Bruxelles om en præjudiciel afgørelse om, hvorvidt en national domstol i henhold til fællesskabsretten skal undlade at anvende visse bestemmelser i national ret, som afskærer den nationale domstol fra at anvende fællesskabsretten.

2. Det forelagte spørgsmål er blevet rejst under en sag mellem på den ene side et belgisk kommanditselskab, Peterbroeck, Van Campenhout & C^{ie} (»Peterbroeck«), der optræder på egne vegne og på vegne af et nederlandsk selskab, Continentale & Britse Trust BV (»CBT«), og på den anden side den belgiske stat.

3. De belgiske myndigheder pålagde for skatteåret 1975 CBT at betale skat som ikke-hjemmehørende af den indkomst, selskabet havde oppebåret som aktiv selskabsdeltager i Peterbroeck. I skattemyndighedernes afgø-

relse blev skatteprocenten fastsat til 44,9%. Den 22. juli 1976 og 24. januar 1978 indgav Peterbroeck klager over skatteansættelsen til directeur régional des contributions directes (herefter »skattedirektoratet«). Selskabet anførte, at den omhandlede indkomst skulle beskattes med den skatteprocent, der gælder for selskaber med hjemsted i Belgien, og som på det pågældende tidspunkt ikke oversteg 42%. Ved afgørelse af 23. august 1979 forkastede skattedirektoratet den væsentligste del af klagepunkterne. Peterbroeck anlagde herefter sag til prøvelse af denne afgørelse ved den nationale ret, og under behandlingen af denne sag er nærværende præjudicielle spørgsmål blevet forelagt.

4. Under behandlingen af hovedsagen anførte Peterbroeck, at skatteprocenten af to grunde bør være den samme som den, der anvendes på selskaber med hjemsted i Belgien. For det første kan selskaber med hjemsted i Nederlandene i henhold til artikel 25, stk. 1, i overenskomsten af 19. oktober 1970 mellem Belgien og Nederlandene til undgåelse af dobbeltbeskatning ikke i Belgien beskattes hårdere end belgiske selskaber, der befinder sig i samme situation. For det andet påberåbte Peterbroeck sig traktatens artikel 52, hvori princippet om etableringsfriheden er fastslået.

* Originalsprog: engelsk.

5. Peterbroeck fremførte det første anbringende i klagerne til skattedirektoratet. Den forelæggende ret forkastede dette anbringende, idet CBT, som ikke er etableret i Belgien, ikke befinder sig i samme situation som de belgiske selskaber, der betaler selskabskat, og CBT kunne derfor ikke påberåbe sig det ligebehandlingsprincip, der er fastslået i artikel 25, stk. 1, i dobbeltbeskatningsoverenskomsten.

6. Peterbroeck påberåbte sig for første gang anbringendet om traktatens artikel 52 på et forholdsvis sent tidspunkt under sagens behandling ved den forelæggende ret. De belgiske myndigheder anførte, at anbringendet ikke kunne antages til realitetsbehandling, idet det var påberåbt efter den frist, der er fastsat i den belgiske indkomstskattelov (code des impôts sur les revenus, herefter »CIR«). Det var sidstnævnte anbringende, der fik den forelæggende ret til at anmode om en præjudiciel afgørelse.

7. Jeg vil derfor først behandle de relevante bestemmelser i CIR, og derefter skal jeg behandle de problemer, som det forelagte spørgsmål rejser.

8. I henhold til CIR omfatter indsigelser mod skatteansættelser to faser: en admini-

strativ og en juridisk fase¹. Den administrative fase er reguleret i CIR's artikel 267-276². Sagen indledes med indgivelse af en klage til skattedirektoratet³. Klage må indgives senest den 30. april året efter det år, hvori skatteansættelsen er foretaget. Fristen for indgivelse af klage kan dog ikke være mindre end seks måneder regnet fra meddelelsen om skatteansættelsen⁴. Indtil skattedirektoratets afgørelse er truffet, kan skatteyderen fremsætte nye anbringender til støtte for klagen⁵. Den administrative fase afsluttes med skattedirektoratets afgørelse.

9. Den judicielle fase ved Cour d'appel er reguleret ved CIR's artikel 278-286⁶. Skatteyderen kan inden 40 dage efter meddelelsen af afgørelsen anlægge sag til prøvelse af afgørelsen ved Cour d'appel⁷. I henhold til artikel 278 kan skatteyderen for Cour d'appel fremføre nye anbringender — dvs. anbringender, der ikke er gjort gældende i klagen til skattedirektoratet, eller som dette ikke har undersøgt af egen drift — vedrørende tilside-sættelse af gældende ret eller sagsbehandlingsregler, hvis manglende overholdelse medfører, at afgørelsen er en nullitet. I henhold til artikel 279, stk. 2, skal de i artikel

1 — Ifølge den belgiske regerings indlæg »træffes skattedirektoratets afgørelse administrativt, og skattedirektoratet har ikke en juridisk funktion, men afgørelsen anses for en retskraftig retsafgørelse«. Med hensyn til situationen for den samme myndighed i Luxembourg henvises til Domstolens dom af 30.3.1993, sag C-24/92, Corbiau, Sml. I, s. 1277.

