

DOMSTOLENS DOM
AF 16 JANUAR 1974¹

Rheinmühlen-Düsseldorf
mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel
(anmodning om præjudiciel afgørelse
indgivet af Bundesfinanzhof)

»Retsvirkninger af domme afsagt af øverste retsinstans«

Sag 166/73

Sammendrag

Præjudicielle spørgsmål — forelæggelse for Domstolen — de nationale retters kompetence — rækkevidde
(EØF-traktatens artikel 177)

Den nationale dommers adgang til af egen drift eller efter anmodning fra parterne at forelægge Domstolen spørgsmål, der vedrører fortolkningen eller gyldigheden af fællesskabsretlige bestemmelser, er meget vid. Den kan ikke fjernes af en national retsregel, som binder dommeren

til at følge den af den overordnede ret tilkendegivne retsopfattelse. Det ville være anderledes, såfremt de spørgsmål, der stilles, er identiske med spørgsmål, som allerede er stillet af den sidste instans.

I sag nr. 166/73

angående en anmodning, som i henhold til EØF-traktatens artikel 177 er indgivet til Domstolen af Bundesfinanzhof for i den sag, som verserer for den nævnte ret mellem

RHEINMÜHLEN-DÜSSELDORF, Düsseldorf-Holthausen,

og

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL, Frankfurt am Main,

1 — Processprog: Tysk.

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 177, stk. 2,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten, R. Lecourt, afdelingsformændene, M. Sørensen og A. M. Donner (refererende), dommerne, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh og A. J. Mackenzie Stuart,

generaladvokat: J.-P. Warner

justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Faktiske og retlige omstændigheder

Over sagens faktiske omstændigheder, anmodningens genstand og de afgivne indlæg har den refererende dommer udarbejdet følgende rapport:

I — Sagsfremstilling og retsforhandlingernes forløb

I løbet af perioden fra 30. december 1964 til 16. december 1965 har virksomheden Rheinmühlen (sagsøger i hovedsagen) eksporteret perlebyg fra forbundsrepublikken Tyskland. I henhold til oplysninger fra sagsøgeren i hovedsagen, ifølge hvilke varen er leveret til tredjelande, har sagsøgte i hovedsagen, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (i det følgende benævnt EVSt), bevilget sagsøgeren de restitutioner, der svarer til eksporten til tredjelandene. Senere har sagsøgte annulleret disse restitutioner med den begrundelse,

at leveringerne havde fundet sted til andre medlemsstater og ikke til tredjelande. Efter forgæves at have klaget administrativt anlagde sagsøgeren i hovedsagen sag ved Finanzgericht Hessen. Efter at have tabt denne sag ankede sagsøgeren til Bundesfinanzhof, som ved dom af 8. november 1972 — VII R 98/68, ophævede Finanzgerichts dom og hjemviste sagen til fornyet behandling. Bundesfinanzhof havde den opfattelse, at beslutningen om at yde restitution kun kunne tilbagekaldes i det omfang »tredjelands«-restitutionen oversteg »medlemsstats«-restitutionen. I henhold til § 126, stk. 5 i Finanzgerichtsordnung (procesreglement for finansretterne) af 6. oktober 1965 (BGBl. I 1477) er den ret, hvortil sagen er hjemvist, bundet af afgørelsen fra sidste instans. Da Finanzgericht Hessen imidlertid fandt, at Bundesfinanzhofs opfattelse ikke var forenelig med restitutionssystemet, således som dette var fastsat ved forordning nr. 19/62, har den ved ken-

delse af 7. maj 1973 forelagt Domstolen problemet som præjudiciel forelæggelse.

Sagsøgeren har derefter indbragt den af Finanzgericht afsagte forelæggelseskendelse for Bundesfinanzhof. Denne har ved kendelse af 14. august 1973 udsat sagen og stillet Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Giver artikel 177, stk. 2 i EØF-traktaten de retter, der ikke dømmer i sidste instans, en ubegrænset adgang til at forelægge spørgsmål for Domstolen, eller berører den ikke modstående interne retsregler, som, idet de binder de nævnte retter til at følge den af den overordnede ret tilkendegivne retsopfattelse, er til hinder for en så vid adgang?«

Forelæggelseskendelsen indgik til Domstolens justitskontor den 4. september 1973.

Firma Rheinmühlen, repræsenteret af Rauschning og Modest, advokater i Hamburg, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sine juridiske rådgivere, Gilsdorf og Zur Hausen, har i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF's Domstol indgivet skriftlige indlæg.

Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at åbne den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Indlæg i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for De europæiske økonomiske Fællesskabers Domstol

1. *Kommissionen* bemærker, at spørgsmålet i alt væsentligt vedrører problemet om sammenstødende normative bestemmelser, i dette tilfælde artikel 177, stk. 2 i EØF-traktaten og § 126, stk. 5 i Finanzgerichtsordnung, ifølge hvis ordlyd den lavere ret er bundet af den

opfattelse, som den overordnede ret har givet udtryk for i sin hjemvisningsdom.

§ 126, stk. 5 i Finanzgerichtsordnung er ikke til hinder for en præjudiciel forelæggelse. Selv om man måtte fortolke denne bestemmelses indhold anderledes, kunne man ikke godtage argumentationen i Bundesfinanzhofs hjemvisningskendelse, ifølge hvilken der må sondres mellem den principielle mulighed for at forelægge for Domstolen og adgangen til i et konkret tilfælde at gøre brug af denne mulighed. Hvis man accepterede denne argumentation, kunne den nationale lovgiver i vidt omfang sætte bestemmelsen i artikel 177, stk. 2 ud af kraft ved at fastsætte bestemmelser, der begrænsede dens virkning. En sådan begrænsning af artikel 177's praktiske virkning fra den nationale lovgivers side krænker EØF-traktaten og bør give anledning til en retssag i henhold til artikel 169 ff. i EØF-traktaten.

Ej heller kan man opnå en begrænsning af muligheden for præjudiciel forelæggelse ved at påberåbe sig den bindende virkning af domme afsagt af overordnede retter, hvilket i praksis ville udelukke muligheden for at forelægge for Domstolen.

Hvad der gælder for den nationale lovgiver, gælder også for de nationale retter, idet disse på samme grundlag som lovgiveren er forpligtet til at overholde fællesskabsretten.

Kommissionen fremhæver desuden, at man må sondre mellem den bindende virkning, der er nævnt i § 126, stk. 5 i Finanzgerichtsordnung, og retskraftvirkningen. Det første begreb blev indført i tysk ret for at fremskynde den endelige afgørelse, der skal træffes i tvisten, mens retskraften har som mål at gøre definitivt ende på en sag og på samme tid binde retten og parterne.

Herefter kan man ikke sidestille reglen om den bindende virkning og retskraftprincippet.

Hvis man tillægger den rolle, som den bindende virkning spiller, en begrænset betydning i forhold til retskraftvirkningen, kan spørgsmålet om forræng løses

let og korrekt til fordel for den fællesskabsretlige norm: så længe sagen verserer for den nationale dommer, står muligheden for præjudiciel forelæggelse i henhold til artikel 177, stk. 2 åben.

Denne retsopfattelse medfører, at det videst muligt undgås, at de nationale retter ved deres endelige domme krænker fællesskabsretten.

Efter Kommissionens opfattelse kan det præjudicielle spørgsmål besvares således:

Artikel 177, stk. 2 i EØF-traktaten tillægger de af medlemsstaternes domstole, hvis afgørelser i henhold til intern ret kan appelleres, en ubegrænset ret. De nationalretlige retsbestemmelser eller principper kan ikke afskære en national ret fra at anmode Domstolen om en afgørelse og fra at tage denne præjudicielle afgørelse til følge.

I det foreliggende tilfælde er den forelæggende ret bundet af Domstolens fortolkning, selv om denne fortolkning er i strid med den overordnede retsopfattelse, og uanset om den forelæggende ret i kraft af national ret er bundet af denne juridiske bedømmelse.

2. *Sagsøgeren i hovedsagen* gør gældende, at borgerne hverken direkte eller indirekte har krav på, at de nationale retter henviser præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af fællesskabsretlige bestemmelser til Domstolen. I henhold til artikel 177, stk. 2 i traktaten har de retter, hvis afgørelse i henhold til intern ret kan appelleres, en diskretionær beføjelse i denne henseende. Hvis en ret i sidste instans skulle nægte at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse, ville der ikke være noget retsmiddel herimod. Under disse omstændigheder er det uberettiget at hævde, at artikel 177 skaber individuelle rettighe-

Firma Rheinmühlen bestrider, at fællesskabsorganerne kan indlede en sag mod en medlemsstat i et tilfælde, hvor en ret i sidste instans har undladt at gå til Domstolen. Man kan ikke gøre medlemsstaterne ansvarlige for uafhængige domstoles undladelser.

