

**UDSKRIFT
AF
HØJESTERETS DOMBOG**

HØJESTERETS DOM

af 6. april 1998

I 361/1997

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. GRUNDLOVEN	5
2. TRAKTATEN OM DET EUROPÆISKE FÆLLESSKAB	13
3. TILTRÆDELSESLOVEN	15
3.1. Lov nr. 447 af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber	15
3.2. Lov nr. 352 af 4. juni 1986 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber	43
3.3. Lov nr. 281 af 28. april 1993 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber	45
4. SÆRLIGT VEDRØRENDE EF-TRAKTATENS ARTIKEL 235	62
5. MATERIALE VEDRØRENDE KONKRETE RETSAKTER M.V.	77
5.1. Undervisning	77
5.2. "Europafonden"	80
5.3. Ungdomsudveksling	82
5.4. Kulturelt samarbejde med AVS-landene	82
5.5. Opholdsret og social sikring	84
5.5.1. <u>Social sikring</u>	84
5.5.2. <u>Opholdssret</u>	87

5.6.	Handlingsprogram for handicappede	92
5.7.	Grænsepassage	94
5.8.	Naturbeskyttelse	95
5.9.	Forskning	102
5.10.	Forebyggelse af kræft	104
5.11.	Civilbeskyttelse	105
5.11.1.	<u>Rådets direktiv af 3. december 1982 om en grænseværdi for bly i luften (82/884/EØF)</u>	105
5.11.2.	<u>Rådets forordning 3529/86 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod brande</u>	106
5.11.3.	<u>Resolution vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer forsamlet i Rådet den 13. februar 1989 om udvikling af EF-samarbejdet inden for civilbeskyttelse (89/C44/03)</u>	107
5.12.	Handelssanktioner	108
5.13.	Radio- og TVspredningsvirksomhed	112
6.	FORKLARINGER	114
7.	APPELLANTERNES PROCEDURE	122
8.	INDSTÆVNTES PROCEDURE	140
9.	HØJESTERETS BEMÆRKNINGER	145

DOM

afsagt af Højesteret mandag den 6. april 1998 i sag

I 361/1997

- 1) Hanne Norup Carlsen,
- 2) Ingeborg Fangel,
- 3) Nicolas Fischer,
- 4) Jørgen Erik Hansen,
- 5) Marianne Henriksen,
- 6) Ole Donbæk Jensen,
- 7) Yvonne Petersen,
- 8) Iver Reedtz-Thott,
- 9) Lars Ringholm og
- 10) Arne Würgler

(advokaterne Karen Dyekjær-Hansen
og Christian Harlang e.o.)

mod

statsminister Poul Nyrup Rasmussen
(Kammeradvokat, advokat Gregers Larsen,
og advokat Karsten Hagel-Sørensen)

Biintervenienter:

- 1) professor, dr.jur. Ole Krarup,
(selv) og
- 2) Foreningen Grundlovskomité 93
som mandatar for Allan S. Aabech m.fl.
(advokat Christian Harlang)

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 3. afdeling den 27. juni 1997.

I pådømmelsen har deltaget elleve dommere: Hornslet, Hermann, Marie-Louise Andreasen, Wendler Pedersen, Poul Sørensen, Melchior, Blok, Jørgen Nørgaard, Lorenzen, Børge Dahl og Lene Pagter Kristensen.

Appellanterne, Hanne Norup Carlsen m.fl., har nedlagt påstand om, at indstævnte, statsminister Poul Nyrup Rasmussen, skal anerkende, at den overladelse af danske myndigheders kompetence, der er en følge af lov nr. 447 af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber § 2, jf. § 4, med det samlede indhold, loven har efter ikrafttræden af lov nr. 281 af 28. april 1993, er i strid med Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953. Appellanterne har frafaldet de for landsretten nedlagte påstande 2 og 3.

Statsministeren har påstået stadfastelse.

Biintervenienterne, professor, dr.jur. Ole Krarup og Foreningen Grundlovskomit  93 som mandatar for Allan S. Aabech m.fl., har udtalt sig til støtte for appellanternes påstand.

Der er til brug for Højesteret tilvejebragt yderligere oplysninger bl.a. som følge af, at Højesteret ved kendelse af 3. november 1997 pålagde indstævnte at fremlægge et større antal dokumenter. Der er endvidere i overensstemmelse med Højesterets kendelse af 13. januar 1998 afgivet forklaring af udenrigsminister Niels Helveg Petersen, fhv. minister Ivar Nørgaard og fhv. ambassadør og generalsekretær Niels Ersbøll.

1. GRUNDLOVEN

Grundloven indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

"§ 3. Den lovgivende magt er hos kongen og folketinget i

forening. Den udøvende magt er hos kongen. Den dømmende magt er hos domstolene.

§ 19. Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Uden folketingets samtykke kan han dog ikke foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning. Ej heller kan kongen uden folketingets samtykke opsige nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med folketingets samtykke.

Stk. 2. Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan kongen ikke uden folketingets samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat. Foranstaltninger, som kongen måtte træffe i medfør af denne bestemmelse, skal straks forelægges folketinget. Er folketinget ikke samlet, skal det uopholdeligt sammenkaldes til møde.

Stk. 3. Folketinget vælger af sin midte et udenrigspolitisk navn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Nærmere regler om det udenrigspolitiske navn fastsættes ved lov.

§ 20. 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 folketingsvalgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i § 42 fastsatte regler.

§ 42...

Stk. 5. Ved folkeafstemningen stemmes for og mod lovforslaget. Til lovforslagets bortfald kræves, at et flertal af de i afstemningen deltagende folketingsvalgere, dog mindst 30 procent af samtlige stemmeberettigede, har stemt mod lovforslaget.

...

§ 88. Vedtager folketinget et forslag til en ny grundlovsbestemmelse, og regeringen vil fremme sagen, udskrives nyvalg til folketinget. Vedtages forslaget i uændret skikkelse af det efter valget følgende folketing, bliver det inden et halvt år efter den endelige vedtagelse at forelægge folketingsvalgerne til godkendelse eller forkastelse ved direkte afstemning. De nærmere regler for denne afstemning fastsættes ved lov. Har et flertal af de i afstemningen deltagende og mindst 40 pct af samtlige stemmeberettigede afgivet deres stemme for folketingets beslutning, og stadfæstes denne af kongen, er den grundlov."

Bestemmelsen i § 20 blev indsat i grundloven ved grundlovsrevisionen i 1953 i overensstemmelse med et forslag fra Forfatningskommissionen af 1946. Det hedder om bestemmelsen i forfatningskommissionens betænkning s. 31:

"Der har i de senere år været en udvikling i retning af større mellemfolkeligt samarbejde også på områder, hvor internationale organisationer tillægges beføjelser, der hidtil har været betragtet som en del af den enkelte stats suverænitet. I en række nyere udenlandske forfatninger er der gennem særlige bestemmelser givet mulighed for tiltrædelse af sådanne organisationer, uden at vedkommende stats forfatning behøver at ændres. Den interparlamentariske Union har på et møde i sommeren 1952 henstillet, at bestemmelse herom indføres ved ændring af medlemslandenes forfatninger

Inden for De forenede Nationers rammer er der stillet forslag om oprettelse af myndigheder, der skulle tillægges beføjelser, som ellers henhører under den nationale suverænitet; dette gælder eksempelvis forslaget til international kontrol med atomenergi. For Europas vedkommende kan nævnes oprettelsen af den overstatlige myndighed for kul og stål (den såkaldte Schumanplan). Inden for det nordiske samarbejde kan det ikke på forhånd udelukkes, at der kan opstå behov for en myndighed af lignende karakter.

Sådanne overenskomster vil Danmark efter den gældende grundlov ikke kunne tiltræde. Det ville være ønskeligt, om også Danmark i sin grundlov åbnede adgang for en sådan afgivelse af suverænitet til mellemfolkelige organisationer, som virker til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.

På den anden side må det kræves, at der i befolkningen findes overvejende tilslutning til afgivelse af beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder. Det er derfor bestemt, at der til beslutning om sådan suverænitetsafgivelse kræves enten, at forslag herom vedtages med et flertal på fem sjettedele af rigsdagens medlemmer, eller at forslaget, såfremt det vedtages med mindre end fem sjettedeles flertal, og regeringen opretholder forslaget, ikke forkastes ved en folkeafstemning afholdt i overensstemmelse med de i forslagets § 42 indeholdte regler.

Ved rigets myndigheder forstås såvel den lovgivende som den udøvende og dømmende myndighed. Det vil næppe være muligt at foretage en snævrere afgrænsning, da det ikke med sikkerhed kan forudsiges, hvilke former det mellemfolkelige samarbejde vil antage i fremtiden. Det fastslås imidlertid i paragraffen, at suverænitetsafgivelse kun kan ske i nærmere bestemt omfang og kun til organisationer, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde. De skærpede

krav til vedtagelse af lovforslag af denne art frembyder en vidtgående garanti.

Det bemærkes, at der i kommissionen har været enighed om, at såfremt en suveranitetsbeføjelse, som rigsdagen tidligere har overdraget til en mellemfolkelig myndighed, ønskes taget tilbage, vil et lovforslag herom kunne vedtages efter den almindelige regel ved simpelt flertal."

Som bilag 6 indeholder forfatningskommissionens betænkning s. 113 et responsum afgivet af professor, dr. jur. Max Sørensen, hvori det bl.a. anføres:

"V. Overførelse af konstitutionelle beføjelser til internationale organer.

52. Et særligt problem opstår med hensyn til internationale overenskomster, der går ud på, at beføjelser, som hidtil er udøvet af hvert lands konstitutionelle organer, være sig lovgivende, udøvende eller dømmende, helt eller delvis skal overføres til et fælles internationalt organ, stående over de enkelte stater. Man taler her ofte om indskrænkninger i den nationale suveranitet, hvilket er en træffende udtryksmåde, idet det pågældende internationale organ i sådanne tilfælde optræder med retlig forbindende virkning direkte overfor de enkelte staters borgere og dermed udøver den beføjelse, som er kernen i den statslige suveranitet, medens de nationale organer i tilsvarende omfang berøves denne beføjelse. Undertiden fremhæves, ligeledes med rette, at det drejer sig om en udvikling i føderativ retning, idet der over de enkelte stater skabes myndigheder, der delvis har samme beføjelser som en forbundsstats myndigheder, medens de enkelte stater i tilsvarende omfang reduceres til en stilling, der svarer til ledstaterne i en forbundsstat.

53. Det er navnlig sådanne ordninger som det europæiske kul- og stålsamfund (Schuman-planen) og det europæiske forsvarssamfund (Pleven-planen), der her kommer i betragtning. Men også andre planer, fremsat indenfor rammerne af FN, frembyder træk af denne art; dette gælder navnlig den i sin tid af et stort flertal godkendte plan til kontrol med atomenergien, en plan som ikke gennemførtes på grund af Sovjet-Unionens modstand. Problemet har endvidere været fremme i forbindelse med udformningen af enhedskommandoen under den Nordatlantiske Traktat; på forskellig måde blev der her taget hensyn til den nationale suveranitet, men eksemplet er dog et grænsetilfælde. Endelig bør i denne forbindelse nævnes de nyligt indledte forhandlinger om en europæisk landbrugsordning, der forudsætter oprettelsen af overstatlige organer.

54. Når grundloven skal underkastes en gennemgribende revision, bør dette problem formentlig ikke forbigås i tavshed. Det er et spørgsmål, om man ikke ved en sådan lejlighed bør indsatte en bestemmelse, der åbner mulighed for, at Dan-

mark, hvis forholdene senere skulle gøre det ønskeligt, tiltræder planer, der på den nævnte måde overdrager overstatalige organer visse af de beføjelser, der efter grundloven normalt tilkommer Kongen, rigsdagen eller domstolene. Hvis man ikke indsætter en sådan klausul og en gang senere måtte finde det hensigtsmæssigt at tiltræde en plan af den nævnte art, vil en speciel grundlovsændring være nødvendig, og denne udvej møder jo de allerstørste praktiske vanskeligheder, ialtfald hvis man bibeholder grundlovens § 94 i dens nuværende skikkelse.

55. En række moderne fremmede forfatninger har taget stilling til problemet. Den franske forfatning af 27. oktober 1946 indeholder i indledningen følgende bestemmelse:

"Under forbehold af gensidighed indvilliger Frankrig i de begrænsninger af suveræniteten, som er nødvendige til fredens organisation og forsvar".

Den italienske forfatning af 27. december 1947 indeholder i art. 11 en tilsvarende bestemmelse, og den vesttyske forbundsforfatning af 23. maj 1949 bestemmer i art. 24 følgende:

- "(1) Forbundet kan ved lov overdrage højhedsrettigheder til internationale institutioner.
- (2) Forbundet kan til sikring af freden indordne sig under et system af gensidig kollektiv sikkerhed; det vil herved indvillige i sådanne begrænsninger i dets højhedsrettigheder, som hidfører og sikrer en fredelig og varig orden i Europa og mellem verdens folk."

Den tidligere omtalte hollandske forfatningsændring behandler også dette emne. En ny art. 60 c bestemmer følgende:

"Til fremme af den internationale retsordens udvikling kan der i en overenskomst træffes bestemmelser, som afviger fra grundloven. I så fald kan overenskomstens godkendelse kun ske ved en vedtagelse af General-Statterne med to trediedels flertal af de i hvert kammer afgivne stemmer."

Og en ny art. 60 f bestemmer følgende:

"Til en folkeretlig organisation kan ved eller i medfør af en overenskomst overdrages beføjelser til lovgivning, forvaltning og retspleje."

Forholdet mellem disse bestemmelser er ikke ganske klart. Af de bemærkninger, der ledsagede forslaget, synes at fremgå, at sidstnævnte bestemmelse tager sigte også på tilfælde, hvor en international organisations kompetence ikke begrænser de nationale myndigheders kompetence. F.eks. nævnes Den internationale Sundhedsorganisations beføjelser til at vedtage sundheds- og karantænebestemmelser, der er bindende for medlemsstaterne. Her er der ikke tale om, at nationale

myndigheders konstitutionelle beføjelser er overdraget til sundhedsorganisationen, men de nationale myndigheder er folkeretligt forpligtet, hver for sit lands vedkommende, til at gennemføre de af organisationen vedtagne reglementer (medmindre de har taget udtrykkeligt forbehold). Denne forpligtelse adskiller sig imidlertid ikke fra den pligt, nationale myndigheder kan have til at gennemføre en international overenskomst. Det karakteristiske i begge tilfælde er, at den internationale retsregel ikke direkte er bindende for den enkelte borger, men først bliver bindende ved de nationale myndigheders mellemkomst. Derfor sker der ikke i sådanne tilfælde noget indgreb i den nationale suverænitet, og derfor fremhæves det i bemærkningerne til det hollandske forslag, at bestemmelsen i art. 60 f ikke er absolut påkrævet, selvom den måske kan være nyttig. For Danmarks vedkommende har medlemsskabet af sundhedsorganisationen og andre tilsvarende internationale organisationer da heller ikke hidtil rejst noget forfatningsretligt problem.

56. Et sådant problem melder sig først, når de nationale myndigheder sættes ud af spillet, således at borgerne får en lydighedspligt direkte overfor de internationale organer. Til gennemførelsen af en sådan ordning er en ændring af forfatningens bestemmelser nødvendig, og det er formentlig denne situation, den hollandske art. 60 c har for øje. For Danmarks vedkommende forekommer det hensigtsmæssigt at sondre mellem den folkeretlige overenskomst, hvorved en sådan ordning etableres, og de interne forfatningsretlige skridt, der kræves til dens gennemførelse. At overenskomstens afslutning kræver rigsdagens samtykke efter de tidligere foreslåede regler, er givet.

...

Den interne gennemførelse af en sådan overenskomst bør formentlig lettes, således at man ikke nødvendigvis skal følge den komplicerede fremgangsmåde for grundlovsændringer. ..."

Statsminister Erik Eriksen, der var formand for forfatningskommissionen, udtalte ved fremsættelsen af forslaget til ny grundlov i Folketinget, jf. Rigsdagstidende 1952-53, Folketingstidende sp. 2020f, følgende om forslagets § 20:

"Det mellemfolkelige samarbejde har i årene under og efter den anden verdenskrig gennemgået en stærk udvikling. Det er blevet stadig mere klart, at forholdene i det enkelte land nu beror på begivenhederne i den øvrige verden. Vi har derfor været vidne til et stadig mere omfattende samvirke mellem staterne. I konsekvens heraf er der opstået mellemfolkelige organisationer, som tillægges beføjelser, der hidtil har været dele af de enkelte staters nationale suverænitet.

Sådanne organisationer kan Danmark efter den gældende grundlov ikke tilslutte sig. Det må imidlertid anses for ønskeligt, at også vi - i lighed med, hvad tilfældet er i

flere nyere vesteuropæiske forfatninger - får mulighed for at gå ind i et sådant videregående mellemfolkeligt samarbejde, uden at der hertil skal kræves grundlovsændring. Et land som Danmark vil altid være interesseret i et udvidet mellemfolkeligt samarbejde på lige fod.

Som eksempel på et sådant udvidet samarbejde kan jeg nævne Schumanplanen. Efter denne er det henlagt til en overstatlig myndighed at fastsætte regler for produktion og salg af kul og stål indenfor deltagerlandene, Beneluxgruppen, Frankrig, Italien og Vesttyskland. Man kan også tænke sig, at der indenfor det nordiske samarbejde opstår behov for en udvidelse af fællesområdet i den nævnte retning.

Afgivelse af suverænitet er imidlertid en meget alvorlig sag, og kommissionen har derfor været enig om, at der bør fastsættes meget strenge betingelser for gennemførelsen af en sådan beslutning. Efter forslaget kan dette således kun ske til mellemfolkelige organisationer, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde. Vedtagelsen af en lov herom skal ske med tilslutning af 5/6 af rigsdagens medlemmer. Kan et sådant flertal ikke opnås, men dog det flertal der kræves ved almindelige love, kan forslaget udsendes til folkeafstemning, hvorefter vælgerne direkte træffer den endelige afgørelse i spørgsmålet."

Den i forarbejderne omtalte Schuman-plan bygger på en erklæring, som den franske udenrigsminister Robert Schuman fremsatte den 9. maj 1950, og som indeholder den plan, der kom til at bære hans navn. Denne erklæring er fremlagt i en oversættelse fra 1975, hvori det bl.a. hedder:

"Det bidrag, som et samlet levende Europa kan yde i kulturel henseende, er en forudsætning for opretholdelsen af fredelige indbyrdes forhold. Frankrig, der i mere end tyve år har været forkæmper for et forenet Europa, har altid haft som sit fornemste mål at tjene freden. Europa er ikke skabt, vi har haft krig. Et forenet Europa kan ikke bygges på en gang ved en altomfattende plan, det vil blive bygget gennem konkrete resultater, som i første omgang skaber en faktisk solidaritet. Samlingen af de europæiske nationer forudsætter, at det århundredgamle fjendskab mellem Frankrig og Tyskland bringes til ophør. Det værk, der er sat i gang, må i højeste grad berøre Frankrig og Tyskland.

Derfor foreslår den franske regering straks at sætte ind på et begrænset, men afgørende område:

Den franske regering foreslår at stille den samlede fransk-tyske kul- og stålproduktion under en fælles Høj Myndighed i en organisation, som de andre lande i Europa kan tilslutte sig.

Ved at samle produktionen af kul og stål vil man straks tilvejebringe et fælles grundlag for økonomisk udvikling som første etape af en europæisk føderation, og man vil skabe nye vilkår for de områder, der så længe har helliget sig fremstillingen af krigsvåben, som de selv oftere end andre har været ofre for.

...

Således vil man på en enkel og hurtig måde tilvejebringe det interessefællesskab, der er forudsætningen for oprettelsen af et økonomisk fællesskab, og lægge kimen til et større og dybere fællesskab mellem lande, der så længe har været adskilt af et blodigt fjendskab.

Ved at samle basisproduktionerne og ved at oprette en ny Høj Myndighed, hvis beslutning vil være bindende for Frankrig, Tyskland og de øvrige deltagende lande, vil dette forslag skabe det første konkrete grundlag for en europæisk føderation, som er en absolut forudsætning for fredens bevarelse.

For at opnå disse mål er den franske regering rede til at indlede forhandlinger på følgende grundlag:

Den fælles Høje Myndigheds opgave skal være så hurtigt som muligt at sørge for: en modernisering af produktionen og forbedring af dennes kvalitet, levering af kul og stål på lige vilkår på markedet i Frankrig, i Tyskland og i de øvrige deltagende lande, udvikling af den fælles eksport til andre lande, en ensartet forbedring af levevilkårene for arbejderne i disse industrier."

Denne plan førte til, at Belgien, Frankrig, Holland, Italien, Luxembourg og Tyskland undertegnede Traktat af 18. april 1951 om oprettelsen af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab. I dennes præambel - fremlagt i en ikke tidsfæstet oversættelse - hedder det bl.a.:

"[deltagerlandene] ... SOM HAR SAT SIG FOR at erstatte århundreders rivalisering med en sammenslutning af deres væsentlige interesser, ved gennem oprettelse af et økonomisk fællesskab at nedlægge den første grundsten til et videregående og uddybet fællesskab mellem befolkninger, der i lange tider har været splittet af blodige stridigheder, og at skabe den institutionelle grundlag, der kan være retningssgivende for en fremtidig fælles skæbne,..."

I Traktatens artikel 9 tales om "den overstatslige karakter" af den opgave, som påhviler medlemmerne af Den Høje Myndighed.

2. TRAKTATEN OM DET EUROPÆISKE FÆLLESSKAB

Traktaten om Det Europæiske Fællesskab indeholder bl.a. følgende bestemmelser (ændringer gennemført ved Traktaten om Den Europæiske Union fra 1992 er anført med kursiv):

"Art. 2

Fællesskabet har til opgave gennem oprettelsen af et fælles marked og en økonomisk og monetær union samt gennem iværksættelsen af fælles politikker eller aktioner som omhandlet i art. 3 og 3a at fremme en harmonisk og afbalanceret udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet som helhed, en bæredygtig og ikke-inflationær vækst, som respekterer miljøet, en høj grad af konvergens med hensyn til de økonomiske resultater, et højt beskæftigelsesniveau, et højt socialt beskyttelsesniveau, højnelse af levestandarden og livskvaliteten, økonomisk og social samhørighed samt solidaritet mellem Medlemsstaterne.

Art. 3

Med de i art. 2 nævnte mål for øje skal Fællesskabets virke under de betingelser og i det tempo, som er foreskrevet i denne Traktat, indebære:

- 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 handelspolitik,
- c) oprettelse af et indre marked ved fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital mellem Medlemsstaterne,
- d) indførelse af foranstaltninger vedrørende personers indrejse og færden i det indre marked som fastlagt i art. 100c,
- e) indførelse af en fælles politik på landbrugs- og fiskeriområdet,
- f) indførelse af en fælles politik på transportområdet,
- g) gennemførelse af en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for det indre marked ikke fordrejes,
- h) indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger i det omfang, dette er nødvendigt for det fælles markeds funktion,
- i) indførelse af en politik på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område, herunder en europæisk socialfond,
- j) styrkelse af den økonomiske og sociale samhørighed,
- k) indførelse af en miljøpolitik,
- l) styrkelse af fællesskabsindustriens konkurrenceevne,
- m) fremme af forskning og teknologisk udvikling,
- n) tilskyndelse til oprettelse og udvikling af transeuropæiske net,
- o) bidrag til opnåelse af et højt sundhedsbeskyttelsesniveau,
- p) bidrag til kvalitetsuddannelser og udfoldelsesmuligheder for Medlemsstaternes kulturer,

- q) indførelse af en politik vedrørende udviklingssamarbejde,
- r) associering af de oversøiske lande og territorier med henblik på at forøge samhandelen og på at fremme den økonomiske og sociale udvikling i fællesskab,
- s) bidrag til styrkelse af forbrugerbeskyttelse,
- t) indførelse af foranstaltninger på områderne energi, civilbeskyttelse og turisme.

Art. 3a

1. Med de i art. 2 nævnte mål for øje skal Medlemsstaternes og Fællesskabets virke under de betingelser og i det tempo, som er foreskrevet i denne Traktat, indebære gennemførelse af en økonomisk politik, der bygger på snæver samordning af Medlemsstaternes økonomiske politikker, på det indre marked og på fastlæggelse af fælles mål, og som føres i overensstemmelse med princippet om en åben markedsøkonomi med fri konkurrence.

2. Sideløbende hermed og i overensstemmelse med denne Traktats bestemmelser samt tidsplanen og fremgangsmåderne heri skal dette virke indebære uigenkaldelig fastlåsning af vekselkurserne, der fører til indførelse af en fælles valuta, ECU'en, og fastlæggelse og gennemførelse af en fælles penge- og valutakurspolitik, der skal have som hovedmål at fastholde prisstabilitet samt, uden at dette mål berøres heraf, at støtte de generelle økonomiske politikker i Fællesskabet i overensstemmelse med princippet om en åben markedsøkonomi med fri konkurrence.

3. Medlemsstaterne og Fællesskabet skal i deres virke handle i overensstemmelse med følgende principper: stabile priser, sunde offentlige finanser og monetære vilkår og en holdbar betalingsbalance.

Art. 3b

Fællesskabet handler inden for rammerne af de beføjelser og mål, der er tillagt det ved denne Traktat.

På de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, handler Fællesskabet, i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af Medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger, bedre kan gennemføres på fællesskabsplan.

Fællesskabet handler kun i det omfang, det er nødvendigt for at nå denne Traktats mål.

Art. 4

1. De opgaver, der påhviler Fællesskabet, varetages af
- et Europa-Parlament
 - et Råd
 - en Kommission
 - en Domstol
 - en Revisionsret.

Hver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt den ved denne Traktat.

2. Rådet og Kommissionen bistås af et økonomisk og socialt udvalg og et regionsudvalg med rådgivende funktioner.

Art. 235

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 Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom."

3. TILTRÆDELSESLOVEN

3.1. Lov nr. 447 af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber

Lovens §§ 2, 3, 4 og 6 er affattet således:

"§ 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. Bestemmelserne 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 vedrører følgende traktater m.v.:

1. Traktat af 18. april 1951 om oprettelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab...,

2. Traktat af 25. marts 1957 om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab,

...

9. ...

§ 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."

Loven er baseret på det af regeringen den 15. marts 1972 fremsatte lovforslag, Folketingstidende 1971-72, tillæg A, sp. 3237ff. I bemærkningerne til dette, sp. 4537ff, hedder det bl.a.:

"1. Den foreslåede lov vil gøre det muligt for Danmark at ratificere Traktat om kongeriget Danmarks, Irlands, kongeriget Norges og Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab (EØF) og Det europæiske Atomenergifællesskab (EURATOM) og at tiltræde Afgørelse truffet samme dag af Rådet for De europæiske Fællesskaber om disse landes tiltrædelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF).

3. Lovforslaget indeholder de generelle lovbestemmelser, som følger af Danmarks tilslutning til fællesskaberne, herunder bestemmelser om folketingets samtykke til optagelsen i EF, jfr. grundlovens § 19, bestemmelser om overladelse af beføjelser fra danske myndigheder til EFs institutioner, jfr. grundlovens § 20, bestemmelser om folketingets kontrol med udviklingen i EF samt bestemmelser, der sætter dele af fællesskabsretten i kraft i Danmark. Lovgivning, der i øvrigt er en forudsætning for, eller en følge af, Danmarks tiltrædelse af Fællesskaberne, fremlægges i selvstændige lovforslag.

5. Den foreslåede lovs bestemmelser vedrørende overladelse af beføjelser til Fællesskabernes institutioner og vedrørende ikraftsættelsen i dansk ret af de umiddelbart anvendelige dele af fællesskabsretten, er udformet som en nærmere afgrænset henvisning til fællesskabsretten.

Forpligtelser, der indeholdes i den del af fællesskabsretten, der ikke er umiddelbart anvendelig, må opfyldes på sædvanlig vis ved gennemførelse af den fornødne lovgivning.

Til § 2

Denne bestemmelse indebærer, at beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder i henhold til grundlovens § 20, overlades til De europæiske Fællesskabers institutioner i det omfang, det følger af de enkelte artikler i de traktater m.v., der er gengivet i bilag 1 og 2 til lovforslaget. Fællesskabernes institutioner har kun de beføjelser, som bestemmelserne i traktaterne tillægger dem.

Tildeling af yderligere beføjelser forudsætter en traktatændring, der skal ratificeres i overensstemmelse med medlemsstaternes forfatningsmæssige bestemmelser, for Danmarks vedkommende under iagttagelse af reglerne i grundlovens § 19 og § 20.

Til § 3

Ved denne paragraf sættes de umiddelbart anvendelige dele af fællesskabsretten, der er vedtaget inden tiltrædelsen, i kraft i Danmark.

Traktaterne er udarbejdet ud fra den forudsætning, at de traktatbestemmelser, der efter deres karakter er egnede til umiddelbar anvendelse i medlemsstaterne indgår som en del af medlemsstaternes interne ret. Dette fremgår navnlig af EØF-traktatens art. 177 (EURATOM-traktatens art. 150), hvorefter medlemsstaternes domstole i visse tilfælde har pligt til at forelægge spørgsmålet om fortolkning af traktaten for Fællesskabernes domstol. Denne bestemmelse forudsætter, at de nationale domstole i sådanne tilfælde anvender traktatteksten og ikke en national lov, der omskriver denne til intern ret.

For så vidt angår ikraftsættelsen i dansk ret af de retsakter, der er vedtaget af EFs institutioner inden Danmarks tiltrædelse, følger det af traktaterne (især EØF-traktatens art. 189), at visse retsakter gælder umiddelbart i medlemsstaterne og således ikke må omskrives til national ret.

Ikraftsættelsen i dansk ret af den del af fællesskabsretten, der er vedtaget inden tiltrædelsen er ved § 3 underkastet en række begrænsninger:

1. For så vidt angår traktaterne gælder ikraftsættelsen kun bestemmelser i de som bilag til den foreslåede lov optagne traktater m.v., der er opregnet i § 4 i lovforslaget.

...

2. Kun de bestemmelser, der ifølge fællesskabsretten er umiddelbart anvendelige, sættes i kraft i Danmark. Retningslinierne for, hvilke traktatbestemmelser der ifølge fællesskabsretten er umiddelbart anvendelige, fremgår af Domstolens praksis.

Det afgørende synspunkt er, om en bestemmelse efter sit eget indhold er egnet til at skabe individuelle rettigheder eller pligter, som borgerne kan påberåbe sig, eller som kan gøres gældende over for borgerne ved en national domstol.

Det er et begrænset antal bestemmelser af denne art, der findes i traktaterne, først og fremmest diskriminationsforbudene og forbudene mod at indføre nye restriktioner af forskellig art, dvs. undladelsesforpligtelser, men også visse regler, der indeholder positive handlingsforpligtelser for staterne, har Domstolen anset for umiddelbart anvendelige. Endelig er bestemmelser, der som EØF-traktatens art. 85 og 86 henvender sig direkte til borgerne og pålægger disse pligter eller tildeler dem rettigheder, umiddelbart anvendelige.

Med hensyn til de bestemmelser, der pålægger staterne pligter, kræves efter Domstolens praksis, at bestemmelserne ifølge deres natur er egnede til at skabe retsvirkninger

mellem medlemsstaterne og borgerne. Dette er tilfældet, såfremt bestemmelserne indeholder en klar og ubetinget forpligtelse, som hverken med hensyn til sin gennemførelse eller med hensyn til sine virkninger forudsætter en indgriben fra fællesskabernes institutioner, og som ikke overlader noget skøn til medlemsstaterne med hensyn til gennemførelsen.

3. De retsakter, som inden tiltrædelsen er vedtaget af EF-institutionerne, og som efter fællesskabsretten finder direkte anvendelse i medlemsstaterne, er først og fremmest forordninger og de hertil svarende (generelle) beslutninger for EKSFs vedkommende. En forordning er ifølge EØF-traktatens art. 189 (EURATOM-traktatens art. 161) almengyldig, den er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Beslutninger vedtaget i henhold til EKSF-traktaten er ifølge traktatens art. 14 bindende i alle enkeltheder.

I modsætning hertil er direktiver og beslutninger, rettet til medlemsstaterne, ifølge EØF-traktatens art. 189 (EURATOM-traktatens art. 161) alene bindende for disse stater, for direktivers vedkommende kun for så vidt angår det til sigtede mål. Tilsvarende gælder for henstillinger på grundlag af EKSF-traktatens art. 14.

Disse retsakter opfylder følgelig normalt ikke kriterierne for umiddelbar anvendelse i medlemsstaterne. Domstolen har dog i ganske enkelte meget specielle undtagelsestilfælde anset bestemmelser i direktiver og beslutninger rettet til medlemsstater for direkte anvendelige i medlemsstaterne til sikring af borgernes rettigheder over for medlemsstaterne.

....

Til § 6

Til stk. 1

Denne paragraf tilsigter at sikre folketingets muligheder for at være orienteret om arbejdet i EF og udøve en parlamentarisk kontrolfunktion. En tilsvarende bestemmelse findes i de fleste af de nuværende medlemslandes lovgivning.

Regeringen har hidtil udsendt årlige beretninger om Danmark og De europæiske Fællesskaber i form af supplerende redegørelser til rapporten om "Danmark og De europæiske Fællesskaber", der udsendtes i 1968. Disse redegørelser vil efter tiltrædelsen blive afløst af den i stk. 1 nævnte beretning der vil fremkomme årligt.

Medlemsstaternes parlamenter er inddraget i EF-samarbejdet igennem Det europæiske Parlament, der er oprettet i henhold til EF-traktaterne, og hvori Danmark bliver repræsenteret af 10 folketingsmedlemmer. Parlamentet har imidlertid efter traktaterne kun begrænsede beføjelser, og den parlamentariske kontrol vil således fortsat i væsentligt omfang blive udøvet gennem de nationale parlamenter.

Til stk. 2

Af de ovenfor anførte grunde foreslås endvidere en bestemmelse, hvorefter regeringen underretter et folketingsudvalg om forslag til rådsvedtagelser, der nødvendiggør ændring i danske love, eller som finder umiddelbar anvendelse i Danmark.

En sådan bestemmelse findes i forbundsrepublikken Tyskland."

I ministeren for europæiske markedsanliggender, Ivar Nørgaards, fremsættelsestale, Folketingstidende 1971-72, sp. 3629ff, hedder det bl.a.:

"Det er en historisk beslutning, folketinget skal træffe i forbindelse med behandlingen af det lovforslag, som jeg i dag har den ære at fremsætte for tinget. Beslutningen vil være af vidtrækkende betydning for Danmarks fremtid, og det er første gang, at tinget i henhold til grundlovens § 20 anmodes om at overlade beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, til en mellemfolkelig myndighed.

Ved traktaten er der oprettet en international organisation, som hviler på et eget retssystem. Dette retssystem er forskelligt fra det samarbejdsgrundlag, som fastlægges ved andre internationale overenskomster som f.eks. EFTA-traktaten. Denne forskel viser sig først og fremmest på to måder:

For det første ved traktatens institutionelle regler, som indebærer, at der tillægges visse af Fællesskabets organer såkaldte overnationale beføjelser. Dette er jo baggrunden for, at folketingets beslutning skal træffes i overensstemmelse med grundlovens § 20.

For det andet ved at traktatens bestemmelser klart fastlægger grænserne for institutionernes beføjelser til at træffe beslutninger. Dette betyder, at medlemslandene ikke kan træffe beslutninger i Fællesskabets organer, som ikke udtrykkelig er hjemlet i traktaten. Hvis medlemslandene ønsker at udvide samarbejdet ud over det i traktaten fastlagte, må traktaten ændres, eller der må indgås en ny traktat. En ændring af traktaten kan ifølge § 236 kun ske, hvis landene beslutter ændringerne på grundlag af forhandlinger på en konference mellem medlemslandene og resultatet er godkendt efter hvert lands statsretlige regler. For Danmarks vedkommende indebærer dette, at folketingets godkendelse skal foreligge. Er der yderligere tale om, at ændringerne tillægger Fællesskabets organer nye overnationale beføjelser, kræves grundlovens § 20 iagttaget, dvs. vedtagelse ved fem sjettedeles flertal i folketinget eller, hvis der kun opnås simpelt flertal, godkendelse ved en folkeafstemning som nu, hvor vi skal tiltræde Romtraktaten.

Nogle af deltagerne i diskussionen om vor suverænitetssafgi-

velse synes ikke at have forstået dette klare princip. Ved vor eventuelle tiltrædelse af Romtraktaten og de øvrige traktater ved vi nøje, hvilke spørgsmål der undergives overnational beslutningskompetence, og hvilke betingelser der gælder for denne kompetences udøvelse.

Efter debatten at dømme synes der også at herske en tilsvarende uklarhed med hensyn til traktatens afstemningsregler.

....

Det er vigtigt at gøre sig klart, at bestemmelserne om flertalsafgørelser i realiteten ikke anvendes i det daglige samarbejde. Dermed har disse regler dog ikke mistet deres betydning. Deres eksistens indeholder en kraftig opfordring til medlemslandene til at søge efter kompromisløsninger, som alle kan tilslutte sig. Intet land ønsker at komme i en situation, hvor det bliver i mindretal og må se sig overstemt af sine samarbejdspartnere. Flertalsafgørelser må derfor anses for et ret upraktisk middel i internationalt samarbejde, så snart det drejer sig om afgørelser af væsentlig betydning. Det ville hurtigt få samarbejdet til at bryde sammen, hvis snart det ene snart det andet medlemsland blev udsat for, at beslutninger blev gennemført trods dets modstand.

Den faktiske tilstand i EF, hvorefter flertalsafgørelser så at sige aldrig træffes, ville derfor sikkert under alle omstændigheder have eksisteret i De europæiske Fællesskaber. Nu ligger det imidlertid sådan, at denne praksis udtrykkeligt er aftalt ved det såkaldte Luxembourgforlig. Heri er det fastslået, at medlemslandene i enhver sag, hvor et eller flere medlemslandes særlig vigtige interesser står på spil, vil søge gennem forhandlinger at nå til et kompromis, som samtlige medlemslande kan tilslutte sig. Frankrig har desuden fastholdt, at et medlemsland ikke må kunne nedstemmes, såfremt et sådant kompromis ikke opnås, hvis det drejer sig om et spørgsmål, som det pågældende land anser for at være af vital betydning for dets interesser. Fra fransk og britisk side har man under udvidelsesforhandlingerne på højeste politiske plan udtalt, at de to landes regeringer betragter Luxembourgforliget, herunder det franske standpunkt, som en afgørende forudsætning for deres deltagelse i samarbejdet. Da også de øvrige ansøgerlande har tilsluttet sig dette standpunkt, vil der i et EF bestående af 10 medlemslande være 5 lande, som indtager dette standpunkt.

Det er de her gengivne retlige og institutionelle træk, som giver samarbejdet i EF dets særlige karakter. Overfladisk betragtet er det måske ikke særlig opsigtsvækkende, at et antal europæiske lande har besluttet sig til at samarbejde på et retligt grundlag og inden for institutioner med vidtgående om end konkret afgrænsede beføjelser. Det er imidlertid første gang i historien, at et sådant samarbejde har kunnet gennemføres. Det er ikke mindst bemærkelsesværdigt, at disse lande har skabt enighed om at bygge samarbejdet på forpligtelser af en så klar juridisk karakter, at de har kunnet acceptere, at forpligtelserne og de beslut-

ninger, der træffes, underkastes international domstolskontrol og international overvågning af en uafhængig institution, nemlig Kommissionen.

Det konkrete samarbejde, som er bygget op på grundlag af Romtraktaten, er indtil nu af forholdsvis begrænset rækkevidde. Det drejer sig først og fremmest om toldunionen.

Det nuværende samarbejde om toldunionen har skabt et fælles varemarked for industrivarer mellem medlemslandene. Der er ligesom i EFTA skabt toldfrihed i den indbyrdes samhandel, men i modsætning til EFTA desuden en fælles toldtarif for import fra ikke-medlemslande.

...

Jeg skal herefter sige nogle ord om den fælles landbrugs politik.

...

Romtraktatens regler betyder, at lønmodtagerne har ret til at tage arbejde overalt i medlemslandene, og at de skal have samme behandling med hensyn til arbejdsvilkår, sociale forhold, ret til bolig osv. som det pågældende lands egne borgere.

...

EFs etableringsregler ... hviler på det princip, at der ikke må finde forskelsbehandling sted på grund af nationalitet.

Inden for EF tilstræber man dannelsen af et fælles kapitalmarked...

Konkurrencereglerne omfatter bestemmelser om statsstøtte, kontrol med monopoler og aftaler mellem virksomheder samt offentlige myndigheders indkøb. Disse regler, som tilsigter at forhindre konkurrencefordrejning, indeholder for hvert enkelt konkret område bestemmelser, der giver mulighed for de fælles institutioner til at skride ind over for overtrædelser.

Trods en forholdsvis vidtgående målsætning har de konkrete fremskridt inden for den fælles transportpolitik hidtil været få.

...

Inden for EF har man på en række områder gennemført en tilnærmelse af medlemslandenes lovgivning for at gøre fællesmarkedet effektivt. Eksempler herpå er veterinærlovgivningen, levnedsmiddellovgivningen, lægemiddellovgivningen, sikkerhedsbestemmelser for elektriske apparater, visse maskiner og køretøjer. Endvidere selskabslovgivningen og omsætningsafgifterne, som ifølge EFs regler skal opkræves som moms.