2 — Efter at der ved arrêté royal (kongelig anordning) af 10.4.1992 (*Moniteur belge* af 30.7.1992) er foretaget koordinering af bestemmelserne om indkomstbeskatning, er artikel 267-276 med virkning fra skatteåret 1992 erstattet af artikel 366-275.

3 — CIR, artikel 267.

4 — CIR, artikel 272.

5 — CIR, artikel 273.

6 — Jf. note 2 ovenfor. Artiklerne er nu erstattet af artikel 377-385.

7 — CIR, artikel 278-280.

278 omhandlede anbringender fremsættes inden for den i artikel 282 fastsatte frist. I modsat fald afvises de. Fristen fastsættes i artikel 282 til 60 dage fra det tidspunkt, hvor skattedirektoratet har indleveret den anfægtede afgørelse og sagens akter til Cour d'appel.

10. Ifølge praksis ved Belgiens Cour de cassation synes Cour d'appel ikke af egen drift at kunne undersøge anbringender, som skatteyderen ikke selv kan påberåbe sig, fordi den i artikel 282 omhandlede frist er udløbet⁸. Der er således knyttet to virkninger til fristen. Når den er udløbet, kan nye anbringender, som skatteyderen gør gældende, ikke antages til realitetsbehandling, og Cour d'appel kan ikke af egen drift undersøge sådanne anbringender.

11. CIR indeholder ikke undtagelser til bestemmelsen om, at skatteyderen skal påberåbe sig nye anbringender inden for den i artikel 282 omhandlede frist. Visse undtagelser synes imidlertid at være anerkendt i Cour de cassation's praksis. Ifølge denne praksis kan skatteyderen efter udløbet af 60-dagesfristen påberåbe sig og Cour d'appel kan af egen drift inddrage indsigelser om, at det omhandlede skattekrav er forældet, og at den foreliggende sag er afgjort endeligt ved en retskraftig afgørelse. Skatteyderne kan ligeledes påberåbe sig nye anbringender, som han på grund af force majeure ikke har kun-

net gøre gældende på et tidligere tidspunkt i sagsbehandlingen⁹.

12. Det fremgår af forelæggelsesdommen, at Peterbroeck har påberåbt sig anbringendet om traktatens artikel 52 efter udløbet af 60-dagesfristen, og at anbringendet er et nyt anbringende i CIR's artikel 278's forstand. I henhold til artikel 279, stk. 2, skal det således afvises.

13. I forelæggelsesdommen giver Cour d'appel imidlertid udtryk for tvivl om, hvorvidt fristen i CIR er forenelig med fællesskabsretten. Cour d'appel har anført, at den afvisningspåstand, skattedirektoratet har nedlagt, afskærer retten fra af egen drift at inddrage anbringendet om artikel 52. Det betyder, at Cour d'appel's adgang til at undersøge national rets forenelighed med fællesskabsretten og til at forelægge et præjudicielt spørgsmål i henhold til artikel 177 begrænses ved reglerne i CIR. Reglerne i CIR har endvidere til følge, at med hensyn til skatteyderens eller Cour d'appel's mulighed for at inddrage et anbringende vedrørende fællesskabsretten, behandles fællesskabsretten mindre gunstigt end visse nationale retsgrundsætninger, såsom forældelse af skattekrav og retskraft, hvis tilside-

8 — Cour de cassation's dom af 10.12.1990.

9 — Cour de cassation's dom af 10.4.1962; der henvises også til «Commentaire administratif» du code des impôts sur les revenus.

sættelse kan påberåbes uden hensyn til nogen frist.

14. Det af Cour d'appel forelagte spørgsmål lyder således:

»Skal fællesskabsretten fortolkes således, at en national domstol, som under behandlingen af en sag, der vedrører fællesskabsretten, finder, at de nationale domstoles adgang til at anvende fællesskabsretten, som de skal værne om, ifølge en internretlig bestemmelse er betinget af, at sagsøgeren udtrykkeligt påberåber sig fællesskabsretten inden for en kort frist — som dog ikke gælder for anbringender om, at et, ganske vist begrænset, antal nationale retsgrundsætninger er tilsidesat, bl.a. om forældelse af skattekrav og om retskraft — skal undlade at anvende den internretlige bestemmelse?«

15. Den forelæggende rets spørgsmål vedrører ikke sagens realitet. Retten ønsker således ikke oplyst, om det er foreneligt med traktatens artikel 52, at skatteprocenten for ikke-hjemmehørende selskaber er anvendt ved beskatningen af CBT's indkomst som aktiv selskabsdeltager i Peterbroeck. Det er til-

strækkeligt at bemærke, at traktatens artikel 52 har direkte virkning¹⁰, og at en medlemsstat efter Domstolens praksis ikke skattemæssigt må behandle et selskab mindre gunstigt, fordi dets hjemsted er beliggende i en anden medlemsstat¹¹. En medlemsstat må heller ikke anvende kriteriet om skattemæssigt hjemsted på dens område i forbindelse med indrømmelse af visse skattemæssige fordele til selskaber, når kriteriet navnlig er til ugunst for selskaber, som har hjemsted i en anden medlemsstat¹².