§ 126, stk. 5 i Finanzgerichtsordnung tillægger den øverste instans' afgørelser en bindende virkning, der er analog med retskraftvirkningen. Den ret, hvortil sagen er hjemvist, er ligesom parterne bundet af de afgørelser, der under appellen er truffet af Bundesfinanzhof.

Følgelig er det forbudt Finanzgericht at anlægge en præjudiciel sag ved Domstolen, når den skal træffe en afgørelse på basis af en dom fra Bundesfinanzhof.

Domstolen bør selv undersøge, om de nationale retter er berettiget til at forelægge den præjudicielle spørgsmål. For at undgå unødvendigt modstridende afgørelser bør Domstolen fastslå, at anmodninger om præjudicielle afgørelser indgivet af nationale domstole, som allerede er bundet af en national afgørelse truffet i sidste instans, ikke kan antages til realitetsbehandling.

Hvis Domstolen skønner, at den ikke skal undersøge spørgsmålet om antagelse til realitetsbehandling i lyset af den forelæggende dommers forpligtelse til at følge den overordnede nationale domstols afgørelse, bør den tillade, at den nationale dommer undlader at tage hensyn til præjudicielle afgørelser, som er i strid med den afgørelse, der er truffet af den overordnede nationale instans.

Firma Rheinmühlen foreslår følgende svar på Bundesfinanzhofs præjudicielle spørgsmål:

1. Artikel 177, stk. 2 i EØF-traktaten tillægger ikke de nationale retter, hvis afgørelser i henhold til intern ret er appellable, en ubegrænset adgang til at anmode Domstolen om præjudicielle afgørelser. Tværtimod kan artikel 177 ikke tilsidesætte de bestemmelser i den nationale ret, i henhold til hvilke disse retter er bundet af den retsopfattelse, der er udtrykt af en national øverste instans.

2. *Subsidiært*

Spørgsmålet, om den nationale afgørelse i sidste instans, i tilfælde af en afvigende juridisk bedømmelse fra Domstolens side, beholder sin bin-

dende virkning — som det er bestemt i § 126, stk. 5 i Finanzgerichtsordnung — er i alt væsentligt et spørgsmål om national ret. Den overordnede ret, der dømmer i appellsagen, er berettiget til at undersøge, om de betingelser, der er fastsat i artikel 177, stk. 2, er opfyldt af den ret, der i medfør af § 126, stk. 5 i Finanzgerichtsordnung er bundet af den juridiske bedømmelse, som den overordnede ret har anlagt i appellsagen. I det

tilfælde, hvor retten skønner, at disse betingelser ikke er opfyldt, har Domstolens præjudicielle afgørelse ingen bindende virkning.

I tilslutning til den således gengivne retsmøderapport gik Domstolen over til de mundtlige forhandlinger den 4. december 1973.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 12. december 1973.

Præmisser

- 1 Ved kendelse af 14. august 1973, indgaet til justitskontoret den 4. september 1973, har Bundesfinanzhof i medfør af artikel 177 i EØF-traktaten spurgt Domstolen, om artikel 177, stk. 2 tillægger, »de retter, der ikke dømmer i sidste instans, en ubegrænset adgang til at forelægge spørgsmål for Domstolen«, eller om man må antage, at denne artikel ikke berører »modstående interne retsregler, som, idet de binder nævnte retter til at følge den af den overordnede ret tilkendegivne opfattelse, er til hinder for en så vid adgang«;
- 2 det fremgår af kendelsen, at spørgsmålet er stillet under en sag mod en afgørelse fra Finanzgericht Hessen, hvorved Domstolen anmodes om en fortolkning af bestemmelserne i Rådets forordning nr. 19/62 (JO 1962, s. 933) til brug ved afgørelsen af en sag, som var blevet hjemvist til Finanzgericht af appelinstanten, Bundesfinanzhof, som havde ophævet en af nævnte ret tidligere afsagt dom;
- 3 da den af Finanzgericht ønskede fortolkning drejer sig om, hvorvidt de præmisser, der havde ført Bundesfinanzhof til at ophæve rettens oprindelige dom, er forenelige med fællesskabsretten, melder det spørgsmål sig, om § 126, stk. 5 i Finanzgerichtsordnung, som forpligter den forelæggende dommer til at følge den retsopfattelse, som ligger til grund for hjemvisningskendelsen, ikke afskærer denne dommer fra at indgive en sådan anmodning til Domstolen.
- 4 For at bevare fællesskabskarakteren af den ret, der udspringer af traktaten, har artikel 177 som mål i alle tilfælde at sikre, at denne ret får samme virkning i alle Fællesskabets medlemsstater;