Reglerne om energipolitikken i EF findes i kul- og ståltraktaten og Euratomtraktaten.

....

I Romtraktaten har man opstillet målsætningen om en fælles handelspolitik, idet denne ses som en naturlig konsekvens af toldunionen. Foreløbig betyder samarbejdet på dette område, at EF-landene optræder i fællesskab i internationale organisationer på det handelsmæssige område, medens de bilaterale handelspolitiske forhold stadig er underlagt det enkelte medlemslands kompetence, selv om der finder konsultationer sted med de øvrige lande. Det er tanken at gennemføre en fælles handelspolitik også i disse spørgsmål fra den 1. januar 1974.

....

Om den økonomiske politik indeholder Romtraktaten kun rammebestemmelser baseret på en almindelig målsætning om intensiveret samarbejde på dette område.

....

Om skattepolitikken kan siges, at for at undgå konkurrencefordrejning som følge af forskelle i vareskatter forudser Romtraktaten en tilnærmelse af medlemslandenes regler på dette område.

....

Efter denne gennemgang af EF-medlemskabets særlige karakter og af de områder, hvorom samarbejdet indtil nu er koncentreret, vil jeg gå over til planerne for det fremtidige samarbejde i EF.

....

...samtlige industrialiserede lande og måske i særlig grad de lande, som er eller bliver medlemmer af et udvidet EF, står over for problemer af afgørende betydning ikke blot for den almindelige økonomiske udvikling, men også for de menneskelige levevilkår, ja, i yderste konsekvens selve eksistensen af de samfund, som vi kender i dag. Jeg tænker her på spildet af knappe ressourcer og på forureningen i videste forstand, der er en følge af vor manglende evne til at styre den teknologiske udvikling, så den bliver til gavn for menneskeheden uden samtidig i rask tempo at opbruge jordens rigdomme og livsnødvendigheder som ren luft og rent vand.

Den her opridsede baggrund giver samtidig et overblik over de vigtigste emner, som vil blive drøftet på topmødet den 19.-21. oktober, hvor man skal fastlægge retningslinierne for de kommende års EF-samarbejde. Som bekendt deltager Danmark sammen med de tre andre ansøgerlande i forberedelserne til topmødet. Der vil i de kommende måneder blive afholdt månedlige møder på ministerniveau, hvor man vil drøfte ovennævnte problemer, således at der består mulighed for, at statscheferne i oktober kan træffe de nødvendige beslutninger. Jeg vil gerne benytte lejligheden til kort at omtale disse spørgsmål for at give et indtryk af, hvad vi som medlem af EF kommer til at tage stilling til, og dermed også, hvad vi ikke kommer til at beskæftige os med. Dette

vil måske kunne lede debatten ind i mere frugtbare baner, herunder især drøftelsen af, hvilken linie Danmark i givet fald skal følge i de kommende års forhandlinger i EF.

....

I forbindelse med forhandlingerne om den økonomiske og monetære union skal EFs fremtidige industripolitiske samarbejde drøftes. Heri indgår et emne, som regeringen tillægger den største betydning, nemlig spørgsmålet om, hvorledes man sikrer, at det industrielle samfund kan fortsætte under menneskeverdige former. I overvejelserne herom indgår forureningsproblemerne, spørgsmålet om demokrati på arbejdspladserne, økonomisk demokrati og hele den industrielle produktionsmålsætning, dvs. om der fortsat skal tilstræbes produktionsudvidelser, eller om man i højere grad end hidtil skal lægge vægten på kvalitative elementer, altså trivsel og miljø.

De problemer, der opstår i denne forbindelse, er så store, at man næppe skal vente konkrete beslutninger på det kommende topmøde. På den anden side er problemerne så påtrængende, at der må tages konkrete skridt med henblik på deres løsning så snart som muligt.

Det er i den danske debat blevet påpeget, at overvejelser af denne art er i modstrid med Romtraktatens målsætning, som bl.a. er stigende økonomisk vækst baseret på øget produktion og samhandel. Intet land i vor del af verden vil med kort varsel på egen hånd kunne slå bak og indrette sig på en mindre økonomisk vækst, selv om man skulle ønske det. Jeg tror ikke, at en mindre økonomisk vækst løser nogen problemer. Vore samfundsmæssige forpligtelser vil fortsat vokse og kræve en øget produktiv indsats. Opgaven må derfor være at styre denne på en sådan måde, at rovdrift på ressourcer, forurening og anden ødelæggelse af miljøet forhindres. Det er indlysende, at de problemer, som trænger sig på, bedst kan løses i et internationalt samarbejde. EF har et apparat med mange internationale sagkyndige og et politisk organ, Ministerrådet, som allerede i praksis har vist sig at kunne løse vanskelige problemer til fordel for alle medlemslandene. EF er derfor velegnet til at udforme en politik, som kan danne udgangspunkt for de internationale drøftelser, som med stigende styrke fremtræder som nødvendige.

....

Regeringen vil på det kommende møde arbejde for, at EF snarest går i gang med at opstille et program indeholdende konkrete forslag, som sikrer, at man kan komme i gang med de her nævnte spørgsmål i EF med det sigte at skabe et udgangspunkt for samarbejde med andre interesserede lande.

Man bør naturligvis ikke glemme samarbejdet om den mere "klassiske" industripolitik. Det er af stigende betydning at opnå større ensartethed i erhvervslovgivningen, lettere adgang til industrielt samarbejde mellem virksomhederne i forskellige lande og at få fastlagt fælles standarder,

f.eks. med henblik på opfyldelse af sikkerhedshensyn og for at opnå lige adgang til offentlige myndigheders licitationer. Deltagelse i en sådan fælles politik vil give vore erhvervsvirksomheder de bedste muligheder for at følge med i udviklingen. Kun herved er det muligt at sikre acceptable vilkår for investeringer i produktudvikling og forskning.

....

Vi vil i den kommende tid utvivlsomt blive stillet over for ønsker om at styrke de eksisterende institutioner, bl.a. ved at give dem kompetence til at drøfte forhold, som i dag ligger uden for traktaternes område, herunder udenrigspolitiske spørgsmål. Medens vi er åbne over for udvidelse af de nuværende institutioners beføjelser og eventuelt oprettelse af yderligere institutioner i det omfang, der er tale om samarbejdsopgaver, som falder naturligt inden for det udviklede EFs fremtidige arbejde, vil det fortsat være regeringens holdning, at det udenrigspolitiske samarbejde bør finde sted uden for EFs institutioner.

....

Hvis jeg kort skal resumere de konkrete fordele, regeringen ser ved dansk medlemskab, vil jeg især fremhæve følgende 10 punkter:

For det første: Danmark vil frit kunne afsætte sine produkter i et stort marked omfattende 260 millioner mennesker.

For det andet: Dansk landbrugseksport vil årlig indbringe ca. 2 milliarder kr. mere i fremmed valuta og derigennem bidrage væsentligt til løsning af vore valutaproblemer.

For det tredje: Arbejdskraftens frie bevægelighed vil også betyde, at danskere vil få ret til at tage arbejde i alle fællesmarkedslandene med fuld social og lønmæssig ligestilling med disse landes egne borgere.

For det fjerde: Danmark vil i stigende grad få adgang til et fælles europæisk kapitalmarked og dermed til rigeligere kapitalforsyning og dermed lavere rente på samme betingelser som andre medlemslande.

For det femte: Dansk erhvervsliv vil blive varnet mod konkurrencefordrejning, som finder sted på grund af udenlandsk statsstøtte, udenlandske koncerners monopolpraksis og ved udenlandske offentlige indkøbsmyndigheders begunstigelse af egne virksomheder.

For det sjette: Gennem samarbejde på transportområdet og tilnærmelse af erhvervslovgivning vil danske virksomheder undgå en række ikke-toldmæssige hindringer for samhandelen med EF-landene.

For det syvende: Danmark får adgang til at deltage i det eksisterende og i det forudsete EF-samarbejde om produktudvikling, forskning og teknologi.

For det ottende: Danmark vil som medlem af EF kunne deltage i udformningen af det industripolitiske samarbejde om miljøbeskyttelse i alle dets former.

For det niende: Danmark vil få reel medindflydelse på de forestående internationale told- og handelsforhandlinger, som kan blive af største betydning for vilkårene for vor samhandel med udlandet.

Endelig for det tiende er det af livsvigtig betydning for Danmark at kunne deltage i et bredt europæisk samarbejde om de påtrængende valutariske problemer som led i et snævert samarbejde om tilrettelæggelsen af den økonomiske politik i de vesteuropæiske lande, som i stadig stigende grad vil bestemme vilkårene for Danmarks udenrigsøkonomi og hermed for danske prisforhold, produktion og beskæftigelse.

Udviklingen på alle de områder, jeg her har nævnt, vil efter al sandsynlighed tage fart i de nærmest kommende år. Den vil ikke alene få den største betydning for Danmarks fremtid, men også være en udfordring til danske arbejdere, danske funktionærer, dansk erhvervsliv og dansk administration af en størrelse og karakter, som vi aldrig før er blevet stillet overfor. Jeg er overbevist om, at det danske samfund vil kunne leve op til denne udfordring.

Det er derfor regeringens opfattelse, at det må være en indlysende dansk interesse på nærmeste hold at være med til at forme denne udvikling. Vi mener, vi har forudsætninger for at bidrage positivt hertil, og at vi har vigtige danske interesser at varetage. Det ville være et afgørende brud på efterkrigstidens danske udenrigspolitik, hvis vi ikke søgte at være med dér, hvor beslutninger træffes, og tage vort medansvar for, hvorledes udviklingen i vor del af verden skal formes.

Vi har ingen sikkerhed for, at et udvidet EF vil kunne finde de rigtige løsninger på de brændende problemer inden for en kortere fremtid. Der er derimod god mulighed for, at der kan skabes et grundlag for større fremskridt og stabilitet, som vil være af afgørende betydning for fred og velstand ikke alene for de europæiske lande, men også for lande i andre dele af verden. Efter alt at dømme er muligheden bedre i dag, end den har været på noget andet tidspunkt siden den 2. verdenskrig. Det er nu, chancen er der. Vi har ingen garanti for, at denne chance vil komme igen. Det er ud fra ønsket om at tage den udfordring op, som ligger i EF-medlemskab, at regeringen fremsætter lovforslaget om Danmarks tilslutning til De europæiske Fællesskaber og anbefaler det til vedtagelse."

Som grundlag for Folketingets behandling af lovforslaget indgik et resposum afgivet af professor, dr.jur. Max Sørensen i januar 1971 på anmodning af regeringen og en redegørelse udarbejdet af Justitsministeriet i juli 1972.

I Max Sørensens responsum "Forfatningsretlige problemer i forbindelse med Danmarks indtræden i De europæiske Fællesskaber" (trykt i Juristen 1971 side 434 ff) hedder det bl.a.:

"Ved undersøgelsen af, om tilslutning til Det europæiske Fællesskab forudsætter overdragelse af beføjelser i videre omfang end dækket af § 20, melder sig først spørgsmålet, om overdragelsen vil ske "i nærmere bestemt omfang", således som bestemmelsen kræver det, eller om den vil ske i et ubestemt omfang.

Det citerede udtryk betyder, at der ikke ganske generelt kan ske en overdragelse af f.eks. al lovgivningsmagt eller al udøvende magt. Den lov, der vedtages, skal enten direkte eller ved henvisning til traktatteksten præcisere det omfang, hvori overdragelsen sker. Denne præcisering kan bestå i en angivelse af de sagsområder eller emneområder på hvilke de fælles organer skal kunne udøve beføjelser, samt en angivelse af beføjelsernes indhold, f.eks. om de går ud på at fastsætte generelle regler, træffe konkrete beslutninger af administrativ karakter eller afgøre retstvister. Kravet om at sådan præcisering skal fremgå af loven udelukker, at det overlades til vedkommende internationale organer selv at bestemme omfanget af deres beføjelser. Derimod ligger der ikke i grundlovsbestemmelsen nogen kvantitativ begrænsning. Det kan altså ikke kræves, at overdragelsen kun sker i begrænset omfang, dvs. i ringe omfang eller på mindre væsentlige sagsområder.

En undersøgelse af Rom-traktaten viser, at de fælles organers beføjelser er fastsat med tilstrækkelig bestemtthed til at grundlovens krav er opfyldt. Traktaten definerer de sagsområder, på hvilke beføjelserne skal kunne udøves, således som det fremgår af overskrifterne på de enkelte hovedafsnit:

Frie varebevægelser, Landbruget, Den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital, Fælles regler (om konkurrence, fiskale bestemmelser m.m.), Den økonomiske politik og Socialpolitikken. Uden for disse områder er Fællesskabets myndigheder ikke kompetente. Familieretlige forhold, den almindelige strafferetlige lovgivning, kulturpolitikken og skolepolitikken kan nævnes som tilfældigt valgte eksempler på sagsområder, der ikke hører under Fællesskabets kompetence.

Selv indenfor Fællesskabets kompetenceområde kan dets myndigheder kun udøve de beføjelser, som traktaten hjemler. Nogle af disse rækker principielt ikke videre end traditionelle internationale organisationers folkeretlige beføjelser. Det er således ikke på alle områder, der kan udøves beføjelser, som beror på en overdragelse af nationale beføjelser. Eksempelvis kan nævnes, at harmonisering af lov-

givningen i henhold til art. 100 ikke kan ske ved forordning, men kun ved direktiv, det vil sige en beslutning, som vel forpligter medlemsstaterne folkeretligt, men som staterne hver for sig må omsætte til national ret i overensstemmelse med deres respektive forfatningsregler. Ligeledes kan nævnes, at Fællesskabets organer kun har meget snævre beføjelser på den økonomiske politiks område, idet disse beføjelser i hovedsagen er begrænset til at søge medlemsstaternes politik koordineret ved rådslagning og henstillinger, på enkelte punkter ved at udfærdige direktiver, men på intet punkt ved at udstede forordninger.

I debatten om disse spørgsmål har det været gjort gældende, at traktatens art. 235 ikke opfylder grundlovens krav om en nærmere bestemt afgrænsning.

En fortolkning af denne bestemmelse på grundlag af traktatens autoritative tekster viser dog, at denne bestemmelse ikke har en så vidtgående rækkevidde, som det undertiden formodes i den offentlige debat her i landet. Den begrænsning som ligger i henvisningen til et af Fællesskabets mål, udtrykkes i den franske tekst ved ordene "un des objets de la Communauté". Det fremgår heraf, at der ikke sigtes til de europæiske enhedsbestræbelser generelle og langsigtede målsætning som formuleret i traktatens præambel, men til de opgaver som defineres i artiklerne 2 og 3. Gennem opregningen i artikel 3 er disse opgaver knyttet til det allerede nævnte virkeområde, som fremgår af overskrifterne til traktatens hovedafsnit. Der er således tale om samme saglige begrænsning, som er karakteristisk for Fællesskabets virksomhed som helhed.

Den anvendelse, der i hidtidig praksis er gjort af art. 235, bekræfter, at artiklen har en sådan begrænset rækkevidde. Dens formål har været at muliggøre en udfyldning af de huller, der måtte vise sig at være i traktaten som følge af at man ved traktattekstens udarbejdelse har overset et eller andet praktisk problem. Den kan ikke bruges til at udvide Fællesskabets virksomhed til områder, som ikke er dækket af traktaten eller til at give Fællesskabets myndigheder væsentligt andre beføjelser end dem de har ifølge traktatens øvrige bestemmelser.

Ønskes det at foretage en udvidelse af Fællesskabernes virksomhedsområde eller at oprette nye organer eller tillægge de bestående organer væsentligt nye opgaver, må en anden fremgangsmåde følges, nemlig en ændring af traktaten ifølge art. 236. En sådan ændring bliver først bindende, når den er ratificeret af alle medlemsstater i overensstemmelse med deres statsretlige regler, jfr. art. 236 sidste stk. Indebærer ændringen en overdragelse af nye beføjelser i § 20's forstand, må fremgangsmåden efter denne paragraf følges for Danmarks vedkommende.

3. Det har i den danske debat været hævdet, at der kræves

en grundlovsændring, for at Danmark kan respektere det princip, at Fællesskabernes retssystem skal have forrang fremfor medlemsstaternes nationale retssystemer. Uanset at det nævnte princip ubestrideligt er fastslået i teori og praksis, er det ikke for Danmarks vedkommende nødvendigt at ændre grundloven for at respektere det.

At også yngre love må vige for traktatbestemmelserne kan ikke direkte udledes af tiltrædelsesloven, og det kan næppe heller støttes direkte på grundlovens § 20. Det er imidlertid et almindeligt princip i dansk forfatningsret, at lovgivningsmagten formodes at respektere landets internationale forpligtelser. I tilfælde af tilsyneladende uforenelighed mellem en lov og en international forpligtelse fortolkes loven med forbehold af denne forpligtelse, således at uforeneligheden så vidt muligt bringes ud af verden. Kun hvis lovgivningsmagten bevidst har villet sætte sig ud over forpligtelsen, foreligger der en konflikt, som ikke kan udjævnes gennem retsanvendelsen. Danske domstole og administrative myndigheder må i så fald give den danske regel forrang.

4. Det følger af grl.'s § 20, at der kan blive tale om at overdrage de beføjelser, som tilkommer rigets myndigheder, men ikke om at tillægge internationale organer beføjelser som går videre. Det har den betydning, at et internationalt organ ikke kan få tillagt kompetence til at foretage handlinger i strid med de grundlovmæssige begrænsninger, som danske myndigheder, indbefattet lovgivningsmagten, er undergivet. Der kan navnlig ikke tillægges de internationale organer beføjelser til at handle i strid med de grundlovs-sikrede frihedsrettigheder.

Problemet er ikke specielt for Danmark, men melder sig også for andre medlemsstater. Det er jo et fælles træk for de vesteuropæiske stater, bortset fra Storbritannien, at frihedsrettighederne er grundlovmæssigt sikret. Selv om tilsvarende udtrykkelige bestemmelser ikke findes i Rom-traktaten har Fællesskabernes domstol dog i sin nyeste praksis anerkendt, at de almindelige, uskrevne retsprincipper i Fællesskabernes retssystem indbefatter visse personlige grundrettigheder, og at domstolen i givet fald kan efterprøve, om disse grundrettigheder respekteres af Fællesskabernes myndigheder.

Som konklusion mener jeg derfor at kunne udtale, at der fra et forfatningsretligt synspunkt intet er til hinder for, at Danmark tilslutter sig De europæiske Fællesskaber ved at der vedtages en lov i overensstemmelse med grundlovens § 20."

I Justitsministeriets redegørelse af juli 1972 for visse stats-

retlige spørgsmål i forbindelse med dansk tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber (trykt i Nordisk Tidsskrift for International Ret, 1971, s. 65 ff) hedder det bl.a.:

"AFSNIT II

De europæiske Fællesskabers retlige karakter

3. Reaktionsmulighederne i tilfælde af forpligtelsernes overtrædelse

I traktaterne har medlemsstaterne i et nærmere angivet omfang henskudt afgørelser vedrørende fællesskabsretten til en særlig domstol.

b. Medens Domstolen ikke er kompetent til at erklære en national lov eller administrativ regel for ugyldig, har den beføjelse til at annullere Rådets og Kommissionens bindende retsakter, jfr. EØF-traktatens art. 173 og 174 ...

c. Ved siden af de foran nævnte beføjelser til at afgøre konkrete tvister vedrørende medlemsstaternes og fællesskabsinstitutionernes manglende overholdelse af traktatens bestemmelser, har Domstolen i medfør af art. 177 en vigtig kompetence til at afgøre spørgsmål om fortolkningen af traktaten og om gyldigheden og fortolkningen af retsakter fra Fællesskabets institutioner, der rejses ved medlemsstaternes nationale domstole, fordi besvarelsen heraf er en forudsætning for afgørelsen af en anlagt retssag ("præjudicielle spørgsmål").

Gennem denne beføjelse kan Domstolen ved sin abstrakte fortolkning af fællesskabsretten give udtryk for sine synspunkter med hensyn til rækkevidden af medlemsstaternes forpligtelser og har, som fremstillingen nedenfor i afsnit V, punkt 2 og 3, viser, også gjort det. Men den konkrete anvendelse af disse synspunkter er overladt til den nationale domstol, og art. 177 giver ikke i sig selv Fællesskaberne nogen reaktionsmulighed over for traktatbrud.

4. Domstolens praksis

Som følge af fællesskabsdomstolens eneret på fortolkning af traktaterne kan man imidlertid ikke indskrænke sig til at bedømme spørgsmålet alene på grundlag af traktaternes formulering. Det er også nødvendigt at undersøge, hvilken stilling Domstolen gennem sin fortolkende virksomhed har indtaget til spørgsmålet om omfanget og rækkevidden af medlemsstaternes forpligtelser.

a. Domstolen har - som nærmere omtalt i afsnit V - i en række præjudicielle afgørelser efter art. 177 fastslået, at

traktatbestemmelser, som efter deres ordlyd alene fastsætter pligter for medlemsstaterne samt bestemmelser i direktiver og beslutninger rettet til medlemsstaterne under visse betingelser er umiddelbart anvendelige i den forstand, at de medfører rettigheder for den enkelte virksomhed eller borger, som denne kan påberåbe sig over for de nationale administrative myndigheder under sager anlagt ved de nationale domstole. Disse afgørelser vedrører således fællesskabsreglernes anvendelse i medlemsstaterne. De har først og fremmest betydning for forholdet mellem medlemsstaterne og borgerne. Med hensyn til medlemsstaternes forpligtelser over for Fællesskaberne har afgørelserne alene den betydning, at de præciserer, hvilke bestemmelser der skal anvendes umiddelbart af de nationale retsanvendende myndigheder.

b. Domstolen har endvidere ligeledes som nærmere omtalt nedenfor i afsnit V i andre præjudicielle afgørelser fastslået, at det ikke berører den umiddelbart anvendelige fællesskabsrets virkning i medlemsstaterne, at den måtte være i strid med nationale lovbestemmelser eller med en bestemmelse i den nationale grundlov. Herved har Domstolen i realiteten udtalt sig om rækkevidden af medlemsstaternes forpligtelser til at anvende fællesskabsretten. Domstolen har imidlertid ikke herved taget stilling til, i hvilket omfang eller på hvilken måde opfyldelsen af forpligtelsen på forhånd skal sikres.

c. Størst betydning i denne forbindelse har det, at Domstolen i nogle afgørelser har taget stilling til, hvorvidt visse af folkerettens almindelige regler kan anvendes på medlemsstaternes forpligtelser over for Fællesskaberne.

Man kan naturligvis ikke udelukke en videre udvikling i Domstolens praksis på dette område. Imidlertid er der som tidligere nævnt ingen mulighed for at gennemtvinge Domstolens afgørelser over for medlemsstaterne. Man må derfor ikke overvurdere Domstolens mulighed for på egen hånd at ændre Fællesskabernes karakter. Domstolens muligheder er på dette som på andre områder begrænset til, hvad der i det lange løb kan opnås politisk dækning for i de enkelte medlemsstater.

AFSNIT IV

De udtrykkelige betingelser efter grundlovens § 20

2. Beføjelser kan efter grundlovens § 20 kun overlades til mellemfolkelige myndigheder "*i nærmere bestemt omfang*".

Der er i den statsretlige litteratur enighed om, at det herved udelukkes, at al myndighed af en vis art, f.eks. al dømmende eller al udøvende magt, overlades til mellemfolkelige myndigheder, og at der må ske en præcisering af de beføjelser, der overlades. Derimod antages denne betingelse ikke at indeholde nogen kvantitativ eller kvalitativ be-

grænsning. Det kan derfor ikke kræves, at de overladte beføjelser kun har et ringere omfang, eller at kun mindre vigtige beføjelser overlades. Det kan heller ikke kræves, at de overladte beføjelser skal være bestemt så præcist, at der ikke kan blive tale om skøn og fortolkningstvivil.

I § 2 i forslaget til lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber bestemmes det: "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." Omfanget af kompetenceoverladelsen er således præciseret ved en henvisning til de eksisterende traktater om De europæiske Fællesskaber. Der er efter Justitsministeriets opfattelse ingen tvivl om, at det efter grundlovens § 20 er tilstrækkeligt, at omfanget af de beføjelser, der overlades til Fællesskabernes institutioner, er nærmere bestemt i de traktater, hvortil loven henviser.

a. Traktaterne tillægger ikke institutionerne nogen generel kompetence til at udstede bindende retsakter. En institution kan kun udstede en sådan retsakt, hvis den har udtrykkelig hjemmel hertil i en traktatbestemmelse. Dette princip er klart fastslået bl.a. i fællesmarkedstraktatens art. 4, der bestemmer, at "Hver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt den ved denne traktat." Det er givet, at disse "rammer" ikke er den almindelige beskrivelse af Fællesmarkedets mål og virke, der findes i fællesmarkedstraktatens art. 2 og 3, men alene de bestemmelser i de følgende dele af traktaten, der fastsætter beføjelserne for den enkelte institution.

Noget andet er, at art. 2 og 3 medfører en yderligere begrænsning af institutionernes beføjelser. Hvis det, der tilsigtes med en retsakt, ikke er omfattet af Fællesskabets mål, vil denne retsakt være ugyldig, selv om den for så vidt har hjemmel i en konkret bestemmelse i traktaten. Der kan således opstilles et dobbelt krav til alle retsakter, der udstedes af Fællesskabets institutioner. De skal have hjemmel i en konkret bestemmelse i traktaten, og de skal ligge inden for traktatens formålsbestemmelser.

Som følge af det ubetingede krav om hjemmel i en konkret traktatbestemmelse er Fællesskabernes institutioner i princippet underkastet et strengere legalitetsprincip end det, der efter dansk ret gælder for administrative myndigheders virksomhed; ... Dette må bl.a. ses på baggrund af, at traktaterne gør indgreb i medlemsstaternes forfatningsretlige beføjelser.

Hvilken reel betydning dette legalitetsprincip har, beror imidlertid på udformningen af de traktatbestemmelser, der indeholder de enkelte beføjelser for institutionerne, og på, hvor strengt princippet overholdes i praksis.

b. En gennemgang af traktaternes specielle hjemmelsbestem-

melser viser, at de spørgsmål, som institutionerne kan tage op til bindende regulering, er angivet på en måde, som utvivlsomt opfylder de forudsætninger, der som foran angivet må antages at ligge i udtrykket "i nærmere bestemt omfang".

Princippet om, at enhver retsakt skal have hjemmel i traktaterne, bliver i praksis overholdt strengt inden for De europæiske Fællesskaber, og overholdelsen påses af Domstolen...

c. Der findes imidlertid i hver af de tre fællesskabstraktater en bestemmelse, der er formuleret i mere generelle vendinger. Det drejer sig om fællesmarkedstraktatens art. 235, euratomtraktatens art. 203 og EKSF-traktatens art. 95, stk. 1, der i det væsentlige har samme indhold.

Fællesmarkedstraktatens art. 235 bestemmer:

Der er ingen tvivl om, at indsættelsen af art. 235 har haft til formål at muliggøre en udfyldning af de huller, der måtte vise sig at være i traktaten som følge af, at man ved traktattekstens udarbejdelse har overset et eller andet praktisk problem i forbindelse med gennemførelsen af traktatens formål. Art. 235 må netop ses på baggrund af det strengt gennemførte legalitetsprincip inden for De europæiske Fællesskaber.

Den anvendelse, Rådet hidtil har gjort af art. 235, bekræfter, at bestemmelsen har dette begrænsede formål.

Det europæiske Parlament har tidligere ytret ønske om, at art. 235 anvendes i videre omfang, end det har været tilfældet. Når der ikke har været sikker hjemmel for en retsakt i en af de specielle hjemmelsbestemmelser, har Rådet imidlertid ofte foretrukket at benytte sig af en særlig form for vedtagelser, der benævnes som "vedtagelser af de i Rådet forsamlede regeringsrepræsentanter". Disse vedtagelser har ikke hjemmel i fællesskabstraktaterne og må derfor i princippet behandles som almindelige folkeretlige aftaler. Dette medfører bl.a., at vedtagelserne ikke omfattes af fællesskabsdomstolens kompetence - et forhold, som både Kommissionen og Parlamentet finder uheldigt.

Det kan ikke udelukkes, at Rådet i fremtiden vil vælge at benytte art. 235 i videre omfang end hidtil, men anvendelsen af artiklen forudsætter enstemmighed i Rådet, og artiklen indeholder visse klare begrænsninger.

Art. 235 kan kun anvendes, når følgende betingelser er opfyldt:

- Den foreslåede handling skal være påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål,
- handlingen skal ligge inden for fællesmarkedets rammer,

- traktaten må ikke i forvejen indeholde fornøden hjemmel hertil,
- handlingen må ikke stride mod traktatens øvrige bestemmelser.

Ved udtrykket "Fællesskabets mål" sigtes til de mål, der er angivet i traktatens art. 2, smh. m. art. 3, (EKSF-traktatens art. 85 [rettelig art. 95] indeholder en udtrykkelig henvisning til de tilsvarende formålsbestemmelser i denne traktat). Ved fortolkningen af art. 2 kan der naturligvis ikke ses bort fra, at bestemmelsen findes i en traktat om oprettelse af et europæisk økonomisk fællesskab. Det er således givet, at udtrykket "snævrere forbindelser mellem de Stater, som det forener" ikke kan omfatte f.eks. forsvarspolitiske forbindelser.

Målet kan endvidere kun virkeliggøres inden for Fællesmarkedets rammer. Der sigtes herved til de områder for Fællesskabets virke, der er opregnet i art. 3, og som fremgår af kapiteloverskrifterne i traktatens anden, tredje og fjerde del. Der er således tale om samme saglige begrænsning som gælder for institutionernes øvrige virksomhed efter traktaten. Det vil f.eks. falde uden for Fællesmarkedets rammer at fastsætte regler om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes ægteskabslovgivning.

...

Hvis det findes nødvendigt at foretage en udvidelse af fællesskabets virksomhedsområde, eller hvis den påkrævede handling ville stride mod en af traktatens øvrige bestemmelser, må traktaten ændres.

...

Efter justitsministeriets opfattelse kan der herefter ikke være tvivl om, at bestemmelsen i art. 235 og de tilsvarende bestemmelser i de øvrige traktater ikke går ud over den begrænsning, der ligger i grundlovens krav om, at beføjelser kun må overlades i nærmere bestemt omfang.

...

AFSNIT V

Danmarks almindelige forpligtelser som medlem af De europæiske Fællesskaber

...

1. Forpligtelsen til umiddelbar anvendelse af visse fællesskabsregler

a. Forpligtelsens indhold og muligheden for at opfylde den efter gældende dansk ret

Som medlem af De Europæiske Fællesskaber påtager Danmark sig en forpligtelse til at indrette sin retsorden på en sådan måde, at visse fællesskabsregler anvendes umiddelbart af danske domstole og administrative myndigheder...

...og en traktatbestemmelse kan ikke fortrænge en udtrykke-

lig intern retsregel, som den måtte stride imod.

Der må således gennem en ændring af gældende dansk ret skabes en hjemmel for den umiddelbare anvendelse i Danmark af de her omtalte fællesskabsregler, der er nævnt nedenfor under b.

b. *Hvilke fællesskabsregler omfatter forpligtelsen?*

Umiddelbart anvendelige er først og fremmest de fællesskabsakter, der kaldes "forordninger". ...

De fællesskabsakter, der kaldes "beslutninger", beskrives som bindende i alle enkeltheder for dem, de angiver at være rettet til. Beslutninger er derfor også umiddelbart anvendelige, når de er rettet til enkelte borgere eller virksomheder i medlemsstaterne. De fleste beslutninger rettes imidlertid til medlemsstaterne selv.

Der er også visse bestemmelser i selve traktaterne, der er umiddelbart anvendelige. ...

Domstolen har endelig i enkelte afgørelser fastslået, at bestemmelser [i direktiver og beslutninger] i særlige tilfælde kan være umiddelbart anvendelige. ...

2. *Forholdet mellem umiddelbart anvendelig fællesskabsret og dansk lovgivning (spørgsmålet om fællesskabsrettens "forrang")*

...

Efter afgørelsen i Costa-ENEL sagen kan der ikke være tvivl om fællesskabsdomstolens stilling. ...

Domstolens afgørelse forudsætter også en *forpligtelse for de retsanvendende myndigheder* i medlemsstaterne til at anvende umiddelbart anvendelig fællesskabsret, selv om der måtte være gennemført en senere intern lov, der strider mod vedkommende fællesskabsregel. Hvis en dansk domstol i et sådant tilfælde tilsidesætter fællesskabsreglen, begår den danske stat som sådan brud på sin forpligtelse over for Fællesskaberne. Kommissionen eller en anden medlemsstat vil kunne indklage Danmark for fællesskabsdomstolen, der kan fastslå, at et sådant traktatbrud har fundet sted. Den dom, som den danske domstol har afsagt, kan imidlertid hverken erklæres for ugyldig eller ændres af fællesskabsdomstolen.

...

3. *Forholdet mellem umiddelbart anvendelig fællesskabsret og de materielle bestemmelser i den danske grundlov*

...

Som nævnt foran i afsnit II, punkt 3, kan fællesskabsdomstolen (og kun den) tage stilling til spørgsmålet om gyldigheden af retsakter fra Fællesskabernes institutioner. Men fællesskabsdomstolen har ingen kompetence til at fortolke eller anvende medlemsstaternes grundlove. Domstolen

kan ikke optræde som forfatningsdomstol for medlemsstaterne. ...

Som anført ovenfor giver grundlovens § 20 ingen adgang til at overlade Fællesskabernes institutioner beføjelser til at fravige de materielle bestemmelser i grundloven, herunder specielt bestemmelserne om frihedsrettighederne. Da grundloven heller ikke indeholder andre regler, som giver mulighed for en sådan fravigelse til fordel for traktatmæssige forpligtelser, vil ingen dansk myndighed kunne anvende en fællesskabsregel, der strider mod grundlovens materielle bestemmelser, uden selv at begå et grundlovsbrud."

Under behandlingen af lovforslaget i Folketingets Markedsudvalg besvarede ministeren for udenrigsøkonomi en række spørgsmål fra udvalget (optrykt som bilag til udvalgets betænkning, jf. Folketingstidende 1971-72, tillæg B, sp. 3015ff.) således:

"Spørgsmål 29:

Europa-domstolen har i en række afgørelser bygget sine konklusioner på den antagelse, at Rom-traktaten gælder uigenkaldeligt som grundlag for en originær retsorden.

Betyder dette, at medlemsstaternes domstole bør betragte Rom-traktaten som bindende for sig, uafhængigt af den nationale forfatning (grundlov) og uafhængigt af folkerettens regler om traktater?

Svar:

Grundlaget for de danske domstoles anvendelse af Rom-traktaten og anden fællesskabsret ved et medlemskab af EF skabes ved dansk rets regler, især grundlovens § 20 og (forslag til) lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber. Der er således ikke tale om, at danske domstole skal anvende fællesskabsretten uafhængigt af den danske forfatning.

Om forholdet mellem den danske grundlov og fællesskabsretten henvises til justitsministeriets redegørelse om EF og grundloven, afsnit V, punkt 3.

...

Spørgsmål 31:

Kan Rom-traktatens art. 235 forstås som en henvisning til art. 2? I bekræftende fald: er forpligtelsen i henhold til art. 235 da dækket af ordene "i nærmere bestemt omfang" i grundlovens § 20?

Svar:

Art. 235 har følgende ordlyd:

Den begrænsning, som ligger i henvisningen til et af Fællesskabets mål, sigter til de opgaver, som defineres i artiklerne 2 og 3. Gennem opregningen i art. 3 er disse opgaver knyttet til traktatens almindelige virkeområde, som fremgår af overskrifterne til traktatens hovedafsnit. Der er således tale om samme saglige begrænsning, som er karakteristisk for Fællesskabets virksomhed som helhed.

Den anvendelse, der i hidtidig praksis er gjort af art. 235, bekræfter, at artiklen har en sådan begrænset rækkevidde. Dens formål har været at muliggøre en udfyldning af de huller, der måtte vise sig at være i traktaten som følge af, at man ved traktattekstens udarbejdelse har overset et eller andet praktisk problem. Den kan ikke bruges til at udvide Fællesskabets virksomhed til områder, som ikke er dækket af traktaten, eller til at give Fællesskabets myndigheder væsentligt andre beføjelser end dem, de har ifølge traktatens øvrige bestemmelser.

Ønskes det at foretage en udvidelse af Fællesskabernes virksomhedsområde eller at oprette nye organer eller tillægge de bestående organer væsentligt nye opgaver, må en anden fremgangsmåde følges, nemlig en ændring af traktaten ifølge art. 236. En sådan ændring bliver først bindende, når den er ratificeret af alle medlemsstater i overensstemmelse med deres statsretlige regler, jfr. art. 236 sidste stk. Indebærer ændringen en overdragelse af nye beføjelser i grundlovens § 20's forstand, må fremgangsmåden efter denne paragraf følges for Danmarks vedkommende.

Kravene i grundlovens § 20 om, at beføjelser kun kan overlades i nærmere bestemt omfang, betyder, at der ikke ganske generelt kan ske en overdragelse af f.eks. al lovgivningsmagt eller al udøvende magt. Den lov, der vedtages, skal enten direkte eller ved henvisning til traktatteksten præcisere det omfang, hvori overdragelsen sker. Denne præcisering kan bestå i en angivelse af de sagsområder eller emneområder, på hvilke de fælles organer skal kunne udøve beføjelser, samt en angivelse af beføjelsernes indhold, f.eks. om de går ud på at fastsætte generelle regler, træffe konkrete beslutninger af administrativ karakter eller afgøre retstvister. Kravet om, at sådan præcisering skal fremgå af loven, udelukker, at det overlades til vedkommende internationale organer selv at bestemme omfanget af deres beføjelser. Derimod ligger der ikke i grundlovsbestemmelsen nogen kvantitativ begrænsning. Det kan altså ikke kræves, at overdragelsen kun sker i begrænset omfang, d.v.s. i ringe omfang eller på mindre væsentlige sagsområder.

Anvendelsen af art. 235 er som ovenfor anført knyttet til de i traktatens øvrige bestemmelser angivne virkeområder. Omfanget af de beføjelser, der overlades EFs institutioner, er på denne måde nærmere bestemt.

Der henvises i øvrigt til justitsministeriets redegørelse

om EF og grundloven, afsnit IV, punkt 2.c...

Spørgsmål 32:

Europa-domstolen har i en række afgørelser fastslået princippet om, at fællesskabsretten skal have ubetinget forrang frem for medlemsstaternes nationale retsregler ved medlemsstaternes domstole. Er det en konsekvens af dette princip, at medlemsstaternes domstole og administrative organer er pligtige til at tilsidesætte enhver national retsregel i den udstrækning, den måtte være uforenelig med en umiddelbart anvendelig fællesskabsretlig regel?

Er det en konsekvens af dette princip, at medlemsstaternes domstole og eventuelt tillige administrative organer skylder Fællesskabernes lovgivende organer og Europa-domstolen lydighed uafhængig af den pågældende medlemsstats forfatning og øvrige lovgivning?

Vil de krav til en ansøgerstat, der følger af forrangsprincippet, være opfyldt ved en forsikring fra regeringen om, at lovgivningsmagten ikke agter at lovgive i strid med fællesskabsretten - uanset at statens forfatning ikke gør det muligt at hindre lovgivningsmagten i at lovgive på fællesskabsstridig måde?

Svar:

ad 1. afsnit: Som det er anført i spørgsmålet, har Europa-domstolen i en række afgørelser fastslået princippet om fællesskabsrettens forrang frem for medlemsstaternes nationale retsregler ved medlemsstaternes domstole. Dette gælder dog kun de umiddelbart anvendelige fællesskabsregler.

Anvender en dansk domstol derfor en dansk lov, der strider mod en sådan fællesskabsregel, indebærer dette et brud på fællesskabsretten.

Også efter den almindelige folkeret er det imidlertid klart, at en stat ikke kan undlade at opfylde sine internationale forpligtelser under henvisning til, at disse strider mod intern ret. Undlader en dansk domstol i et sådant tilfælde at respektere Danmarks folkeretlige forpligtelser, indebærer også dette et internationalt retsbrud.

De krav, som folkeretten eller fællesskabsretten stiller, opfyldes primært ved at undlade at lovgive i strid hermed.

Opstår der imidlertid et spørgsmål om konflikt mellem dansk ret og Danmarks internationale forpligtelser, træffer danske domstole deres afgørelse på grundlag af dansk forfatningsret og -praksis vedrørende forholdet mellem international ret og dansk ret. Om indholdet af danske retsregler på dette punkt henvises til justitsministeriets redegørelse om EF og grundloven, afsnit V, punkt 2 og 3 ... og til professor Max Sørensens resposum af 18. januar 1971 (Juristen nr. 25, side 439).

ad 2. afsnit: Nej. Som det blandt andet fremgår af svaret på dette spørgsmåls første afsnit, vil danske domstole til stadighed være bundet af det danske retssystem og skylde den danske lovgiver den loyalitet, der følger af deres forfatningsretlige stilling.

ad 3. afsnit: Ved ratifikation af tiltrædelsestraktaten påtager Danmark sig de forpligtelser, der er indeholdt i traktaten.

En yderligere forsikring, af hvilken art den end kunne tænkes, ville derfor være overflødig og uden selvstændig retsvirkning.

I øvrigt er det intetsteds i fællesskabsretten krævet af medlemsstaterne, at en sådan forsikring afgives, og princippet om fællesskabsrettens forrang er ikke fuldt ud til sikret i de nuværende medlemslande."