16. Det problem, den forelæggende ret rejser, vedrører imidlertid ikke dette realitetsspørgsmål, men vedrører derimod i det væsentlige spørgsmålet om, hvorvidt fællesskabsretten er til hinder for bestemmelser som dem, der findes i CIR, og hvorefter en national domstol kun kan tage hensyn til et anbringende vedrørende fællesskabsretten, hvis skatteyderen har påberåbt sig det inden for den fastsatte frist.

17. Det har længe været fastslået i Domstolens praksis, at når der ikke er udstedt fællesskabsbestemmelser, tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af rettigheder i henhold til fæl-

10 — Jf. f.eks. dom af 21.6.1974, sag 2/74, Reyners, Sml. s. 631.

11 — Dom af 28.1.1986, sag 270/83, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 273.

12 — Dom af 13.7.1993, sag C-330/91, Commerzbank, Sml. I, s. 4017.

lesskabsretten, som har direkte virkning, men disse regler skal opfylde to betingelser: De må ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt¹³ eller uforholdsmæssigt vanskeligt¹⁴ at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden. Det må derfor undersøges, om bestemmelserne i CIR opfylder disse to betingelser. Jeg skal først undersøge betingelsen om, at bestemmelserne ikke må være diskriminerende.

18. Som den belgiske regering og Kommissionen har anført, kan skatteyderne efter artikel 278 for Cour d'appel påberåbe sig visse nye anbringender inden for den i artikel 282 fastsatte frist, uanset om anbringenderne støttes på national ret eller fællesskabsret. Artikel 278 er derfor i overensstemmelse med betingelsen om, at bestemmelsen ikke må være diskriminerende.

19. Peterbroeck har imidlertid anført, at belgisk lovgivning er i strid med princippet om, at bestemmelserne ikke må være diskriminerende, fordi anbringender, der støttes på fællesskabsretten, er omfattet af fristen i hen-

hold til CIR's artikel 282, mens det ikke er tilfældet for visse anbringender, der støttes på national ret.

20. Der er ingen tvivl om, at når der i national ret findes visse undtagelser fra de procesuelle bestemmelser, der gælder for nationale søgsmål, må disse undtagelser ikke kun gælde for anbringender, der støttes på national ret, men også tilsvarende anbringender, der støttes på fællesskabsretten. Ellers ville princippet om, at bestemmelserne ikke må være diskriminerende, blive tilsidesat. Den omstændighed, at der gælder særlige regler for visse anbringender, der støttes på national ret, indebærer imidlertid ikke, at dette automatisk skal gælde for alle anbringender, der støttes på fællesskabsretten, uden hensyn til karakteren heraf. På grundlag af disse bemærkninger skal jeg nu undersøge de særlige undtagelser fra bestemmelsen om, at nye anbringender ikke må fremsættes efter udløbet af 60-dagesfristen.

21. Det er uden betydning, at disse undtagelser ikke fremgår af selve CIR, men kan udledes af Cour de cassation's praksis. De krav, fællesskabsretten stiller til de procesuelle regler for sagsanlæg ved de nationale domstole til sikring af beskyttelsen af rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden, skal overholdes af medlemsstatens retsorden set under ét. Det gør ingen forskel, om en tilsidesættelse af disse krav beror på bestemmelser, der er fastsat ved lov eller administrativt, eller på retsafgørelser.

13 — Jf. f.eks. dom af 16.12.1976, sag 33/76, Rewe, Sml. s. 1989, præmis 5, af 9.11.1983, sag 199/82, San Giorgio, Sml. s. 3595, præmis 12, og af 25.7.1991, sag C-208/90, Emmott, Sml. I, s. 4269, præmis 16. Jf. ligeledes dom af 1.4.1993, forenede sager C-31/91 — C-44/91, Lageder m.fl., Sml. I, s. 1761, præmis 27, 28 og 29.

14 — Jf. den i note 13 nævnte dom i San Giorgio-sagen, præmis 14, og dom af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl., Sml. I, s. 5357, præmis 43.