- 5 lige såvel som den tilsigter at forebygge forskelle i fortolkningen af den fællesskabsret, som de nationale retter skal anvende, tilstræber den at sikre denne anvendelse ved at give den nationale dommer et middel til at eliminere de vanskeligheder, som kravet om, at der gives fællesskabsretten fuld virkning inden for medlemsstaternes retter, kunne rejse;
- 6 følgelig ville ethvert hul i det således etablerede system kunne hæmme effektiviteten af traktatens bestemmelser og den afledte fællesskabsret;
- 7 det er i dette perspektiv, at de bestemmelser i artikel 177 skal vurderes, som bemyndiger en hvilken som helst national ret til at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse, når den skønner, at en sådan afgørelse er nødvendig, før den afsiger dom.
- 8 Bestemmelserne i artikel 177 har i forhold til den nationale dommer en bindende karakter og bemyndiger ham, for så vidt angår stk. 2, til at anmode Domstolen om at træffe afgørelse om fortolkningen eller gyldigheden;
- 9 denne artikel giver de nationale retter 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;
- 10 det følger heraf, at de nationale retter har en meget vid adgang til at gå til Domstolen, hvis de skønner, at en for dem verserende sag frembyder problemer vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af fællesskabsretlige bestemmelser, som de nødvendigvis må træffe afgørelse om.
- 11 Resultatet af disse betragtninger er, at en regel i national ret, der binder de retter, som ikke dømmer i sidste instans, til at følge den af en overordnet instans foretagne retlige bedømmelse, ikke kan fratage disse retter muligheden for at forelægge Domstolen fortolkningsspørgsmål vedrørende den fællesskabsret, der er genstand for en sådan retlig bedømmelse;
- 12 det ville være anderledes, såfremt de spørgsmål, der blev stillet af en lavere instans, materielt set var identiske med spørgsmål, som allerede var stillet af den øverste instans;

- 13 den lavere ret skal derimod have frihed til, hvis den skønner, at den højere instans' retlige bedømmelse kan føre den til at afsige en dom i strid med fællesskabsretten, have frihed til at forelægge Domstolen de spørgsmål, som giver anledning til tvivl;
- 14 hvis de lavere instanser var bundet uden at kunne forelægge Domstolen sådanne spørgsmål, ville Domstolens kompetence til at træffe præjudicielle afgørelser og anvendelsen af fællesskabsretten blive vanskeliggjort på alle trin af medlemsstaternes domstolssystemer;
- 15 svaret må derfor være, at eksistensen af en regel i intern ret, der binder retterne til at følge den af en overordnet instans foretagne retlige bedømmelse, ikke i sig selv vil kunne fratage dem den i artikel 177 hjemlede adgang til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål.

Vedrørende sagsomkostningerne

- 16 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har indgivet indlæg til Domstolen, kan ikke godtgøres;
- 17 da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

under henvisning til procesdokumenterne,
efter at have hørt den refererende dommers rapport,
efter at have hørt de mundtlige indlæg fra firma Rheinmühlen og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber,
efter at have hørt generaladvokatens forslag til afgørelse,
under henvisning til traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, særlig dennes artikel 177,
under henvisning til protokollen vedrørende statuten for De europæiske Fællesskabers Domstol, særlig dennes artikel 20,

under henvisning til procesreglementet for De europæiske Fællesskabers Domstol,

kender

DOMSTOLEN

med hensyn til det spørgsmål, som er forelagt den af Bundesfinanzhof ved kendelse af 14. august 1973, for ret:

En intern retsregel, der binder retterne til en overordnet instans' retlige bedømmelse, kan ikke i sig selv fratage dem den i artikel 177 hjemlede adgang til at forelægge De europæiske Fællesskabers Domstol præjudicielle spørgsmål.

Lecourt	Donner	Sørensen	Monaco	Mertens De Wilmars
	Pescatore	Kutscher	Ó Dálaigh	Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. januar 1974.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER
FREMSAT DEN 12. DECEMBER 1973 ¹

Høje Ret.

Disse to anmodninger (Sagerne 146/73 og 166/73) til Domstolen om præjudiciel afgørelse rejser et yderst vigtigt spørgsmål om fortolkningen af EØF-traktatens artikel 177.

Anmodningerne er et led i en langvarig retlig strid mellem sagsøgeren, en tysk eksportør af kornprodukter, og sagsøgte, den tyske interventionsmyndighed for korn- og foderstoffer. Striden drejede sig oprindeligt om sagsøgerens krav om restitution for bestemte partier hvedemel

1 — Oversat fra engelsk.