Folketingets Markedsudvalg afgav den 25. august 1972 betænkning over lovforslaget, jf. Folketingstidende 1971-72, tillæg B, sp. 2801ff. I flertallets udtalelse hedder det bl.a.:

"2. Danmarks muligheder som medlem af EF.

Flertallet konstaterer, at samarbejde om handelspolitik, valutapolitik og udenrigsøkonomi på en række konkrete områder er hjemlet i Rom-traktaten, men at samarbejde på andre udenrigspolitiske felter ikke kan udledes af denne traktat. Dette hindrer ikke, at de interesserede lande drøfter problemer af fælles interesse med hinanden, således som det er tilfældet med de udenrigspolitiske konsultationer. Flertallet betragter sådanne konsultationer som et naturligt supplement til det nære økonomiske samarbejde, og det er klart i dansk interesse at deltage i disse drøftelser, hvilket et medlemskab muliggør. På denne måde kan vi være med til at præge udviklingen af det Europa, som vi er en uadskillelig del af.

Det enkelte land kan føre den kulturpolitik, det ønsker, og på baggrund af sine historiske og kulturelle traditioner samarbejde med andre lande under de former, som det til enhver tid måtte have interesse i.

Flertallet finder anledning til at påpege, at Danmark - som et af de europæiske lande, der er mest afhængige af stabile internationale betalingsforhold - har klar interesse i et nærmere økonomisk og valutarisk samarbejde med andre europæiske lande inden for EF. Et sådant samarbejde vil være en forudsætning for at undgå fremtidige valutakriser med skadelige virkninger for dansk økonomi og beskæftigelse. Samarbejdet vil ikke begrænse folketingets muligheder for at

føre en økonomisk politik, herunder i første række en skatte-, afgifts- og socialpolitik, der sikrer større lighed mellem de enkelte befolkningsgrupper.

...

Det danske fiskerierhverv er gennem de senere år blevet et meget betydningsfuldt eksporterhverv. I kraft af et medlemskab vil dansk fiskeri deltage i markedsordningen for fisk og i EFs fælles fiskeripolitik i øvrigt og derved opnå øgede garantier for såvel afsætning som priser.

...

Hvad angår socialpolitikken, er det efter flertallets opfattelse klarlagt, at et medlemskab af EF ikke vil indebære nogen ændring i den hidtidig førte fremskridtslinie i Danmark.

Den frie bevægelighed for arbejdskraft på ikke-diskriminatorisk grundlag finder flertallet ikke betænkelig ud fra danske synspunkter. Der er tale om et gensidigt samarbejde med lige rettigheder og forpligtelser, som også for danske borgere og firmaer åbner en række muligheder i det øvrige Europa.

I denne sammenhæng er flertallet af den overbevisning, at den i Danmark gennemførte lovgivning om erhvervelse og udnyttelse af fast ejendom giver danske myndigheder mulighed for også på længere sigt at varetage de interesser, som er knyttet til bevarelsen af ejendoms- og naturværdier på danske hænder.

De uddannelsesmæssige spørgsmål har spillet en vis rolle i debatten. Flertallet ønsker at fremhæve, at uddannelsesspørgsmål fortsat vil være et dansk lovgivningsanliggende.

...

3. Forfatningsretlige spørgsmål.

Udvalget har drøftet de spørgsmål, som anvendelsen af grundlovens § 20 giver anledning til, og stillet en række spørgsmål til udenrigsøkonomiministeren herom. Besvareelserne er optaget i bilag 2.

Det er flertallets opfattelse, at disse forfatningsretlige spørgsmål er blevet grundigt og klart belyst, og at nærværende lovforslags forenelighed med grundloven er hævet over enhver tvivl.

....

De beføjelser, EFs institutioner har fået tillagt, er fastlagt i de i lovforslagets § 4 nævnte traktater m.v., der er optaget som bilag 1 og 2 til loven.

Herved er grundlovens krav om, at beføjelser kan overlades i nærmere bestemt omfang, opfyldt.

I medfør af EØF-traktatens artikel 235 kan Rådet i visse

tilfælde med enstemmighed vedtage passende forskrifter, såfremt en handling viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer.

Udvalget har stillet spørgsmål til udenrigsøkonomiministeren om forståelsen af de begrænsninger, som gælder for anvendelsen af denne bestemmelse. På grundlag af udenrigsøkonomiministerens svar, der er optrykt i bilag 2, finder flertallet, at grundlovens betingelser også er opfyldt for denne bestemmelses vedkommende.

De bestemmelser, som er omfattet af lovforslagets § 3, skal umiddelbart anvendes af danske retsanvendende myndigheder. Det samme gælder i kraft af grundlovens § 20 forordninger, som efter Danmarks tiltrædelse bliver vedtaget i EF. Grundlaget for anvendelsen af fællesskabsretten i Danmark vil således være lovforslagets § 3 og grundlovens § 20. Spørgsmålet vedrørende fællesskabsrettens forrang vil efter flertallets opfattelse kunne løses på grundlag af disse bestemmelser og dansk rets almindelige regler om forholdet mellem dansk og international ret.

5. Folketingets muligheder for kontrol.

En demokratisk kontrol med EFs institutioner er af afgørende betydning for Fællesskabernes mulighed for på lang sigt at kunne løse deres opgaver i overensstemmelse med befolkningernes ønsker.

Fællesskabernes system indebærer i denne henseende en principiel nydannelse ved at åbne mulighed for en demokratisk kontrol også på internationalt plan gennem Det europæiske Parlament. Flertallet tillægger denne nydannelse stor vægt. På lang sigt åbner den muligheder for en demokratisering af beslutningsformerne i det internationale samarbejde.

Den magtforskydning, som siden Fællesskabernes oprettelse er foregået mellem EFs institutioner - først og fremmest gennem den faktiske ophævelse af reglerne om flertalsafgørelser - har bevirket, at Kommissionens rolle er blevet mindre afgørende end forudset i traktaterne og Rådets indflydelse tilsvarende større, således at Rådet i dag kan siges at være det eneste afgørende besluttende organ. Det overnationale element og dermed behovet for en central demokratisk kontrol på europæisk niveau er herved blevet dæmpet. Kontrollen med Ministerrådet, som består af medlemslandenes regeringsrepræsentanter, vil derfor være den centrale og afgørende demokratiske kontrol med Fællesskaberne. Det er realistisk at regne med, at denne kontrol fortsat må foregå i medlemslandenes parlamenter.

Flertallet har derfor fundet det helt afgørende, at tiltrædelseslovforslaget indeholdt bestemmelser, der sikrer folkettinget de bedst mulige betingelser for udøvelsen af den kontrollerende funktion i forhold til regeringens deltagel-

se i EFs råd.

...

8. Miljøproblemerne.

...

EF har et administrativt apparat med mange internationale sagkyndige og et politisk organ, Ministerrådet, som allerede i praksis har vist sig at kunne løse vanskelige problemer til fordel for alle medlemslandene. EF er derfor velegnet til at udforme en politik, som kan danne udgangspunkt for internationale drøftelser.

Disse problemer har i de senere år været højt prioriteret i de enkelte EF-lande. EØF-traktaten indeholder ingen specielle bestemmelser om forureningsbekæmpelse, men traktaten kan anvendes og er blevet anvendt til at gennemføre en række konkrete foranstaltninger i miljøbeskyttende henseende.

9. Danmarks deltagelse i EFs institutioner.

Institutionernes rolle og funktion inden for fællesskaberne adskiller sig fra andre internationale organisationer, som Danmark er medlem af, og baserer sig på et internationalt retssystem uden sidestykke i Europas historie. Netop det forhold, at EF ud over det traktatmæssige grundlag bygger på international lov og ret, hvis håndhævelse er sikret ved Den europæiske Domstol, giver ikke mindst de små medlemslande en betydelig grad af sikkerhed.

De institutionelle forhold inden for EF er til en vis grad i støbeskeen. Som følge af medlemskredsens udvidelse sker der en forøgelse af medlemsantallet i de nuværende institutioner. Endvidere er spørgsmålet om en styrkelse af institutionerne på dagsordenen for det planlagte europæiske topmøde i oktober 1972. Endelig er der for nylig fremkommet en betænkning (Vedel-rapporten) vedrørende de i årevis i EF diskutererede problemer omkring en udvidelse af Det europæiske Parlaments beføjelser.

...

b) Luxembourg-forliget.

Luxembourg-deklarationen må efter flertallets opfattelse ses på baggrund af det politiske ønske om at sikre traktaternes hovedmål: den størst mulige solidaritet mellem medlemslandene. Det har under det praktiske samarbejde vist sig, at denne solidaritet, baseret på gensidig tillid, kun har kunnet realiseres i det omfang, hver stat - stor eller lille - kunne føle sig overbevist om, at den - uanset traktatens bestemmelser - ikke risikerer at blive overstemt i sager af væsentlig betydning for det pågældende land.

Dette princip ændrer ikke traktaten, men er en politisk beslutning om at anvende traktatbestemmelserne på en sådan måde, at forhandlingerne i Rådet skal fortsætte, indtil en

enstemmig afgørelse kan træffes. Alle fire ansøgerlande har tilsluttet sig denne politiske beslutning.

Flertallet har noteret sig, at den rådsdeklaration, hvori Luxembourg-forliget indgår, er en del af grundlaget for Danmarks tiltrædelse af EF i og med, at det falder ind under tiltrædelsesaktens artikel 3, stk. 3, ifølge hvilken de nye medlemslande befinder sig i samme situation som de oprindelige medlemsstater med hensyn til erklæringer af denne art.

Der er således såvel traktatmæssig som politisk baggrund for, at Luxembourg-forliget og den herved tilvejebragte de facto vetoet opretholdes i et udvidet EF.

...

Vor verdén er karakteriseret af en fremadskridende internationalisering, hvor landenes gensidige afhængighedsforhold bliver stadig større og større. Det er under disse vilkår ikke mindst i de små nationers interesse, at ret erstatter magt i løsningen af mellemfolkelige modsætninger. Vi betragter De Europæiske Fællesskaber som et værdifuldt bidrag hertil...

...

Sammenfatning.

...

Uanset Danmarks stillingtagen eksisterer et udvidet EF fra nytår 1973, som vil få væsentlig indflydelse på Danmarks vilkår, også hvis vi står udenfor.

...

Det er en væsentlig dansk interesse at deltage så nært og aktivt som muligt i udformningen af fremtidens europæiske samarbejde. De udenrigspolitiske konsultationer, som uden for EF-traktatens ramme er aftalt mellem de 10 lande, udgør et naturligt supplement til det nære økonomiske samarbejde.

...

Det er hævet over enhver tvivl, at lovforslaget om tilslutning til EF er i overensstemmelse med grundloven.

...

Medlemsskab af EF vil betyde, at Danmark kommer ind i et samarbejde, der giver os indflydelse på udformningen af en politik, som kan afværge truslen imod det menneskelige livsmiljø. Behovet for et forpligtende internationalt samarbejde om bekæmpelse af forurening tilsiger dansk støtte til, at EFs organer får betydelig myndighed inden for væsentlige områder af miljøpolitikken.

EF bygger på internationale retsregler, hvis håndhævelse er sikret ved Den europæiske Domstol. Dette giver ikke mindst de små medlemslande en betydelig grad af sikkerhed.

...

Flertallet har noteret sig, at der er både traktatmæssig og politisk baggrund for, at Luxembourg-forliget vil blive opretholdt i et udvidet EF."

Loven blev vedtaget i Folketinget med 141 stemmer mod 34; 2 medlemmer tilkendegav, at de hverken stemte for eller imod; 2 medlemmer var fraværende; jf. Folketingstidende 1971-72, sp. 7677ff.

Folkeafstemningen om lovforslaget i medfør af grundlovens § 20 den 2. oktober 1972 havde følgende resultat, jf. Statistisk årbog 1997, s. 85:

Stemme pct.	90,1
Ugyldighedspct.	0,62
Pct. af gyldige	
Ja-stemmer	63,3
Nej-stemmer	36,7

I procent af samtlige stemmeberettigede var der således 56,7% Ja-stemmer og 32,9% Nej-stemmer.

3.2. Lov nr. 352 af 4. juni 1986 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber

Ud over en ikrafttrædelsesbestemmelse (§ 2) indeholder loven alene en bestemmelse (§ 1) om, at der i 1972-tiltrædelseslovens § 4 indsættes følgende:

"11. Europæisk Fælles Akt af 17. og 28. februar 1986, med undtagelse af dennes afsnit I og III."

Det hedder i bemærkningerne til lovforslaget, Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 5047, bl.a.:

"Ved tiltrædelsen af Den europæiske fælles Akt overdrages ikke nye beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder. Der sker derimod en række ændringer af de mere specifikke vilkår for institutionernes udøvelse af deres beføjelser. Optagelse af Den europæiske fælles Akt i § 4 sikrer derfor, at der ikke opstår tvivl om, at institutionerne også med virkning for Danmark kan udøve de beføjelser, som er beskrevet i de grundlæggende traktater med de

ændringer, som gennemføres ved Den europæiske fælles Akt."

Den betænkning, som Folketingets Markedsudvalg afgav om lovfor-
slaget, indeholder i et bilag bl.a. udenrigsministerens svar på
udvalgets spørgsmål 8, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg B,
sp. 2579. Det hedder i dette svar bl.a.:

"Tiltrædelseslovens § 2 lyder således:

...

Omfanget af de beføjelser, som ved tiltrædelsen er overladt
Fællesskabets institutioner, er således fastlagt ved en
henvisning til de foreliggende traktater, herunder hjem-
melsbestemmelsen i EØF-traktatens art. 235.

De beføjelser, som i dag udøves af Rådet på grundlag af
art. 235, er således allerede overladt. Det gør herefter
ingen forskel; om beføjelserne udøves på grundlag af art.
235 eller et særskilt nyt kapitel i traktaten.

Medens § 2 i tiltrædelsesloven som kravet af Grl. § 20
fastlægger omfanget af beføjelser, som overlades, er det
karakteristisk, at de organer, som kan udøve beføjelserne,
ikke er specificeret. Heri ligger, at institutionerne kan
ændres. Endvidere kan det udledes af formuleringen af § 2,
at det ikke er fastlagt, hvilke beføjelser de enkelte in-
stitutioner skal udøve. En vis omfordeling af beføjelser
mellem institutioner kan således ske. Endelig ses det, at
traktatens forskellige afstemningsregler ikke er omtalt
eller på anden måde fastlåst for fremtiden. Det er f.eks.
ikke bestemt, at overladte beføjelser kun kan udøves på de
betingelser, som var fastlagt i traktaterne på tidspunktet
for Danmarks tiltrædelse.

...

Det bemærkes i øvrigt, at institutionelle tilpasninger tid-
ligere er foretaget uden anvendelse af Grl. § 20. Således i
forbindelse med ratifikation af den 2. budgetændringstrak-
tat i 1976, hvor Parlamentet fik sine nuværende budgetbe-
føjelser, akten om direkte valg til Parlamentet i 1978 og
traktaten om Grækenlands tiltrædelse i 1980.

Det følger af det ovenanførte, at tilvejebringelse af et
mere specifikt traktatgrundlag i traktaten for områder, som
i dag kan være genstand for Fællesskabsregulering på grund-
lag af art. 235 (eller andre bestemmelser), ikke nødvendig-
gør brug af grundlovens § 20.

Det er herved forudsat, at det nævnte mere specifikke trak-
tatgrundlag i sin formulering holder sig inden for rammerne
af, hvad art. 235 (eller andre bestemmelser) ville kunne
give hjemmel til. En vurdering af, om dette er tilfældet,
må tage udgangspunkt i, at de nuværende traktatbestemmelser
kun kan benyttes til foranstaltninger, der har en vis til-

knytning til det økonomiske liv."

Lovforslaget blev vedtaget i Folketinget med 114 stemmer mod 16; 3 stemte hverken for eller imod; jf. Folketingstidende 1985-86, sp. 11227ff.

Ved en vejledende folkeafstemning om forslaget var resultatet, jf. Statistisk årbog 1997, s. 85:

Stemmepct.	75,4
Ugyldighedspct.	1,0
Pct. af gyldige	
Ja-stemmer	56,2
Nej-stemmer	43,8

I procent af samtlige stemmeberettigede var der således 41,9% Ja-stemmer og 32,7% Nej-stemmer.

3.3. Lov nr. 281 af 28. april 1993 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber

Ud over en ikrafttrædelsesbestemmelse indeholder loven alene en bestemmelse om, at der i 1972-tiltrædelseslovens § 4 indsættes følgende:

"12. Traktat af 7. februar 1992 om Den Europæiske Union med tilhørende protokoller og erklæringer med undtagelse af

a) bestemmelserne i traktatens afsnit II, 3. del, afsnit VI, kapitel 1, artikel 104 C, stk. 9 og 11, kapitel 2, artikel 105, stk. 1, 2, 3 og 5, artikel 105 A, 108 A, 109, 109 A, stk. 2, litra b, samt artikel 3, 6, 9.2, 12.1, 14.3, 16, 18, 19, 20, 22, 23, 26.2, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 50 og 52 i protokollen om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank, for så vidt disse bestemmelser vedrører deltagelse i tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union, og

b) traktatens afsnit VI, artikel K.9.

13. Afgørelse af 12. december 1992 om visse problemer, som Danmark har rejst vedrørende traktaten om Den Europæiske Union med tilhørende erklæringer."

Den 10. marts 1992 fremsatte regeringen forslag til en lov om ændring af Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber m.v. (Danmarks tiltrædelse af Traktaten om Den Europæiske Union), lovforslag nr. L 240, Folketingstidende 1991-92, tillæg A, sp. 5663 ff. Dette lovforslag gik ud på fuldstændig tiltrædelse af Traktaten om Den Europæiske Union.

Til brug for Folketingets Markedsudvalgs behandling af lovforslaget forelå et af Justitsministeriet udarbejdet notat af 3. marts 1992 om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af traktaten om Den Europæiske Union, jf. Folketingstidende 1991-92, tillæg B, sp. 1939ff. Det hedder i dette notat bl.a.:-

"Direktiver er ifølge EØF-traktatens art. 189 bindende for enhver medlemsstat, som de rettes til, med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Dansk tilslutning til en traktat eller traktatændring, som giver EF hjemmel til at regulere et nyt område ved direktiver, forudsætter derfor som udgangspunkt ikke anvendelse af grundlovens § 20.

EF-direktiver kan imidlertid efter EF-Domstolens praksis være umiddelbart anvendelige i den forstand, at de kan tillægge borgerne rettigheder, som kan gøres gældende umiddelbart over for de nationale myndigheder. Domstolen har således fastslået, at borgerne, såfremt medlemsstaterne har oversiddet implementeringsfristen, kan støtte ret over for medlemsstaternes myndigheder på de bestemmelser i et direktiv, som er egnede til anvendelse ved nationale domstole.

...
Dansk tilslutning til en traktat eller traktatændring, som giver EF hjemmel til at regulere nye områder ved direktiver, forudsætter derfor anvendelse af grundlovens § 20, for så vidt de direktiver, som bliver udstedt i medfør af hjemmelsbestemmelsen, efter EF-retten kan være umiddelbart anvendelige.

...
Umiddelbart anvendelige traktatbestemmelser rejser imidlertid i almindelighed ikke spørgsmål om anvendelse af grundlovens § 20. Det skyldes, at bestemmelserne vil være sat i kraft ved lov, jf. således § 3, stk. 1, i lov nr. 447 af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber. Ifølge denne bestemmelse "sættes bestemmelserne i de i § 4 nævnte traktater m.v. i kraft i Danmark i det omfang, de efter fællesskabsretten er umiddelbart anvendelige i Danmark". De pågældende traktatbestemmelser er

derved blevet en del af dansk lov på samme måde som de ved Danmarks tilslutning til traktaten allerede udstedte retsforskrifter, jf. den nævnte lovs § 3, stk. 2, og Redegørelsen af 1972, side 108.

...

Som nævnt ... er det af betydning for spørgsmålet om anvendelse af grundlovens § 20, om der overlades beføjelser til at fastsætte umiddelbart anvendelig EF-ret på et område, hvor der ikke tidligere har eller kunne have været udfærdiget retsakter.

For så vidt traktatændringer alene er en præcisering af allerede gældende EF-ret, må de beføjelser, det kommer på tale at lade EF udøve, anses for overdraget allerede i medfør af tiltrædelsesloven fra 1972 med senere ændringer.

...

Afgørende for, om inddragelsen af nye områder under det EF-retlige samarbejde forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, må på den baggrund efter Justitsministeriets opfattelse være, om der er tale om en reel udvidelse af traktatens område, eller om der er tale om en mere formel indskrivning af områder, som allerede i dag i medfør af art. 235 eller andre hjemmelsbestemmelser er eller kunne have været inddraget under EF-samarbejdet.

...

På baggrund af de ovenfor refererede synspunkter om betydningen af ordene "i nærmere bestemt omfang" må det efter Justitsministeriets opfattelse lægges til grund, at overladelse af beføjelser efter § 20 til en supranational organisation skal opfylde følgende grundbetingelser:

- Der skal ske en angivelse af de sagsområder eller emneområder, på hvilke den supranationale organisation skal kunne udøve beføjelser, og
- der skal ske en angivelse af beføjelsernes indhold, det vil sige en præcisering af, om beføjelserne er af lovgivende, administrativ, dømmende eller udenrigspolitisk karakter.

Både for så vidt angår den første betingelse (angivelsen af sagsområdet) og den anden betingelse (angivelsen af beføjelsens indhold) kan det efter den almindelige opfattelse i den statsretlige litteratur lægges til grund, at præciseringen ikke behøver at være fuldstændig.

Sagsområdet vil således kunne defineres i rummelige kategorier, jf. Max Sørensen, side 324, og beføjelsens omfang skal ikke være bestemt så præcist, at der ikke kan blive tale om skøn eller fortolkningstvivel, jf. Ross, side 411.

Med hensyn til angivelsen af beføjelsens indhold må det fremhæves, at det på baggrund af de citerede fortolkningsbidrag ikke kan antages at være beføjelsen på hvert enkelt af de overladte emneområder, som skal angives. Det, der

skal angives, er den supranationale organisations beføjelser, jf. Max Sørensens ovenfor omtalte udtalelse til Markedsudvalget og Zahle, anførte sted.

Afsnit 2

Traktat om Den Europæiske Union

2.1. Indledning.

Traktaten om Den Europæiske Union bygger på en såkaldt "søjle"-konstruktion, hvorved en del af traktaten (søjle 1) ændrer og udbygger de eksisterende Fællesskabstraktater, mens bestemmelserne vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (søjle 2) og bestemmelserne vedrørende samarbejdet om retlige og indre anliggender (søjle 3) ikke inkorporeres i Fællesskabstraktaterne, men supplerer disse. Heri ligger, at samarbejdet i søjle 2 og 3 har en selvstændig karakter. Samarbejdet i søjle 2 og søjle 3 foregår ved, at man benytter sig af de kendte EF-institutioner: Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet, men med den væsentlige forskel, at samarbejdet er undergivet mellemstatslige og ikke kommunautære beslutningsprocedurer.

2.2. De Fælles Bestemmelser.

Samarbejdet i de tre søjler knyttes sammen af en række fælles indledende bestemmelser og af en række fælles afsluttende bestemmelser. De indledende bestemmelser indeholder Den Europæiske Unions målsætninger og de fælles principper, som gælder for hele Den Europæiske Union. De afsluttende bestemmelser indeholder bestemmelser om Unionens videre udvikling og om nye medlemmer af Den Europæiske Union.

2.3. Bestemmelserne om ændring af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab med henblik på oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

2.3.1. Styrkelse af det kommunautære samarbejde.

Traktaten om Den Europæiske Union indeholder en række bestemmelser, der har det fælles sigte at øge og styrke det samarbejde, som i dag foregår inden for rammerne af EØF-traktaten (søjle 1). Det drejer sig dels om bestemmelser, som udvider og præciserer allerede eksisterende samarbejdsområder, dels om bestemmelser på områder, der ikke hidtil har været reguleret i EØF-traktaten.

For eksempel styrkes samarbejdet vedrørende miljøpolitik først og fremmest ved indførelse af kvalificeret flertal som ny hovedregel for beslutninger i Rådet. Det præciseres, at kravene med hensyn til miljøbeskyttelse skal integreres i alle andre politikker. Endelig kan miljømæssige foranstaltninger i medlemslandene helt eller delvis finansieres ved en samhørighedsfond.

Den eksisterende EØF-traktats bestemmelser vedrørende arbejdsmarkeds- og socialpolitik ændres ikke ved traktaten om Den Europæiske Union. Imidlertid er alle 12 medlemslande i en særlig protokol, der er en integreret del af traktaten om Den Europæiske Union, blevet enige om at bemyndige 11 medlemslande til at anvende Det Europæiske Fællesskabs institutioner, procedurer og mekanismer til at vedtage videregående retsakter på dette område. Protokollen ledsages af en aftale indgået mellem Det Europæiske Fællesskabs medlemsstater med undtagelse af Storbritannien. I henhold til denne aftale kan Rådet (de 11) med kvalificeret flertal vedtage foranstaltninger, som vedrører forbedring af især arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, arbejdsvilkårene, information og høring af arbejdstagerne, lige muligheder for mænd og kvinder på arbejdsmarkedet og ligebehandling i arbejdet og erhvervsmæssig integration af personer, der er udstødt fra arbejdsmarkedet. Direktiver, som vedtages i henhold til aftalens art. 2, er minimumsdirektiver.

Ved søjle 1 i unionstraktaten tilføjes i øvrigt en række afsnit med samarbejdsområder, som er nye i den forstand, at de ikke hidtil har været genstand for særskilt traktatmæssig regulering. Det drejer sig om uddannelse og erhvervsuddannelse (afsnit VIII), kultur (afsnit IX), sundhed (afsnit X), forbrugerbeskyttelse (afsnit XI), transeuropæisk netværk, herunder transport- telekommunikations- og energiinfrastruktur (afsnit XII), industripolitik (afsnit XIII), og udviklingssamarbejde (afsnit XVII).

Disse samarbejdsområder har imidlertid allerede i større eller mindre omfang været reguleret i medfør af art. 235 eller andre hjemmelsbestemmelser. Det forhold, at de nu får selvstændige afsnit i traktaten, skaber vel mulighed for en styrket indsats på disse områder, men der er ikke reelt tale om overladelse af beføjelser på nye områder til EF i det omfang, disse områder tidligere har været eller kunne have været reguleret efter den gældende EØF-traktats hjemmelsbestemmelser, herunder art. 235, jf. ovenfor i pkt. 1.3.2.1.2. Om bestemmelsernes sammenhæng med ændringer i traktatens art. 1-2 henvises til det nedenfor anførte.

Herudover inddrager unionstraktaten i art. 3, litra t, udtrykkeligt områderne energi, civilbeskyttelse og turisme under det kommunautaire samarbejde.

Disse områder, der heller ikke hidtil har været udtrykkelig omtalt i EØF-traktaten, er på trods af omtalen i art. 3 fortsat ikke reguleret i selvstændige afsnit i EØF-traktaten. De pågældende områder vil således skulle reguleres ved retsfor skrifter udstedt i medfør af traktatens hjemmelsbestemmelser, herunder art. 235. Også tidligere har disse områder i et vist omfang været reguleret ved EF-retsakter udfærdiget efter traktatens hjemmelsbestemmelser, herunder art. 235. Der er således heller ikke med hensyn til disse områder reelt tale om overdragelse af nye beføjelser til EF i det omfang, de tidligere har eller kunne have været regu-

leret efter traktatens hjemmelsbestemmelser, herunder art. 235.

Det skal dog fremhæves, at det ikke er ganske utvivlsomt, i hvilket omfang den gældende EØF-traktat giver hjemmel til at udfærdige retsakter på flere af de ovenfor nævnte sagsområder, herunder f.eks. kultur.

Spørgsmålet om valg af procedure skal også ses i sammenhæng med de ændringer, som ved traktaten om Den Europæiske Union foretages i EØF-traktatens art. 1-2.

Den gældende bestemmelse i EØF-traktatens art. 1 har følgende ordlyd:

"Art. 1. Ved denne Traktat opretter De høje kontraherende Parter indbyrdes et Europæisk økonomisk Fællesskab."

Ifølge unionstraktens art. 6, A. 1) ændres udtrykket "Det Europæiske Økonomiske Fællesskab" overalt i traktaten til "Det Europæiske Fællesskab". Udtrykket "økonomisk" er således nu udgået af art. 1.

Det er tidligere i relation til bestemmelsen i grundlovens § 20, hvorefter beføjelser kan overlades "i nærmere bestemt omfang", indgået i vurderingen, at traktaten ifølge EØF-traktatens art. 1, opretter et økonomisk fællesskab, jf. Redegørelsen af 1972, side 101 f.

Fællesskabets fortsatte karakter af et i hovedsagen økonomisk samarbejde har imidlertid fundet udtryk dels i art. B i de fælles bestemmelser, dels og navnlig i formålsbestemmelsen i den nye udformning af EØF-traktatens art. 2. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

...

I modsætning til den gældende traktats art. 2 indeholder unionstraktatens art. 2 en præciserende henvisning til art. 3 (og art. 3 A). Art. 3 i såvel den nuværende EØF-traktat som unionstraktaten foreskriver, hvad Fællesskabets virke skal indebære "med de i art. 2 nævnte mål for øje under de betingelser og i det tempo, som er foreskrevet i denne Traktat".

Som det fremgår af de citerede bestemmelser, skal det forhold, at ordet økonomisk udgår af traktatens art. 1, sammenholdes med, at der i unionstraktatens art. B og den ændrede udformning af art. 2 gives en nærmere beskrivelse af Fællesskabets opgaver og formål, herunder med henvisning til opregningen af samarbejdsområder i art. 3 og 3 A.

Uanset dette vil ændringerne i art. 1-3 imidlertid kunne tænkes at bevirke en vis udvidelse af EF's beføjelser. Dette skal også ses i sammenhæng med disse bestemmelsers betydning for afgrænsningen af området for udviklingsklausulen i EF-traktatens art. 235, jf. nærmere om denne bestem-

melse i det følgende afsnit 2.3.2.

Når dette sammenholdes med, at det ikke er ganske utvivlsomt, i hvilket omfang den gældende EØF-traktat giver hjemmel til at udfærdige retsakter på flere af de nye områder i art. 3 og 3 A, er det Justitsministeriets sammenfattende vurdering, at man i den foreliggende situation bør anvende proceduren i grundlovens § 20.

2.3.2. Mere om § 20's omfangsbetingelse.

...

Som nævnt ovenfor i pkt. 1.3.2.2.2. var det navnlig bestemmelsen i art. 235, der gav anledning til tvivl om, hvorvidt overladelsen af beføjelser til EF ved Danmarks tiltræden i 1972 kunne siges at ske "i nærmere bestemt omfang". Når Folketinget dengang fandt at kunne lægge til grund, at art. 235 opfyldte denne betingelse, skyldtes det navnlig den begrænsning, som ligger i art. 235's henvisning til "et af Fællesskabets mål". Man antog, at der med denne henvisning ikke sigtes til de europæiske enhedsbestræbelser generelle og langsigtede målsætning, men til de opgaver, som defineres i traktatens art. 2 og 3. Gennem opregningen i art. 3 blev disse opgaver anset for knyttet til traktatens virkeområder, som fremgår af overskrifterne til traktatens hovedafsnit. Man fandt med andre ord at måtte forstå art. 235 således, at der for anvendelsen af den gælder samme saglige begrænsning, som er karakteristisk for Fællesskabets virksomhed som helhed.

Selv om ordlyden af art. 235 ikke ændres ved den nye traktat, må den omstændighed, at art. 235 henviser til Fællesskabets mål og Fællesmarkedets rammer, give anledning til at overveje, om art. 235 stadig opfylder betingelsen om kun at overlade beføjelser "i nærmere bestemt omfang", idet disse mål og rammer som nævnt er ændret.

Som nævnt ovenfor skal ændringen i art. 1 imidlertid sammenholdes med den mere udførlige beskrivelse af Fællesskabernes mål og midler, som findes i art. B i unionstraktaten og i art. 2, sammenholdt med art. 3 og 3 A, i den reviderede traktat.

Der kan endvidere rejses spørgsmål om, hvorvidt den omstændighed, at enkelte af de nye områder i art. 3 ikke er særskilt reguleret, indebærer, at der derved overlades beføjelser, som ikke er angivet "i nærmere bestemt omfang".

Som omtalt ovenfor i pkt. 1.3.2.1.2. har Rådet flere gange i medfør af art. 235 udstedt retsakter på samarbejdsområder, som ikke var udtrykkelig omtalt i traktatens bestemmelser, heller ikke i art. 3, men som blev anset for at falde inden for Fællesskabets mål. Med hensyn til de nye områder i art. 3, som ikke er særskilt reguleret i traktaten, vil Rådet derfor så meget desto mere kunne udstede retsakter på disse områder, da de dog er omtalt i art. 3.

Reguleringen af de pågældende områder kan dog - som det også er tilfældet for reguleringen af de områder, der er særskilt omtalt i traktatens øvrige bestemmelser - kun ske i det omfang, det er i overensstemmelse med Fællesskabets formål.

Formålsbestemmelsen i den nye traktats art. 2 har som nævnt ovenfor fået en anden formulering end efter den gældende EØF-traktat, og der er inddraget flere områder under den nye artikel 3; men den saglige begrænsning består. Ændringerne i art. 2 og 3, sammenholdt med art. 235, medfører efter Justitsministeriets opfattelse ikke en fravigelse af EF-rettens grundlæggende legalitetsprincip. Der er fortsat tale om, at EF-organerne skal udøve deres virksomhed inden for nærmere angivne formål og emneområder. Det overlades ikke til EF selv at bestemme omfanget af sine beføjelser. Traktaten er med andre ord fortsat afgrænset positivt og ikke negativt.

Traktatændringen overlader ikke al lovgivende, dømmende eller udøvende magt. Den omstændighed, at der, også efter den nye udformning af bestemmelserne i art. 1-3, jf. art. 235, består en ikke ubetydelig fortolkningstvivel om rækkevidden af bestemmelserne, udelukker ikke anvendelsen af grundlovens § 20. Heller ikke den omstændighed, at der sker en udvidelse af EF-samarbejdet i kvantitativ henseende, gør § 20 uanvendelig. Grundlovens § 20 indeholder som nævnt ovenfor i pkt. 1.3.2.2. ingen kvantitativ begrænsning i de beføjelser, som kan overlades.

Overladelsen af de beføjelser, som kan udøves i medfør af art. 235, må på den baggrund efter Justitsministeriets opfattelse også i forhold til den nye formulering af art. 2 og 3 anses for at finde sted "i nærmere bestemt omfang", og vil derfor kunne ske efter proceduren i grundlovens § 20."

I Udenrigsministeriets samlede svar på spørgsmål 64, 65 og 66 stillet af Folketingets Markedsudvalg til brug for behandlingen af lovforslaget hedder det bl.a., jf. Folketingstidende 1991-92, tillæg B, sp. 1563ff:

"1. Den juridiske karakter af de forskellige samarbejdsrelationer i den eksisterende Romtraktat kan sammenfattes på følgende måde:

- 1) et traktatgrundlag, som alene giver mulighed for at drøfte visse spørgsmål, men ikke for at vedtage bindende retsakter,
- 2) et traktatgrundlag, som gør det muligt at vedtage retsakter, der er bindende for medlemsstater, men ikke for borgere,
- 3) et traktatgrundlag, som gør det muligt at vedtage retsakter, der er bindende både for medlemsstater og for borgere.

De regler, der vedtages af Rådet og Kommissionen, kan udstedes ved anvendelse af forskellige typer af retsakter, der kan have forskellige retsvirkninger. Det fremgår normalt af de konkrete retsgrundlagsbestemmelser i traktaten, hvilken type retsakt der kan anvendes.

Art. 189 i traktaten definerer 5 former for retsakter, nemlig forordninger, direktiver, beslutninger, henstillinger og udtalelser. Angivelsen i art. 189 af, hvilke typer af retsakter der kan anvendes i EF, har imidlertid ikke været og er fortsat ikke udtømmende.

Den eksisterende traktat indeholder således mange eksempler på muligheder for vedtagelser, der ligger uden for de retsaktstyper, der er nævnt i art. 189. Det kan f.eks. dreje sig om forskellige institutionelle eller administrative forhold (art. 151, 153, 154, 157, 165, 168 A, 194, 209). Det kan f.eks. også dreje sig om afgørelser vedtaget af Rådet, f.eks. til Fællesskabets tiltrædelse (ratifikation) af internationale aftaler eller om forskningssærprogrammer. Det kan f.eks. dreje sig om resolutioner vedtaget af Rådet, f.eks. til fastlæggelse af handlingsprogrammer. Endelig kan det f.eks. dreje sig om konklusioner vedtaget af Rådet, typisk indeholdende tekster af politisk indhold.

2. Traktaten om Den Europæiske Union indeholder i den nye art. 3 i søjle 1 følgende nye eller styrkede samarbejdsområder: visum, arbejdsmarkeds- og socialpolitik, økonomisk og social samhørighed, miljø, industri, forskning og teknologisk udvikling, transeuropæiske net, sundhed, uddannelse og erhvervsuddannelse, kultur, udviklingssamarbejde, forbrugerbeskyttelse, energi, civilbeskyttelse samt turisme.

Nogle udvidelser af Fællesskabets kompetence (søjle 1) sker på samarbejdsområder, hvor Fællesskabet allerede i særskilte kapitler har beføjelser. Andre udvidelser sker ved, at et samarbejdsområde, der har været genstand for regulering, udskilles til et særskilt kapitel, f.eks. industri og forbrugerbeskyttelse. Endelig indføres en række nye samarbejdsområder, f.eks. kultur.

3. I den nye Traktat er ordlyden af den eksisterende art. 235 uændret. Den henviser således fortsat til Fællesskabets mål, dvs. art. 2, og til fællesmarkedets rammer, dvs. art. 3 (og 3 A). Beskrivelsen af Fællesskabets mål i den nye art. 2 er en ajourført udgave af den tidligere art. 2. Den nye art. 2 henviser nu udtrykkeligt til art. 3 (og 3 A).

Herved fastlægges rammerne for anvendelse af art. 235 som retsgrundlag. Det er på dette område, at den (uændrede) art. 235 kan finde anvendelse enten alene eller i kombination med et af de konkrete retsgrundlag i de en-

kelte samarbejdsområder til at vedtage "passende forskrifter". Der henvises om spørgsmålet nærmere til Justitsministeriets notat om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af traktaten om Den Europæiske Union (fremsendt til Folketingets Markedsudvalg den 4. marts 1992), navnlig afsnit 2.3.1 og 2.3.2."

I regeringens besvarelse af udvalgets spørgsmål 8, jf. Folketingstidende 1991-92, tillæg B, sp. 2039ff, hedder det bl.a.:

"Om art. 235 bemærkes, at det allerede på Paris-topmødet i 1972 vedtoges "i så vid udstrækning som muligt at anvende alle Traktatens regler, herunder art. 235".

Skiftende regeringer i Danmark har stedse kunnet godkende en sådan anvendelse af art. 235 under den klare forudsætning, at de betingelser, som er indeholdt i art. 235, er opfyldt.

Det drejer sig som bekendt især om følgende tre betingelser:

- at en handling fra Fællesskabets side skal være påkrævet, dvs. nødvendig,
- at den skal sigte mod at opfylde et af Fællesskabets formål,
- at den skal ligge inden for Fællesmarkedets rammer.

I øvrigt bemærkes, at EF's institutioner handler inden for rammerne af de beføjelser, som er blevet dem tillagt i Traktaten. Dette princip benævnes legalitetsprincippet. Det er fastslået i den eksisterende Traktats art. 4 og i den nye Traktats art. 3 B.

Ikke blot Danmark, men også de øvrige medlemslande og Fællesskabets institutioner har således en pligt til - og en interesse i - at påse, at vedtagelse af EF-retsakter har hjemmel i Traktaten. Håndhævelse af legalitetsprincippet er undergivet domstolskontrol. Et medlemsland, Rådet eller Kommissionen kan indbringe spørgsmål om retsaktens lovlighed for EF-Domstolen. Tilsvarende kan personer og virksomheder, der berøres af EF-retsakter, gøre indsigelser vedrørende hjemmel gældende ved medlemslandenes domstole og i visse tilfælde direkte ved EF-Domstolen. EF-Domstolen kan, hvis den finder indsigelsen berettiget, erklære retsaktens for ugyldig eller uanvendelig.

Omfanget af de beføjelser, som ved Danmarks tiltrædelse af EF er overladt til Fællesskabets institutioner, er i tiltrædelseslovens § 2 fastlagt ved en henvisning til de foreliggende traktater, herunder hjemmelsbestemmelsen i art. 235. De beføjelser, som kan udøves af Rådet på grundlag af art. 235, er således allerede overladt. Art. 235 er ikke ændret ved Unionstraktaten.

Om danske domstole bemærkes, at grundlaget for disses anvendelse af fællesskabsretten ved Danmarks medlemskab af EF er skabt ved dansk rets regler, nemlig grundlovens § 20 og tiltrædelsesloven. Der er således tale om, at danske domstole dømmer efter dansk ret. Der er således ikke tale om, at danske domstole anvender fællesskabsretten uafhængigt af den danske grundlov. Om dette spørgsmål henvises der i øvrigt til Justitsministeriets redegørelse af juli 1972 for visse statsretlige spørgsmål i forbindelse med en dansk tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber, særligt afsnit V (senest tilsendt Markedsudvalget den 28. november 1991) samt til bilag 2 til Markedsudvalgets betænkning af 25. august 1972 om lovforslaget om Danmarks tiltrædelse af EF, særligt besvarelsen af spørgsmål nr. 28, 29 og 32."