22. I forelæggelsesdommen henviser den forelæggende ret til to af de undtagelser, der er fastslået i Cour de cassation's praksis, nemlig et anbringende om, at det spørgsmål, der foreligger til pådømmelse, allerede er afgjort ved en retskraftig afgørelse, og et anbringende om, at det omhandlede skattekrav er forældet. Den tredje undtagelse, som synes at være anerkendt i Cour de cassation's praksis, nemlig at skatteyderen også efter udløbet af 60-dagesfristen kan påberåbe sig anbringender, som han på grund af force majeure ikke har kunnet gøre gældende på et tidligere tidspunkt i sagsbehandlingen, er ikke omtalt i forelæggelsesdommen. For fuldstændighedens skyld skal jeg imidlertid behandle det.

23. Det forhold, at der gælder en undtagelse fra den i CIR omhandlede frist med hensyn til retskraft, indebærer ikke, at der også skal gælde en undtagelse fra fristen med hensyn til krav, som støttes på fællesskabsbestemmelser, der har direkte virkning. Som den belgiske regering har understreget, kan et anbringende om retskraft ikke sammenlignes med sådanne krav. Det er en almindelig retsgrundsætning, som er anerkendt i alle medlemsstater, at tvister, som er afgjort af en domstol i sidste instans, er endeligt afgjort og ikke kan være genstand for en ny retslig prøvelse. Retskraften er den bindende virkning, en dom som et minimum må have. Der er tale om en begrænsning af domstolenes kompetence, som parterne må kunne støtte ret på, og som domstolene af egen drift må være

i stand til at tage hensyn til på et hvilket som helst stadi i sagsbehandlingen.

24. Dette er bekræftet i fællesskabsretten. Domstolen har fastslået, at »retskraften er til hinder for, at rettigheder, som er fastslået i en dom fra Domstolen, på ny kan anfægtes«¹⁵, og der er ingen tvivl om, at denne Domstol af egen drift kan tage hensyn til, at der foreligger en retskraftig afgørelse, på et hvilket som helst stadi i sagsbehandlingen¹⁶.

25. De samme overvejelser gælder med hensyn til anbringendet om, at det omhandlede skattekrav er forældet. Dette anbringende er af præjudiciel karakter og er forskelligt fra de anbringender, som med hensyn til sagens realitet kan påberåbes vedrørende den pålagte skats lovlighed, herunder anbringendet om, at den omhandlede skat er i strid med fællesskabsretten, og anbringendet kan behandles på en særlig måde i de processuelle regler i national ret. Princippet om, at reglerne ikke må være diskriminerende, er iagttaget, såfremt anbringendet om forældelse af skattekrav kan påberåbes efter udløbet af 60-dagesfristen, uanset om forældelsen beror på en internretlig regel eller en fællesskabsbestemmelse.

15 — Dom af 9.6.1964, forenede sager 79/63 og 82/63, Reynier og Erba mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 489, org. ref.: Rec. s. 511, på s. 527.

16 — Jf. dom af 9.12.1965, forenede sager 29/63, 31/63, 36/63, 39/63-47/63, 50/63 og 51/63, Usines de la Providence m.fl. mod Den Høje Myndighed, Sml. 1965-1968, s. 135, org. ref.: Rec. p. 1123, særlig generaladvokat Roemer's forslag til afgørelse, s. 1174.

26. Undtagelsen vedrørende force majeure er forskellig fra de ovennævnte undtagelser. I kraft heraf kan der påberåbes anbringender, som skatteyderen uden hensyn til deres karakter ikke kunne gøre gældende inden for den omhandlede frist, fordi der forelå omstændigheder, som han ikke havde indflydelse på. Det er klart, at for at denne undtagelse kan anses for forenelig med kravet om, at bestemmelserne ikke må være diskriminerende, må den gælde ikke kun for anbringender, der støttes på national ret, men også for anbringender, der støttes på fællesskabsretten.

27. I dette tilfælde er der ikke noget, der tyder på, at Peterbroeck's anbringende ville være omfattet af en af de undtagelser, der anerkendes i belgisk ret, selv om undtagelserne blev anvendt uden forskelsbehandling. Af de nævnte grunde kan Peterbroeck's anbringende efter min opfattelse heller ikke sammenlignes med nogle af de undtagelser, som er anerkendt i belgisk ret. Undtagelserne er i øvrigt i sig selv fornuftige og normale. Anbringendet om forskelsbehandling må derfor forkastes.

28. Jeg skal herefter behandle betingelsen om, at de processuelle regler i national ret ikke må gøre beskyttelsen af rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden, umulig eller uforholdsmæssig vanskelig. Betingelsen er forskellig fra og skal være opfyldt samtidig med betingelsen om, at bestemmelserne ikke må være diskriminerende. Det fremgår klart af Domstolens dom

i San Giorgio-sagen¹⁷ og er bekræftet i Deville-¹⁸ og Emmott-dommene¹⁹.

29. Domstolen har fastslået, at muligheden for at udnytte de rettigheder, der følger af Fællesskabets retsorden, ikke begrænses på urimelig måde ved fastsættelse af rimelige frister for indgivelse af søgsmål. Fastsættelse af sådanne frister for søgsmål af fiskal karakter er nemlig udtryk for et grundlæggende retsikkerhedsprincip, som på én gang beskytter den afgiftspligtige og den pågældende myndighed²⁰.

30. I dette tilfælde underbygges rimeligheden af 60-dagesfristen i CIR af, at der findes en tilsvarende bestemmelse i fællesskabsretten, nemlig traktatens artikel 173, hvorefter der gælder en tomånedersfrist for anlæggelse af annullationssøgsmål til prøvelse af fællesskabsretsakter ved Domstolen og Retten i Første Instans.

31. Det bemærkes i denne forbindelse også, at sagsøgeren under en sådan sag som udgangspunkt er afskåret fra senere at gøre

17 — San Giorgio-dommen, a.st., note 13, præmis 17.

18 — Dom af 29.6.1988, sag 240/87, Deville, Sml. s. 3513. Jf. også dom af 2.2.1988, sag 309/85, Barra, Sml. s. 355.

19 — Emmott-dommen, a.st., note 13.

20 — Jf. Rewe-dommen, note 13, præmis 5, og Emmott-dommen, note 13, præmis 17.

nye anbringender gældende. Efter artikel 42 i Domstolens procesreglement må nye anbringender ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne. Undtagelsesvis kan visse anbringender som nævnt ovenfor (punkt 24) dog gøres gældende på et hvilket som helst tidspunkt under sagens behandling.

32. I forbindelse med vurderingen af rimeligheden af den i den belgiske sag omhandlede frist må der ligeledes tages hensyn til, at 60-dagesfristen ikke begynder at løbe, når skatteyderen anlægger sag ved Cour d'appel til prøvelse af skattedirektoratets afgørelse, men først fra det tidspunkt, hvor skattedirektoratet har indleveret en bekræftet kopi af den anfægtede afgørelse og sagens dokumenter til Cour d'appel. Skatteyderen har således yderligere tid til at forberede stævningen.

33. Den belgiske regering har gjort gældende, at der også skal tages hensyn til sagens administrative fase. Som det er fremgået, har skatteyderen en lang periode til at indgive en klage over en foretaget skatteansættelse, og indtil skattedirektoratet har truffet afgørelse, kan han fremføre nye anbringender til støtte for klagen. Jeg minder om, at Peterbroeck i dette tilfælde indgav klage til direktoratet den 22. juli 1976, og direktoratet traf afgørelse den 27. august 1979.

34. Jeg er enig i, at det i visse tilfælde kan være på sin plads ved vurderingen af rimeligheden af en frist at tage hensyn til sagens administrative fase. Det er efter min opfattelse ikke nødvendigt at gøre dette i det foreliggende tilfælde, idet jeg finder, at fristen i henhold til CIR under alle omstændigheder ikke er urimelig kort og ikke afskærer en skatteyder fra at gøre sine rettigheder i henhold til fællesskabsretten gældende.

35. I forelæggelsesdommen har den forelæggende ret også rejst spørgsmålet om, hvorvidt det er foreneligt med fællesskabsretten, at når den i CIR fastlagte frist er udløbet, er Cour d'appel i henhold til nationale bestemmelser afskåret fra af egen drift at behandle fællesskabsretlige spørgsmål. Den har anført, at anvendelsen af sådanne processuelle bestemmelser ikke blot begrænser de nationale domstoles mulighed for at undersøge, om nationale lovbestemmelser er forenelige med fællesskabsretten, men også deres mulighed for i henhold til traktatens artikel 177 at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse. Cour d'appel har rejst spørgsmålet om, hvorvidt begrænsningen i dens mulighed for af egen drift at undersøge, om den omhandlede skat er forenelig med traktatens artikel 52, er i strid med fællesskabsretten. Cour d'appel har henvist til Domstolens domme i *Simmenthal*²¹ og *Factortame*-sagerne²² og har spurgt, om en national domstol, som skal sikre den fulde virkning af artikel 52, af denne grund er forpligtet til at se bort fra bestemmelserne i CIR, der vil kunne hindre den effektive beskyttelse af de rettigheder, der følger af den nævnte artikel.

21 — Dom af 9.3.1978, sag 106/77, *Simmenthal*, Sml. s. 629.

22 — Dom af 19.6.1990, sag C-213/89, *Factortame m.fl.*, Sml. I, s. 2433.

36. Det forekommer mig imidlertid, at spørgsmålet om, hvorvidt den forelæggende ret kan være afskåret fra af egen drift at rejse spørgsmål om fællesskabsretten, ikke kan adskilles fra det spørgsmål, jeg allerede har behandlet. Det ene spørgsmål kan således være et korrelat til det andet. Som den belgiske regering har anført, er en domstols kompetence normalt afgrænset af de påstande og anbringender, der gøres gældende. Når en domstol ikke af egen drift kan inddrage nye anbringender, kan det derfor være modstykket til, at sagsøgeren er afskåret fra at rejse nye anbringender. Hvis den nationale domstol havde ret eller endog pligt til af egen drift at inddrage nye anbringender på et hvilket som helst tidspunkt, ville det kunne have den virkning, at den kunne gøre det efter anmodning fra en af parterne, som derfor ville være i stand til at henlede domstolens opmærksom herpå uden hensyn til tidsfrister. Som det vil fremgå, mener jeg imidlertid ikke, at en national domstol har ret til af egen drift at inddrage et spørgsmål om fællesskabsretten uden hensyntagen til frister, der er fastlagt i national ret.