I forbindelse med udvalgsbehandlingen stillede udenrigsministeren et af udvalgets flertal tiltrådt ændringsforslag, jf. den af Markedsudvalget over lovforslaget afgivne tillægsbetænkning, Folketingstidende 1991-92, tillæg B, sp. 1528, hvorefter Traktaten om Den Europæiske Union skulle tiltrædes med undtagelse af:

- "- dennes afsnit II, 3. del, afsnit VI, artikel 104 C, stk. 9 og 11, artikel 105, stk. 1, 2, 3 og 5, artikel 105 A, 108 A, 109, 109 A, stk. 2, litra b, samt artikel 3, 6, 9.2, 12.1, 14.3, 16, 18, 19, 20, 22, 23, 26.2, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 50 og 52 i protokollen om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank og
- dennes afsnit VI, artikel K.9, for så vidt angår de områder, der er nævnt i artikel K.1, nr. 2-6."

Under den efterfølgende behandling i Folketinget udtalte Markedsudvalgets formand, Ivar Nørgaard, bl.a. (Folketingstidende 1991-92, sp. 9889):

"Det ændringsforslag, som regeringen har nedfældet i tillægsbetænkningen og stillet i dag, er efter vor mening helt nødvendigt, idet der med dette ændringsforslag er skabt større klarhed om suveränitetsafgivelsen. De områder, hvor der afgives suveränitet, er nu præciseret i det nærmere bestemte omfang, som grundloven kræver. Vi undgår derfor forhåbentlig fremtidige debatter om overtrædelse af grundloven.

Hvis regeringen havde fastholdt sit oprindelige standpunkt om nu at afgive suveränitet på de områder inden for det retlige samarbejde, som kun er angivet med overskrifter, f.eks. civilretligt samarbejde, ville man med rette kunne sætte spørgsmålstegn ved, om betingelserne i grundlovens §

20 er opfyldt."

Lovforslag nr. L 240 blev - med den nævnte ændring - vedtaget af Folketinget den 12. maj 1992 med 130 stemmer mod 25; 1 stemte hverken for eller imod; jf. Folketingstidende 1991-92, sp. 9888ff. Forslaget blev imidlertid forkastet ved den i henhold til grundlovens § 20 den 2. juni 1992 afholdte folkeafstemning, der havde følgende resultat, jf. Statistisk årbog 1997, s. 85:

Stemme pct.	83,1
Ugyldighedspct.	0,94
Pct. af gyldige	
Ja-stemmer	49,3
Nej-stemmer	50,7

Den 30. oktober-1992 blev 7 af Folketingets partier enige om et memorandum: "Danmark i Europa" - sædvanligvis omtalt som "det nationale kompromis" - jf. Folketingstidende 1992-93, tillæg A, sp. 6706ff. Det hedder heri bl.a.:

"Danmark i Europa

A. Indledende bemærkninger.

Det danske nej til EF-unionen den 2. juni 1992 var udtryk for, at et flertal af danskere ikke ønsker Europas forenede Stater. Det var derimod ikke et nej til EF-medlemskabet eller til europæisk samarbejde.

Med afstemningsresultatet 50,7% nej-stemmer og 49,3% ja-stemmer stilles der krav til de politiske partier om at formulere et nationalt kompromis, der kan forene befolkningen om Danmarks deltagelse i det fortsatte EF-samarbejde.

Europa har brug for et forpligtende samarbejde. Det er forudsætningen for en europæisk fremgang, hvor fred, beskæftigelse og miljø skal sættes i højsædet.

EF er den naturlige ramme for dette samarbejde. Målet er, at EF skal omfatte alle de europæiske demokratier.

Danmark skal ikke isoleres, men spille en aktiv rolle i Europas fortsatte udvikling.

Et nationalt kompromis danner samtidig udgangspunkt for en ny diskussion i befolkningen om en mere fremadrettet Europapolitik.

I denne sammenhæng er følgende målsætninger vigtige:

- EF skal demokratiseres, bl.a. så der bliver større åbenhed og gennemskuelse i EF's beslutningsproces. Samtidig skal den danske EF-beslutningsproces ændres så Folketingets medlemmer og befolkningen i højere grad inddrages.

- Det europæiske samarbejde skal være mere åbent og fleksibelt, således at EFTA-landene samt de centrale- og østeuropæiske lande i højere grad inddrages i samarbejdet.

Der vil i Danmark blive afsat midler til et permanent bredt anlagt oplysningsarbejde om Europa. Folkelige organisationer og bevægelser må inddrages i dette arbejde.

B. Dansk udspil overfor de øvrige medlemslande.

1. Spørgsmål af fælles interesse.

Det europæiske samarbejde må være i overensstemmelse med folkenes velbegrundede ønske om at kunne følge med i og aktivt deltage i de demokratiske beslutninger. Derfor må de enkelte landes argumenter og afstemninger i Ministerrådet være offentlige. Dette må også gælde kommende regeringskonferencer.

Der må arbejdes på at skabe offentlighed i forvaltningen, ligesom EF-forslag må foreligge på samtlige sprog før de gøres til genstand for substansbehandling.

De nationale parlamenter bør inddrages stærkere i samarbejdet med EF-institutionerne, og deres indbyrdes samarbejde må udbygges.

Europa-Parlamentets mulighed for at udøve effektiv kontrol med EF-institutionernes administration og forvaltning må forstærkes.

Der må være en klarere arbejdsdeling mellem EF og medlemslandene. Det må defineres hvilke politiske områder, der skal forblive nationale anliggender. Det gælder f.eks. sundhedspolitik, national kulturpolitik samt uddannelsernes indhold og opbygning. EF skal ikke bevæge sig ind på områder, der bedre eller lige så godt kan varetages af det enkelte land.

Der er ikke brug for EF-regler, der lægger op til en bureaukratisk og alt for detaljeret styring.

Det må sikres, at EF's reguleringer så vidt muligt har rammekarakter, således at medlemslandene kan fylde dem ud med konkrete regler, der stemmer overens med de særlige nationale forudsætninger. Det indebærer tillige at brugen af forordninger begrænses.

For Danmarks vedkommende har det afgørende betydning at be-

vare aftalesystemets styrke på det danske arbejdsmarked.

EF's retsregler på arbejdsmarkedet (den sociale dimension) må have karakter af mindstekrav til sikring af lønmodtagernes rettigheder.

Nærhedsprincippet bør her anvendes til at klargøre og justere EF-reglerne, således at der i højere grad tages hensyn til de forskellige traditioner og organisationsformer i de enkelte medlemslande.

Som retsprincip og som politisk rettesnor vil nærhedsprincippet spille en vigtig rolle for Fællesskabets fremtidige udformning. Det lægger op til en hensigtsmæssig afgrænsning af Fællesskabets og medlemsstaternes opgaver og skal derfor respekteres af fællesskabsorganerne på alle Fællesskabets aktivitetsområder.

Det må samtidig sikres, at klart grænseoverskridende problemer som f.eks. miljø fastholdes på fællesskabsplan.

Miljøpolitikken må bygge på bindende mindstekrav til miljøbeskyttelse på et stadigt stigende niveau. Der må udarbejdes en handlingsplan (hvidbog) om EF's arbejde for at styrke miljøindsatsen.

Danmark vil arbejde for at flest mulige afgørelser vedrørende minimumsbestemmelser i miljøpolitikken tages ved kvalificeret flertal.

Danmark vil endvidere i den konkrete udformning af retsakter arbejde for, at medlemslandene ikke kan tvinges til at gennemføre bestemmelser, der fører til lavere miljøbeskyttelseskrav.

Det indre marked må fastholdes og forbedres. Sker det ikke, er der betydelig risiko for tilbagefald til protektionisme og egoistisk økonomisk politik. Begge dele vil ødelægge mulighederne for bedre beskæftigelse og økonomisk fremgang.

Skal mulighederne i EF-landenes økonomiske samarbejde udnyttes tilfredsstillende, må EF i praksis gøre bekæmpelse af arbejdsløsheden til et afgørende mål for fællesskaberne. Der må tages initiativ til en forstærket, samordnet indsats for at øge beskæftigelsen i Europa.

Det må udtrykkelig fastslås, at Danmark selv bestemmer sin sociale standard og sin fordelingspolitik.

2. Spørgsmål af særlig interesse for en aftale for Danmark.

I konsekvens af resultatet af folkeafstemningen 2. juni bortfaldt lovforslaget om Danmarks tiltrædelse af Maastricht-Traktaten.

Danmark og de øvrige 11 lande, der har underskrevet denne traktat, står herefter overfor et reelt problem, der kun

kan løses af alle 12 lande i fællesskab.

En aftale for Danmark skal respektere udfaldet af folkeafstemningen.

Aftalen skal være udtryk for reelle indholdsmæssige ændringer i forhold til dét grundlag, der blev forkastet 2. juni.

Danmark må derfor i forhold til unionsmålsætningen - som den fremgår af Fælles Bestemmelser - præcisere, at EF-samarbejdet består af stater, som i henhold til de grundlæggende traktater frit har besluttet i fællesskab at udøve visse af deres kompetencer.

Den fælles udøvelse af kompetence har som sin selvfølgelige forudsætning, at Danmark er en uafhængig stat, således som denne status er defineret i den danske grundlov, og således som den udøves gennem de institutioner, folketing, regering, domstole og kongehus, der er forankrede i grundloven.

I sammenhæng med denne præcisering af målsætningen for Danmarks deltagelse i samarbejdet må en aftale indebære:

- Danmark holder sig udenfor den såkaldte forsvarspolitiske dimension...
- Danmark holder sig udenfor den fælles mønt og de krav til den økonomiske politik, der er knyttet til 3. fase af Den Økonomiske-Monetære Union... Danmark skal således bevare sine nationale beføjelser i finans- og pengepolitikken - herunder lovgivningen om Danmarks Nationalbank.
- Danmark skal ikke være forpligtet i forhold til unionsborgerskabet....
- Danmark kan ikke godtage suverænitetsafgivelse på det retlige- og politimæssige område, men kan deltage på det hidtidige mellemstatslige grundlag. Det betyder, at Danmark for sit vedkommende ikke kan støtte, at dele af søjle 3 overføres til det overnationale samarbejde i søjle 1.
- I konsekvens heraf får unionsmålsætningen, som den fremgår af Fælles Bestemmelser i Maastricht-Traktaten ikke virkning for Danmark på de ovenstående punkter.

Den danske aftale må være retlig bindende for alle 12 EF-lande og være uden tidsbegrænsning. Til gengæld vil Danmark ikke modsætte sig, at andre medlemslande på et eller flere af ovenstående områder går videre i samarbejdet."

Den 9. februar 1993 fremsatte regeringen forslag til lov om ændring af Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber, lovforslag nr. L 176, Folketingstidende 1992-93, tillæg A, sp. 6455ff. Samme dag fremsatte regeringen forslag til lov om Dan-

marks tiltrædelse af Edinburgh-afgørelsen og Maastricht-Traktaten, lovforslag nr. L 177, Folketingstidende 1992-93, tillæg A, sp. 6699ff.

I bemærkningerne til lovforslaget L 177 hedder det bl.a.:

"Lovforslaget fremsættes samtidig med to yderligere lovforslag. Det andet lovforslag vedrører ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber. Dette lovforslag indeholder bestemmelser om overladelse af beføjelser fra danske myndigheder til EF's institutioner. Det tredje lovforslag vedrører afholdelse af folkeafstemning om nærværende lovforslag.

På baggrund af drøftelserne mellem de politiske partier i Folketinget må det ventes, at det andet lovforslag vil blive vedtaget i Folketinget med et meget betydeligt flertal.

Hvis et lovforslag, der er omfattet af grundlovens § 20, vedtages af 5/6 af Folketingets medlemmer, er det antaget, at der efter grundlovens ordning ikke er mulighed for at afholde en bindende folkeafstemning om det. Lovforslaget er endeligt vedtaget.

For at sikre, at dansk tilslutning til Maastricht-Traktaten ikke sker, uden at der har været afholdt en bindende folkeafstemning herom, har regeringen bl.a. på baggrund af drøftelserne i Folketinget ved Danmarks tiltrædelse til EF i 1972, jfr. Folketingstidende 1971-72, tillæg B, sp. 3054, valgt den fremgangsmåde at dele tiltrædelsesspørgsmålet op i tre samtidig fremsatte lovforslag.

Det foreliggende lovforslag indebærer, at Maastricht-Traktaten i overensstemmelse med reglerne i grundlovens § 19 kan ratificeres på Danmarks vegne, og at Edinburgh-Afgørelsen godkendes.

Efter grundlovens § 42, stk. 6, kan et ratifikationssamtykke efter grundlovens § 19 undergives en bindende folkeafstemning, hvis samtykket gives ved lov, og hvis det ved særlig lov bestemmes, at en folkeafstemning skal finde sted. Formålet med det tredje lovforslag er derfor at skabe det retlige grundlag for, at der kan afholdes en bindende folkeafstemning om ratifikationslovforslaget.

Memorandum'et "Danmark i Europa" blev præsenteret af udenrigsministeren over for de øvrige medlemslande ved en rundrejse til samtlige medlemslandes hovedstæder i løbet af november 1992. En første drøftelse blandt samtlige medlemslande fandt sted ved et møde mellem udenrigsministre den 27. november 1992. Forhandlingerne blev videreført ved end-

nu et møde mellem udenrigsministre den 8. december 1992.

På dette grundlag opnåedes der ved Det Europæiske Råds møde i Edinburgh den 11.-12. december 1992 enighed imellem de 12 medlemslande om en løsning på Danmarks forhold til Maastricht-Traktaten (Edinburgh-Afgørelsen med tilhørende erklæringer) samt om beslutninger vedrørende større åbenhed og nærhed i EF. Det samlede kompleks betegnes Edinburgh-aftalen.

...

I tilknytning til lovkomplekset er 7 af folketingets partier enige om, at Danmarks tilslutning til Edinburgh-Afgørelsen og Maastricht-Traktaten bør medføre konsekvenser for folketingets arbejdsformer for at sikre større åbenhed..

...

Edinburgh-aftalen er indgået mellem EF's tolv stats- og regeringschefer i Det Europæiske Råd. De tolv medlemslande har hermed fastlagt Danmarks status over for Maastricht-Traktaten på de i Edinburgh-aftalen indeholdte punkter.

Edinburgh-aftalens centrale elementer er indeholdt i en folkeretlig bindende aftale, nemlig en afgørelse truffet af stats- og regeringscheferne forsamlet i Det Europæiske Råd. Denne afgørelse er retligt bindende som en traktat indgået af suveræne stater. Den er derfor ikke blot en EF-retsakt og kan derfor ikke på samme måde som retsakter udstedt af EF's institutioner efterprøves ved EF-domstolen. Skulle der derimod opstå en konkret sag, som gør det relevant, skal Edinburgh-Afgørelsen i givet fald indgå i vurderingen, når Maastricht-Traktaten fortolkes og anvendes. Dette gælder EF-institutionerne, også EF-Domstolen.

Da der er tale om en folkeretligt bindende aftale foreligger den mulighed, at en eventuel uenighed om Afgørelsens fortolkning mellem de regeringer, som har indgået den vil kunne forelægges den internationale domstol i Haag.

Det ligger til grund for den danske ratifikation af Maastricht-Traktaten, at Edinburgh-Afgørelsen er retligt bindende.

Edinburgh-aftalen slår fast, at EF-samarbejdet består af uafhængige og suveræne stater, som frit har besluttet, at de i overensstemmelse med de eksisterende Traktater i fællesskab vil udøve visse af deres beføjelser."

Lovforslagene L 176 og L 177 blev vedtaget af Folketinget med 154 stemmer for, 16 stemmer imod, hhv. 153 stemmer mod 16, jf. Folketingstidende 1992-93, sp. 7330ff. Den efterfølgende, bindende folkeafstemning den 18. maj 1993 havde følgende resultat, jf. Statistisk årbog 1997, s. 85:

Stemme pct.	86,5
Ugyldigheds pct.	1,01
Pct. af gyldige	
Ja-stemmer	56,7
Nej-stemmer	43,3

Der var således i procent af samtlige stemmeberettigede 48,5 pct. Ja-stemmer og 37,0 pct. Nej-stemmer.

4. SÆRLIGT VEDRØRENDE EF-TRAKTATENS ARTIKEL 235

Til belysning af anvendelsen af artikel 235 er der - ud over materiale vedrørende konkrete retsakter m.v., jf. herom nedenfor i afsnit 5 - fremlagt en del materiale af generel karakter, bl.a.:

I "slutcommuniqué fra medlemsstaternes og fremtidige medlemmer af De Europæiske Fællesskabers stats- eller regeringscheferes konference den 19., 20. og 21. oktober 1972 i Paris" hedder det bl.a.:

"... den økonomiske ekspansion, der ikke er et mål i sig selv, [skal] først og fremmest sigte på at mindske forskellene i livsvilkårene. Dette må ske med deltagelse af alle samfundsgrupper. Den må føre til såvel en forbedring af tilværelsens kvalitative sider som en højere levestandard. I overensstemmelse med den europæiske livsholdning skal der lægges særlig vægt på ikke-materielle værdier og goder og på miljøbeskyttelse, for at fremskridtet kan tjene det enkelte menneske;

...

Økonomiske og monetære spørgsmål

...

Regionalpolitik

...

Socialpolitik

...

Industri-, forsknings- og teknologipolitik

...

Miljøbeskyttelse

...

Energipolitik

...

Forbindelser med omverdenen

...

Politisk samarbejde

...

Styrkelse af institutionerne

...

De var enige i bedømmelsen af, at med henblik på at gennemføre især de opgaver, som er fastlagt i de forskellige arbejdsprogrammer, er det hensigtsmæssigt i så vid udstrækning som muligt at anvende alle Traktaternes regler, herunder artikel 235 i EØF-traktaten.

...

Europæisk union

..."

Den 27. juli 1976 stillede Jens Maigaard (SF) følgende skriftlige spørgsmål i Folketinget til ministeren for udenrigsøkonomi (spm. nr. 692, Folketingstidende 1975-76, sp. 12168f):

"Er regeringen enig med EF-kommissionen i synet på anvendelsen af Romtraktatens art. 235?"

Begrundelse.

EF-kommissionen har i et svar til mig (svar på skriftligt spørgsmål nr. 406/75) gjort gældende, at Romtraktatens art. 235 navnlig kan anvendes for at fremme EFs arbejde inden for energi- og forskningspolitikken samt inden for miljøpolitikken, regionalpolitikken og den økonomiske og finansielle politik.

Denne opfattelse svarer ikke til det standpunkt, regeringen og folketingsflertallet fremlagde før den danske indtræden i EF, og dermed til grundlovens krav om suverænitetssafgivelse, således som de er formuleret i grundlovens § 20.

Regeringen formulerede i 1972 sit standpunkt i justitsministeriets "Redegørelse for visse statsretlige spørgsmål i forbindelse med en dansk tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber", især s. 48-56. Folketingsflertallet fremlagde sit synspunkt i betænkning over forslag til lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber, især i Folketingstidende 1971-72 B., sp. 2801-2803."

Minister for udenrigsøkonomi Ivar Nørgaard afgav den 30. juli

1976 følgende svar (Folketingstidende 1975-76, sp. 12169f):

"Regeringen ser ingen uoverensstemmelse mellem det syn, EF-kommissionen i sit svar på skriftlig forespørgsel nr. 406/75 har anlagt på anvendelsen af Romtraktatens art. 235 og indholdet af den redegørelse, justitsministeriet afgav bl.a. om dette spørgsmål i juli 1972.

I justitsministeriets redegørelse anføres det, at det ikke kan udelukkes, at Rådet i fremtiden vil vælge at benytte art. 235 i videre omfang end hidtil inden for de begrænsninger, der er indeholdt i artiklen.

Siden udformningen af Romtraktaten for snart 20 år siden er der sket en væsentlig samfundsudvikling, som dels har kastet nyt lys over allerede eksisterende problemer, dels har medført, at nye problemer er opstået.

Det kan således ikke undre, at virkeliggørelsen af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer efterhånden nødvendiggør flere konkrete foranstaltninger, som ikke udtrykkeligt er forudset i Romtraktatens enkelte artikler.

Regeringen tillægger det som bekendt stor betydning, at der inden for EF træffes beslutninger om konkrete fremskridt med henblik på at løse de store problemer, medlemslandene står over for, og som de ikke kan løse hver for sig. Dette grundsynspunkt gælder ikke mindst på de områder, hvor det ifølge Kommissionen navnlig kan være nødvendigt at gøre brug af art. 235, nemlig industri-, energi- og forskningspolitik, miljøpolitik, regionalpolitik samt økonomisk og finansiel politik.

Beslutninger på sådanne områder, som Rådet enstemmigt træffer inden for grænserne af art. 235, indebærer ingen overladelse til EF af beføjelser ud over det omfang, der er bestemt ved loven om Danmarks tiltrædelse af EF. Eventuel yderligere overladelse af beføjelser kan kun ske ved traktatændring i henhold til art. 236, som skal vedtages i overensstemmelse med reglerne i grundlovens § 20."

Ligeledes den 27. juli 1976 stillede Jens Maigaard (SF) følgende skriftlige spørgsmål i Folketinget til justitsministeren (Spm. nr. 693, Folketingstidende 1975-76, sp. 12170):

"Anvendes Romtraktatens art. 235 i overensstemmelse med den opfattelse, justitsministeriet gjorde gældende, før Danmark blev medlem af EF?

Begrundelse.

I juli 1972 udsendte justitsministeriet "Redegørelse for visse statsretlige spørgsmål i forbindelse med en dansk tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber". Et af de pro-

blemer, der blev behandlet i denne redegørelse, var forholdet imellem grundlovens § 20 og Romtraktatens art. 235. Justitsministeriet hævdede (jfr. redegørelsens s. 48-56), at kravet om, at suverænitet kun kan afgives i nærmere bestemt omfang, som er nedfældet i grundlovens § 20, var i overensstemmelse med Romtraktatens art. 235. Denne artikel kunne kun anvendes, fremførte man, hvis tre forudsætninger var opfyldt:

1. Artiklen kunne kun anvendes til at udfylde huller i Romtraktaten. 2. Artiklen kunne kun anvendes for at løse praktiske problemer, som var overset ved Romtraktatens udfærdigelse. 3. Artiklen kunne kun anvendes for at opfylde de formål, der er opført i Romtraktatens art. 2 og 3. På denne baggrund falder det i øjnene, at art. 235 i perioden fra EFs start frem til 1. juli 1975 er anvendt i 96 tilfælde. Heraf findes de 64 tilfælde i tiden efter den danske indtræden 1. januar 1973. Anvendelsen har således fundet sted med den danske regerings billigelse.

Det er ikke mindre bemærkelsesværdigt, at Romtraktatens art. 235 er anvendt over et endog meget bredt felt af samfundsanliggender, der ligger langt ud over den begrænsede anvendelse, justitsministeriet gjorde sig til talsmand for, og som folketingets flertal tilsluttede sig, jfr. betænkning over forslag til lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber, Folketingstidende 1971-72 B. sp. 2801-2803."

Justitsminister Orla Møller afgav den 30. juli 1976 følgende svar (Folketingstidende 1975-76, sp. 12170f):

"Justitsministeriets redegørelse for visse statsretlige spørgsmål i forbindelse med en dansk tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber indeholder i afsnit VI en gengivelse i forkortet form af de konklusioner, som findes i redegørelsen. Det er i dette afsnit, side 95 f, om EØF-traktatens art. 235 udtalt:

"Indsættelsen af art. 235 har haft til formål at muliggøre en udfyldning af de huller, der måtte vise sig at være i traktaten som følge af, at man ved traktattekstens udarbejdelse har overset et eller andet praktisk problem i forbindelse med gennemførelsen af traktatens formål. Den anvendelse, Rådet hidtil har gjort af art. 235, er i overensstemmelse med dette begrænsede formål.

Det kan ikke udelukkes, at Rådet i fremtiden vil vælge at benytte art. 235 i videre omfang end hidtil, men artiklen forudsætter enstemmighed og indeholder herudover visse klare begrænsninger:

Den foreslåede handling skal være påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål. Herved sigtes

til de mål, der er angivet i traktatens art. 2, sammenholdt med art. 3, og der kan naturligvis ikke ved fortolkningen af formålsbestemmelserne ses bort fra, at de findes i en traktat om oprettelse af et økonomisk fællesskab.

Målet kan endvidere kun virkeliggøres inden for fællesmarkedets rammer. Der sigtes herved til de rammer for Fællesskabets virke, der er opregnet i art. 3, og som fremgår af kapiteloverskrifterne i traktatens anden, tredje og fjerde del. Der er således tale om samme saglige begrænsning, som gælder for institutionernes øvrige virksomheder efter traktaten.

Efter justitsministeriets opfattelse kan der herefter ikke være tvivl om, at bestemmelsen i art. 235 og de tilsvarende bestemmelser i de øvrige traktater ikke går ud over den begrænsning, der ligger i grundlovens krav om, at beføjelser kun kan overlades i nærmere bestemt omfang".

Det er rigtigt, når det i begrundelsen for spørgsmålet anføres, at art. 235 i de senere år er anvendt hyppigere end tidligere. Der kan imidlertid ikke af antallet af retsakter udstedt med hjemmel i traktatens art. 235 sluttes noget med hensyn til fortolkningen af betingelserne for at anvende denne bestemmelse. Det kan i denne forbindelse nævnes, at ca. 2/3 af de omkring 100 retsakter, hvor art. 235 alene eller i forbindelse med andre traktatbestemmelser er blevet citeret som hjemmel, er blevet udstedt inden for landbrugs-, toldlovs-, og etableringsretsområderne og i de fleste tilfælde alene for at løse visse teknisk-juridiske hjemmelsproblemer, som f.eks. de problemer, der opstår ved, at de almindelige regler om landbrug principielt ikke finder anvendelse på forarbejdede landbrugsvarer.

Det er også rigtigt, at art. 235 i de senere år er anvendt på en række områder, inden for hvilke bestemmelsen ikke tidligere var blevet benyttet. Muligheden heraf var forudsat i justitsministeriets redegørelse, og der synes ikke at kunne påvises tilfælde, hvor Rådet har lagt en anden og videregående fortolkning af art. 235 til grund end den, som justitsministeriet anlagde inden Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber.

Der lægges da også fra dansk side under gennemgangen af forslag til EF-retsakter vægt på at sikre, at retsakterne har den fornødne hjemmel i EF-traktaterne. Dette gælder navnlig, hvor den pågældende retsakt som sin hjemmel henviser til art. 235."

I skrivelse af 27. maj 1982 fra Udenrigsministeriet til medlemmerne af Folketingets Markedsudvalg samt disses stedfortrædere hedder det:

"Under henvisning til drøftelsen i markedsudvalget den 19. maj 1982 fremsendes vedlagte note af 13. marts 1980.

Departementschef Niels Ersbøll afgav den 17. marts 1980 en mundtlig redegørelse i Rådet for den danske holdning til anvendelsen af Rom-traktatens art. 235. Noten, som blev fordelt til de øvrige medlemsstaters delegationer og Kommissionen, resumerer de synspunkter, departementschef Niels Ersbøll gav udtryk for under denne mundtlige redegørelse."

I noten hedder det:

"Rom-traktatens artikel 235.

1. Den danske regering ønsker i forbindelse med vismandsrapportens omtale af nogle af de problemer (side 28-30), som anvendelsen af artikel 235 i Rom-traktaten har givet anledning til, at gøre rede for sit syn på anvendelsen af denne bestemmelse.
2. I tidsrummet 1. januar 1973 - 1. januar 1980 har Rådet vedtaget retsakter, baseret på artikel 235, i ca. 150 tilfælde.

Disse retsakter vedrører især landbrug, told, energi, forskning, miljø og sociale spørgsmål.

Danmark støtter denne anvendelse af artikel 235, som er i overensstemmelse med bestemmelsens formål, og som svarer til, hvad stats- og regeringscheferne vedtog på topmødet i Paris i 1972.

3. I de seneste år er der i en række tilfælde forelagt forslag til rådsvedtagelser, som ikke efter en naturlig forståelse af artikel 235 kan siges at opfylde de betingelser, som er indeholdt i bestemmelsen.

Dette gælder for eksempel generelt samarbejde inden for undervisning, sundhed, den fri bevægelighed af personer uden tilknytning til det økonomiske liv samt fredning.

For Danmarks vedkommende rejser en sådan udvikling forfatningsmæssige problemer.

Det forfatningsmæssige grundlag for Danmarks medlemskab af EF er den danske grundlovs par. 20, der åbner mulighed for, at beføjelser i nærmere bestemt omfang kan overlades til mellemfolkelige institutioner uden grundlovsændring. For at opfylde betingelsen i grundlovens par. 20 om, at omfanget af de beføjelser, der overlades, skal være nærmere bestemt, fastsattes i den danske tiltrædelseslov, at Danmark overlod beføjelser til EF i det omfang, Fællesskabets institutioner i henhold til traktaterne kunne udøve sådanne beføjelser.

I forbindelse med behandlingen af lovforslaget overvejedes det nøje, om den generelle adgang i artikel 235 til at træffe vedtagelser indebar, at der hermed var overladt beføjelser i et omfang, som ikke var nærmere bestemt. Den danske regering lagde i denne forbindelse stor vægt på, at

- artikel 235 har til formål at udfylde eventuelle tomrum i EØF-traktatens system,

- anvendelsen af artikel 235 forudsætter, at en vedtagelse er nødvendig for at udfylde Fællesskabets formål inden for rammerne af det fælles marked, det vil sige inden for det økonomiske liv i medlemslandene.

På denne baggrund fandt man fra regeringens side, at den danske grundlovs krav om, at bestemmelser kun kan overlades i nærmere bestemt omfang, var blevet overholdt.

4. Medens den danske regering fuldt ud støtter den videst mulige anvendelse af artikel 235, når samtlige betingelser i bestemmelsen er opfyldt, kan regeringen af de ovennævnte forfatningsmæssige grunde ikke medvirke til en fortolkning af artikel 235, der gør artiklens betingelser illusoriske.

Den danske regering har i alle tilfælde, hvor den fandt, at artikel 235's betingelser ikke var opfyldt, været rede til at medvirke til en gennemførelse af det pågældende samarbejde under andre former, der sikrede den videste mulige sammenhæng i det europæiske samarbejde."

Den 2. marts 1995 stillede Eva Kjer Hansen (V) følgende skriftlige spørgsmål i Folketinget (spm. nr. S 1083):

"Vil udenrigsministeren redegøre for den hidtidige anvendelse af artikel 235 i Unionstraktaten, herunder hvorvidt der er sket en stigning eller et fald i anvendelsen af artikel 235 som hjemmelsgrundlag?"

I svar af 9. marts 1995 hedder det:

"Siden 1973 har i alt 1487 EF-retsakter indeholdt en henvisning til artikel 235 som enten den eneste hjemmelsbestemmelse eller som en del af hjemmelsgrundlaget for udstedelse af konkrete retsakter.

Der vedlægges en opgørelse fordelt på år af de retsakter, som indeholder en henvisning til artikel 235. Denne opgørelse viser, at anvendelsen af artikel 235 er faldet efter Den Europæiske Fællesakt i 1986 og Traktaten om Den Europæ-

iske Union i 1992.

En gennemgang af de retsakter, som indeholder en henvisning til artikel 235 viser, at flertallet falder inden for klart afgrænsede områder.

I perioden indtil Fællesaktens ikrafttræden den 1. juli 1987 blev artikel 235 bl.a. anvendt som grundlag for gennemførelse af EF's miljø- og forskningspolitik.

Herudover er artikel 235 typisk blevet anvendt i forbindelse med vedtagelse af retsakter vedrørende

- Fællesskabets indgåelse af internationale aftaler, herunder multilaterale aftaler som for eksempel overenskomsten om oprettelse af Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EFT 1990 L 372/4), og bilaterale aftaler om for eksempel gennemførelse af uddannelsesprogrammet ERASMUS,
- gennemførelse af makrofinansiel bistand og nødhjælp, og
- fælles programmer på ungdoms- og uddannelsesområdet som f.eks. programmerne TEMPUS og Ungdom-for-Europa.

I 1994 er artikel 235 fortrinsvis blevet anvendt på følgende områder: makrofinansiel bistand, partnerskabs- og samarbejdsaftaler, oprettelse af EU-organer, energi og svig.

Vedrørende anvendelsen af artikel 235 efter Maastrichttraktatens ikrafttræden henvises til besvarelsen af spørgsmål S 1085."

I bilaget til svaret hedder det:

"ÅR	ANTAL RETSAKTER
1973	12
1974	7
1975	26
1976	26
1977	30
1978	38
1979	58
1980	53
1981	66
1982	84
1983	122
1984	109
1985	109
1986	87
1987	70
1988	99
1989	73
1990	110
1991	120
1992	77

1993	58
1994	39"

Det ligeledes den 2. marts 1995 af Eva Kjer Hansen (V) stillede spørgsmål nr. S 1085 lyder således:

"Vil udenrigsministeren inddele vedtagelser på grundlag af artikel 235 i Unionstraktaten i forskellige kategorier, eksempelvis emneopdelt?"

I svar af 9. marts 1995 hedder det:

"Der henvises til besvarelsen af spørgsmål S1083 vedrørende en generel beskrivelse af anvendelsen af artikel 235.

Det fremgår af redegørelsen heri, at det er en af betingelserne for anvendelsen af artikel 235, at der ikke i øvrigt i Traktaten er hjemmel til at udstede den pågældende retsakt. Det følger heraf, at antallet af situationer, hvor artikel 235 er relevant, er blevet væsentligt indskrænket efter Fællesakten og Unionstraktaten.

Efter Unionstraktaten har artikel 235 først og fremmest betydning på følgende tre områder:

For det første fremgår det af Unionstraktatens artikel 3 litra t, at Fællesskabets virke bl.a. omfatter foranstaltninger på områderne energi, civilbeskyttelse og turisme. Da traktaten ikke i øvrigt indeholder bestemmelser om disse områder, og da artikel 3 ikke i sig selv er en hjemmelsbestemmelse, er artikel 235 fortsat relevant her.

For det andet finder artikel 235 anvendelse i forbindelse med oprettelse af nye organer. Som eksempler kan nævnes Rådets forordning 2062/94 af 18. juli 1994 om oprettelse af et europæisk arbejdsmiljøagentur (EFT 1994 L 216/1) og Rådets forordning 2309/93 af 22. juli 1993 om oprettelse af et europæisk agentur for lægemiddelvurdering (EFT 1993 L 214/1).

For det tredje finder artikel 235 anvendelse i forbindelse med Fællesskabets indgåelse af bilaterale og multilaterale internationale aftaler på de områder, hvor Fællesskabet har kompetence hertil, men hvor der ikke er direkte hjemmel i andre bestemmelser i Unionstraktaten. Som eksempler kan nævnes Rådets afgørelse af 22. december 1994 om indgåelse på Fællesskabets vegne af de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguayrundens regi (WTO) (EFT 1994 L 336/1) og Rådets afgørelse af 19. juli 1993 om indgåelse af samarbejdsaftalen med Slovenien (EFT 1993 L 189/1)."

Eva Kjer Hansen (V) stillede den 2. marts 1995 endvidere føl-

gende spørgsmål nr. S 1086:

"Vil udenrigsministeren oplyse, om et vist antal nye artikler i Unionstraktaten, og i så fald hvilke, vil kunne give den fornødne hjemmel og dermed overflødigøre artikel 235?"

Svaret af 9. marts 1995 er sålydende:

"Anvendelsesområdet for artikel 235 er, som anført i besvarelsen af spørgsmål S1084, bl.a. afhængig af tilstedeværelsen af andre hjemmelsbestemmelser i Traktaten.

Som det fremgår, er artikel 235's formål at give Fællesskabet en mulighed for at handle i uforudsete situationer.

Som eksempel kan nævnes, at artikel 235 udgjorde det juridiske grundlag for gennemførelse af den miljø- og forskningspolitik, som var et afgørende element i virkeliggørelsen af de fælles mål, men som der ikke i øvrigt var hjemmel til i traktaten før vedtagelsen af henholdsvis Den Europæiske Fællesakt og Unionstraktaten.

Dette eksempel viser vigtigheden af at have en adgang til at kunne vedtage nødvendige retsakter i uforudsete situationer. Det er erfaringsmæssigt vanskeligt på forhånd at forudsige alle situationer, som måtte opstå i fremtiden, jf. også besvarelsen af spørgsmål S1085. Derfor er der noget, som taler for, at det også fremover vil være hensigtsmæssigt, at Traktaten indeholder en bestemmelse af artikel 235's karakter."

EF-Domstolen afgav den 28. marts 1996 en udtalelse vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt det vil være foreneligt med Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, at Fællesskabet tiltræder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (Udtalelse 2/94, Saml. 1996-I, s. 1759). Alle Domstolens dommere deltog i sagen, og i udtalelsen anførte Domstolen følgende om Fællesskabets kompetence efter Traktaten, herunder art. 235:

- "23. Det fremgår af traktatens artikel 3 B, hvorefter Fællesskabet handler inden for rammerne af de beføjelser og mål, der er tillagt det ved traktaten, at det kun råder over tildelte kompetencer.
24. Overholdelsen af princippet om tildelte kompetencer gælder både, når Fællesskabet optræder internt, og når det optræder på internationalt plan.
25. Fællesskabet handler normalt på grundlag af en specifik kompetence, der - som Domstolen har fastslået - ikke nødvendigvis skal fremgå udtrykkeligt af særlige be-

stemmelser i traktaten, men også kan udledes forudsætningsvis af disse bestemmelser.

26. På området for Fællesskabets internationale forbindelser, som nærværende begæring om udtalelse vedrører, følger det således af fast retspraksis, at Fællesskabets kompetence til at indgå internationale forpligtelser ikke blot kan fremgå udtrykkeligt af traktaten, men også kan udledes forudsætningsvis af bestemmelserne heri. Domstolen har navnlig fastslået, at såfremt der med henblik på virkeliggørelse af et bestemt mål ved fællesskabsretten er tillagt Fællesskabets institutioner kompetence internt, har Fællesskabet kompetence til at påtage sig de nødvendige internationale forpligtelser til virkeliggørelse af dette mål, også selv om der ikke findes nogen udtrykkelig bestemmelse herom (jf. udtalelse 2/91 af 19.3.1993, Sml. I, s. 1061, præmis 7).
27. Det må fastslås, at ingen bestemmelse i traktaten på generel måde tillægger Fællesskabets institutioner beføjelse til at fastsætte regler om menneskerettigheder eller indgå internationale aftaler på dette område.
28. Da der ikke udtrykkeligt eller forudsætningsvis er tillagt nogen specifik kompetence hertil, må det undersøges, om traktatens artikel 235 kan være hjemmel for tiltrædelsen.
29. Artikel 235 tilsigter at afhjælpe den manglende hjemmel i de tilfælde, hvor der ikke udtrykkeligt eller forudsætningsvis ved særlige bestemmelser i traktaten er tillagt Fællesskabets institutioner beføjelser, i det omfang, sådanne beføjelser alligevel viser sig at være nødvendige, for at Fællesskabet kan udøve sine funktioner med henblik på at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaten.
30. Da denne bestemmelse er en del af et institutionelt system, der bygger på princippet om tildelte kompetencer, kan den ikke anvendes som hjemmel for en udvidelse af Fællesskabets kompetenceområde ud over den generelle ramme, der følger af traktatbestemmelserne som helhed, navnlig de bestemmelser, hvori Fællesskabets opgaver og virke fastlægges. Artiklen kan under ingen omstændigheder anvendes som hjemmel for fastsættelse af bestemmelser, der reelt har som konsekvens, at traktaten ændres, uden at den herfor foreskrevne fremgangsmåde følges.
31. På grundlag af det anførte må det undersøges, om Fællesskabets tiltrædelse af konventionen kan ske med hjemmel i artikel 235.
32. Det bemærkes indledningsvis, at det i forskellige erklæringer fra medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner er understreget, hvilken betydning der tillægges overholdelsen af menneskerettighederne (jf.

ovenfor i punkt III.5 i redegørelsen for begæringen). Der henvises også hertil i præamblen til den europæiske fælles akt samt i præamblen til traktaten om Den Europæiske Union og i denne traktats artikel F, stk. 2, artikel J.1, stk. 2, femte led, og artikel K.2, stk. 1. Det præciseres i øvrigt i artikel F, at Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de navnlig garanteres ved konventionen. I EF-traktatens artikel 130 U, stk. 2, bestemmes det, at Fællesskabets politik på området for udviklingssamarbejde skal bidrage til målsætningen om respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder.