37. Det er naturligvis rigtigt, at det i national ret anerkendes, at selv om der gælder frister, kan domstolene på et hvilket som helst tidspunkt rejse visse spørgsmål af egen drift. Der er ovenfor redegjort for situationen i belgisk ret. I den franske regerings indlæg er der redegjort for retsstillingen i fransk ret. Det fremgår heraf, at domstolene efter fransk ret altid af egen drift kan undersøge spørgsmål om, hvorvidt ufravigelige procesforudsætninger er opfyldt («moyens d'ordre public»), men hvad der er en ufravigelig procesforudsætning, afhænger af den pågældende sags karakter. I borgerlige sager må domstolene af

egen drift undersøge visse spørgsmål vedrørende antagelsen til realitetsbehandling, f.eks. om en frist for anlæggelse af sagen er overskredet. I fransk offentlig ret anses — på samme måde som anbringender vedrørende domstolens kompetence og sagens antagelse til realitetsbehandling — visse realitetsspørgsmål, f.eks. spørgsmål om, hvorvidt forvaltningsmyndigheden savnede kompetence, og hvorvidt den anfægtede retsakt er udstedt med hjemmel i retsnormer, som var i kraft på det relevante tidspunkt, for ufravigelige procesforudsætninger.

38. I fællesskabsretten er situationen ikke anderledes. Afgørende for, hvilke anbringender Domstolen af egen drift kan inddrage, afhænger af sagens karakter. Under sager, hvor Domstolen eller Retten i Første Instans prøver lovligheden af foranstaltninger truffet af Fællesskabet, f.eks. i medfør af traktatens artikel 173 eller 179, afgør parterne, hvilke anbringender der skal inddrages, og de afgrænser selv sagen, men Domstolen undersøger af egen drift, om f.eks. søgsmålsfristerne er overholdt²³. Når det drejer sig om erstatningssøgsmål, der anlægges mod Fællesskabet i henhold til traktatens artikel 215, undersøger Domstolen ikke af egen drift, om kravet er forældet i henhold til artikel 43 i protokollen vedrørende EF-statutten for Domstolen, hvis det ikke er gjort gældende af sagsøgte — der er i øvrigt en vis støtte for dette synspunkt i sager om ansvar uden for

23 — Jf. f.eks. dom af 8.5.1973, sag 33/72, Gunnella mod Kommissionen, Sml. s. 475.

kontrakt, såfremt man påberåber sig »de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer«, jf. her ved traktatens artikel 215, stk. 2²⁴. Derimod foreligger der under behandlingen af en præjudiciel sag ikke for Domstolen en tvist²⁵, og den kan i visse tilfælde inddrage spørgsmål, som ligger ud over de indlæg, der er indgivet til Domstolen, med henblik på i videst muligt omfang at vejlede den forelæggende ret med hensyn til de fællesskabsretlige spørgsmål, som har betydning for denne rets afgørelse.

39. Tilsvarende kan en domstols mulighed for eller pligt til af egen drift at inddrage anbringender, som ikke er gjort gældende af parterne, afhænge af, hvor langt man er kommet i sagsbehandlingen. Der kan være tale om forskellige overvejelser afhængigt af, f.eks. om domstolen som i det foreliggende tilfælde skal prøve lovligheden af en forvaltningsakt, om der er tale om en appel til prøvelse af en dom afsagt af en førsteinstansdomstol, eller om en appel er begrænset til retsspørgsmål. Når henses til de forskellige situationer, der kan foreligge, vil det efter min opfattelse være uhensigtsmæssig og i praksis skabe vanskeligheder, såfremt det blev fastslået, at nationale domstole i alle tilfælde og på et hvilket som helst stadi i sagsbehandlingen skal kunne rejse spørgsmål om fællesskabsretten. Det ville også kunne resul-

tere i unødigt indblanding i den autonomi, medlemsstaterne har ved fastlæggelsen af deres processuelle bestemmelser.

40. Domstolens praksis på dette område skaber en balance mellem på den ene side nødvendigheden af at respektere denne autonomi og på den anden side nødvendigheden af at sikre en effektiv beskyttelse af de rettigheder, der følger af Fællesskabets retsorden. Dette gælder både med hensyn til den praksis vedrørende frister, som er omtalt ovenfor, og med hensyn til dommene i Simmenthal- og Factortame-sagerne, der er nævnt i forelæggelsesdommen og påberåbt af Peterbroeck, og som viser Domstolens ønske om at sikre en effektiv beskyttelse af de rettigheder, der følger af Fællesskabets retsorden.