33. Endvidere bemærkes, at grundrettighederne ifølge fast retspraksis hører til de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte. I den forbindelse lægger Domstolen de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne til grund samt de anvisninger i form af internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt. Domstolen har i denne forbindelse understreget, at konventionen er af særlig betydning (jf. bl.a. dom af 18.6.1991, sag C-260/89, ERT, Sml. I, s.2925, præmis 41).
34. Selv om overholdelsen af menneskerettighederne således er en betingelse for, at Fællesskabets retsakter er lovlige, må det imidlertid fastslås, at en tiltrædelse af konventionen vil medføre en væsentlig ændring i den gældende fællesskabsordning for beskyttelse af menneskerettighederne, idet den vil medføre, at Fællesskabet inddrages i et særskilt, internationalt institutionelt system, og at alle bestemmelserne i konventionen vil blive en del af Fællesskabets retsorden.
35. En sådan ændring af ordningen for beskyttelsen af menneskerettighederne i Fællesskabet, hvis institutionelle følger ligeledes ville være grundlæggende, både for Fællesskabet og for medlemsstaterne, ville have forfatningsmæssig rækkevidde og ligger derfor efter sin karakter uden for rammerne af artikel 235. Ændringen vil derfor kun kunne gennemføres ved en ændring af traktaten.
36. Det må herefter fastslås, at Fællesskabet på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin ikke har kompetence til at tiltræde konventionen."

I skrivelse af 21. januar 1997 fra udenrigsminister Niels Helveg Petersen til medlemmerne af Folketingets Europaudvalg og deres stedfortrædere hedder det:

"Anvendelsen af artikel 235 i Traktaten om Den Europæiske Union har i den senere tid givet anledning til en række

ekspeditioner til Folketingets Europaudvalg, senest Udenrigsministeriets notat til Folketingets Europaudvalg den 17. december 1996 vedrørende anvendelsen af artikel 235 i Traktaten om Den Europæiske Union på energiområdet (alm. del - bilag 442).

Inden for rammerne af retssagen om Maastricht-traktaten og forholdet til Grundloven er der udarbejdet vedlagte generelle notat der gennemgår grundlæggende betragtninger vedrørende anvendelsen af artikel 235. Notatet indeholder ikke behandling af konkrete eksempler. Notatet fremsendes hermed til udvalgets orientering."

Det i skrivelsen omtalte generelle notat er dateret 21. januar 1997 og er udarbejdet af Statsministeriet, Justitsministeriet og Udenrigsministeriet. Notatet er sålydende:

"EF-Traktatens artikel 235.

1. Det er et grundlæggende princip i EF-retten, at institutionerne kun kan udstede retsakter, hvor der i traktaten findes hjemmel herfor (legalitetsprincippet), jf. artikel 4 i Traktaten om det Europæiske Fællesskab. Det fremgår af EF-Domstolens faste praksis, at valget af retsgrundlag sker på grundlag af objektive forhold, der omfatter retsaktens formål og indhold, og at enhver hjemmelsvurdering må tage udgangspunkt i en retsakts hovedindhold.

Traktatens artikel 235 lyder:

...

Den engelske, franske og tyske sprogversion er gengivet i vedlagte bilag.

Som det fremgår af teksten er der tre kriterier, som alle skal være opfyldt, for at bestemmelsen kan anvendes: 1) Handlingen skal være påkrævet 2) for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer og 3) Traktaten må ikke indeholde anden hjemmel.

2. Handlingen skal være påkrævet.

Det er Rådet (bistået af Kommissionen og Europa-Parlamentet) som skønner, om en konkret retsakt er "påkrævet", d.v.s. nødvendig.

Skønnet er overvejende af politisk karakter, men ofte med "tekniske" elementer, som kræver særlig sagkundskab.

3. For at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer.

Dette kriterium ses undertiden opdelt i to, "for at

virkeliggøre et af Fællesskabets mål" og "inden for fællesmarkedets rammer".

"Fællesskabets mål" udgør den ydre ramme for anvendelsen af artikel 235. Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt for anvendelsen af artikel 235, at en given retsakt ligger inden for denne ydre ramme. Retsakter skal også ligge "inden for fællesmarkedets rammer", d.v.s. inden for en indre ramme, som er snævrere end den ydre ramme, som udgøres af Fællesskabets mål.

Denne opfattelse støttes af de øvrige sprogversioner af bestemmelsen, jf. bilaget.

"Fællesskabets mål" er generelt formuleret i traktatens artikel 2, og henvisningen til "fællesmarkedets rammer" har traditionelt været opfattet som en henvisning til den beskrivelse af Fællesskabets virke, som er givet i traktatens artikel 3.

Det antages sædvanligvis, at mål og rammer som defineret ved disse bestemmelser skal fortolkes i lyset af præambelen og de forskellige kapiteloverskrifter og bestemmelser, som er givet i Traktaten, navnlig i tredje del, "Fællesskabets politikker".

Efter Unionstraktatens ikrafttræden antages det, at EF-traktatens mål endvidere må fortolkes i lyset af Unionstraktatens fælles indledende bestemmelser i det omfang de refererer sig til EF-traktaten (søjle 1), ligesom mål og rammer i øvrigt må fortolkes i lyset af de nyindsatte bestemmelser, herunder de indledende bestemmelser i EF-traktaten (søjle 1).

Det antages således, at artikel 235 vil kunne anvendes, såfremt en given handling ligger inden for såvel den ydre ramme, der udgøres af Fællesskabets mål, som den indre ramme, der følger af de traktatbestemmelser, hvori Fællesskabets opgaver og virke fastlægges.

Det er dog ikke givet, at artikel 235 kan anvendes inden for hele dette felt, d.v.s. for enhver handling inden for alle de opremsede områder. Således fastslog Det Europæiske Råd i Edinburgh, at bestemmelsen ikke vil blive anvendt til harmoniseringsforanstaltninger inden for områderne kultur, undervisning og sundhed.

Ovenstående viser, at vurderingen af, om en given retsakt kan vedtages med hjemmel i artikel 235, afhænger af indholdet af resten af Traktaten - generelle bestemmelser såvel som øvrige hjemmelsbestemmelser - på det tidspunkt, hvor vurderingen foretages.

4. Denne traktat indeholder ikke anden hjemmel.

Artikel 235 er subsidiær i forhold til andre hjemmelsbestemmelser i traktaten. Såfremt fornødent hjemmels-

grundlag findes i en anden eller i flere andre hjemmelsbestemmelser i traktaten, kan artikel 235 ikke anvendes.

Artikel 235 kan heller ikke erstatte traktatændringsproceduren, tidligere artikel 236, nu Unionstraktatens artikel N.

Henvisningen til "denne Traktat" i artikel 235 er en henvisning til Traktaten om Det Europæiske Fællesskab. Bestemmelsen kan således ikke anvendes til regulering af områder, som ikke er omfattet af denne traktat, herunder til reguleringer inden for afsnit V (Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik) og afsnit VI (Retlige og Indre Anliggender) i Traktaten om Den Europæiske Union. [I fodnote: Traktaterne om Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF) og om Det Europæiske Atomenergifællesskab (EURATOM) indeholder i henholdsvis artikel 95, stk. 1, og i artikel 203 bestemmelser, der svarer til TEF artikel 235.]

Det fremgår af Unions-traktatens artikel M, at afgrænsningerne mellem de forskellige traktater skal respekteres. Det retlige system, herunder de retsgrundlag, som de enkelte traktater indeholder, kan ikke undermineres gennem anvendelse af retsgrundlag i andre traktater. Det fremgår af artikel L, litra c), at EF-Domstolen har kompetence til at påse, at artikel M overholdes.

5. Anvendelse af artikel 235.

Artikel 235 skal - som andre bestemmelser i traktaten fortolkes og anvendes i lyset af den faktiske og retlige udvikling i medlemslandene og i Fællesskabet. Ved anvendelsen af artikel 235 må det i øvrigt tages i betragtning, at en foranstaltning kan vedrøre eller have tilknytning til flere områder, ligesom der kan være overlapninger og glidende overgange mellem de forskellige områder.

Om bestemmelsen i en given sammenhæng og på et givet tidspunkt kan/skal benyttes som hjemmelsgrundlag afgøres af Rådet, som træffer afgørelse med enstemmighed og på grundlag af forslag fremsat af Kommissionen. Europa-Parlamentet kan udtale sig om spørgsmålet.

Det fremgår af bestemmelsen, at vedtagelse af en retsakt med hjemmel i artikel 235 forudsætter enstemmighed i Rådet. En retsakt med hjemmel i artikel 235 kan således aldrig vedtages mod et medlemsland, som finder, at betingelserne for anvendelsen af bestemmelsen ikke er opfyldt.

Retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner, herunder retsakter som er baseret på artikel 235, kan gøres til genstand for legalitetskontrol, hvorunder også

hjemmelsvalget kan prøves, ved domstolene, herunder EF-Domstolen. Det gælder også i de tilfælde, hvor vedtagne regler håndhæves til ugunst for private, altså borgere og virksomheder."

5. MATERIALE VEDRØRENDE KONKRETE RETSAKTER M.V.

Det er appellanternes opfattelse, at den anvendelse af Traktatens hjemmelsbestemmelser, herunder især art. 235, som har fundet sted før traktatændringen i 1992, viser, at der ved tiltrædelsesloven er overladt kompetence i et ubestemt omfang. Ved Højesterets kendelse af 3. november 1997 (UFR 1998 s. 16) blev indstævnte på appellanternes begæring pålagt at fremlægge dokumenter, som giver et dækkende billede af udviklingen frem til tiltrædelsen af Traktaten om Den Europæiske Union med hensyn til, hvorledes den overladte kompetence faktisk er blevet udnyttet, og hvorledes regeringen og Folketinget i den forbindelse har behandlet spørgsmålet om forenelighed med traktatgrundlaget og med Grundlovens § 20.

Der er i overensstemmelse hermed udleveret et meget omfattende materiale. Af det udleverede materiale er der fremlagt et udvalg, hvoraf bl.a. fremgår følgende:

5.1. Undervisning

I et notat til brug for regeringens fællesmarkedsudvalgs møde den 16. november 1978 vedrørende generelle problemstillinger i forbindelse med undervisningsministermødet den 27. november 1978 hedder det bl.a.:

"Dette notat er udarbejdet af udenrigsministeriet, undervisningsministeriet, justitsministeriet, budgetdepartementet og statsministeriet.

I. Grundlaget for EF-samarbejde uden for traktaterne.

På Paris-topmødet i 1972 gik stats- og regeringscheferne ind for, at der påbegyndes et samarbejde mellem medlemslandene på områder, der ikke er omhandlet i Romtraktaten, bl.a. inden for miljøpolitik, videnskab og teknologi.

Denne vedtagelse udbyggedes på Paris-topmødet i 1974,

som vedtog,

- "at samarbejde mellem De Ni på områder, som går ud over traktatens anvendelsesområder vil blive videreført inden for de sektorer, hvor det er påbegyndt. Det bør udstrækkes til nye områder ved møder mellem repræsentanter for regeringen forsamlet i Rådet hver gang dette er muligt."

På dette grundlag har der i de forløbne år været afholdt en række ministermøder om samarbejde uden for Rom-traktaten. Dette gælder således undervisning, sundhed, retssamarbejde og postvæsen.

Samarbejdet mellem undervisningsministrene har bl.a. ført til vedtagelse af handlingsprogrammet på undervisnings- og uddannelsesområdet af 9.2.1976, der omfatter områder såvel inden for som uden for Rom-traktaten.

II. Resolutioner til vedtagelse på undervisningsministermødet.

På det forestående undervisningsministermøde den 27. november 1978 er det planen at søge vedtaget 3 resolutioner vedrørende henholdsvis undervisning om Europa og EF i skolerne, sprogundervisning i EF og adgang til højere uddannelsesinstitutioner for studerende fra andre medlemsstater.

...

IV. Problemstilling angående undervisningsresolutionerne.

De tre undervisningsresolutioner foreslås vedtaget som såkaldt "blandede" resolutioner, d.v.s. som resolutioner vedtaget af både Rådet og undervisningsministrene som nationale repræsentanter. Denne form har hidtil været anvendt på områder, hvor dele af samarbejdet faldt ind under traktaterne, mens andre dele faldt udenfor. Handlingsprogrammet på undervisnings- og uddannelsesområdet af 9. februar 1976 er en sådan blandet resolution.

De nu foreliggende resolutioner vedrører imidlertid alene emner, som efter dansk opfattelse falder uden for traktaterne. Fra dansk side har man derfor under de hidtidige forhandlinger indtaget det standpunkt, at resolutionerne ikke skulle vedtages som "blandede" resolutioner, men af ministrene som nationale repræsentanter.

...

Danmark har ikke ved tiltrædelsestraktaten overført beføjelser til EF på undervisningsområdet (bortset fra specielle spørgsmål om anerkendelse af eksaminer m.v.). Heraf følger, at Danmark ikke kan medvirke til at vedtage bindende retsakter (forordninger, direktiver, beslutninger m.v.) på undervisningsområdet.

De foreslåede vedtagelser har imidlertid ikke karakter af retsakter, men af resolutioner og dermed politiske hensigtserklæringer, der hverken i form eller indhold

er retligt bindende.

En dansk accept af, at Rådet deltager i vedtagelse af resolutioner på områder uden for Rom-traktaten vil derfor ikke stride mod Grundloven eller tiltrædelsesloven.

Fra dansk side har man hidtil afvist, at Rådet kunne vedtage resolutioner på områder, hvor Rådet ikke senere kunne vedtage bindende retsakter. Dette er ikke sket ud fra en grundlovsbetragtning, men for at undgå, at Danmark ved at medvirke til, at Rådet vedtager resolutioner skulle kunne betragtes som rede til at medvirke til senere retsakter om det pågældende spørgsmål. Undlader man fra dansk side ved sådanne resolutioners vedtagelse at markere, at deres indhold ligger udenfor traktatens område, og at Rådet derfor ikke kan vedtage bindende retsakter herom, vil man fra dansk side vanskeligt senere kunne modsætte sig drøftelse af forslag fra Kommissionen om sådanne retsakter.

Ved vurderingen af, om man fra dansk side skal fastholde en afvisning af at vedtage blandede resolutioner, må der i første række tages hensyn til, at en ændret dansk linie vil kunne skabe uklarhed om samarbejdets karakter. Det må herved tages i betragtning, at det ved tiltrædelsen klart blev tilkendegivet, at samarbejdet i EF's institutioner er begrænset til områder af økonomisk karakter..."

I en indberetning fra den danske repræsentation i Bruxelles vedrørende et møde den 24. april 1980 i COREPER hedder det bl.a.:

"... den danske delegation meddelte, at Danmarks holdning til vedtagelsen af de 4 tidligere resolutionsforslag var uændret, hvilket betød, at man hverken kunne acceptere at forelægge dem i den af formandskabet foreslåede form eller acceptere andre konkrete løsninger, som i realiteten har karakter af omgæelser og derved strider mod den danske holdning til EØF-traktatens anvendelse, således som man fra dansk side havde redegjort for på udenrigsministerrådsmødet den 18. marts d.å. Danmark indtog dog fortsat en positiv holdning til et samarbejde mellem medlemslandene på de omhandlede områder, dette måtte blot ske i en form, som ikke ville medføre forfatningsretlige problemer for Danmark.

Kommissionen fandt det danske indlæg overraskende, idet man havde forstået Danmarks hidtidige holdning i undervisnings-sagen således, at Danmark ville acceptere rådsmødets afholdelse på det af formandskabet foreslåede grundlag, så snart man havde haft lejlighed til at afgive en erklæring vedrørende art. 235's anvendelse og proceduren for rådets behandling af dette spørgsmål var afklaret.

Danmark stod uforstående overfor kommissionens holdning, idet statssekretær Ersbølls indlæg på rådsmødet den 18. marts havde til hensigt at klarlægge den danske holdning til anvendelsen af art 235..."

I et referat udarbejdet af Undervisningsministeriet vedrørende et rådsmøde den 27. juni 1980 hedder det bl.a.:

"... Dog fastholdt Danmark, at samarbejdet skulle ske på intergouvernemental og ikke på kommunitær basis. Danmark kunne ikke godkende, at man strakte en økonomisk traktat til også at omfatte problemer, der klart ligger uden for den økonomiske traktat, og dette skyldtes de forfatningsmæssige regler, som gjaldt for Danmark.

Derefter redegjorde Riberholt kort for grundlovens § 20 og proceduren ved vor indtræden i EF i 1972. Endvidere sagde han, at dette spørgsmål ikke kun havde skabt problemer på det uddannelsesmæssige felt, men også på forsknings-, kultur- og sundhedsområderne. Det var derfor ikke muligt, at man fra dansk side kunne gå med til, at nogen retsakt blev vedtaget under medvirken af Rådet."

5.2. "Europafonden"

Den 29. marts 1982 undertegnedes af Fællesskabets daværende 10 medlemslande en aftale om oprettelse af en "Europafond", hvis formål var at øge forståelsen mellem befolkningerne, at fremme kendskabet til Europas kulturarv samt at skabe større forståelse for europæisk integration. I forbindelse med behandlingen af forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af aftalen besvarede udenrigsministeren nogle spørgsmål fra Folketingets Udenrigsudvalg således, jf. Folketingstidende 1983-84, tillæg B, sp. 357f:

"Spørgsmål 5:

Udvalget udbeder sig et historisk rids over forløbet af diskussionen om en Europafond frem til oprettelsen.

Svar:

Det europæiske Råd fastsatte på sit møde i København den 7. og 8. april 1978 de vigtigste bestemmelser om Europafondens målsætning, opgaver, struktur og finansiering. Forud for dette møde havde der fundet en drøftelse sted i en arbejdsgruppe på grundlag af et forslag fra Kommissionen, der indebar, at Fonden skulle oprettes ved en retsakt med hjemmel i EØF-traktatens art. 235. Danmark havde sammen med et enkelt land modsat sig en anvendelse af art. 235, da Fondens påtænkte virk-

somhed ikke med rimelighed kunne siges at have en sådan forbindelse med virksomhed af økonomisk karakter, at oprettelsen af Fonden kunne betragtes som liggende i naturlig forlængelse af den målsætning, der er nedlagt i traktaten.

På mødet i Det europæiske Råd blev det vedtaget, at Fonden skulle oprettes "ved aftaler, der indgås af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet", dvs. ved en almindelig folkeretlig traktat, der dog fik en vis tilknytning til medlemsstaternes samarbejde inden for EF.

Fondsaftalen blev undertegnet af medlemsstaternes udenrigsministre den 29. marts 1982 og fremtræder som en sædvanlig folkeretlig traktat.

Den endelige oprettelse - der først kan ske, når aftalen er ratificeret af deltagerlandene - forberedes for tiden af Den forberedende Komité, hvor hvert land har én repræsentant.

Spørgsmål 7:

Hvordan vil retsgrundlaget være for fremtidige indbetalinger?

Svar:

Som nævnt i bemærkningerne til forslaget er det forudset, at der ydes tilskud over EFs budget til Fonden. I givet fald forudses det at ske på grundlag af en forordning med hjemmel i art. 235.

ad besvarelsen af spørgsmål 5 og 7

Spørgsmål 11:

Der ønskes en nærmere redegørelse for den tilsyneladende modstrid, der synes at være imellem de 2 nævnte besvarelser, idet det af svaret på spørgsmål 5 fremgår, at Danmark sammen med et andet land i sin tid modsatte sig anvendelsen af artikel 235, mens det af svaret på spørgsmål 7 fremgår, at artikel 235 skal danne hjemmel for fremtidige indbetalinger til Fonden.

Svar:

Når Danmark i sin tid gik imod anvendelse af art. 235 som grundlag for oprettelse af Europafonden, skyldtes det, at Fondens oprettelse og indholdet af dens fremtidige aktiviteter efter dansk opfattelse ikke kunne siges at være et led i det samarbejde, der er omfattet af EØF-traktaten. Der var derfor ikke indholdsmæssigt noget grundlag for at anvende art. 235, jfr. svaret på spørgsmål 5.

Som det fremgår af svaret på spørgsmål 10, kan der i en række tilfælde ydes tilskud fra EFs budget til forskellige aktiviteter, der ikke er led i en etableret EF-politik. Når Rådet skal træffe beslutning herom, kan art. 235 anvendes som grundlag for den finansielle beslutning.

Der sondres således mellem en beslutning af indholdsmæssig karakter og en beslutning af finansiell karakter, idet sidstnævnte ikke har kompetencemæssige konsekvenser. Denne sondring har rod i en praksis, der går tilbage til tiden før

Danmarks medlemskab af EF."

Aftalen er efter det oplyste aldrig trådt i kraft, da den ikke blev ratificeret af alle medlemsstaterne.

5.3. Ungdomsudveksling

Rådet vedtog den 16. juni 1988 med hjemmel i Traktatens art. 235 et handlingsprogram til fremme af ungdomsudveksling inden for Fællesskabet - "Ungdom for Europa"-programmet (88/348/EØF). Vedtagelsen skete på baggrund af et forslag fra Kommissionen. I et notat af 17. maj 1988 udarbejdet af Udenrigsministeriet til brug for regeringens fællesmarkedsudvalg er bl.a. udtalt følgende vedrørende Kommissionens forslag:

"Kommissionen har baseret sit forslag på art. 235. Fra dansk side har vi rejst tvivl om hjemmelen, men lagt vægt på, at der med en afgørelse ikke pålægges medlemslandene forpligtelser, og at der således ikke er grund til at sætte hjemmelsspørgsmålet på spidsen. Det afgørende for en stillingtagen bør således være, at der med denne afgørelses ordlyd ikke foretages en præjudicering af hjemmelsspørgsmål på andre områder...

Det indstilles, at man fra dansk side godkender forslaget med den beløbsramme, der kan opnås enighed om, idet man dog arbejder for, at forslaget ikke får præcedensvirkninger for hjemmelsspørgsmål på andre områder.

Sagen skønnes at burde nævnes i Folketingets Markedsudvalg med henblik på forhandlingsoplæg."

5.4. Kulturelt samarbejde med AVS-landene

Den tredje AVS/EØF-konvention, som blev undertegnet i Lomé den 8. december 1984, indeholder i afsnit VIII en række nærmere bestemmelser om kulturelt og socialt samarbejde. Om baggrunden herfor og om de forudgående danske overvejelser i den anledning er bl.a. anført følgende i en notits af 6. januar 1984 fra Udenrigsministeriet til den danske repræsentation i Bruxelles:

"Under de igangværende forhandlinger om afløseren for Lomé II-konventionen har man fra AVS-staterne fremsat ønske om, at der i den kommende konvention indføres et særligt kapitel om kulturelt samarbejde...

Ved fastlæggelse af den danske holdning bør der navnlig tages hensyn til følgende 2 faktorer:

For det første skal der tages hensyn til den følsomme karakter, emnet "kulturpolitik inden for EF/De Ti" har i dansk politik, idet det dog bemærkes, at kompetenceproblemer (Rom-traktatens anvendelsesområde) ikke vil opstå i denne forbindelse, da også den kommende AVS/EF-konvention vil være en "blandet" aftale.

For det andet skal det understreges, at man fra AVS-staternes side muligvis vil lægge stor vægt på, at også det kulturelle samarbejde i snævrere forstand bliver en bestanddel af den kommende AVS/EF-konvention. Det vil på denne baggrund være uheldigt, hvis Danmark, der i mange spørgsmål har støttet AVS-staternes ønsker og krav, bliver negativt profileret i denne sag ved, eventuelt som eneste EF-land, at gå imod AVS-staternes ønsker.

I lyset heraf bør man fra dansk side som udgangspunkt indtage en tøvende foreløbig holdning over for et snævert kulturelt samarbejde AVS/EF..."

Sagen blev den 6. april 1984 forelagt Folketingets Markedsudvalg med bl.a. følgende forhandlingsoplæg fra regeringens side:

"...Det indstilles, at man fra dansk side - fortsat indtager en tøvende holdning over for etableringen af et kulturelt samarbejde i snæver forstand mellem AVS- og EF-landene, men såfremt AVS-staterne fortsat lægger stor vægt herpå, da accepterer, at kulturelle aktiviteter i begrænset omfang vil kunne finansieres af Den europæiske Udviklingsfond,..."

I Udenrigsministeriets referat fra mødet i Folketingets Markedsudvalg hedder det bl.a.:

"Nørgaard anførte om dagsordenspunktet EF/AVS, at han mente, man på det møde, der fandt sted med gruppeformændene den 19. januar 1984, var blevet enige om at markere, at kulturelt samarbejde skulle holdes uden for Romtraktatens regi. Dette kunne næppe siges at være tilfældet, såfremt sådanne aktiviteter skulle finansieres af Den europæiske Udviklingsfond..."

Til Nørgaard sagde udenrigsministeren, at det, man på gruppeformandsmødet i januar blev enig om for så vidt angik det kulturelle samarbejde med AVS-landene, var, at konventionen ikke skulle bruges som undskyldning for Kommissionen til at bygge et stort apparat op omkring det kulturelle samarbejde. Så ville man hellere "knibe øjnene sammen" og i givet fald acceptere støtte fra Den europæiske Udviklingsfond. Dette skyldtes, at man ønskede at være imødekommende over

for AVS-landene.

Formanden konstaterede, at der ikke var noget flertal imod regeringens forhandlingsoplæg."

5.5. Social sikring og opholdsret

5.5.1. Social sikring

Ved Rådets forordning nr. 1390/81 af 12. maj 1981 udvidedes forordning nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for fællesskabet, til også at omfatte selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer. I det til grund liggende forslag fra Kommissionen var foreslået, at forordningen blev udvidet til også at omfatte ikke-erhvervsaktive, jf. Kommissionens forslag af 31. december 1977 (EFT nr. C 14/9 af 18. januar 1978).

I et referat fra et møde den 29. marts 1979 i regeringens fællesmarkedsudvalg hedder det bl.a. om Kommissionens forslag:

- "1. Udvidelse af rådsforordning 1408/71 om social sikring af vandrende arbejdstagere og deres familier til også at omfatte selvstændige erhvervsdrivende samt ikke-erhvervsaktive.

Socialministeren redegjorde for det foreliggende problem, nemlig spørgsmålet om ikke-erhvervsaktive EF-borgeres adgang til visse sociale ydelser. Der rejste sig her dels og først og fremmest et hjemmelsspørgsmål, nemlig om art. 235 burde anvendes i det foreliggende tilfælde.

...

Justitsministeren bemærkede om hjemmelsproblemet, at der var to foruroligende problemer: for det første at undgå, at adgangen til de sociale ydelser smittede af på spørgsmålet om udvidet opholdsret; for det andet spørgsmålet om afsmitning til jordlovgivningen (spørgsmålet om adgang til erhvervelse af fast ejendom, som i øjeblikket kun er åben for de erhvervsaktive, og spørgsmålet om erhvervelse af sommerhuse).

Formanden spurgte, om det var muligt at tage forbehold over for de pågældende problemer.

Justitsministeren bemærkede hertil, at det, hvis man var villig til at acceptere de nævnte risici, i alt fald måtte

være en betingelse, at det klart fremgik af præambelen til forordningen, hvorfor den pågældende persongruppe medtages, nemlig rent praktiske forhold, og at dette ikke ændrer de pågældendes stilling med hensyn til opholdsret og anden lovgivning, der hviler på kriterier knyttet til erhvervsudøvelse, at medtagelse i forordningen med andre ord ikke udvider de pågældendes rettigheder i øvrigt.

Der var enighed om, at vi under de fortsatte embedsmandsdrøftelser fortsat vil stå fast på det primære standpunkt, nemlig at den pågældende gruppes forhold bør ordnes ved konvention, men at man, hvis dette bragte Danmark i en isoleret situation, kunne gå med til at lade forordningen omfatte de pågældende under den ovenfor nævnte forudsætning om en klar tekst i forordningens præambel, som fastslår Rådets enstemmige fortolkning af de juridiske konsekvenser af de pågældende EF-borgeres inddragelse under forordningen."

I et oplæg fra EF-udvalget til brug for et møde i regeringens fællesmarkedsudvalg den 15. november 1979 hedder det bl.a.:

"Det kan derfor ikke udelukkes, at der på rådsmødet den 22. ds. vil kunne opstå den situation, at Danmark bliver isoleret, og der derfor må tages stilling til, om vi skal følge indstillingen fra i foråret om i så fald at acceptere, at forordning 1408/71 udvides til også at gælde de ikke-erhvervsaktive.

To grunde taler imidlertid for at skærpe den danske holdning i forhold til indstillingen forud for rådsmødet i maj 1979. Under forsøgene på at tilvejebringe en kompromisløsning er det danske forslag blevet afvist af et flertal af medlemslande. Såfremt Danmark - efter i mere end et halvt år at have afvist anvendelsen af Rom-traktatens artikel 235 som grundlag for en kommunautær løsning - nu skulle opgive sin hidtidige holdning til anvendelsen af artikel 235 - vil der hos de andre medlemslande kunne skabes tvivl om betydningen af dette spørgsmål for Danmark. Dette vil utvivlsomt vanskeliggøre vor stilling i fremtidige sager, hvor Danmark måtte stå alene med sit syn på artikel 235's anvendelighed. Hertil kommer at den frygt, der lå bag regeringens beslutning i foråret med hensyn til sagens mulige konsekvenser for bl.a. spørgsmålet om adgang for alle EF-borgere til at indrejse og opholde sig i en anden medlemsstat nu er aktualiseret, fordi Kommissionen den 31. juli 1979 har fremsendt forslag til et direktiv om udvidet opholdsret for EF-borgere.

Af disse grunde finder man at burde fastholde afvisningen af, at forordning 1408/71, med hjemmel i artikel 235, udstrækkes til også at gælde de ikke-erhvervsaktive.

Indstilling:

Det indstilles, at Danmark fortsat accepterer forordnings-

forslaget om at udvide forordning 1408/71 til at gælde de selvstændige erhvervsdrivende, men fastholder, at såfremt forordningens regler skal finde anvendelse på de ikke-erhvervsaktive, må det ske ved en aftale mellem medlemslandene."

Indstillingen blev godkendt af regeringens fællesmarkedsudvalg. I forbindelse med orienteringen af Folketingets Markedsudvalget den 16. november 1979 anmodede et medlem om et notat, som beskrev grænserne for anvendelsen af art. 235. Udenrigsministeriet udarbejdede i den anledning en notits af 21. november 1979, hvori det hedder:

"Art. 235 kan anvendes, hvor en handling fra Fællesskabets side er påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for dets rammer, og hvor der ikke i øvrigt i traktaten er fornøden hjemmel.

Spørgsmålet om ikke-erhvervsaktives ret til sociale sikringsydelse ligger ikke inden for Fællesskabets målsætning eller rammer, da det ikke har nogen relation til de økonomiske aktiviteter, som er omfattet af traktaten.

Dette støttes af Domstolens afgørelse i sagerne 36/74 (Walrave), 118/75 (Watson og Belmann) og 13/76 (Dona, Mantero), der viser, at Fællesskabets mål og rammer ikke omfatter den frie bevægelighed af personer, der ikke har nogen erhvervs-tilknytning.

Betingelserne for at anvende art. 235 til regulering af sådanne spørgsmål er derfor ikke opfyldt.

Det er blevet anført, at antallet af ikke-erhvervsaktive, der nu foreslås omfattet af forordning 1408/71 er meget lille, og at de ikke-erhvervsaktive af denne grund kan omfattes af forordning 1408/71.

At der alene er tale om et beskedent antal personer, berettiger efter dansk opfattelse ikke til at fravige traktatens betingelser.

Hertil kommer, at såfremt Rådet vedtog at anvende art. 235 til at regulere det pågældende spørgsmål, synes det ikke at kunne afvises, at ikke-erhvervsaktive også i andre relationer kunne tillægges rettigheder i kraft af traktatens bestemmelser. (En sådan fortolkning er allerede foreslået af Kommissionen i forbindelse med dens forslag om fri indrejse- og opholdsret for alle EF-borgere).

En sådan udvikling ville i realiteten føre til en fortolkning af art. 235, der ville gøre betingelserne i bestemmelsen illusoriske."

5.5.2. Opholdsret

Kommissionen fremsatte den 31. juli 1979 et forslag til rådsdirektiv om retten for statsborgere i en medlemsstat til ophold på en anden medlemsstats område (EFT nr. C 207/14 17.8 1979).

I et notat af 17. december 1979 udarbejdet af Justitsministeriet er bl.a. anført følgende om direktivforslagets hjemmelsgrundlag:

"Den anførte fortolkning af art. 2 og 3, hvorefter Rådet med hjemmel i art. 235 kun kan fastsætte regler for personer, der udøver en økonomisk aktivitet, er senest gjort gældende af regeringen i forbindelse med drøftelsen på rådsmødet af arbejdsministre den 22. november 1979 om forslaget om at udvide forordning 1408/71 om social tryghed, således at den også kom til at omfatte ikke-erhvervsaktive. Regeringen modsatte sig her en anvendelse af art. 235, og de anførte synspunkter må føre til, at man fra dansk side også må modsætte sig, at det nu foreliggende forslag vedtages med henvisning til art. 235."

I et oplæg af 30. september 1985 fra EF-udvalget til regeringens fællesmarkedsudvalg forud for et rådsmøde den 7. oktober 1985 er bl.a. anført følgende om direktivforslaget:

"Fra dansk side har man hidtil i drøftelserne fastholdt, at der ikke er hjemmel til på EF-niveau at vedtage regler for ikke-erhvervsaktive. Der er imidlertid afsagt en række domme - senest Gravier-dommen - som har gjort hjemmelsspørgsmålet mere tvivlsomt, især for så vidt angår studerende. På baggrund heraf har sagen på ny været drøftet i specialudvalget vedrørende arbejdsmarkedet og sociale forhold (hvori arbejdsmarkedets parter deltager) og i juridisk specialudvalg. Udvalgene var enige om at fastholde afvisningen af opholdsret for gruppen af ikke-erhvervsaktive, men kunne tilslutte sig princippet om opholdsret for uddannelsessøgende med henblik på erhvervskompetence, og at der forhandles videre på EF-niveau herom.

...
Det indstilles, at man fra dansk side fastholder afvisningen af opholdsret for gruppen af ikke-erhvervsaktive, men tilslutter sig princippet om opholdsret for uddannelsessøgende.

Sagen skønnes at burde nævnes i folketingets markedsudvalg med henblik på forhandlingsoplæg."

Kommissionen trak i maj 1989 direktivforslaget tilbage og fremsatte til afløsning heraf i juni 1989 tre forslag omfattende hver sin persongruppe (henholdsvis studerende, pensionister, der tidligere har været erhvervsaktive, og andre ikke-erhvervsaktive) og med hvert sit hjemmelsgrundlag.

Direktivforslagene blev bl.a. drøftet på møder i Folketingets Markedsudvalg den 17. november 1989 og den 15. december 1989. Der kunne herunder ikke konstateres flertal imod direktivet om opholdsret for studerende, mens der var flertal imod regeringens forhandlingsoplæg om også at vise større imødekommenhed over for de øvrige to direktivforslag.

Drøftelserne gav anledning til, at Markedsudvalget stillede følgende spørgsmål til justitsministeren (spørgsmål nr. 49 af 18. januar 1990):

"Under henvisning til drøftelserne på Markedsudvalgets møder den 17. november 1989 og den 15. december 1989 vedrørende retsgrundlaget for vedtagelse af direktiverne om opholdsret udbeder udvalget sig fra justitsministeren en redegørelse for den fortolkning af art. 235, som fører til, at regeringen kan anbefale, at direktivet om opholdsret for pensionister og restgruppen vedtages med hjemmel i denne artikel."

I Justitsministeriets svar af 26. april 1990 er bl.a. anført følgende:

"B. Direktivforslagene vedrørende tidligere erhvervsaktive og restgruppen.

1. Som bekendt er de tre verserende direktivforslag om henholdsvis studerende, tidligere erhvervsaktive og restgruppen forelagt Rådet, efter at Kommissionen i maj 1989 havde trukket det forslag tilbage, som den havde fremsat i 1979, og som havde omfattet alle tre grupper.

Den danske holdning til 1979-forslaget blev fastlagt i 1979-80, dvs. før Domstolen afsagde de vidtrækkende domme, der er omtalt ovenfor. Holdningen var endvidere bestemt af, at forslaget under drøftelserne i Rådsregi efterhånden blev unødigt restriktivt over for studentergruppen.

Fra dansk side blev det gjort gældende, at Fællesskabets mål, herunder fjernelse af hindringer for den frie bevægelighed for personer efter traktatens art. 3, litra c, ikke

kunne læses isoleret, men måtte ses i sammenhæng med bl.a. art. 1 og 2, hvorefter der er tale om et økonomisk fællesskab, jf. ovenfor.

Det var derfor Danmarks principielle holdning, at ikke-erhvervsaktive ikke er omfattet af traktaten, og at opholdsret for disse grupper ikke kunne vedtages med hjemmel i art. 235.

2. Det er imidlertid tvivlsomt, i hvilket omfang dette principielle standpunkt fortsat kan opretholdes. Det må erindres, at visse pensionister allerede er omfattet af forordning 1251/70 om ret til at blive boende i en medlemsstat efter at have haft beskæftigelse dér, og at pensionister generelt er omfattet af forordning 1408/71 om social tryghed.

Derudover må det erkendes, at udviklingen i samfundet og EF-retten gør det vanskeligt fortsat at opretholde den hidtidige opfattelse, der bygger på en forudsætning om, at en person enten er eller ikke er erhvervsaktiv. Det anerkendes således i højere grad i dag, at personer kan have en varierende tilknytning til arbejdsmarkedet. Dette afspejles f.eks. i muligheden for deltidspension. Herudover gør tanker om en fleksibel pensionsalder, deltidbeskæftigelse og beskæftigelsesperioder afløst af orlovsperioder det vanskeligere at udskille en bestemt personkategori som værende uden tilknytning til det økonomiske liv. Den generelle udvikling i samfundet kunne derfor tilsige, at der i EF-regi bør kunne indrømmes opholdsret til pensionisterne og restgruppen.

Som nævnt under A har Domstolen dels fortolket traktatens bestemmelser om arbejdstagere og tjenesteydelsesmodtagere udvidende og dels medinddraget aktivitet, der forbereder personer på et erhvervsaktivt liv, under traktaten. Navnlig under hensyn til de allerede vedtagne retsakter om pensionister forekommer det nærliggende at antage, at Domstolen også vil anerkende, at den periode, der afslutter et erhvervsaktivt liv, kan omfattes af traktaten.

3. Ved vurderingen af hjemmelsspørgsmålet må der tages hensyn til, om en accept af, at også restgruppen af ikke-erhvervsaktive kan reguleres ved et direktiv og derfor er omfattet af traktaten, vil medføre konsekvenser for den danske principielle opfattelse af EØF som et økonomisk fællesskab.

Vurderingen af, hvorvidt der foreligger et emne af erhvervsøkonomisk betydning, kan, som det er fremgået, ofte give anledning til tvivl, og det er anerkendt, at EF-retsakter, der i det væsentlige regulerer et erhvervsøkonomisk emne, kan "rundes af" ved også at finde anvendelse på ikke-erhvervsøkonomiske emner af accessorisk karakter. Som eksempel kan nævnes kørekortdirektivet, der fastsætter regler om erhvervelse af kørekort til forskellige kategorier af motorkøretøjer. Formålet med direktivet er bl.a. at lette

den fri bevægelighed for erhvervschauffører og andre, der benytter et køretøj i deres erhverv, men herudover har direktivet et færdselssikkerhedsmæssigt sigte. Reglerne finder anvendelse, uanset om kørekortet erhverves af en person, der ikke er erhvervsaktiv, og disse persongrupper kan derfor siges at være medtaget i direktivet som et accessorium.

Fra et andet område kan nævnes EF's afgørelse nr. 88/231 af 18. april 1988 (EF-Tidende 1988 L 104, s. 38) om handicappede. Afgørelsen fastsætter EF's andet handlingsprogram til fordel for handicappede og skal dels fremme handicappedes genoptræning m.v., dels medvirke til at bedre den sociale integration, herunder de handicappedes mulighed for en selvstændig tilværelse. Det sidste formål er ikke af en egentlig erhvervsøkonomisk karakter, hvilket for så vidt også fremgår af, at EF's første handlingsprogram til fordel for handicappede blev vedtaget i 1981 i form af en blandet resolution. Herved udtrykkes, at en del af programmet dengang blev anset for at falde uden for traktatens område. Ved vedtagelsen af andet program med hjemmel i art. 235 var det imidlertid Rådets opfattelse, at de nævnte elementer kunne beskrives som et rimeligt accessorium til de øvrige foranstaltninger.

4. Sammenfattende finder Justitsministeriet, at det er forsvarligt at acceptere, at direktivet om opholdsret for tidligere erhvervsaktive vedtages med hjemmel i art. 235, idet dette ikke går videre, end hvad der må antages at følge af Domstolens praksis om studerende, arbejdstagere med begrænset beskæftigelse og tjenesteydelsesmodtagere, og når der endvidere tages hensyn til de gældende EF-regler om pensionister i forordning 1408/71.

For så vidt angår forslaget til direktiv om opholdsret for restgruppen forekommer en regulering af denne gruppes forhold at være en forsvarlig anvendelse af accessorieprincippet. Hvis alle andre persongrupper får ret til fri bevægelighed, må det være lovligt for Rådet at skønne, at der kan foretages en "afrunding" også under hensyn til, at restgruppen må antages at være ganske fåtallig."

Forslagene blev drøftet på et møde i regeringens fællesmarkedsudvalg den 15. juni 1990. Det hedder i referatet herfra bl.a.:

"Industriministeren redegjorde for sagen og lagde vægt på mulighederne for ved dansk tilslutning til forslaget på indeværende tidspunkt at opnå en tilfredsstillende løsning på det tidligere rejste spørgsmål om udlændinges adgang til at erhverve danske sommerhuse. Der var indsat en bestemmelse, som løste dette problem, men der var risiko for, at direktivet blev vedtaget på et senere tidspunkt uden en sådan klausul, medmindre Danmark udnyttede den foreliggende forhandlingssituation."

Under et møde i Folketingets Markedsudvalg samme dag blev der fortsat konstateret et flertal imod direktivforslaget om opholdsret for restgruppen.

Sagen blev drøftet påny på et møde i Folketingets Markedsudvalg den 22. juni 1990. I Udenrigsministeriets referat fra dette møde hedder det bl.a.:

"Statsministeren redegjorde...

Nørgaard takkede for redegørelsen. ... Forslagene om opholdsret havde udvalget behandlet på sidste møde, og som følge heraf måtte industriministeren på rådsmødet den 20. juni tage afstand fra forslagene. Det skyldtes, at de øvrige lande fastholdt, at de tre forslag skulle være en pakke. Men i realiteten var der jo flertal for de to af forslagene (studenter og pensionister). Disse to forslag lå klart inden for Rom-traktaten, og dem havde Socialdemokratiet allerede accepteret. Derimod krævede det en voldsom armvridning af Rom-traktaten at påstå, at også restgruppen faldt ind ind under Rom-traktaten. Restgruppen var netop karakteriseret ved, at den ikke faldt ind under Traktaten, som kun angik arbejdstagere og erhvervsdrivende. Man kunne gå med til at Rom-traktaten omfattede uddannelse med henblik på erhvervsevne/-kompetence samt revalidering af handicappede med henblik på f.eks. genoptræning af erhvervsduelighed, men det var svært at se, hvorledes pensionister, hvis midler ikke skyldtes erhvervsaktivitet, kunne omfattes. Justitsministeriets ekspert ... havde kun kunnet give en meget vag erklæring, hvis indhold stort set var, at når man nu gav opholdsret til alle de andre, så kunne man også give det til denne gruppe. Men det indebar en meget vid tolkning af Rom-traktaten - så vid en tolkning, at man kunne spørge sig selv, om der overhovedet var behov for regeringskonferencer, for hvis denne gruppe var omfattet, så kunne hvad som helst falde ind under Rom-traktaten.

...

Statsministeren havde noteret sig...

Man kunne diskutere hjemmelen for forslaget, og art. 235 var nok noget anstrengt. Personligt mente han, at det sidste direktiv var accessorisk begrundet. Og man var nok ligefrem nødt til at anvende det ord. Der var således tale om en let udvidet tolkning, men der var bred enighed om den.

...

Nørgaard meddelte, at det nu var vigtigt, at udvalget som minimum fik et notat om disse problemer. Socialdemokratiet mente stadig, at sagen var uklar. Hvis statsministeren på mandag eller tirsdag skulle give udtryk for dansk accept af forslagene, så måtte sagen afklares.

...

Formanden konkluderede, at der ikke var flertal mod forhandlingsoplæggene, og at statsministeren ville sende det omtalte oplæg."

Direktivforslagene blev drøftet på Rådets møde den 25.-26. juni 1990, hvor Rådet vedtog direktivet om opholdsret (90/364/EØF), direktivet om opholdsret for lønmodtagere og selvstændige, der er ophørt med erhvervsaktivitet (90/365/EØF) samt direktivet om opholdsret for studerende (90/366/EØF).

5.6. Handlingsprogram for handicappede

Den 21. december 1981 vedtog Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer forsamlet i Rådet en resolution om handicappedes sociale integration (EF-tidende 31.12.81 (347/1)).

Af Udenrigsministeriets referat af rådsmødet fremgår, at "fra dansk side fremførte man betænkeligheder med hensyn til vedtagelsen af en "ren" rådsresolution og fik tilslutning til vedtagelsen af en "blandet resolution".

Den 24. juli 1987 fremsatte Kommissionen et forslag til rådsafgørelser om iværksættelse af handlingsprogrammer på fællesmarkedsplan til fremme af dels handicappedes erhvervsmæssige revalidering og økonomiske integration, dels handicappedes sociale integration og mulighed for en selvstændig tilværelse. Den 18. april 1988 vedtog Rådet Fællesskabets andet handlingsprogram til fordel for handicappede (88/231/EØF).

I et notat af 7. december 1987 fra EF-specialudvalget vedrørende arbejdsmarkedet og sociale forhold til EF-udvalget hedder det om Kommissionens forslag bl.a.:

"Det indstilles til regeringens afgørelse

enten

- at vi fra dansk side modsætter os en vedtagelse af forslaget i form af en retsakt i betragtning af at dele af de påtænkte foranstaltninger efter traditionel dansk opfattelse ligger uden for traktatens anvendelsesområde, men akcepterer forslaget i form af en blandet resolution, der respekterer medlemslandenes kompetence, fordi vi fra dansk side stiller os positivt til de foreslåede foran-

staltninger.

eller

- at vi fra dansk side akcepterer en vedtagelse af forslaget i form af en retsakt i betragtning af
 - dels at vi fuldt ud støtter de påtænkte foranstaltninger,
 - dels at forslaget efter sit indhold ikke begrænser medlemslandenes faktiske muligheder for at regulere forholdene for handicappede,
 - og endelig fordi det forhold, at dele af forslaget efter traditionel dansk opfattelse ligger uden for traktatens anvendelsesområde (uagtet at de er knyttet til handicappedes erhvervsøkonomiske aktivitet), ikke er tilstrækkelig vægtigt til at isolere Danmark i forhold til de øvrige medlemslande på et samarbejdsområde inden for den sociale sektor, hvor Danmark i mange henseender må anses for et foregangsland.

I givet fald må der på passende måde tages højde for, at den konkrete afgørelse ikke præjudicerer Danmarks holdning til valget af rådsbeslutningers form i fremtidige lignende situationer:

Justitsministeriet finder, at den sidstnævnte indstilling, der i givet fald vil betyde en ændring af den danske regerings fællesskabspolitik, som denne har været fulgt konsekvent i hele medlemsperioden, beror på principielle overvejelser, som kræver en nøjere gennemgang, hvilket ikke kan afklares på nuværende tidspunkt.

...

Sagen skønnes at burde nævnes i Folketingets markedsudvalg med henblik på forhandlingsoplæg."

Sagen blev drøftet på et møde i regeringens fællesmarkedsudvalg den 10. december 1987. I Udenrigsministeriets referat fra mødet hedder det bl.a.:

"Arbejdsministeren redegjorde for sagen og de af forskellige ministerier fremsatte synspunkter, herunder justitsministeriets holdning over for kompetencespørgsmålet. Det var arbejdsministerens opfattelse, at problemet kunne løses gennem dansk tilslutning til en retsakt ledsaget af en ensidig dansk erklæring til rådsprotokollen med en præcisering af de danske synspunkter.

Formanden konkluderede, at der var enighed om at tilslutte sig den af arbejdsministeren fremlagte holdning."

Der blev ikke på et møde den 11. december 1987 i Folketingets Markedsudvalg efter drøftelser af sagen konstateret noget flertal imod regeringens forhandlingsoplæg.

Den erklæring, som blev tilført rådsprotokollen i forbindelse med vedtagelsen af rådsafgørelsen, lyder således:

"Den danske delegation finder, at Kommissionens forslag burde have haft form af en blandet resolution vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet.

De vil imidlertid ikke stå i vejen for programmets vedtagelse.

De finder dog ikke, at der bør vedtages direktiver eller andre retsakter om specifikke foranstaltninger, f.eks. adgang til offentlige bygninger.

Den danske delegations medvirken til programmets vedtagelse ændrer ikke Danmarks og Det Forenede Kongeriges principielle stilling til anvendelsesområdet for EØF-Traktaten."

5.7. Grænsepassage

Den 9. juli 1982 fremlagde Kommissionen et udkast til Rådets resolution vedrørende lempelse af personkontrollen af medlemsstaternes borgere ved passage af fællesskabets indre grænseovergange (EFT 1982 C 197/6).

Resolutionsudkastet blev behandlet på et rådsmøde den 15. maj 1984. Det hedder herom i et notat af 17. maj 1984 udarbejdet af Udenrigsministeriet:

"På rådsmødet den 15. maj var sagen til behandling, og det viste sig, at 9 medlemsstater kunne tilslutte sig den foreliggende resolutionstekst, og at resolutionen blev vedtaget af Rådet og ministrene forsamlet i Rådet.

Den danske delegation indtog, som fastlagt i regeringen og folketingets markedsudvalg i sidste uge, den holdning at man kunne tiltræde resolutionsteksten, men kun kunne acceptere, at resolutionen blev vedtaget af ministrene forsamlet i Rådet.

Den danske holdning er baseret på, at pasresolutionerne fra 1981 og 1982 er vedtaget af medlemsstaternes regeringer alene, og at det ikke tilkommer Fællesskabet at fastlægge regler om indrejsekontrol m.v.

Danmark blev på denne baggrund udsat for et voldsomt pres fra Formandskabet, Kommissionen og de øvrige medlemslande. Efter rådsmødet opfordrede den tyske regering indtrængende Danmark til at acceptere, at resolutionen vedtages som

blandet resolution før valget til Europaparlamentet. Tyskland lægger betydelig vægt herpå.

Rådsmødets forløb gør det hensigtsmæssigt at genoverveje den danske holdning, hvilket justitsministeriet har tilsluttet sig.

Resolutionen tilsigter at lette grænsepassagen for såvel erhvervsaktive, som er omfattet af traktaten, som ikke erhvervsaktive. Såfremt der på et senere tidspunkt måtte fremkomme forslag til retsakter om nærmere regulering af erhvervsaktives grænsepassage, vil sådanne forslag skulle baseres på traktatens art. 235, som kræver enstemmighed. Danmark og et større antal af de øvrige medlemslande vil i givet fald afvise et sådant forslag. På denne baggrund synes det forsvarligt også udfra en præcedensbetragtning, at acceptere at resolutionen vedtages ikke kun af medlemslandene men også af Rådet (blandet resolution).

Sågen vil i givet fald skulle nævnes i Folketingets markedsudvalg med henblik på forhandlingsoplæg. Der vil her kunne henvises til, at resolutionen, som senest har været forhandlet i Rådet den 15. maj, tillige tilsigter at lette grænsekontrollen med de erhvervsaktive, herunder i transporterhvervet, grænsearbejdere m.v., hvilket Danmark har arbejdet for i andre sammenhænge.

Det indstilles, at Danmark tilslutter sig resolutionen og i givet fald - såfremt de øvrige medlemsstater kræver dette - ikke modsætter sig, at resolutionen vedtages som blandet resolution."

Denne indstilling blev godkendt på et møde i regeringens fællesmarkedsudvalg den 17. maj 1984. Indstillingen blev forelagt Folketingets Markedsudvalg den 17. maj 1984, uden at der blev konstateret noget flertal imod regeringens forhandlingsoplæg.

5.8. Naturbeskyttelse

Den 20. december 1976 fremsatte Kommissionen forslag til direktiv, som med ændringer blev vedtaget som Rådets direktiv af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (79/409/EØF). Forslaget gav anledning til, at man fra dansk side henstillede, at Rådets og Kommissionens juridiske tjenester blev anmodet om udtalelser om direktivforslagets hjemmelsgrundlag.

Af et mødereferat udarbejdet af Rådet vedrørende et møde i miljøgruppen den 8. og 9. september 1977 fremgår bl.a. følgende

vedrørende gruppens drøftelse angående retsgrundlaget:

"I betragtning af det generelle forbehold fra den danske delegation over for retsgrundlaget for det foreliggende direktivforslag, og efter de udtalelser, som de juridiske tjenester for Kommissionen og Rådet har afgivet herom, har der fundet en drøftelse sted.

Hovedspørgsmålet er, om der findes noget retsgrundlag. Derefter skal det blot afgøres, hvilken af traktatens artikler direktivforslaget har hjemmel i.

Hvad angår det første spørgsmål, bestrider det store flertal af delegationerne samt de juridiske udtalelser ikke, at der findes et retsgrundlag. Selv den danske delegation kan eventuelt acceptere, at der eksisterer et sådant grundlag der dog ifølge denne delegation ikke bør findes andre steder end i traktatens artikel 235. Følgerne af denne artikel, nemlig en eventuel udvidelse af fællesskabsbeføjelserne, er blevet accepteret af Danmark ved dets tiltrædelse af Fællesskabet.

I den forbindelse er Kommissionens og Rådets juridiske tjenester enige om at anvende artikel 235 som retsgrundlag. Der skal finde et samråd sted mellem de to tjenester for at fastslå, om der eventuelt findes andre artikler i traktaten, der kan tjene som grundlag. Den danske delegation fastholder i mellemtiden sit generelle forbehold."

I et notat af 21. oktober 1977 til EF-udvalget udarbejdet af Miljøministeriet er bl.a. anført følgende vedrørende direktivforslaget:

"Forslagets generelle sigte er en beskyttelse og forvaltning af alle vilde fuglearter indenfor EF. Reglerne i forslaget omfatter såvel bestemmelser om artsfredning, regulering af jagt, skadevoldende arter og handel med fuglevildt som biotopsikring.

....

Fra dansk side deler man den bekymring for visse fuglearters eksistens og eksistensgrundlag i Europa, som ligger til grund for forslagens fremsættelse. Man kan fra dansk side principielt støtte forslaget.

Der har fra dansk side været rejst tvivl om hvorvidt Romtraktaten indeholder hjemmel for direktivforslaget. Danmark har derfor taget et forbehold, idet man samtidig har bedt Rådets og Kommissionens juridiske tjenester om en udtalelse. Spørgsmålet har herefter været forelagt det juridiske specialudvalg, der har afgivet følgende udtalelse: "Herefter enedes man om at svare specialudvalget for miljøspørgsmål, at det på baggrund af udtalelserne fra Rådets og Kommissionens juridiske tjenester og de øvrige landes hold-

ning til hjemmelsspørgsmålet nok må anses for sandsynligt, at EF-domstolen i givet fald ikke vil anfægte retsgrundlaget for direktivet. På den anden side finder juridisk specialudvalg, at der på trods af udtalelserne fra de juridiske tjenester fortsat består en sådan tvivl, at der i rådsprotokollen bør indføres en erklæring fra Danmark om, at direktivet under henvisning hertil ikke bør danne præcedens for vedtagelse af senere fællesskabsretsakter". Specialudvalget for miljøspørgsmål har taget udtalelsen til efterretning.

...

DET INDSTILLES:

- at Danmark indtager en principiel positiv holdning over for forslaget
- at Danmark på et passende tidspunkt hæver forbeholdet for så vidt angår hjemmelsspørgsmålet og at det søges sikret, at der i rådsprotokollen indføres en erklæring om, at direktivet under hensyn til den tvivl, der fra dansk side fortsat består med hensyn til hjemmelsspørgsmålet, ikke bør danne præcedens for vedtagelse af senere fællesskabsretsakter."

Af Udenrigsministeriets referat af møde i regeringens fællesmarkedsudvalg den 1. december 1977 fremgår bl.a. følgende:

"Miljøministeren redegjorde for sagen. Han henstillede, at udenrigsministeren i markedsudvalget henlede dets opmærksomhed på, at sagen var oversendt til udvalget med henblik på, at dette om ønsket kunne give Folketingets miljøudvalg lejlighed til at se på sagen.

Justitsministeren lagde vægt på, at der i den under dagsordenens punkt 8 omtalte sag (direktiv om fredning af fugle) blev afgivet dansk erklæring om betænkelsen ved anvendelse af art. 235 om, at man ikke herved ville præjudicere behandlingen af senere fællesskabsakter af denne art."

I forbindelse med vedtagelsen af det endelige direktiv af 2. april 1979 afgav den danske regering sålydende erklæring til rådsprotokollen:

"Den danske delegation finder det tvivlsomt, om de i direktivet indeholdte bestemmelser svarer til de mål, der er angivet i EØF-traktatens artikel 2, og om artikel 235 kan anvendes.

Selv om den danske regering i den konkrete sag ikke har ønsket at afvise de betragtninger, der er fremført af de øvrige otte medlemsstater samt de juridiske tjenester herom, gør den dog opmærksom på, at den ikke anser vedtagelsen af dette direktiv for at kunne danne præcedens for vedtagelse af senere fællesskabsretsakter af tilsvarende ka-

rakter."

Direktivet har bl.a. givet anledning til, at Fællesskabet har tiltrådt konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (Bernkonventionen) og konventionen om beskyttelse af migrerende arter af vilde dyr (Bonnkonventionen).

I et notat udarbejdet af udenrigsministeren til møde i regeringens fællesmarkedsudvalg den 13. september 1979 hedder det bl.a.:

"1. Ministerrådet vedtog i april 1979 et direktiv om fredning af fugle.

2. Der foreligger nu forslag til en Rådsafgørelse om, at EF sammen med medlemslandene skal undertegne en Europarådskonvention om fredning af vilde dyr og planter i Europa inden ratifikation.

Kommissionen har tidligere fået bemyndigelse til at deltage på EF's vegne i forhandlingerne om konventionen, dog med forbehold om, at Rådet ville have en grundig overvejelse af spørgsmålet om EF's kompetence på området.

Det er en konsekvens af vedtagelsen af fugledirektivet, at EF har enekompetence til at indgå aftaler, der enten strider mod direktivet eller på anden måde berører rækkevidden af direktivets regler.

Fra dansk side har man fastholdt, at intet i Europarådskonventionen strider mod fugledirektivet eller berører rækkevidden af dette direktiv, hvorfor EF ikke bør deltage i konventionen.

Dette er blevet afvist af de øvrige medlemsstater og Kommissionen, der alle finder, at EF's deltagelse i konventionen er nødvendig.

Rådets juridiske tjeneste har til brug for drøftelserne fremlagt et notat, der giver en meget vidtrækkende fortolkning af EF's traktatkompetence. Ifølge notatet omfatter EF's enekompetence ikke blot bestemmelser i konventioner, der berører det vedtagne fugledirektivs regler, men også konventionsbestemmelser, der kan vanskeliggøre vedtagelsen af nye direktiver på fuglefredningsområdet.

Da regeringen i erklæringen til Rådsprotokollen har taget forbehold overfor vedtagelsen af nye retsakter om fuglefredning (fordi art. 235 næppe giver hjemmel for sådanne vedtagelser) er det vanskeligt at acceptere, at EF's ene-

kompetence på traktatområdet baseres på en forudsætning om vedtagelse af nye direktiver.

Hertil kommer, at EF's deltagelse i Europarådskonventionen, der også omfatter fredning af pattedyr og planter, muligvis kan blive anset for at indebære, at det er EF og ikke medlemsstaterne, der skal gennemføre de forpligtelser, der følger af konventionen, f.eks. vedrørende pattedyr og planter. Herved vil EF få enekompetence til at indgå aftaler, også vedrørende pattedyr og planter.

Disse konsekvenser af EF's deltagelse i Europarådskonventionen vil betyde, at regeringen reelt bliver forpligtet til at vedtage EF-retsakter på områder, der ifølge den førnævnte regeringserklæring i forbindelse med vedtagelsen af fugledirektivet næppe er hjemmel i art. 235 til at vedtage.

3. Fastholdes det hidtidige danske standpunkt, hvorefter EF slet ikke har kompetence til at deltage i Europarådskonventionen, vil underskriftsceremonien i Bern den 19. september formentlig blive udsat, idet hovedparten af EF-landene ikke finder, at de kan undertegne konventionen uden at EF samtidig gør dette. Det må i så fald forventes, at Kommissionen eller et af de øvrige medlemslande vil anmode Domstolen om en afgørelse om kompetencespørgsmålet.

Der består en nærliggende risiko for, at Domstolen i så tilfælde vil støtte en vidtgående fortolkning af EF's kompetence på fredningsområdet, der vil indebære en udvikling, som beskrevet ovenfor under 2.

En forhandlingsløsning, der kan bevirke, at en retssag undgås må gå ud på, at Danmark anerkender, at EF har kompetence til at indgå Europarådskonventionen sammen med medlemsstaterne samtidig med, at Rådet og Kommissionen anerkender, at EF's kompetence ikke udvides i kraft af EF's tiltrædelse af Europarådskonventionen.

Muligheden for at opnå en sådan anerkendelse fra Rådet og Kommissionen må bedømmes som rimelig god, såfremt den kan vedtages i indeværende uge, hvor de øvrige medlemslande og Kommissionen for at undgå en udsættelse af underskriftsceremonien den 19. september må forventes at vise den imødekomenhed overfor de danske synspunkter, som er nødvendig. Efter dette tidspunkt er den danske forhandlingsposition derimod væsentlig ringere, fordi Kommissionen i tilfælde af uenighed om omfanget af EF's kompetence kan forventes at anmode Domstolen om at afgøre spørgsmålet.

En fælles erklæring fra Rådet og Kommissionen med følgende ordlyd drøftes i Coreper onsdag den 12. september:

"Rådet og Kommissionen erklærer

- at Fællesskabets tiltrædelse af Strasbourgkonventionen i givet fald skal foregå inden for rammerne af

Fællesskabets enekompetence til at indgå aftaler, der berører rækkevidden af fugledirektivet, og at tiltrædelsen således ikke vil indebære nogen forøgelse af Fællesskabets enekompetence eller potentielle kompetence.

- at dette til sin tid skal fremgå af Rådets ratifikationsafgørelse".

4. Forhandlingsløsningen om at opnå en Råds- og Kommissionserklæring indebærer den bedst opnåelige garanti mod den forannævnte meget væsentlige udvidelse af EF's kompetence, men vil på den anden side givet medføre afgrænsningsproblemer i fremtiden, der betyder, at EF's kompetence, trods erklæringens ordlyd, i praksis vil blive udvidet i et ikke ubetydeligt omfang.

En fastholden af det hidtidige danske standpunkt, hvorefter EF ikke skal deltage i konventionen, indebærer med stor sandsynlighed udsættelse af underskriftceremonien og forelæggelse af kompetencespørgsmålet for Domstolen. Dette åbner ganske vist mulighed for, at Danmark får medhold for Domstolen, men det er mere nærliggende at forvente en dom, der går langt i retning af at udvide EF's kompetence på fredningsområdet og mere generelt inden for art. 235."

I et notat af 19. juni 1980 vedlagt en indstilling fra EF-udvalget af 24. juni 1980 til regeringens fællesmarkedsudvalg hedder det:

"1. EF-udvalget godkendte på mødet den 27. maj 1980 følgende indstilling om EF's deltagelse i Bonn-konventionen om beskyttelse af vandrende dyrearter:

- principalt at Danmark går imod Kommissionens forslag om fællesskabsdeltagelse og i stedet henviser til en eventuel fællesskabsdeltagelse i regionale aftaler, når sådanne måtte foreligge,
- subsidiært, at Danmark kan acceptere, at Fællesskabet deltager i Bonn-konventionen for så vidt angår de bestemmelser i denne konvention, der omhandler indgåelse af regionale aftaler vedrørende emner, hvor EF har en enekompetence, (EF's fuglefredningsdirektiv), således at denne EF-kompetence ikke udvides i kraft af Fællesskabets deltagelse i Bonn-konventionen.

2. Efter drøftelser med Kommissionen og Rådets juridiske tjeneste har disse foreslået en præambeltekst, som fuldt ud imødekommer det danske krav.

Dette betegner en nydannelse i Fællesskabets praksis, som vil være et særdeles nyttigt fortilfælde for Danmark i fremtidige lignende sager, ikke mindst inden for miljøområdet.

I forslaget til præambelteksten siges det, at Fællesskabets deltagelse ikke indebærer nogen udvidelse af Fællesskabets eksklusive kompetence. Det anføres yderligere, at denne eksklusive kompetence hidrører fra fuglefredningsdirektivet og kun angår fremtidige regionale aftaler, der afsluttes under Bonn-konventionen, således at selve Bonn-konventionen ikke falder ind under Fællesskabets eksklusive kompetence. En engelsk version af præambelteksten vedlægges som bilag.

3. Da det ikke er muligt at forudsige, hvorledes de regionale aftaler, der i de kommende år vil blive forhandlet under Bonn-konventionen, vil komme til at se ud, vil der blive optaget en erklæring fra Rådet og Kommissionen i rådsprotokollen i forbindelse med vedtagelsen af rådsafgørelsen. Denne erklæring, der vedlægges som bilag, siger, at Kommissionen og Rådet er enige om, at såfremt det fremtidige arbejde under Bonn-konventionen skulle udvikle sig i en retning, der nødvendiggør anvendelsen af andre eksisterende fællesskabskompetencer, vil også disse blive respekteret.

Den foreslåede løsning ligger inden for EF-udvalgets mandat, idet det er klart, at Fællesskabets kompetence i forbindelse med tiltrædelsen af Bonn-konventionen ikke udvides. Det er endvidere præciseret, at denne kompetence hidrører fra fuglefredningsdirektivet.

Danmark har på den diplomatiske konference tilkendegivet, at Danmark ved en eventuel senere ratifikation af Bonn-konventionen vil afgive en erklæring om, at konventionen ikke skal gælde for Grønland. Det vil derfor være nødvendigt, at EF tilkendegiver, at Fællesskabets undertegnelse og tiltrædelse ikke omfatter Grønland.

Det indstilles, at Danmark accepterer den skitserede kompromisløsning, samt at Fællesskabets deltagelse i givet fald ikke omfatter Grønland.

Sagen skønnes at burde forelægges for regeringens fællesmarkedsudvalg.

Sagen skønnes ikke at burde nævnes i Folketingets markedsudvalg."

I præambelen til Rådets afgørelse af 3. december 1981 om indgåelse af konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (82/72/EØF) hedder det bl.a.:

"under henvisning til traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, særlig artikel 235, ... ud fra følgende betragtninger:

et handlingsprogram for De europæiske Fællesskaber på miljøområdet blev vedtaget ved erklæringen af 22. november

1973 og suppleret med resolutionen af 17. maj 1977; målet for Fællesskabets miljøpolitik, som anført i disse retsakter, er at forbedre livskvaliteten og livsrammen samt miljøet og livsvilkårene for befolkningen i Fællesskabet; med henblik på dette er det bl.a. nødvendigt at sikre en fornuftig forvaltning af ressourcerne og det naturlige miljø og undgå enhver udnyttelse af disse faktorer, der kan medføre mærkbare skader på den økologiske balance; der bør desuden søges fælles løsninger på miljøproblemerne sammen med stater uden for Fællesskabet, særlig inden for internationale organisationer;

som et led i handlingsprogrammet for De europæiske Fællesskaber på miljøområdet har Rådet vedtaget direktiv 79/409/EØF om bevarelse af vilde fugle, der omhandler bevarelse, forvaltning og regulering af de pågældende arter og indeholder regler for udnyttelse af de nævnte arter;

Fællesskabet har deltaget i forhandlingerne inden for Europarådet om en konvention om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder; det har undertegnet denne konvention den 19. september 1979;

Fællesskabets deltagelse i gennemførelsen af nævnte konvention er nødvendig for at nå et af Fællesskabets mål; de nødvendige beføjelser med henblik derpå er ikke fastsat i andre af traktatens bestemmelser end artikel 235;

Fællesskabet vil deltage i denne gennemførelse under udøvelse af de beføjelser, som følger af eksisterende fælles bestemmelser og af bestemmelser, der kommer til som følge af fremtidige retsakter, der vedtages af Rådet, samt under udnyttelse af resultaterne af fælles aktioner (forskning - udveksling af oplysninger), der føres på de pågældende områder;

det er nødvendigt, at Fællesskabet i dette omfang indgår nævnte konvention."

I præamblen til Rådets afgørelse af 24. juni 1982 om afslutning af konventionen om beskyttelse af migrerende arter af vilde dyr (82/46/EØF) hedder det bl.a.:

"under henvisning til traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, særlig artikel 235,

....
Fællesskabets indgåelse af denne konvention indebærer ikke nogen udvidelse af Fællesskabets enekompetence, med forbehold af retsakter, som det måtte vedtage senere."

5.9. Forskning

Som svar på et spørgsmål fra Folketingets Markedsudvalg om anvendelse af art. 235 i forbindelse med forsknings- og udviklingsprogrammer er af Udenrigsministeriet udarbejdet sålydende notat af 15. juli 1982:

"I. Rammerne for EF's forskningspolitik

1. EF-traktaterne indeholder en række bestemmelser om forskning på forskellige områder, således f.eks. landbrug, kul- og stål og atomenergi. Forskningen er ikke et mål i sig selv, men et middel til at opnå traktaternes målsætninger.
2. Stats- og regeringscheferne har flere gange understreget nødvendigheden af at koordinere medlemsstaternes forskningsindsats.
 - I slutcommuniquet fra stats- og regeringschefsmødet i Paris i oktober 1972 hedder det bl.a.: "Det gælder om at fastsætte mål og at sikre udviklingen af en fælles politik på det videnskabelige og teknologiske område. Denne politik forudsætter en koordinering inden for fællesskabsinstitutionerne af den nationale politik samt en fælles gennemførelse af aktioner, der er af interesse for Fællesskabet."
 - På stats- og regeringschefsmødet i København i december 1973 blev man enige om "mere aktivt at udvikle en fælles politik for industrielt, videnskabeligt og teknologisk samarbejde på alle områder."
3. Herudover er rammerne for EF's forskningspolitik fastlagt i Rådets resolution af 14. januar 1974 om De europæiske Fællesskabers første handlingsprogram på det videnskabelige og teknologiske område og Rådets resolution af 14. januar 1974 om samordning af den nationale politik og om definitionen af aktioner af fællesskabsinteresse på det videnskabelige og teknologiske område.

II. De konkrete aktioner

Siden vedtagelsen af resolutionerne fra 1974 er der vedtaget planer og projekter inden for følgende områder: landbrug, energi, miljø, industri, råstoffer, offentlig sundhed, byudvikling samt en række aktioner under Kul- og Stålfællesskabet og EURATOM.

Bortset fra tilfælde, hvor særlige traktatbestemmelser om forskning har givet hjemmel, er disse vedtagelser sket under henvisning til art. 235. Spørgsmålet om de enkelte forskningsprojekters hjemmel må afgøres fra sag til sag.

III. Art. 235

Art. 235 kan anvendes, såfremt en handling viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer.

På en række områder kan forskning utvivlsomt bidrage til virkeliggørelsen af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer. Dette er særlig klart for så vidt angår forskning, der har direkte betydning for det økonomiske liv i medlemslandene.

Regeringen lægger ved vedtagelsen af forskningsprogrammer navnlig vægt på, at de enkelte projekter er af økonomisk betydning for Fællesskabet, f.eks. ved at forskningens resultater kan inddrages i industriens produktudvikling."

5.10. Forebyggelse af kræft

Kommissionen fremsatte den 2. december 1985 et forslag til rådsresolution om et EF-handlingsprogram til forebyggelse af kræft. Det hedder herom i et notat af 21. februar 1986 udarbejdet af Indenrigsministeriet til specialudvalget vedrørende sundhedsspørgsmål bl.a.:

"Handlingsprogrammet er efter indenrigsministeriets opfattelse af almen sundhedsmæssig karakter, og da sundhedsspørgsmål ikke er omfattet af traktaten, kan forslaget ikke accepteres vedtaget som en Rådsresolution. Umiddelbart er det opfattelsen, at forslaget må vedtages som en uformel resolution, men det bør ikke på forhånd udelukkes, at teksterne kan få en udformning, som muliggør en blandet formel.

Det indstilles, at Danmark afviser en vedtagelse i Rådet af en tekst med det foreliggende indhold, da dette ligger uden for traktatens rammer. Hvis der i teksten indkorporeres elementer, som er traktat-omfattet, kan denne holdning eventuelt ændres til accept af en blandet vedtagelse."

Forslaget blev vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer forsamlet i Rådet den 7. juli 1986 (86/C184/05). Forslaget havde sammen med en række andre forslag været forelagt Folketingets Markedsudvalg på et møde den 23. maj 1986. I indenrigsministerens talepunkt til brug for denne forelæggelse hedder det bl.a.:

"Det hollandske formandsskab indkaldte for nogen tid siden til et rådsmøde om sundhed. Efter lang tids drøftelse af de

foreslåede punkter på dagsordenen er der nu enighed om, at mødet skal holdes i den såkaldte "blandede form". Dette betyder som bekendt, at mødet både beskæftiger sig med spørgsmål, der hører indenfor EF-samarbejdet og med spørgsmål, der hører udenfor. Samarbejdet om de spørgsmål, der hører udenfor EF må ske som almindeligt mellemstatsligt samarbejde.

Den form er jo velkendt og anvendes bl.a. også indenfor kultur- og undervisningsområdet. Der er heller ikke noget nyt i, at EF-landenes sundhedsministre mødes og drøfter spørgsmål af fælles interesse.

På mødet den 29. maj er der 9 sager på dagsordenen, hvoraf den sidste kun er en mundtlig redegørelse fra Kommissionen. Det er bl.a. på dansk foranledning lykkedes at opnå enighed om, at ingen af sagerne kan betragtes som rene EF-sager. Mens 2 af sagerne ... falder udenfor EF-samarbejdet, rummer 6 sager såvel EF-aspekter som ikke EF-aspekter. De forsøges derfor vedtaget i den "blandede form".

5.11. Civilbeskyttelse

5.11.1. Rådets direktiv af 3. december 1982 om en grænseværdi for bly i luften (82/884/EØF)

Om de danske overvejelser vedrørende direktivets hjemmelsgrundlag er bl.a. anført følgende i et oplæg af 22. november 1979 fra EF-udvalget til regeringens fællesmarkedsudvalg:

"Formålet med direktivet blev i det oprindelige forslag angivet som dels sundhedsbeskyttelse og dels miljøforbedring. I den nu foreliggende form er direktivets formål alene angivet som sundhedsbeskyttelse. Fra dansk side kan man som konsekvens af den generelle danske opfattelse af, at befolkningens sundhed ikke bør være genstand for EF-retlig regulering og ikke er omfattet af fællesskabets kompetence, ikke acceptere denne formulering.

Indstilling:

Det indstilles, at Danmark går imod forslaget, såfremt der ikke opnås enighed om, at direktivets formål angives som både sundhedsbeskyttelse og miljøforbedring, at grænseværdien skal gælde for hele Fællesskabets område, samt at direktivet skal indeholde en konkret angivelse af, hvor der skal måles. Subsidiært indstilles, at Danmark - såfremt dette er en forudsætning for opnåelse af et for Danmark tilfredsstillende resultat af den samlede dagsorden og under hensyn til at forslaget ikke er centralt for dansk miljøpolitik - går ind for forslaget i den foreliggende form under forudsætning af, at direktivets formål angives både som sundhedsbeskyttelse og miljøforbedring..."

Direktivet blev vedtaget med bl.a. følgende angivelser af direktivets formål i præamblen:

"En af de væsentligste opgaver for Det europæiske økonomiske Fællesskab er at fremme en harmonisk udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet som helhed og en varig og afbalanceret ekspansion; disse opgaver kan ikke løses uden bekæmpelse af forurening og skadevirkninger og uden forbedring af livskvaliteten og af beskyttelsen af miljøet;

den stigende anvendelse af bly fører for tiden til en forøgelse af blyforureningen i mange miljøer;

de foreliggende tekniske og videnskabelige oplysninger er utilstrækkelige til, at Rådet kan fastsætte særlige normer for miljøet i almindelighed, og vedtagelsen af grænseværdier for beskyttelse af den offentlige sundhed vil ... bidrage til beskyttelse af miljøet;"

5.11.2. Rådets forordning 3529/86 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod brande

Kommissionen fremsatte den 27. juni 1983 et forslag til rådsforordning om indførelse af en fællesskabsforanstaltning til forbedret beskyttelse af Fællesskabets skove mod brande og sur regn (EFT nr. C 187/9 af 13/7 1983). Det hedder herom i en indstilling til regeringens fællesmarkedsudvalg (8. december 1983) bl.a.:

"Det indstilles, at Danmark udtrykker

- at der er behov for yderligere indsats mod sur regn,
- at denne indsats kanaliseres gennem miljøforskningsprogrammet og gennem ECE-konventionen, og ikke som foreslået ved etablering af helt nye målestationer og programmer,
- at brandslukning er et rent nationalt anliggende som EF ikke bør inddrages i og
- at Kommissionen på denne baggrund bør trække forordningsforslaget tilbage..."

I Udenrigsministeriets instruks af 12. september 1984 til den danske repræsentation i Bruxelles er bl.a. anført:

- "1) den del af forslaget, der vedrører beskyttelse af skove mod brande, må fortsat afvises fra dansk side. Traktatens artikel 43 giver efter dansk opfattelse ikke hjemmel til at gennemføre sådanne foranstaltninger, og ar-

tikel 235 kan udelukkende anvendes i tilfælde, hvor der er en væsentlig forbindelse til fællesskabets økonomiske formål. Brandslukning bør fortsat være et nationalt reguleret område.

- 2) Danmark støtter en yderligere indsats mod sur nedbør, men de nye initiativer bør ikke overlappende de aktiviteter, som allerede foregår inden for EF's forskningsprogram og i ece."

I et oplæg af 8. november 1985 fra EF-udvalget til regeringens fællesmarkedsudvalg hedder det bl.a.:

"I lyset af sammenkædningen med forslaget vedrørende sur regn, og fordi brande medfører, betydelig forringelse af landbrugsarealer, som i givet fald vil medføre EF-finansiering ad andre kanaler indstilles det, at Danmark:

- accepterer Kommissionens forslag under forudsætning af, at det fortsat baseres på artikel 235, idet man dog arbejder for, at forordningens anvendelsesområde begrænses til præventive foranstaltninger."

I Udenrigsministeriets referat af markedsudvalgets møde den 15. november 1985 er bl.a. anført følgende:

"Angående forslaget om støtte til skove bemærkede landbrugsministeren, at Danmark havde støttet - og fortsat gjorde det - bekæmpelsen af sur regn. Dette synspunkt havde også fået støtte i markedsudvalget. For at få dette forslag vedtaget, havde regeringen fundet det rigtigst at acceptere, at forslaget om brandbekæmpelse kunne vedtages samtidigt. Udgifterne til begge forslag ville over en fem-årig periode beløbe sig til ca. 50 mill. ECU.

Formanden

Angående forslaget om støtte til skove konstaterede han, at der ikke var flertal imod regeringens forhandlingsoplæg."

I den vedtagne forordning (nr. 3529/86 af 17. november 1986 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod brande) henvises som hjemmel til Traktatens art. 43 og 235.

5.11.3. Resolution vedtaget af Rådet og af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer forsamlet i Rådet den 13. februar 1989 om udvikling af EF-samarbejdet inden for civilbeskyttelse (89/C44/03)

Resolutionen, hvori der ikke henvises til nogen hjemmel i traktaten, er baseret på et udkast fra Kommissionen af 28. septem-

ber 1988. Det hedder herom i indenrigsministerens talepunkt til brug for et møde i Folketingets Markedsudvalg den 28. oktober 1988:

"Det er regeringens vurdering, at det foreliggende resolutionsudkast i det væsentlige ligger inden for den i 1987 vedtagne blandede resolution, som har ført til et tilfredsstillende samarbejde om civilbeskyttelse.

...

Forslaget er lagt frem som en ren rådsresolution, hvilket regeringen, ligesom en række andre lande, har modsat sig. Derimod anses det for acceptabelt, såfremt resolutionen i lighed med de tidligere år vedtages i blandet form."

Af Udenrigsministeriets referat af markedsudvalgets møde fremgår bl.a.:

"Henvendt til Nørgaard fremførte ministeren, at der var tale om en fællesskabskompetence, og at det var årsagen til, at forslaget skulle vedtages som en blandet resolution. Der var tidligere vedtaget EF-retsakter på området; f.eks. Seveso-direktivet, initiativer vedrørende havforurening o.s.v. Civilbeskyttelse faldt naturligt under EF, og det var derfor naturligt, at forslaget skulle vedtages af Rådet samt af medlemslandene. Ministeren kunne dog ikke umiddelbart henvise til en artikel i Rom-traktaten, men det kunne undersøges.

...

Formanden konkluderede, at - hvor mærkeligt det end lød - så var der ikke konstateret flertal mod regeringens forhandlingsoplæg."

5.12. Handelssanktioner

I et svar afgivet af Rådet den 17. marts 1976 på et spørgsmål i Europa-parlamentet, EF-tidende 1976 C 89/7 hedder det bl.a.:

"1. I artikel 113 i EØF-traktaten er princippet om Fællesskabets enekompetence fastsat for så vidt angår den fælles handelspolitik, dvs. enhver foranstaltning, der med hensyn til varer og tjenesteydelser har til formål at påvirke omfanget af og mønstret i handelsforholdene til et land, der ikke er medlem af EØF.

De foranstaltninger, som FN's Sikkerhedsråd har vedtaget med hensyn til Rhodesia, og som det ærede medlem henviser til, finder ganske vist anvendelse på det handelsmæssige område, men er blevet truffet med henblik på at opretholde mellemfolkelig fred og sikkerhed og falder således uden for

artikel 113's anvendelsesområde.

Det følger heraf, at det under ingen omstændigheder tilkommer Fællesskabet som særskilt enhed i forhold til medlemsstaterne at gennemføre sådanne beslutninger."

Ved Rådets forordning nr. 596/82 af 15. marts 1982 ændrede Rådet med hjemmel i art. 113 importordningen for visse varer med oprindelse i Sovjetunionen. Det hedder herom i en pressemeddelelse af 9. marts 1982 udsendt af udenrigsministeren:

"På et møde mellem EF-udenrigsministrene den 4. januar 1982 var der enighed om at vende tilbage til spørgsmålet om økonomiske foranstaltninger over for Sovjetunionen, såfremt der ikke skete en forbedring af situationen i Polen.

På et efterfølgende møde den 23. februar konstateredes, at der ikke var tegn på, at krigsretstilstanden stod foran ophævelse, at de internerede polakker blev løsladt eller at den polske regering iværksatte en dialog med Kirken og Solidaritet. Der var derfor blandt EF-landene et udbredt ønske om at reagere heroverfor ved at indføre importbegrænsninger over for Sovjetunionen.