41. I Simmenthal-dommen rejste Pretura di Susa spørgsmålet om, hvorvidt en national domstol selv skulle se bort fra national lovgivning, som Domstolen havde anset for uforenelig med fællesskabsretten, uden at afvente, at loven blev ophævet af den italienske lovgivende myndighed eller blev anset for forfatningsstridig af den italienske forfatningsdomstol. Hertil svarede Domstolen, at »enhver national ret inden for sin kompetence har pligt til at anvende fællesskabsretten fuldt ud og til at beskytte de rettigheder, som fællesskabsretten tillægger private, idet den skal undlade at anvende enhver modstridende bestemmelse i national lov, hvad enten denne er vedtaget før eller efter fællesskabs-

24 — Dom af 30.5.1989, sag 20/88, Roquette Frères mod Kommissionen, Sml. s. 1553; jf. punkt 13 i generaladvokat M. Darmon's forslag til afgørelse.

25 — Jf. kendelse af 3.6.1964, sag 6/64, Costa, Rec. s. 1195.

reglen«²⁶. Domstolen fastslog derfor, at »den nationale dommer, der inden for sin kompetence har til opgave at anvende fællesskabsrettens bestemmelser, har pligt til at sikre disse reglers fulde virkning, idet han i påkommende tilfælde af egen drift skal undlade at anvende en modstridende — selv nyere — bestemmelse i den nationale lovgivning, uden at han behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne bestemmelse ad lovgivningsvejen eller ved ethvert andet forfatningsmæssigt middel«.

42. I sagen *Factortame* m.fl. forelagde House of Lords et præjudicielt spørgsmål om, hvorvidt de nationale domstole skal træffe foreløbige forholdsregler, således at anvendelsen af en national lov udsættes med henblik på at sikre rettigheder, som hævdes at bestå i henhold til fællesskabsretten, indtil Domstolen har truffet præjudiciel afgørelse om et forelagt spørgsmål, når foreløbige forholdsregler af denne type ikke findes i national ret. Domstolen henviste til, at det i medfør af det i traktatens artikel 5 angivne princip om samarbejde er medlemsstaternes domstole, der skal sikre borgerne den retsbeskyttelse, som følger af fællesskabsrettens direkte virkning²⁷. Med henvisning til dommen i *Simmenthal*-sagen udtalte Domstolen²⁸, at:

»... enhver bestemmelse i en national retsorden eller enhver lovgivningsmæssig, administrativ eller retslig praksis, som har til følge,

at fællesskabsrettens virkning begrænses ved, at den dommer, der er kompetent til at anvende fællesskabsretten, frakendes mulighed for, når han anvender denne, at foretage, hvad der kræves for at udelukke nationale lovgivningsbestemmelser, der måtte udgøre en hindring — selv om den kun var midlertidig — for fællesskabsrettens fulde virkning, derfor er uforenelig med de krav, der følger af selve fællesskabsrettens natur ...

... fællesskabsrettens fulde virkning ville blive begrænset lige så meget, hvis en national retsregel kunne forhindre en ret, der har fået forelagt en tvist, som skal afgøres efter fællesskabsretten, i at træffe foreløbige forholdsregler med henblik på at sikre den fulde virkning af den retsafgørelse, der skal træffes om eksistensen af de rettigheder, der gøres krav på efter fællesskabsretten. Heraf følger, at en retsinstans, som under disse omstændigheder ville have truffet foreløbige forholdsregler, hvis den ikke var kommet i konflikt med en national retsregel, er forpligtet til at tilsidesætte denne regel.«

43. Dommene i *Simmenthal*- og *Factortame*-sagerne var nødvendige for at sikre, at den domstol, der behandlede sagerne, ikke var afskåret fra at give de rettigheder, der følger af Fællesskabets retsorden, og som var påberåbt i sagerne for de nationale domstole, den tilsigtede virkning. Dommene viser den — betydelige — indflydelse, fællesskabsretten kan have for sager ved de nationale domstole. Det må imidlertid fremhæves, at virkningen af fællesskabsretten i begge domme var at udelukke anvendelsen af en national regel, som ville have gjort det helt umuligt

26 — Dommens præmis 21.

27 — Præmis 19.

28 — Præmis 20 og 21.

for de pågældende domstole at sikre den judicielle beskyttelse af de rettigheder, der følger af Fællesskabets retsorden. Det følger derfor af dommene, at det altid skal være muligt for en borger at anlægge sag ved en national domstol med henblik på at opnå en beskyttelse af de rettigheder, der følger af Fællesskabets retsorden. Det følger ikke af dommene, at det under alle omstændigheder i henhold til fællesskabsretten skal være muligt for den nationale domstol af egen drift at inddrage anbringender, som parterne har undladt at gøre gældende.