Den danske regering tog ved denne lejlighed forbehold. Vi stillede os tvivlende over for anvendelse af foranstaltninger, der i realiteten var sanktioner og tog et klart forbehold med hensyn til anvendelse af Rom-traktatens art. 113, der ikke er udarbejdet med henblik på en sådan situation. Dette standpunkt var Danmark ene om.

Efter flere forhandlinger blandt de faste repræsentanter er man nået frem til et forslag, der for Danmarks vedkommende vil udgøre op til 1% af den samlede import fra Sovjetunionen. Endvidere berører importbegrænsningerne ikke indgåede kontrakter eller udstedte importlicenser, og ordningen gælder kun for 1982.

Ud fra en politisk vurdering har regeringen med tilslutning fra folketingets markedsudvalg besluttet at ophæve sit forbehold. Dette er sket ud fra foranstaltningernes begrænsede rækkevidde og for ikke i EF-samarbejdet at skabe problemer, der ikke står i forhold til sagens omfang. Et fortsat dansk forbehold ville nemlig indebære en blokering af beslutningen.

Danmark mener imidlertid fortsat, at et sådant skridt burde have været nøje overvejet efter en grundig analyse af hele situationen. Vi er i princippet modstander af anvendelsen af art. 113, idet vi finder, at man i givet fald skulle have anvendt art. 224, hvor hvert enkelt land efter konsultation med de øvrige iværksætter nationale foranstaltninger.

For at gøre den danske holdning klar har regeringen i dag

sendt formandskabet følgende brev:

"Hr. formand,

Jeg vil gerne gøre Dem bekendt med, at den danske regering har besluttet at hæve sit forbehold over for anvendelsen af art. 113 ved gennemførelsen af handelspolitiske foranstaltninger over for Sovjetunionen.

Dette sker udelukkende af politiske hensyn, idet en dansk blokering for samarbejdet ville have medført vanskeligheder, der ikke står mål med sagens omfang."

Den 11. marts 1982 stillede Holger K. Nielsen (SF) følgende spørgsmål i Folketinget (spørgsmål 422):

"Hvad agter regeringen at foretage i anledning af, at EF nu anvender art. 113 i EØF-traktaten til udenrigspolitiske beslutninger?

Begrundelse

Art. 113 i EØF-traktaten angår økonomisk handelssamkvem, men den blev alligevel brugt som legal basis for de den 9. marts af EF vedtagne handelsrestriktioner over for Sovjetunionen, dette på trods af den danske regerings klare udsagn om, at restriktionerne er af politisk karakter. En økonomisk artikel anvendes til et udenrigspolitisk formål, hvilket er klart ulovligt.

Spørgeren er bekendt med regeringens reservationer hvad angår anvendelsen af art. 113 til de nævnte sanktioner, men i betragtning af sagens alvor må folketinget gøres bekendt med de yderligere skridt, regeringen agter at foretage i forbindelse med denne ulovlighed."

Spørgsmålet blev af udenrigsministeren besvaret således:

"Da man ikke kan påstå, at anvendelsen af artikel 113 er direkte ulovlig, finder regeringen ikke, at der er grund til at foretage yderligere. Danmark har klart taget principiel afstand fra anvendelsen af EØF-traktatens art. 113 i den givne situation, idet vi har tilkendegivet, at vi ville have foretrukket, at der først var truffet en konkret politisk beslutning inden for rammerne af det europæiske politiske samarbejde og at denne beslutning så var blevet iværksat efter konsultationer i henhold til art. 224.

Når vi alligevel har kunnet hæve vort forbehold over for en fælles aktion, der indebar anvendelse af art. 113, hænger det sammen med en politisk vurdering baseret på foranstaltningernes begrænsede rækkevidde og for ikke i EF-samarbejdet at skabe problemer, som ikke står i forhold til sagens omfang."

Under en debat i Folketinget den 12. maj 1982 i anledning af en forespørgsel til udenrigsministeren om EF's handelssanktioner over for Sovjetunionen anførtes af Niels Helveg Petersen (RV) bl.a. følgende, jf. Folketingstidende 1981/82 sp. 7242f:

"Den diskussion, der føres her i dag, er både indenrigs- og udenrigspolitisk interessant. Den er udenrigspolitisk interessant og indenrigspolitisk interessant, fordi den drejer sig om forholdet mellem traktaten og det europæiske politiske samarbejde. Efter radikal opfattelse er det nødvendigt, at vi nøje opretholder sondringen mellem de to typer af samarbejde. Dette er ikke krakileri. Det er, fordi der nu engang gælder andre regler, andre procedurer, for samarbejdet inden for traktaten og for samarbejdet inden for det europæiske politiske samarbejde. Det er en klar forudsætning for den folkeafstemning, der er holdt. Det er en klar regel, vi skal rette os efter i henhold til vor egen forfatning. Derfor må vi opretholde denne sondring. Man kan ikke vælge at se bort fra den, fordi det i den ene eller den anden sag er bekvemt eller praktisk at gøre det, eller fordi det kan være besværligt at sætte en anden procedure, en anden beslutningsproces, i gang i det enkelte land.

....

Danmark har aldrig ved den beslutning, vi traf i 1972, truffet beslutning om, at udenrigspolitiske afgørelser skal træffes inden for rammerne af EF-traktaten, og det er vi pinedød nødt til at holde fast i. Jeg er betænkelig ved - jeg siger ikke bare den glidebane, der her viser sig, men den mangel på respekt for de beslutninger, som faktisk er truffet af Danmark, og den mangel på respekt for den forfatning, som vi nu lever under.

....

Efter vores opfattelse skal og kan artikel 113 ikke anvendes på den måde, det er sket. Det burde ikke være sket, og jeg læser også nærmest udenrigsministerens tale sådan, at der i udenrigsministerens sind også er en hel del, der taler i retning af, at det ikke burde være sket. Man har imidlertid accepteret at anvende artikel 113. Det finder jeg ikke er en rigtig beslutning, og i hvert fald bør det ikke gentage sig."

Under debatten udtalte udenrigsministeren bl.a. (sp. 7225f):

"Vender man sig herefter til de vedtagne handelspolitiske foranstaltninger over for Argentina, må det fastslås, at de ønsker om proceduren, jeg anførte i mit brev til rådsformanden, i vid udstrækning er blevet imødekommet. I overensstemmelse med regeringens ønske har der inden for rammerne af det europæiske politiske samarbejde fundet en drøftelse sted af Argentinas invasion af Falklandsøerne, af resoluti-

on nr. 502 fra 3. april i år fra sikkerhedsrådet og af eventuelle handelspolitiske foranstaltninger over for Argentina. I erklæringen fra de 10 landes udenrigsministre af 10. april i år fremhæves bl.a., at der vil blive indført importforbud for varer fra Argentina i overensstemmelse med traktatens bestemmelser.

Med denne erklæring som grundlag afholdt EF-medlemslandene herefter rådslagninger efter traktatens artikel 224. Fra dansk side gik vi i disse drøftelser ind for, at et importstop over for Argentina blev gennemført af hvert af medlemslandene for sig efter samordning som foreskrevet i traktaten.

Regeringen var parat til at gå til folketinget og bede om en vedtagelse af sådanne foranstaltninger efter en fremskyndet procedure. Det var imidlertid i den givne situation klart, at der måtte handles hurtigt og gennemføres ensartede foranstaltninger, såfremt foranstaltningen skulle virke efter sin hensigt, nemlig som et incitament til opnåelse af en forhandlingsløsning. Det besluttedes på denne baggrund at sikre den tekniske gennemførelse af EPS-beslutningen ved en EF-retsakt på grundlag af artikel 113. Regeringen besluttede derfor efter drøftelse i det udenrigspolitiske nævn og folketingets markedsudvalg at acceptere denne løsning.

Regeringen finder, at EF's og medlemsstaternes troværdighed tilsiger, at der sikres overensstemmelse mellem medlemsstaternes erklærede politiske holdning og EF's og medlemsstaternes økonomiske og handelspolitiske handlemåde. En sådan parallelitet kan sikres ved koordinerede, nationale foranstaltninger, hvilket regeringen i en sag som den foreliggende som sagt finder politisk rigtigst."

5.13. Radio- og TVspredningsvirksomhed

Rådets direktiv om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radio-spredningsvirksomhed (89/522/EØF) blev vedtaget på Rådets møde den 3. oktober 1989. I Udenrigsministeriets redegørelse for mødet hedder det bl.a.:

"Rådet vedtog med kvalificeret flertal direktivforslaget om TV uden grænser. Danmark og Belgien stemte imod.

Fra dansk side henvistes til den erklæring, som regeringen havde afgivet i april måned i forbindelse med Rådets etablering af den fælles holdning til forslaget."

Om regeringens april-erklæring er i en indstilling af 6. juni 1989 udarbejdet af Udenrigsministeriet til regeringens fælles-

markedsudvalg bl.a. anført følgende:

"Genbehandlet forslag til direktiv om radiospredning.

Den 13. april 1989 vedtog Rådet (indre marked) med et kvalificeret flertal imod bl.a. Danmarks stemme en fælles holdning til direktivforslaget.

...

Regeringen forelagde forud for Rådsmødet (indre marked) den 13. april 1989 forhandlingsoplæg for Folketingets Markedsudvalg, hvor der ikke blev konstateret et flertal imod, og hvorefter Danmark ville stemme imod fastlæggelse af den fælles holdning samt afgive følgende erklæring:

"Danmark stemmer imod - for Danmark mener ikke kulturelt samarbejde er omfattet af Traktaten, og efter dansk opfattelse er der i direktivforslaget elementer, som vedrører netop kulturelt samarbejde.

Af samme grund meddeler den danske regering, at skulle direktivforslaget ikke desto mindre blive vedtaget, agter den danske regering ikke at administrere i henhold hertil, ligesom der ikke vil blive foretaget ændringer i dansk lovgivning.

Såntidig skal jeg gøre opmærksom på, at såfremt det måtte blive konstateret ved Domstolen, at spørgsmålet er omfattet af traktaten, skal denne erklæring tages som udtryk for, at Danmark påberåber sig vital interesse for at hindre direktivets vedtagelse."

Ved lov nr. 1065 af 23. december 1992 om radio- og fjernsynsvirksomhed er dansk ret bragt i overensstemmelse med direktivets bestemmelser. Der er i lovens forarbejder bl.a. anført følgende herom, jf. Folketingstidende 1992-1993, tillæg A, sp. 1891f:

"Ved udformningen af lovforslaget er det som nævnt indgået som et formål at tilstræbe overensstemmelse mellem den danske lovgivning og den europæiske regulering, som findes i EF-direktivet om "tv uden grænser" (Rådets direktiv af 3. oktober 1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radiospredningsvirksomhed (89/552/EØF)) og Europarådets konvention om grænseoverskridende fjernsyn af 5. maj 1989.

I forbindelse med Rådets vedtagelse af tv-direktivet i 1989 blev det fra dansk side tilkendegivet, at man ikke agtede at administrere eller at gennemføre lovændringer i henhold til direktivet, og der blev henvist til, at direktivet indeholder elementer, der vedrører kulturelt samarbejde, som ikke er omfattet af Traktaten. Med hensyn til konventionen,

hvis indhold i alt væsentligt svarer til direktivets indhold, blev det ved åbningen af denne for undertegnelse fra dansk side tilkendegivet, at man ikke havde taget stilling til, hvorvidt Danmark for sit vedkommende ville undertegne og ratificere konventionen.

Baggrunden for den danske holdning til direktivet var navnlig de heri indeholdte forpligtelser vedrørende programmæssige mål. Ved direktivets endelige vedtagelse blev der af Rådet og Kommissionen afgivet erklæringer, som fremhæver disse forpligtelsers "politiske karakter". Disse erklæringer giver kun mening, hvis de opfattes som en afgørende svækkelse af forpligtelsernes juridisk bindende karakter.

Samtidig kan man konstatere, at den danske lovgivning og praksis i alt væsentligt allerede i dag opfylder direktivets krav.

På denne baggrund forekommer det hensigtsmæssigt, at Danmark nu indfører regler svarende til direktivets, og derudover gennemfører de fornødne bestemmelser med henblik på tiltrædelse og ratificering af Europarådskonventionen, der jo vil kunne få tilslutning af en videre kreds af stater end EF's medlemslande. I dag har således 20 lande, heraf 9 EF-lande, undertegnet konventionen, deriblandt Norge og Sverige."

6. FORKLARINGER

Udenrigsminister Niels Helveg Petersen har bl.a. forklaret, at den holdning, han gav udtryk for under forespørgselsdebatten den 12. maj 1982 om EF-handelssanktioner over for Sovjetunionen (jf. foran i afsnit 5.12.), var en politisk holdning og ikke udtryk for en retlig vurdering. Anvendelsen af artikel 113 var efter hans opfattelse politisk uhensigtsmæssig. Der havde forud for Sovjet-sanktionerne ikke været præcedens for anvendelse af artikel 113. Han accepterede beslutningen i 1982 og overvandt de betænkeligheder, han havde politisk. Betænkelighederne gik på, at udenrigspolitikken ikke var indbygget i traktaten på daværende tidspunkt. Da folkeafstemningen fandt sted i 1972, var det klart, at udenrigspolitikken blev holdt uden for traktaten. I foråret 1983 vedtog Folketinget en dagsorden, hvorefter artikel 113 ikke skulle anvendes. Denne debat fandt sted, efter at Sovjet-sanktionerne faktisk var ophørt, og der var ikke enighed i Folketinget om beslutningen, idet regeringspartierne undlod at stemme. Argentina-sanktionerne dukkede op som følge af Falk-

landskrigen få måneder efter Sovjet-sanktionerne, og man anvendte artikel 113 som hjemmel til at indføre sanktioner over for Argentina. Sanktionerne blev senere fulgt op af en national lovgivning vedrørende samme forhold. Sanktionerne mod Sydafrika i 1986 byggede på artikel 113. Der var almindelig enighed om denne anvendelse af artikel 113 i Folketinget. Ved fællesakten i 1986 indførtes søjle 2. Udenrigspolitikken blev herefter indført i traktaten. Det Radikale Venstre havde på det tidspunkt betænkelighed ved, at man indførte søjle 2. Efter folkeafstemningens resultat måtte man imidlertid tage den nye realitet til efterretning. Det kan muligvis have haft en betydning for anvendelse af artikel 113 i forbindelse med Sydafrika-sanktionerne, at der havde været en folkeafstemning, der medførte, at udenrigspolitikken ville blive indbygget i traktaten, selvom bestemmelserne endnu ikke var trådt i kraft. Der var ved indførelsen af Argentina-sanktionerne tale om en sikkerhedsrådsresolution, der blev fulgt op af konsultationer mellem landene i henhold til artikel 224. Artikel 113 var det instrument, der blev brugt til at indføre sanktionerne. Der forelå ikke en tilsvarende situation i 1982, fordi Sovjetunionen var medlem af Sikkerhedsrådet, og der havde heller ikke været konsultationer i henhold til artikel 224.

Forhenværende ambassadør og generalsekretær Niels Ersbøll har bl.a. forklaret, at det første punkt, der var baggrund for udfærdigelsen af noten af 13. marts 1980 (gengivet ovenfor i afsnit 4.), var en vismandsrapport udarbejdet af 3 personer om effektivisering af EF's beslutningsproces. I rapporten blev det kritiseret, at der i den senere tid havde været en tendens til, at Rådet benyttede sig af procedurer og beslutningsformer, som ikke svarede til, hvad traktaten foreskriver, herunder aftaler indgået mellem medlemslandene i stedet for egentlige rådsvedtagelser. Baggrunden for denne fremgangsmåde var bl.a. danske forslag fremsat i forbindelse med dansk afvisning af anvendelse af artikel 235 for at vise, at Danmark ikke var imod substansen af forslaget, men alene havde juridiske indvendinger mod anvendelsen af artikel 235. Det andet punkt, der var baggrund for noten, var et ønske udtrykt af andre lande og af formandskabet

i Rådet om at få en redegørelse fra Danmark af mere principiel karakter. Det tredje punkt var Danmarks eget ønske om at få en mere solid opmærksomhed fra de andre landes side omkring de særlige danske problemer i forbindelse med grundlovens § 20 og artikel 235. Dette forhold var et unikt dansk problem, som andre lande ikke havde, og det var derfor særligt vigtigt for Danmark at forklare de andre lande sammenhængen. Virkningen af noten kan man kun skønne over, men noten har efter hans opfattelse været medvirkende til, at artikel 235-spørgsmål har fået en grundigere behandling med hensyn til, om artiklens betingelser er opfyldt. Hver gang det er kommet på tale at anvende artikel 235, har der været en grundig debat om, hvorvidt artiklen var det rette retsgrundlag. Han husker ikke tilfælde, hvor betænkkeligheder fra dansk side ved anvendelse af artikel 235 er overvundet. Det fremgår af noten, at de andre lande kendte Danmarks standpunkt, men at det måske ikke altid var fuldt forstået. De spor, som man efter en debat kan finde af, at disse spørgsmål har været på tale, er tydeligere, når der er tale om retsakter af bindende karakter, end når der er tale om resolutioner eller rekommandationer. Danmark har ingen problemer, når der er tale om de sagsområder, der er nævnt i andet afsnit i punkt 2 af noten. Man kan ikke på et givet tidspunkt svare på, hvad der er omfattet af et begreb som miljø, idet det er et begreb, hvis indhold ændrer sig gennem tiden. Det er således et dynamisk begreb. Der er påstande om, at naturfredningen er omfattet af begrebet miljø, medens andre vurderer dette anderledes. Det er et spørgsmål, der i sidste instans må vurderes politisk af Rådet. Danmark var opmærksom på, at hele fredningsområdet er diskutabelt som beslutningsområde under traktaten, og Danmark har været tilbageholdende inden for dette område. Danmark har ønsket at gøre det klart, at ved anvendelsen af artikel 235 skal tre betingelser være opfyldt - nemlig, at det skal være nødvendigt, at nødvendigheden skal rette sig mod et mål i traktaten, og at målet skal ligge inden for det økonomiske liv. Visse andre lande har en bredere forståelse vedrørende anvendelsen af artikel 235, uden at man kan sige, at Rådet accepterer den ene opfattelse frem for den anden. Den holdning, som Rådet ender med at have, kan siges altid at være et kompromis

mellem de forskellige holdninger, der er givet udtryk for. Man kan godt sige, at man har kunnet handle om kravene på den måde, at bestemmelser blev formuleret i overensstemmelse med Danmarks forståelse af artikel 235 frem for i overensstemmelse med andre landes forståelse af samme artikel. Der har foreligget situationer, hvor Danmarks forståelse har været mere restriktiv end de juridiske tjenesters, og specielt Kommissionens Juridiske Tjeneste har haft tendens til at være mere smidig. Danmarks forhold til artikel 235 indgår som en del af Rådets bevidsthed om, hvilke hensyn der må tages. Noten kan således betragtes som levende - også i dag. Noten er udtryk for en konstant og ensartet dansk indsats for at gøre de andre lande bevidst om, hvorledes Danmark opfatter bestemmelsen. Behovet for anvendelse af artikel 235 er i dag ikke så stort som tidligere under hensyn til, at der er gennemført to revisioner af Traktaten, ligesom vi står over for en tredje revision. Ved revisionerne af Traktaten er der sket en præcisering af artiklerne således, at man i stedet for at anvende artikel 235 har indsat specifikke retsgrundlag. Man kan sige, at der har været tale om en kodificering og præcisering. Der har været en praksis, hvorefter man i Rådet behandlede spørgsmål, hvor man lå klart inden for traktatens bestemmelser, medens andre beslutninger blev truffet af de lande, der var samlet i Rådet, hvis man lå i grænseområdet til traktaten eller helt uden for dennes bestemmelser. Der har også kunnet være tale om resolutioner, der kombinerede begge disse to former. I de tilfælde, hvor det har været vigtigt at afgrænse de to kompetencer, er det hans opfattelse, at man også har været omhyggelig hermed.

Foreholdt følgende udtalelse fra et interview gengivet i dagbladet Politiken den 22. maj 1994:

"Vi har efterhånden skabt en filosofi, der er vidt forskellig fra den, man startede med, hvor det fælles marked var i højsæde: I dag siger vi, at det kan kun accepteres i lande som vores, hvis vi også tilstræber en høj miljø- og forbrugerbeskyttelse. Dermed har den ene ting ført den anden med sig, og det er det, der er karakteristisk for den europæiske konstruktion: At man starter med noget, der uvægerligt leder videre til det næste skridt. Og sådan vil det blive ved at være..."

vedstår han den opfattelse, der gives udtryk for, som en dækkende beskrivelse. Denne opfattelse er ikke blevet ændret eller påvirket af noten, og det har heller ikke været notens formål. Notens forbehold er også dækkende i forhold til ikke-bindende rådsresolutioner m.v. Sådanne kræver også et retsgrundlag. Selvom der ikke måtte foreligge et problem i forhold til grundlovens § 20, var man fra dansk side indstillet på, at betingelserne i artikel 235 skulle overholdes for at understrege, at Traktatens bestemmelser skulle følges. Man kan ikke generelt sige, hvor tyngdepunktet i Rådets beslutningsproces vedrørende retsakter ligger. Det afhænger helt af, hvilket emne der er tale om, og somme tider ligger tyngden hos specialister, medens det i andre situationer ligger andre steder. Den største tyngde vedrørende politiske spørgsmål ligger i ambassadørernes faste komité, benævnt COREPER 2, hvor man sikrer kvaliteten i de beslutninger, der træffes af Rådet.

Rådets Juridiske Tjeneste er Rådets juridiske vejleder og deltager i samtlige møder. Den Juridiske Tjeneste afgør ikke bindende de juridiske problemer, som er på tale, og de enkelte landes juridiske tjenester spiller også en rolle. Juraen er i meget høj grad drivkraften i samarbejdet, og den Juridiske Tjeneste får derved en stor betydning. Den Juridiske Tjenestes baggrund er domspraksis og nærlæsning af Traktatens bestemmelser. Det forekommer, at Rådets protokol indeholder mange erklæringer. Det er undertiden den eneste mulighed for at opnå enighed, at et land får lejlighed til at afgive en erklæring om, hvorledes dette land forstår rækkevidden af den foreliggende beslutning. En sådan erklæring har ingen retsvirkning. Hvis man skal vurdere tyngden i Udenrigsministeriets arbejdsgang, gør det samme sig gældende som ved vurderingen af det tilsvarende fænomen i Rådet. Visse sager af mere rutinemæssig karakter afgøres i ressortministerierne, hvor tyngden ligger i disse sager. Jo mere alvorlig eller politisk en sag er, desto vigtigere bliver den politiske del af beslutningsprocessen, og denne proces støttes af administrationen. Ved afgørelsen af vanskelige hjemmelsspørgsmål kommer det juridiske specialudvalg ind i bil-

ledet. Justitsministeriet har formandskabet, og i øvrigt deltager repræsentanter fra Udenrigsministeriets juridiske tjeneste og juridiske eksperter fra udvalgte ressortministerier. Det juridiske specialudvalg har ikke det endelige ord i en sag, idet der skal være spillerum for den politiske indflydelse. De fleste hjemmelsproblemer vil dog være afgjort, inden man når frem til en politisk debat.

Forhenværende minister Ivar Nørgaard har bl.a. forklaret, at han ikke - som anført i en overskrift i BT fredag den 30. maj 1997 - til bladet har udtalt, at "vi overtrådte grundloven". Det, han har givet udtryk for, var, at man i et enkelt tilfælde strakte gummiparagraffen, artikel 235, for langt efter hans mening. Der var tale om gennemførelse af et direktiv vedrørende fuglebeskyttelse (jf. ovenfor i afsnit 5.8.). Man var i den situation, at man ikke kunne gennemføre tilstrækkeligt detaljerede bestemmelser om beskyttelse af fugle, hvis det ikke skete i form af et direktiv, idet Frankrig og Italien havde givet udtryk for, at det var nødvendigt for, at de kunne gennemføre bestemmelserne. Den danske forhandlingsdelegation fik ført til protokols, at man fra dansk side mente, at det var tvivlsomt, om man kunne anvende artikel 235 som hjemmel til gennemførelse af direktivet, og at det ikke måtte danne præcedens. Dette er det eneste tilfælde i hans tid som minister i forskellige ministerier i årene fra 1972, hvor man efter hans opfattelse har strakt artikel 235 for langt. Foreholdt følgende sætning i interviewet: "Vi prøvede hele tiden at kigge efter, at grundloven ikke blev overtrådt", bemærker han, at han ikke har udtrykt sig præcist som anført, men at han har givet udtryk for, at man hele tiden prøvede at påse, at man ikke strakte anvendelsen af artikel 235 for langt. Når han i udsagnet anvender udtrykket "vi", tænkte han på sig selv som udenrigsøkonomiminister og embedsmændene i det pågældende ministerium. Når han anvender udtrykket "hele tiden" i den citerede sætning, tænker han her på hele sin tid som udenrigsøkonomiminister. Han følte, han som udenrigsøkonomiminister, hvor han var formand for regeringens markedsudvalg, havde et særligt ansvar for, at disse spørgsmål blev påset. Som miljøminister havde han naturligvis også et

tilsvarende ansvar, men kun for så vidt angår ministeriets egne sager. Når han har brugt udtrykket "hele tiden", tænkte han ikke på sin tid i opposition, hvor han var medlem af Markedsudvalget. Han var også i den tid opmærksom på spørgsmålet. Det var hans opfattelse, at den borgerlige regering ikke var så optaget af at passe på artikel 235. Udgangspunktet for hans vurdering af rækkevidden af artikel 235 stammede fra den fortolkning, der blev lagt til grund i 1972. Han har hele tiden været af den opfattelse, at artikel 235 skulle fortolkes så snævert som muligt. Det er hans opfattelse, at artikel 235 ikke dækker præambelen, men kun de operative artikler, idet artikel 235 tilsigter at udfylde de tomrum, der findes. Han var i 1972 og de efterfølgende år, hvor han var udenrigsøkonomiminister, i konstant debat med folk, der syntes, at befolkningen var vildledt, da det blev anbefalet, at man skulle stemme for, at Danmark tilsluttede sig Traktaten i 1972. Det, man i den forbindelse fremdrog, var artikel 235 og præambelen. Han understregede i den debat, at der var tale om en udfyldning, og at man ikke gik videre, end man havde givet udtryk for over for befolkningen. Når han i artiklen i B.T. har givet udtryk for, at spørgsmålet om anvendelsen af artikel 235 ikke var så vigtigt i forbindelse med vedtagelsen af fuglebeskyttelsesdirektivet, skyldes det, at alle var enige om, at det var vigtigt og hensigtsmæssigt at gennemføre dette direktiv. Der var således politiske grunde til, at det var hensigtsmæssigt at gennemføre dette direktiv på grund af den holdning, som Frankrig og Italien havde indtaget. Det var vigtigt, at bestemmelserne om fuglebeskyttelse kom til at gælde i Europa som helhed, for at de kunne få den tilsigtede virkning. Juridisk Tjeneste gav udtryk for, at direktivet efter dens opfattelse faldt inden for rammerne af, hvad man kunne vedtage med hjemmel i artikel 235. Han har også som ordfører for oppositionen været inde på disse spørgsmål og har fundet, at det har været væsentligt, når han har påtalt en for vid anvendelse af artikel 235. Der kræves efter hans opfattelse ikke samme hjemmel til vedtagelse af f.eks. 4-årige handlingsprogrammer som til vedtagelse af egentlige direktiver, men handlingsprogrammerne er ikke tilstrækkelig hjemmel til at gennemføre direktiver. Dette kræver en særskilt artikel i trakta-

ten. Efter Fællesakten har man specifikke artikler vedrørende miljøet og kan derfor bruge disse artikler i stedet for at anvende artikel 235 som hjemmel. Miljø omfatter efter hans opfattelse også naturfredning. Forespurgt, om hans bekymring vedrørende artikel 235 var af politisk eller juridisk karakter, udtaler han, at det er svært at skelne mellem, hvad der i denne forbindelse er juridisk, og hvad der er politisk. Man støttede sig på Den Juridiske Tjeneste i EF og juristerne i Udenrigsministeriet samt i Justitsministeriets lovkontor, hvor man alle steder gav udtryk for, at det nok kunne gå. Han var bekymret, idet han var optaget af, at man ikke skulle gå videre, end man havde lovet befolkningen i den debat, der havde været. Han var imidlertid også optaget af, at man havde lovet befolkningen, at man ville sørge for, at direktivet vedrørende fuglebeskyttelse kom til at gælde i hele Europa. Den sidste overvejelse gjorde, at han accepterede anvendelsen af artikel 235 i det foreliggende tilfælde, idet han også lagde vægt på det protokollat, der var udfærdiget. Han husker ikke, om han nævnte sine betænkeligheder i forbindelse med anvendelsen af artikel 235 som hjemmel i forbindelse med vedtagelsen af direktivet om fuglebeskyttelse for Folketingets Markedsudvalg. Han husker heller ikke, om den erklæring, der blev ført til rådsprotokollen, blev nævnt for udvalget. Det er hans opfattelse, at det er regeringens opgave at påse, at man holder sig inden for grænserne af artikel 235 og Traktatens bestemmelser i almindelighed. Han mener således ikke, at det er Markedsudvalget, der skal påse dette. Mens Socialdemokratiet var i opposition, fik Markedsudvalget en juridisk konsulent, som man kunne trække på, men det var naturligvis ikke en samling af ekspertise, der kunne matche den, som regeringen rådede over. Han husker ikke specielt arbejdet vedrørende Bern- og Bonn-konventionerne. Det var i hovedsagen embedsmændene, der arbejdede med disse to konventioner og påså, at der var overensstemmelse mellem den nationale lovgivning og indholdet af konventionerne. Han mener, at man drøftede Kommissionens kompetence i anledning af, at fuglebeskyttelsesdirektivet var vedtaget. Man var i Miljøministeriet enige om, at hvis Kommissionen havde en kompetence til at indgå traktater, kunne det kun være, for så vidt det drejede sig om fugle, da direkti-

vet kun drejede sig om disse.

7. APPELLANTERNES PROCEDURE

Appellanterne har i det væsentlige procederet i overensstemmelse med deres sammenfattende processkrift af 9. januar 1998, hvori det bl.a. hedder:

"I. Sagens genstand.

....

Det bemærkes, at appellanternes påstand er en ren anerkendelsespåstand, der alene relaterer sig til det statsretlige spørgsmål om grænserne for anvendelse af grundlovens § 20, d.v.s. uden nogen stillingtagen til retsvirkningerne heraf, herunder de folkeretlige retsvirkninger af en grundlovsstridig vedtagelse.

Det bemærkes endvidere, at appellanterne under denne sag ikke inddrager en bedømmelse af de bestemmelser i Traktaten om Den Europæiske Union, der er omfattet af Edinburgh-Afgørelsen af 12. december 1992, jfr. tiltrædelseslovens § 4, nr. 13, og således ej heller tager stilling til hvilke retsvirkninger, der er knyttet til Edinburgh-Afgørelsen og derfor heller ikke til følgerne af en eventuel opgivelse eller ophævelse heraf.

II. Appellanternes grundlæggende anbringende.

Appellanternes grundlæggende anbringende er, at tiltrædelsesloven (lov nr. 447 af 11. oktober 1972 som ændret ved lov nr. 259 af 28. maj 1984, lov nr. 352 af 4. juni 1986 og lov nr. 281 af 28. april 1993) ikke er grundlovsmæssigt vedtaget. Dette grundlæggende anbringende støttes på, at den ved grundlovens § 20, stk. 2 fastsatte procedure til overladelse af delmængder af den nationale suverænitet ikke kan anvendes på den samlede overladelse af suverænitet, som er en følge af Unionstraktaten (Traktat af 7. februar 1992 om oprettelse af Den Europæiske Union), idet denne overladelse ikke er omfattet af grundlovens § 20, stk. 1.

Det vil derfor være en forudsætning for en grundlovsmæssig vedtagelse af tiltrædelsesloven, at grundloven ændres i medfør af grundlovens § 88, således at der indføres hjemmel til den ved Traktaten reelt afgivne suverænitet.

Støtteanbringender og argumenter for dette grundlæggende anbringende knytter sig på den ene side til en analyse af grundlovens indhold og forudsætninger, og på den anden side til en analyse af Traktatens retlige realiteter.

Det gøres gældende, at det samlede resultat af denne analyse er, at grundlovens § 20 indeholder en forudsætning om, at den delmængde af de beføjelser, der overlades til mellemfolkelige myndigheder er af et positivt afgrænset, overskueligt omfang, således at det på tidspunktet for overlade af beføjelserne er klart, i hvilket omfang den nationale lovgivningskompetence, udøvelse af forvaltningskompetence og/eller domsmyndighed er erstattet eller suppleret af tilsvarende beføjelser overladt til overstatslige myndigheder, medens Traktaten i modstrid hermed udgør det forfatningsmæssige grundlag for et retsfællesskab, tillagt enhver kompetence, der er nødvendig eller hensigtsmæssig til opfyldelse af Traktatens i formålsbestemmelsen bredt angivne mål med tilsvarende udelukkelse af alle dertil svarende beføjelser fra den nationale suverænitet.

Appellanternes anbringender relaterer sig dels til grundlovens positivt udtrykte krav om, at afgivelse af suverænitet kun kan ske i "nærmere bestemt omfang", dels til at grundloven herved forudsætter, at suverænitetsafgivelsen finder sted på en sådan måde, at de forudsætninger om demokratisk styre, som grundloven i det hele bygger på, i særdeleshed forholdet mellem den lovgivende og den udøvende magt, ikke kompromitteres.

Der er i princippet tale om en statisk analyse, der alene knytter sig til retstilstanden, som den forelå ved vedtagelsen af EU-tiltrædelsesloven af 29. april 1993. Idet det traktatbestemte samarbejde har udviklet sig og taget retlig form over en længerevarende periode, og idet appellanternes anbringender indbefatter en historisk dimension, er det imidlertid anskueligt indledningsvis at foretage en kortfattet kronologisk gennemgang med dertil knyttede anbringender, som baggrund for den efterfølgende sammenfatning.

Afsnit III udgør den nævnte kronologiske gennemgang med dertil knyttede anbringender, medens afsnit IV herefter indeholder det samlede resumé af anbringender. I afsnit V gennemgås og imødegås indstævntes anbringender, som anført for landsretten. Afsnit VI er en kort sammenfatning.

III. Kronologisk gennemgang.

III.1 1953: Grundlovens potentiale.

Det er af appellanterne ubestridt, at der med grundlovens § 20 bl.a. ønskedes åbnet mulighed for uden grundlovsændring at tiltræde et europæisk samarbejde inkluderende suverænitetssafgivelse. Det er ligeledes ubestridt, at den i grundlovens § 20, stk. 2, fastsatte procedure, der kræver folketingets vedtagelse med 5/6 majoritet, alternativt vedtagelse ved folkeafstemning, ansås for en væsentlig demokratisk garanti for bevarelse af den nationale integritet. Det er imidlertid givet, at der udover dette procedurekrav ønskedes en materiel afgrænsning. Denne afgrænsning kunne teoretisk være foretaget på flere alternative måder. Som muligheder kan nævnes:

- en negativ afgrænsning, således at der kan afgives suveranitet med visse forbehold, f.eks. så længe denne ikke berører de individuelle grundlovssikrede frihedsrettigheder, eller så længe der ikke sker væsentlige ændringer i den demokratiske struktur, eller så længe der ikke overlades nærmere opregnede beføjelser, eller tilsvarende;
- en positiv opregning af nøjagtigt, hvilke beføjelser (dømmende og/eller udøvende og/eller lovgivende og/eller udenrigspolitisk kompetence) indenfor nøjagtigt hvilke rets-/politikområder (eksempelvis landbrugspolitik, miljøpolitik etc.), der kan afgives uden grundlovsændring.

Den løsning, der valgte, var mere fleksibel end sidstnævnte, men dog positivt afgrænset for så vidt som suveranitetsafgivelsen må være i "nærmere bestemt omfang". Det gøres gældende, at der derved navnlig tilsigtes en sikker viden om inden for hvilke saglige områder, der afgives suveranitet og til hvilke bestemte myndigheder, samt hvilke beføjelser der afgives, og i nær sammenhæng hermed blev det endvidere anset for væsentligt, at der ikke kan afgives suveranitet på en sådan måde, at det overlades til den mellemfolkelige myndighed selv at fastsætte sin kompetence.

Det gøres gældende, jf. nedenfor, at den med EU-Traktaten overladte suveranitet ikke er i overensstemmelse med disse forudsætninger.

III.2 1972: Tiltrædelsen af Traktaten om De Europæiske Fællesskaber.

Ved tiltrædelsen i 1972 bekræftedes ovenfor nævnte forståelse af grundlovens § 20, jf. Markedsudvalgets betænkning, regeringens svar på spørgsmål 31: "Den lov, der vedtages, skal enten direkte eller ved henvisning til Traktatteksten præcisere det omfang, hvori overdragelsen sker. Denne præcisering kan bestå i en angivelse af de sagsområder eller emneområder, på hvilke de fælles organer skal kunne udøve beføjelser, samt en angivelse af beføjelsernes indhold" og "kravet om, at en sådan præcisering skal fremgå af loven, udelukker, at det overlades til vedkommende internationale organer selv at bestemme omfanget af deres beføjelser".

Før tiltrædelsen var det gennem de af EF-Domstolen udtrykte grundsætninger allerede fastslået, at Traktaten indstifter en særlig selvstændig og selvstyrende retsorden, som har forrang for national ret, jf. Kommissionens udtalelse af 19.1.1972 om bl.a. Danmarks ansøgning om medlemskab, samt Domstolens afgørelse af 15.7.1965 i sag 6/64 Costa/ENEL. Derved opstod bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt forudsætningen om, at de mellemfolkelige myndigheder, til hvilke der afgives suveranitet, ikke selv må definere deres kompetence, kunne opretholdes. Spørgsmålet ses ikke rejst som et selvstændigt problem i forhold til grundlovens § 20 under folketingsbehandlingen eller i Markedsudvalget. Det blev anta-

get, at EF-retsordenens eget legalitetsprincip og -kontrol, jf. Art. 4 og Art. 164, på tilstrækkelig måde sikrede, at den nye retsorden ikke selv afgjorde sin kompetence.

For så vidt angår den saglige afgrænsning til "nærmere bestemte" områder/kompetencer blev der, jf. Justitsministeriets redegørelse af juli 1972, lagt vægt på, at de enkelte institutioner ikke kan handle blot på grundlag af "den almindelige beskrivelse af Fællesmarkedets mål og virke, der findes i Fællesmarkedstraktatens Art. 2 og 3", men alene i medfør af "de bestemmelser i de følgende dele af traktaten, der fastsætter beføjelserne for den enkelte institution" i forhold til hvilke beføjelser, bestemmelserne i Art. 2 og 3 udgør en dobbelt begrænsning. Specifikt i relation til Traktatens Art. 235 blev lagt vægt på, at formålet med denne bestemmelse alene er at "udfylde huller", at "Fællesskabets mål" bestemmes af, at der er tale om et økonomisk fællesskab, og at der alene kan handles indenfor "fællesmarkedets rammer", der sigter til "de områder for fællesskabets virke, der er opregnet i Art. 3, og som fremgår af kapiteloverskrifterne i Traktatens anden, tredje og fjerde del".

Der blev tillige lagt vægt på, at hovedparten af retsakterne kun kunne vedtages med enstemmighed, jf. særlig Art. 100 og Art. 235, samt på Luxembourg forliget.

Det forhold, at der indirekte, uanset hjemmel i Traktaten, og uanset Danmarks vetoet, gennem selve procedureformen sker en udvanding af Folketingets indflydelse, blev ikke rejst som et forfatningsretligt problem i forhold til grundlovens § 20. Der blev i denne sammenhæng bl.a. lagt vægt på, at direktiver ikke skaber umiddelbar retsvirkning, hvorfor (ifølge Max Sørensen, se reference nedenfor) "Fællesskabets kompetence til at udstede direktiver ikke forudsætter nogen overdragelse af forfatningsretlige beføjelser".

Appellanterne finder, at det kan stå hen, om denne analyse i det hele var bæredygtig. Appellanternes anbringender er, at det ikke kan sluttes, at det traktatbaserede retssystem med de elementer, der allerede forelå i 1972, med sikkerhed er overensstemmende med grundloven, men derudover gør appellanterne gældende, at netop de betragtninger, der i 1972 førte til, at Traktaten ansås for forenelig med grundloven, er bristet.

III.3 1986: Tiltrædelse af Traktaten om Den Europæiske Fællesakt.

Ved tiltrædelse af Traktaten om Den Europæiske Fællesakt udvidedes adgangen til flertalsvedtagelser, jf. Traktaten Art. 100 A, og sammenhængende hermed en traktatfastelse af Europaparlamentets medindflydelse, jf. Traktaten Art. 149, stk 2, nu 189 B. Der indsættes afsnit om bl.a. Forskning og Teknologisk Udvikling samt om miljø.

Trods disse udvidelser blev det antaget, at der ikke ved denne traktat afgives yderligere suverænitet.