44. Dette synspunkt finder efter min opfattelse heller ingen støtte i traktatens artikel 177. Det fremgår af Domstolens praksis vedrørende denne bestemmelse, at når et spørgsmål om fællesskabsretten er rejst ved en national domstol, kan en internretlig bestemmelse ikke hindre den nationale domstol i at forelægge spørgsmål for Domstolen²⁹. Efter min opfattelse regulerer artikel 177 ikke det forudliggende spørgsmål om, under hvilke omstændigheder en national domstol selv af egen drift kan rejse et fællesskabsretligt spørgsmål. Ganske vist fastslog Domstolen i Rheinmühlen-dommen, at artikel 177 giver de nationale domstole adgang og i påkommende tilfælde pligt til at foretage en præjudiciel forelæggelse, »når dommeren enten af egen drift eller efter anmodning fra parterne konstaterer, at realiteten i sagen rummer et af de i stykke 1 nævnte spørgsmål«³⁰. Jeg mener imidlertid ikke, at Domstolen herved ville fastslå, at det altid skal

være muligt for en national domstol af egen drift at rejse et fællesskabsretligt spørgsmål. Set i sammenhæng vedrørte Domstolens udtalelse i Rheinmühlen-sagen omfanget af den nationale domstols adgang til at forelægge Domstolen et spørgsmål om fællesskabsret, som allerede var rejst, selv om denne adgang efter nationale bestemmelser måtte anses for begrænset. Endvidere fremgår det af formuleringen i Rheinmühlen-dommen, at ordlyden af artikel 177, hvor der både i stk. 2 og 3 tales om tilfælde, hvor et spørgsmål om fællesskabsretten »rejses« ved en national domstol, ikke begrænser artikel 177's rækkevidde til tilfælde, hvor spørgsmålet rejses af en part. Efter retspraksis finder artikel 177 også anvendelse, når en national domstol »af egen drift ... konstaterer«, at der kan foreligge et spørgsmål om fællesskabsretten³¹. Det fremgår imidlertid ikke af retspraksis, at en national domstol i henhold til artikel 177 under alle omstændigheder og på et hvilket som helst tidspunkt under sagens behandling må kunne rejse et spørgsmål om fællesskabsretten af egen drift.

45. Dette synspunkt bekræftes af dommen i Verholen-sagen³², hvor Domstolen henviste til ovennævnte citat fra Rheinmühlen-dommen vedrørende artikel 177's rækkevidde og fastslog, at fællesskabsretten ikke er til hinder for, at en national domstol af egen drift tager stilling til, om nationale bestemmelser er forenelige med et direktiv, selv om

29 — Dom af 16.1.1974, sag 166/73, Rheinmühlen-Düsseldorf, Sml. s. 33, præmis 3 og 4; jf. ligeledes dom af 12.2.1974, sag 146/73, Rheinmühlen-Düsseldorf, Sml. s. 139, af 11.7.1991, forenede sager C-87/90, C-88/90 og C-89/90, Verholen m.fl., Sml. I, s. 3757, præmis 15, og af 27.6.1991, sag C-348/89, Mecanarte, Sml. I, s. 3277, præmis 44 og 48.

30 — Dom af 16.1.1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, a.st., note 29, præmis 9.

31 — Jf. også dom af 16.6.1981, sag 126/80, Salonia, Sml. s. 1563, præmis 7.

32 — A.st., note 29.

borgeren ikke har påberåbt sig dette direktiv for domstolen. Domstolen fulgte ikke den opfattelse, generaladvokat Darmon gav udtryk for i sit forslag til afgørelse, og hvorefter den nationale domstol har *pligt* til af egen drift at inddrage en fællesskabsregel ³³.

et fællesskabsretligt spørgsmål, som ikke er rejst af en af parterne i overensstemmelse med de processuelle bestemmelser i national ret, såfremt de betingelser, der er fastslået i Domstolens praksis er opfyldt, nemlig at spørgsmål, der støttes på fællesskabsretten, ikke på nogen måde må behandles mindre gunstigt end spørgsmål, der støttes på national ret, og at de nationale regler ikke i praksis må gøre beskyttelsen af de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden, uforholdsmæssig vanskelig.

46. Jeg mener derfor, at national ret kan afskære en national domstol fra at undersøge

Forslag til afgørelse

47. Jeg foreslår herefter, at det forelagte spørgsmål besvares således:

»Fællesskabsretten er ikke til hinder for en national bestemmelse, som afskærer en national domstol fra at tage stilling til et anbringende, der støttes på fællesskabsretten, og som ikke er gjort gældende af en af sagens parter inden for en bestemt frist, forudsat at bestemmelsen uden forskel finder anvendelse på tilsvarende anbringender, der støttes på national ret, og at den ikke gør beskyttelsen af de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden, uforholdsmæssig vanskelig.«

33 — Punkt 19 i forslaget til afgørelse.