Appellanterne finder det kan stå hen, om denne analyse var rigtig på det pågældende tidspunkt. Det gøres imidlertid gældende, at den danske regering ved tiltrædelse af Traktaten om Fællesakten anerkendte, at miljøspørgsmål allerede var omfattet af Traktaten, uden at dette efter fællesskabsretten forudsætter en eksplicit angivelse, jf. regeringens svar til Markedsudvalget på spørgsmål 8 af 14. november 1985, hvori det udtales: "De beføjelser, som i dag kan udøves af Rådet på grundlag af Art. 235, er således allerede overladt. Det gør herefter ingen forskel, om beføjelserne udøves på grundlag af Art. 235 eller et særskilt nyt kapitel i Traktaten". Anerkendelsen fremgår således af det forhold, at man ikke anså det for nødvendigt at anvende § 20-proceduren for vedtagelse af Fællesakten.

III.4 Udviklingen i fællesskabsretten

I modsætning til hvad der er gjort gældende af indstævnte, gør appellanterne gældende, at der efter den danske tilslutning i 1972 er sket en gradvis, men betydelig udvidelse af Fællesskabernes kompetence. Denne udvidelse indebærer såvel en udvidelse i bredden i form af en udvidelse af det saglige område, indenfor hvilket der udstedes retsakter, som en udvidelse i dybden i form af retsordenens karakter af et sammenhængende forfatningsretligt system. Udviklingen viser sig dels i de af De Europæiske Fællesskaber afsagte domme, dels indirekte i behandlingen af forslag til vedtagelse af retsakter, således som dette illustreres gennem det materiale, der er tilvejebragt gennem dokumenter fremlagt i henhold til Højesterets kendelse af 3. november 1997 (Editionskendelsen).

III.4.1 Saglig afgrænsning.

For så vidt angår den saglige afgrænsning, viser udviklingen, at der, styret af Kommissionens initiativer, blev fremsat forslag om fællesskabsvedtagelse på områder, hvor en fællesskabshandling ansås for hensigtsmæssig, men som ikke med nogen rimelighed efter Traktatens ordlyd kan siges at falde indenfor Fællesskabets sagligt afgrænsede kompetence. Det gøres gældende, at der derved skete en mutation af Fællesskabet. Mens der i årene efter Danmarks tiltrædelse arbejdedes ud fra en teori om, at Fællesskaberne har nærmere opregnede kompetencer, der udgør en begrænsning af Fællesskabernes handleevne, transformeredes fællesskabsretten i den efterfølgende periode, således at teorien om opregnede kompetencer udvandedes til tilnærmelsesvist at forsvinde (bortset fra institutionelle ændringer).

I modsætning til hvad der er anført af indstævnte ... gør appellanterne gældende, at den danske regering ikke gennem sin afstemning i Rådet eller i øvrigt under tilblivelsesproceduren for konkrete retsakter har formået eller ønsket

at fastholde de i den danske tiltrædelseslov fra 1972 forudsatte saglige begrænsninger.

Det fremgår således af de i kraft af Editionskenndelsen (Højesterets kendelse af 3.11.1997) udleverede dokumenter, at perioden for den danske regering har været præget af konstante overvejelser af hjemmel, for så vidt angår alle former for retsakter, herunder tillige ikke-bindende resolutioner, henstillinger m.v. Materialet viser tillige, at den danske delegation ofte har opereret med en snævrere forståelse af hjemmelsgrundlaget end de øvrige medlemsstater og Rådets juridiske tjeneste. Det fremgår,

- at udvidelsen af Fællesskabsrettens saglige kompetence er sket uanset varierende danske betæneligheder,
- at udvidelsen af Fællesskabernes saglige kompetence i en vis udstrækning er skabt først gennem handlingsprogrammer, resolutioner, bevillinger og EU's indgåelse af traktater med tredjelande, dog uden at den heraf følgende kompetenceudvidelse har været klart formuleret i de fremlagte dokumenter i den første periode frem til vedtagelsen af fugledirektivet fra 1979,
- at der især har været fremført betæneligheder med hensyn til kompetence inden for områderne fysisk planlægning, naturfredning, civilbeskyttelse, revalidering af handicappede, opholdsret for ikke erhvervsdrivende, sundhedspolitik, kulturpolitik og udenrigspolitisk begrundede handelssanktioner,
- at den danske regering uanset disse betæneligheder i perioden frem til 1993 på stort set alle områder har opgivet de anførte betæneligheder mod overladelse af kompetence til Fællesskaberne, muligvis fordi der ikke har været sondret klart mellem retlige og politiske indsigelser mod Fællesskabernes kompetence på et givet område,
- at de kompetencemæssige indsigelser fra dansk side efter de fremlagte dokumenter ofte har haft karakter af et forhandlingsmoment, der i flere tilfælde er opgivet eller modificeret med skiftende motiveringer, herunder frygten for politisk isolering, ændring af præambel, herunder fjernelse af hjemmelshenvisning uden realitetsændring, accept af strakt fortolkning, erklæring til rådsprotokollen om manglende præcedens virkning, eller omvendt en erkendelse af, at området allerede er inddraget under Fællesskabernes kompetence ved tidligere retsakter,
- at den oprindelige danske opfattelse af, at Art. 235 alene kunne anvendes til retsakter, der faldt ind under både formålet i Art. 2 og rammerne i Art. 3, i løbet af 1970'erne blev indskrænket til et krav om sammenhæng med erhvervsøkonomiske forhold, jf. Udenrigsministeriets note af 13.3.1980 til medlemmerne af Rådet ... hvilken begrænsning samtidig blev lempet ved særdeles strakt forståelse af dette krav,

- at kompetenceindsigelser vedrørende fuglefredning blev opgivet, fordi det efter udtalelserne fra Rådets og Kommissionens juridiske tjenester "må anses for sandsynligt, at EF-Domstolen i givet fald ikke vil anfægte retsgrundlaget for direktivet", hvor den danske tilslutning dog var betinget af en ensidig dansk erklæring om, at vedtagelsen ikke måtte skabe præcedens for andre retsakter, og at den senere kompetenceindsigelse mod tiltrædelse af Bonn Konventionen om migrerende arter og Bern Konventionen om beskyttelse af vilde dyr og planter samt deres naturlige levesteder blev opgivet, fordi man frygtede, at EF-Domstolen ville underkende den danske indsigelse og dermed fastslå en mere omfattende enekompetence med hensyn til naturfredning,
- at anvendelsen af "blandede resolutioner" (d.v.s. såvel Rådet som medlemsstaterne forsamlet i Rådet) har været anset for et virksomt udtryk for en kompetencebegrænsning, uden en særlig afgrænsning af de respektive områder,
- at hjemmelsproblematikken overvejende har været vurderet og "løst" på embedsmandsplan. Informationer til Markedsudvalget har generelt været selektive og mangelfulde og i enkelte tilfælde tangerende det vildledende,
- at der i visse tilfælde, markant for så vidt angår ... "TV uden grænser", har været tale om indtrængende forsøg på at overtale Markedsudvalget til at opgive en af dette udvalgs medlemmer selvstændigt rejst indsigelse.

...
Specielt for så vidt angår anvendelse af Traktatens Art. 235 gøres det gældende, at de gennem editionskendelsen udleverede dokumenter viser, at Kommissionen og de (fleste) øvrige medlemsstater har anset Art. 235 som anvendelig i alle tilfælde, hvor der ikke har været specifik hjemmel i andre traktatbestemmelser, uden nogen sagligt bestemt ydre grænse. Det gøres herved gældende, at enhver af de retsakter, der er vedtaget i medfør af Art. 235 og omfattet af de gennem editionskendelsen udleverede dokumenter, illustrerer anvendelse af Art. 235 på sagsforhold, der er nye i forhold til det ved tiltrædelsen i 1972 antagne, herunder også i de tilfælde, hvor der er tale om en henstilling eller resolution eller anden ikke umiddelbart bindende retsakt på grund af den præcedensvirkning, en sådan vedtagelse indebærer. Det er således i forbindelse med bedømmelsen af udstrækningen af Art. 235's (eller andre bestemmelser) anvendelsesområde uden betydning at sondre mellem retsaktens form i relation til et givet (nyt) sagområde.

Det gøres gældende, at det således har vist sig, at den forståelse af bestemmelsen, som den danske regering udlagde for Folketinget og befolkningen ved tiltrædelse i 1972 som grundlag og forudsætning for tilslutning til Traktaten, har vist sig at være fællesskabsretligt forkert.

III.4.2 Retsordenens karakter.

For så vidt angår den traktatskabte retsordens karakter viser Domstolens praksis, at den traktatskabte retsorden har en langt mere konstitutionel og selvgenererende karakter end antaget ved tiltrædelsen i 1972, og at den herved overskrider den forudsætning om overladelse til mellemfolkelige myndigheder af bestemt afgrænsede kompetencer, som grundloven tilsigter at muliggøre.

Fællesskabsretten har ved siden af den omfattende harmonisering af nationale bestemmelser udviklet sig til et forfatningsretligt retssystem, der instituerer de retsprincipper, der gælder for den, og foretager legalitetskontrol baseret på disse principper, jf. 26/62 Van Gend en Loos, Saml. 1963, p. 1, 294/83 Les Verts mod Parlamentet, Saml. 1986, p. 1357, præmis 23 og Udtalelse 1/91 EØS, Saml. 1991-I, p. 6079, præmis 21.

Det er et led heri, at Fællesskaberne gennem Domstolen kontrollerer sin egen kompetence, og - uafhængigt af medlemsstaterne og udenfor disses kontrol - tildeler sig selv de kompetencer, det forfatningsretlige retssystem forudsætter som nødvendige.

Retssystemet er karakteriseret ved bestandigt selv at udvide sit anvendelsesområde, bl.a. ved

- at instituere såkaldt præemptiv kompetence, der fortrænger medlemsstaternes kompetence, uden at denne er eksplicit afgivet, jf. allerede sag 14/68 Walt Wilhelm, Saml. 1969, p. 1, præmis 6 og 9. Specielt for så vidt angår kompetencen til at kontrahere med tredjelande er denne fortrængende kompetence af dynamisk karakter, idet medlemsstaternes udenrigspolitiske kompetence begrænses i takt med, at harmonisering foretages inden for EU, samt i visse tilfælde, hvor sådan harmonisering potentielt kan ske, jfr. sag 22/70 Kommissionen mod Rådet, "AETR", Saml. 1970, p. 235, præmis 17 og 22, og Udtalelse 1/76 "Flodbadssagen", Saml. 1977, p. 741, præmis 3 og 4, og Udtalelse 1/94, WTO, Saml. 1994-I, p. 5267 og udtalelse 1/75 OECD, Saml. 1975, p. 1355,

samt ved

- at basere antagelser om kompetence for Fællesskabet, herunder i særdeleshed anvendelighed af Traktatens Art. 6 (tidligere art. 7) og Traktatens bestemmelser om forbud mod hindring af den fri bevægelighed på sagsområder, der ikke efter Traktatens ordlyd kan anses for omfattet af dennes saglige anvendelsesområde (Forenede Sager 286/82 og 26/83 Luisi & Carbone, Saml. 1984, p. 377, jf. Sag 186/87 Cowan, Saml. 1989, p. 195, præmis 15 og 17), og således at kompetencen baseres på rådsvedtagelser af såvel sekundære retsakter som ikke retligt bindende hen-

stillinger, vejledninger og resolutioner (Sag 293/83 Gravier, Saml. 1985, s. 593, især præmis 21 og 23), hvilke retsakter dermed får en kompetenceudvidende, præcedensskabende virkning. Virkningen forøges ved, at Domstolens egne kompetenceudvidende domme ligeledes begrundes endnu mere vidtgående kompetencer, jf. herved til eksempel den efter Gravier-dommen følgende Sag 24/86 Blaizot, Saml. 1988, p. 379, præmis 15, hvortil føjes, at sidstnævnte doms kompetenceudvidende fortolkninger tillige støttes på et instrument af folkeretlig karakter, som det Europæiske Sociale Charter, som ikke alle medlemsstater havde tiltrådt (præmis 17).

Traktatens forfatningssystem er endvidere karakteriseret ved vidtgående forståelse af de i Traktaten indeholdte kompetencer, herunder især ved

- at antage, at en specifik kompetence ikke nødvendigvis skal fremgå udtrykkeligt af særlige bestemmelser i Traktaten, men også kan udledes forudsætningsvis af disse bestemmelser (forudsat (implied) kompetence), jf. ovenfor om international kompetence, navnlig sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, "AETR", Saml. 1970, p. 235, og Udtalelse 2/94 EMK, Saml. 1996-I, p. 1759, præmis 25 og 26,

og ved

- for så vidt angår handelspolitikken, at forstå den internationale kompetence som enekompetence, der indbefatter, hvad der traditionelt er anset for udviklingshjælp (Udtalelse 1/78, Saml. 1979, p. 1871) og som en enekompetence, der påvirker Medlemsstaternes forud for Rom-traktaten eksisterende aftaler (Sag C-280/93 Tyskland mod Rådet, Saml. 1994-I, p. 5039, præmis 104, 110 og 111).
- at indfortolke en Fællesskabskompetence på civilretlige områder, der ifølge traktaten i øvrigt må anses for at henhøre under medlemsstaternes kompetence alene, herunder kompetence til at oprette nye forordningsskabte retsinstitutter på immaterialretsområdet, jf. forudsætningsvis Sag C 350/92 Spanien mod Rådet, Saml. 1995-I, p. 1985, Udtalelse 1/94, Saml. 1994-I, p. 5267 sammenholdt med Rådets forordninger om immaterialretsinstitutter, og ret til at fortolke indholdet af sådanne institutter,
- at foreskrive væsentlige indskrænkninger ud fra en vurdering af proportionalitetshensynet, især i forbindelse med en fortolkning af Art. 59 samt 90, i Medlemsstaternes ret til at tilrettelægge erhvervsstruktur og den offentlige forvaltning, (Sag 260/89 ERT, Saml. 1991-I, p. 2925, Sag C-353/89 Kommissionen mod Holland, Saml. 1991-I, p. 4069, C-179/90 Porto di Genova, præmis 24 og 28, Saml. 1991-I, p. 5923, Sag C-320/91 Corbeau, Saml. 1993-I, p. 2533., de forenede sager C-46/90 og C-93/91, Lagauche m.fl., Saml. 1993-I, p. 5267.

Den traktatskabte retsordens særlige kompetencegivende ka-

rakter giver sig udslag i kompetencen til at foreskrive

- anvendelse af forfatningsretligt begrundede retsprincipper om
 - forrang (6/64 Costa/Enel, Saml. 1964, p. 585), og herunder i forhold til Medlemsstaternes nationale forfatninger (Sag 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, Saml. 1970, p. 235, præmis 2 og 3) og med manglende adgang til at tilbagetage den én gang tildelte kompetence, (Udtalelse 1/91 EØS, Saml. 1991-I, p. 6079, præmis 21 og 35)
 - direkte virkning af Traktaten såvel som beslutninger og direktiver stilet til Medlemsstaterne, hvilket e.o. udstrækkes til at pålægge private individer pligter (Sag 26/62 Van Gend en Loos, Saml. 1963, p. 1, Sag 43/74 Defrenne, Saml. 1976, p. 455, og Sag 9/70 Grad, Saml. 1970, p. 825, præmis 5, sag 41/74 Van Duyn, Saml. 1974, p. 1337, præmis 12)
 - vidtgående pligter til i medfør af Traktatens Art. 5 at fortolke national ret i overensstemmelse med EU-retten, herunder endog ved at tage hensyn til ikke-bindende retsakter som henstillinger (14/83 Von Colson og Kammann præmis 26, Saml. 1984, p. 1891, C-106/89 Marleasing, Saml. 1990, p. 4135, præmis 8, C-322/88 Grimaldi, Saml. 1989, p. 4407, præmis 18)
 - institutionel balance (Udtalelse 1/76, Saml. 1977, p. 741 "Flodbådsagen"), herunder søgsmålskompetence for Parlamentet (Sag 70/88 Parlamentet mod Rådet "Tjerno-byll", Saml. 1991-I, p. 2041)
 - pligt for medlemsstaterne til at respektere grundretligheder, som disse forstås og fortolkes af EF-Domstolen, ved anvendelse af national lovgivning, der gennemfører EU-retten endog selv om denne forståelse måtte stride mod opfattelsen i Medlemsstaten, (Sag 5/88 Wachauf, Saml. 1989, p. 2609, præmis 17 og 18, Sag 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, Saml. 1970, p. 235, Sag 4/73 Nold II, Saml. 1972, p. 105, Sag 44/79 Hauer, Saml. 1979, p. 3727, præmis 13, 14 og 16, Sag 46/87 og 227/88 Hoecst, Saml. 1989, p. 2859, præmis 17)
 - pligt til også at respektere retsskabte principper af forvaltningsretlig karakter, som nærmere fastsat af EF-Domstolen ved anvendelse af national lovgivning, der har relation til fællesskabsretten (Sag 222/84 Johnston, Saml. 1986, p. 1651, Sag 222/86 Heylens, Saml. 1987, p. 4097)
- kontrol og sanktionsmuligheder i form af institutionering af nye og vidtrækkende retsmidler som eksempelvis
- erstatningsansvar for medlemsstaterne for manglende eller fejlagtig anvendelse og implementering af EU-ret-

ten, jf. Sagerne C-6-9/90 Frankovich, præmis 33, 34 og 35, Saml. 1991, p. 5357 og Sagerne C-46/93 og 48/93, Brasserie du pêcheur/Factortame III, Saml. 1996-I, p. 1029, de forenede sager C-178/94 m.fl. 1994, Dillenkofer, præmis 26, Saml. 1996-I, p. 4845

- pligt for Medlemsstaternes nationale domstole, jf. Art. 5, til som foreløbigt retsmiddel at suspendere national lovgivning, der kan være i strid med EU-retten, uagtet det nationale retssystem ikke indeholder hjemmel hertil (Sag C-213/89 Factortame, Saml. 1990-I, præmis 21 og 23, p. 2433, jf. U.1994.823.H og U.1995.634.HK),
- ubetinget pligt - cf. herved ordlyden af Art. 177, stk. 2 - til at henskyde spørgsmål om EU-rettens gyldighed til afgørelse for EF-Domstolen, hvis rolle som Forfatningsdomstol herved understreges (314/85 Foto-Frost, Saml. 1987, p. 4199, præmis 17),

og generelt i medfør af Art. 5

- pligt for medlemsstaterne til ved udøvelse af myndighed til opretholdelse af orden og sikkerhed at sikre Traktatens grundlæggende principper, jf. Domstolens dom af 7. december 1997 i sag C-265/95 Kommissionen mod Frankrig, endnu utrykt, præmis 25, 32, 35 og 39.

Fællesskabsretten indeholder således de elementer, der er nødvendige for en egen (af medlemsstaterne uafhængig) sammenhængende retsorden og legalitetskontrol, og har derved i stadigt stigende omfang overtaget den retsstatsfunktion, der er fundamentet i en national suverænitet.

III.4.3 Politisk vilje.

For så vidt angår medlemsstaternes politiske vilje til at transformere De Europæiske Fællesskaber til en retlig og politisk union har først indsatsen for at virkeliggøre "Det indre Marked" med udgangen af året 1992 og siden den nye politiske geografi efter Murens fald samvirket, og således skabt grobund for den politiske manifestation, som Unionstraktaten indebærer, jfr. straks nedenfor. Samtidig må bemærkes, at denne politiske vilje ikke er skabt på grundlag af eksplicitte politiske vedtagelser her i landet, og at hverken de enkelte udviklingsmomenter eller den samlede retsudvikling har været behandlet af Folketinget i forbindelse med vedtagelsen af EU-tiltrædelsesloven. Derimod vil appellanterne ikke bestride, at enkelte domme afsagt af EF-Domstolen har været tilstillet medlemmerne af Folketingets Markedsudvalg.

III.5 1992/93: Tiltrædelse af Traktaten om Den Europæiske Union.

Det gøres gældende, at der ved tiltrædelsesloven overlades beføjelser i et omfang, der ikke, uanset hvilken betydning man lægger i bestemthedskravet, kan rummes i grundlovens §

20.

Det gøres i relation til beskrivelsen af udviklingen gældende, at der ved vedtagelse af Unionstraktaten uden forbehold (i så henseende) er sket en positiv tiltræden af den ovenfor nævnte udvidelse og udbygning af fællesskabsretten. Medens det således i hvert fald før fællesaktens tiltrædelse teoretisk kunne hævdes, at udviklingen aldrig var tiltrådt af Danmark, og at Danmark forbeholdt sig sin begrænsede forståelse af realindholdet i Traktaten, kan dette synspunkt med tiltrædelsen af Unionstraktaten ikke juridisk opretholdes.

Det gøres gældende, at der herudover ved Traktatens egen formulering er sket en fundamental ændring af samarbejdets karakter, ikke alene ved udvidelsen af de saglige områder med væsentlige nye områder, der rækker langt ud over et økonomisk samarbejde, jf. art. 3 og art. G, der medfører en yderligere udvanding af grænserne for kompetencen i medfør af Art. 235, men også ved beskrivelsen af Traktatens målsætninger, jf. præambelen samt art. 1 og 2, ved ændring af arbejdsmetoder, jf. Traktatens Femte del om Institutionerne, ved bekræftelsen af flertalsafgørelser som norm og ved tilføjelsen af nye midler til at sikre håndhævelsen af fællesskabsretten, jf. Art 171.

Appellanterne præciserer i forbindelse hermed, at de af procestekniske grunde ikke under denne sag inddrager en bedømmelse af samarbejdet indenfor den såkaldte søjle 2, jf. Unionstraktaten Art. J, eller indenfor den såkaldte søjle 3, jf. Traktatens Art. K, uden at der derved er taget stilling til, hvorvidt det med rette kan lægges til grund, at samarbejdet i det hele i søjle 2 og 3 er af rent folkeretlig karakter. Der er herved ej heller taget stilling til, hvorvidt og i hvilket omfang samarbejdet i søjle 3 kan overføres til søjle 1 uden grundlovsændring. Tilsvarende gælder med hensyn til dansk deltagelse i Den Økonomiske og Monetære Union, tredje fase. Appellanterne anser sig ikke herved for afskåret fra at henvise til dette emne som en illustration af den fællesskabsretlige udvikling.

IV. Uoverensstemmelsen mellem grundlovens § 20 og Loven om Tiltrædelse af Den Europæiske Union.

Dette afsnit tilsigter en statisk sammenfatning af anbringender relevante på tidspunktet for EU-tiltrædelsesloven.

1. Det gøres gældende, at der ved Unionstraktaten overføres retsskabelseskompetence til Fællesskaberne på væsentlige og almene livsområder.

2. Det gøres gældende, at grundlovens bestemthedskrav bør håndhæves strengere des mere omfattende politikområder, der er genstand for suveranitetsafgivelse.

3. Det gøres gældende, at allerede formuleringen af Traktatens i brede hensigtserklæringer og generelle principper

bestemte rammer for samarbejdet, jf. art. 3 sammenholdt med art. 2 og præambelen, samt art. 5 og 6 er uoverensstemmende med grundlovens bestemthedskrav, jf. ovenfor.

4. Det gøres videre gældende, at der i kraft af art. 235 er skabt hjemmel til at ikraftsætte retsakter, herunder udvide den ved Traktaten overladte kompetence, uden anden afgrænsning, end at disse/denne skal være i overensstemmelse med fællesskabets mål, hvilken grænse i praksis alene ses defineret som en institutionel og ikke som en saglig/materiel begrænsning, jf. Udtalelse 1/91 af 14. december 1991 (Fællesskabets eksterne kompetence), præmis 59, og Udtalelse 2/94 af 28.3.1996, Saml. 1996, p. 1759, præmis 30, 34 og 35, samt den anvendelse, der i praksis er gjort af bestemmelsen. Denne afgrænsning af art. 235's ydre rammer er ikke forenelig med grundlovens forudsætninger, hvorved bemærkes, at den er i modstrid med den forståelse, der ved tiltrædelse af Traktaten om De Europæiske Fællesskaber i 1972 ansås for nødvendig for at skabe overensstemmelse med grundloven.

5. Det gøres gældende, at Traktaten i det hele konstituerer en overstatslig retlig organisme, der direkte eller indirekte, udtrykkeligt eller forudsat indeholder alle de beføjelser/kompetencer, der af dette retssystem anses for og defineres som nødvendige, for at den traktatskabte retsorden kan virke, og at udøvelsen af disse kompetencer er uafhængig af de forfatningsbestemmelser, herunder den danske grundlov, hvorved medlemsstaterne har overladt deres suveræne kompetencer til Fællesskabsordenen. Det gøres gældende, at grundlovens forudsætning om, at de overstatslige myndigheder ikke selv bestemmer grænserne for deres kompetence, derved er bristet.

Indstævnte har for landsretten erklæret, at "EU-rettens forrang for national ret gælder ikke for danske domstoles bedømmelse af, om en vis kompetence opfylder dansk forfatningsrets krav". Dette bestrides ikke, idet der er tale om to uafhængige retlige analyser, men med understregning af, at EU-rettens forrang afskærer danske domstole fra at underkende konkrete EU-retsakter som følge af påstået inkompetence i henhold til Traktaten, uanset grundlaget for uoverensstemmelsen, og at dette er accepteret ved tiltrædelsen i 1972.

6. Det gøres gældende, at forudsætningen om, at udviklingen af Fællesskabet stedse ville kræve positiv dansk tilslutning, jf. det i 1972 med henvisning til Luxembourg-forliget forudsatte krav om enstemmighed, hvilket ved tiltrædelsesloven af 1972 netop af Danmark blev tillagt vægt, er bortfaldet.

7. Det gøres gældende, at udtrykket "beføjelser", som indeholdt i grundlovens § 20, stk. 1, omfatter alle beføjelser til at foreskrive regler, der er bindende for borgerne, såvel som beføjelsen til at bevilge finansielle midler, og beføjelser til at afslutte konventioner, hvorved yderligere bemærkes, at en traktat indgået af EU som følge af den mo-

nistiske teori binder direkte og udgør en integrerende del af fællesskabsretten, jf. sag 104/81, Kupfenberg, Saml. 1982, p. 3641, præmis 13.

8. Det gøres gældende, at overladelse af beføjelser til fællesskabets institutioner kan udledes af alle former for retsakter, d.v.s. primært forordninger og beslutninger, jf. art. 189, og tillige direktiver (dels p.g.a. disses direkte anvendelighed, dels p.g.a. fortolkningspligten) og resolutioner, herunder handlingsprogrammer, for så vidt disse i sig selv begrundet en fællesskabsretlig kompetence, herunder en pligt i medfør af Traktatens art. 5 for nationale domstole til at fortolke i overensstemmelse med ikke bindende retsakter.

9. Det gøres gældende, at Domstolens beføjelser i henhold til art. 177 også er omfattet af udtrykket "beføjelser", dels fordi en fortolkning har virkning erga omnes som lovgivning, dels fordi der er pligt for danske domstole til at dømme i overensstemmelse hermed, og dels fordi forelæggelsespligten i henhold til art. 177 rummer indgreb i en kompetence, der tilkommer danske domstole i henhold til grundlovens § 63. En præjudiciel besvarelse har ikke blot virkning i den konkret forelagte sag, men virker tillige erga omnes, jf. sag 66/80 International Chemical Corp, Saml. 1981 p. 1191, præmis 13, ligesom den har retskraft, således at den ikke kan ændres ved en ny forespørgsel, jf. sag 69/85 Wunsche, Saml. 1986 p. 254, præmis 13.

10. Uanset hvorledes Højesteret måtte bedømme det udviklingsstade, som den dynamiske fællesskabsret aktuelt har nået, gøres det gældende, at de kompetencebegrænsninger for den Europæiske Unions institutioner, der påberåbes af indstævnte, ikke dokumenterer tilstedeværelsen af den nødvendige positive afgrænsning af de overstatslige kompetencer. Der henvises herved bl.a. til det nedenfor V.7 anførte, hvoraf fremgår, at appellanterne gør gældende, at art. 3.B medfører en utilladelig negativ afgrænsning af EU-kompetencen.

Det gøres gældende, at den påberåbte krænkelse af grundlovens bestemthedskrav tillige indebærer en krænkelse af § 20, stk. 1, derved at der er overladt beføjelser, som ikke "efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder". Der henvises til, at udviklingen af Fællesskabets retsorden, som beskrevet ovenfor viser, at der også er overladt eller løbende overlades typer af beføjelser, der ikke tilkommer rigets myndigheder (herunder direkte inkorporerede folkeretlige forpligtelser og kompetencer til at idømme retskraftige, administrative bøder).

11. Det gøres gældende, at den meget omfattende karakter af EF's retsskabelse på almene og væsentlige livsområder reelt flytter de dele af beslutningskompetencen, der tilkommer danske myndigheder, fra Folketinget til regeringen, hvilket indebærer en fundamental ændring af grundlovens forudsætninger om det retlige og politiske kompetenceforhold mellem

den lovgivende og udøvende magt. Dette er i strid med forudsætningerne bag § 20. Det gøres herved gældende, at indflydelsen fra Folketingets EU-Udvalg ikke kan sammenlignes med eller substituere den sædvanlige grundlovsbestemte lovgivningsproces. For det første er denne institution ikke grundlovshjemlet. For det andet sker vedtagelse af afledt fællesskabsret under udøvelse af et særligt regeringsforhandlingsprærogativ, således at regeringen udøver lovgivningskompetence, alene med mulighed for at Europaudvalget kan hindre vedtagelse under afstemningsregler, der svarer til de for et mistillidsvotum gældende. Derudover tillader processens form og tidsmæssige rammer ikke en reel behandling af forslag til EU retsakter, hvorved tillige bemærkes, at den orientering, der gives udvalget, ikke er adækvat til at sikre en stillingtagen på oplyst grundlag.

Sidstanførte illustreres ved en gennemgang af de gennem editionskendelsen udleverede dokumenter, samt de fra Folketingets Europaudvalg opnåede. Heraf fremgår, at Folketingets Europaudvalg (tidligere Markedsudvalget) alene informeres på en "need to know" basis, der i visse tilfælde snarere kan betegnes som afledning end en forelæggelse med henblik på opnåelse af mandat/stillingtagen. Den reelle magt til at regulere de samfundsvilkår, hvorunder befolkningen lever, er således i takt med udvidelsen af fællesskabsretten flyttet fra et folkestyre til et teknokrati.

V. Anbringender i relation til indstævntes anbringender.

1. Indstævntes forståelse af udtrykket "beføjelser". Indstævnte gør gældende, at beføjelser kun omfatter retsakter, der er direkte bindende for borgerne, d.v.s. beslutninger, forordninger og (visse) direktiver, medens traktatbestemmelserne og afledte retsakter, der alene forpligter medlemsstaterne og/eller institutionerne, ikke er omfattet.

Det gøres gældende, at dette er urigtigt. "Beføjelser" omfatter alle direktiver, uanset om de vedrører vertikale, offentligretlige forhold (medlemsstater overfor borgerne) eller horisontale, privatretlige forhold, idet dansk lovgivning til gennemførelse af direktiver som anden lovgivning skal fortolkes i overensstemmelse med direktiverne. Derved udgør direktiver en af grundlovens § 20 omfattet og særdeles væsentlig lovgivningsbeføjelse. Som nævnt ovenfor kan "beføjelser" i øvrigt ikke begrænses til retsakter direkte rettet til borgerne som pligtssubjekter, idet allerede vedtagelse af tiltag, uanset form, der giver borgerne rettigheder, herunder for eksempel ved at bevilge tilskud eller lignende, indebærer overgivelse af beføjelser (nemlig beføjelsen til at give borgerne rettigheder i forhold til staten og til at allokere midler til dette formål). "Beføjelser" omfatter endvidere den folkeretlige handleevne, altså kompetence til at indgå traktater, hvorved bemærkes, at traktater indgået af Fællesskabet er direkte anvendelige.

2. Vedrørende domsmyndighed gør indstævnte gældende, at

Domstolens beføjelser alene er omfattet af grundlovens § 20, når Domstolen i medfør af Traktatens Art. 172 og 175 pådømmer retsakter, der er rettet direkte til en borger. Derved udelukker indstævnte alle afgørelser, der er truffet af Domstolen i medfør af Art. 177 om præjudicielle søgsmål. Det gøres gældende, at dette er urigtigt. Fortolkning binder danske domstole, og afskærer dem fra at træffe afgørelser herimod, jfr. ovenfor punkt IV.9.

3. Indstævnte har gjort gældende, at EF reelt er en papirtiger, idet den endelige håndhævelse - effektuering - af EF's regler er overladt til danske myndigheder. Det gøres heroverfor gældende, at Danmark efter EU-retten, jfr. Art. 5, er forpligtet til at respektere EF-retten, herunder EF-Domstolens afgørelser i medfør af Art. 177 og må forventes at gøre dette, hvorved bemærkes, at EU-retten hjemler sanktioner af manglende overholdelse, jfr. nu Art. 171. Dertil kommer, at EF-Kommissionen bl.a. i konkurrencesager i medfør af Art. 87, jfr. Forordning 17/62, har sanktionsbeføjelser overfor private uden mellemkommende dansk domsmyndighed, ligesom Kommissionen bl.a. har inspektionsbeføjelser i henhold til de konkurrenceretlige forordninger samt forordning 2185/96-vedr. beskyttelse mod svig.

4. Indstævnte har gjort gældende, at alene tiltrædelseslovens henvisning til Traktaten er tilstrækkelig til opfyldelse af bestemthedskravet.

Det gøres gældende, at en sådan forståelse gør bestemthedskravet indholdsløst. Det må naturligvis være afgørende, hvad der står i Traktaten, og hvorledes samme Traktat i praksis forstås og anvendes.

5. Indstævnte har gjort gældende, at alene overladelse af beføjelser efter en abstrakt normativ forståelse kan bedømmes, medens Rådets og Domstolens udøvelse af beføjelser ikke kan bedømmes under denne sag. Specifikt har indstævnte gjort gældende, at det ikke under denne sag kan lægges til grund, at de af Rådet i medfør af Traktatens Art. 235 udstedte retsakter er gyldige. Det gøres gældende, at dette anbringende er useriøst, hvorved tillige gøres gældende, at indstævnte er prækluderet fra at fremsætte dette anbringende ved at tiltræde de pågældende retsakter og ikke selv anfægte disse i overensstemmelse med Traktatens legalitetskontrol. Det gøres således gældende, at indstævnte har accepteret og er vidende om, at det ikke kan lægges til grund, at konkrete retsakter, som illustrerer Art. 235's anvendelsesområde, kan anses for at falde udenfor bestemmelsens anvendelsesområde, om end dette er søgt dulgt gennem anbringendet om, at de skiftende danske regeringer skulle have fulgt en konsekvent og fast forståelse af Art. 235 i hele perioden.

6. Indstævnte har i sit anbringende forudsat, at traktatbestemmelser og afledede retsakter, der, uanset overensstemmelse med Traktatens egen legalitetskontrol, måtte medføre, at bestemthedskravet i grundlovens § 20 ikke er overholdt,

skal anses for uforbindende i Danmark. Såfremt der herved forudsættes en sideløbende/efterfølgende prøvelse bemærkes, at dette anbringende om en tilsidesættelse ved danske domstole af en konkret retsakt, der ikke er tilsidesat eller opretholdt ved Traktatens egen legalitetskontrol, ville indebære et traktatbrud, og at anbringendet i sig selv er et anteciperet traktatbrud.

7. Indstævnte har gjort gældende, at subsidaritetsprincippet, jfr. Traktatens Art. 3 B sikrer, at fællesskaberne alene handler indenfor positivt afgrænsede kompetencer, hvorved overensstemmelse med grundloven er sikret. Appellanterne gør i forhold hertil gældende, at dette princip tværtimod fastslår, at der - i strid med kravet i grundlovens § 20 om positiv afgrænsning - alene tilkommer medlemsstaterne, herunder Danmark, en residualkompetence. Til Art. 3.B bemærkes desuden, dels at det er ubestemt, hvilke områder der dækkes af "enekompetence", dels at det er ubestridt, at det tilkommer EU's institutioner at afgøre kriterierne for den nationale kompetence i medfør af Art. 3.B.

8. Indstævnte har gjort gældende, at den demokratiske indflydelse er tilstrækkeligt sikret gennem Europaudvalgets virksomhed. Med henvisning til det ovenfor anførte gør appellanterne gældende, at der ikke, selv hvor der er tale om positiv tilslutning for Danmark, foreligger nogen tilnærmelsesvis demokratisk procedure forud for vedtagelse af en afledt retsakt.

9. Indstævnte har gjort gældende, at det Europæiske Parlament efter Unionstraktaten medvirker til at sikre et tilstrækkeligt demokratisk fundament. Appellanterne gør heroverfor gældende, at Fællesskabets institutioner ikke er opbygget med henblik på og ej heller kan substituere medlemsstaternes parlaments demokratiske kontrol. I særdeleshed bemærkes, at en så gennemgribende institutionel ændring af grundlovens forståelse om eksistensen af en nation med dertil hørende demokratiske institutioner som fundament og forudsætning, som en overførsel af Folketingets rolle og beføjelser i den lovgivningsmæssige proces til Europaparlamentet i givet fald ville indebære, alene kan ske gennem en grundlovsændring.

10. Indstævnte synes at have gjort gældende, at den med Maastricht-Traktaten skete udvidelse af de saglige områder medfører, at Art. 235 ikke mere vil blive anvendt til områder, der udtrykkeligt er dækket af traktaten. Appellanterne gør heroverfor gældende, at den etablerede forståelse af Art. 235 fortsat er gældende indenfor Fællesskabet.

11. Indstævnte har gjort gældende, at grundlovens § 20 ikke indeholder en kvantitativ begrænsning. Appellanterne medgiver, at der ikke i grundlovens § 20 er indeholdt en specifik kvantitativ begrænsning for så vidt angår de saglige områder, indenfor hvilke der kan overgives beføjelser, men påpeger, at dybden og bredden og dynamikken af de i medfør af grundlovens § 20 overgivne beføjelser ikke må antage en

sådan karakter, at en ny retsorden, på omfattende områder konstitutionelt, offentligretligt og civilretligt erstatter det danske folkestyre og den danske retsorden. Som anført ovenfor kræves der under alle omstændigheder en positiv afgrænsning af de beføjelser, der er undtaget fra den danske myndigheder tilkommende kompetence.

12. Indstævnte har gjort gældende, (1) "at domstolene alene bør tilsidesætte en lov som grundlovsstridig, såfremt dette kan fastslås med sikkerhed". Desuden har indstævnte påpeget, (2) at dette krav - der indebærer, at domstolsprøvelsen er reduceret og ikke bør baseres på en selvstændig stillingtagen - i særlig grad gælder, "når lovgivningsmagten direkte har taget stilling til de synspunkter, der fremføres til støtte for, at grundloven skulle være tilsidesat". I forhold til punkt (1) gøres gældende, at domstolsprøvelsen er udtømmende, hvor et prøvelsesspørgsmål drejer sig om korrekt vedtagelse i overensstemmelse med grundlovens procedureregler, som det forudsættes i Højesterets dom af 12. august 1996, jfr. desuden U.f.R. 1967, side 22 H og 1971, side 299 H. Til punkt (2) - lovgivningsmagtens postulerede stillingtagen til appellanternes anbringender - bemærkes, at det materiale, der fremlægges under denne sag - herunder om udviklingen af den dynamiske fællesskabsret i forhold til § 20 - ikke har været forelagt for eller behandlet i Folketinget, hverken i forbindelse med tiltrædelseslovene eller i tilknytning til konkrete retsakter, under hvis tilblivelse den demokratiske prøvelse i henhold til indstævnte forudsættes løbende at ske.

13. Indstævnte har under proceduren for landsretten gjort gældende, at der, såfremt der gives appellanterne medhold, vil opstå en forfatningskrise. Der er næppe tale om et egentligt anbringende, der kræver imødegåelse. Det bemærkes imidlertid,

at flere medlemsstater har ændret deres forfatninger som en forudsætning for tiltrædelse af Traktaten om Den Europæiske Union,

at påstanden er en ren anerkendelsespåstand, og

at det er en følge af det danske system, at en domstolsprøvelse af Traktaten i forhold til forfatningen først sker efterfølgende.

VI. Sammenfatning af anbringender.

Der er uoverensstemmelse mellem grundlovens § 20 og EU-Traktaten.

De anbringender, hvorved indstævnte søger at overvinde denne åbenbare uoverensstemmelse, er uholdbare.

For så vidt angår grundlovens indhold, er det uholdbart at fortolke grundlovens § 20 så vidt, at ordene "i nærmere bestemt omfang" gøres indholdsløse.

En sådan fortolkning er også i modstrid med de antagelser om tilstedeværelsen af grænser i medfør af § 20, der har været lagt til grund af regering og Folketing siden vedtagelsen af grundloven. Det er da heller ikke af indstævnte gjort gældende, at der skulle være opstået nogen sædvane eller statsretspraksis, der kan ændre de substantielle krav, der fremgår af § 20.

For så vidt angår unionstraktatens indhold, er det uholdbart at ignorere eller bestride fællesskabets enestående og omfattende karakter. Det er uholdbart såvel i forhold til den danske befolkning - idet indstævntes bagatellisering af samarbejdets karakter fører til fortielser og vildledning - som overfor samarbejdspartnerne indenfor Traktaten om Den Europæiske Union, for så vidt som en særopfattelse af samarbejdets karakter underminerer grundlaget for deltagelsen i samarbejdet.

Tiltrædelse af den gennem Traktaten etablerede retsorden må derfor, i givet fald, ske gennem en manifest grundlovsændring."

8. INDSTÆVNTE PROCEDURE

Indstævnte har i det væsentlige procederet i overensstemmelse med sit sammenfattende processkrift af 30. januar 1998, hvori det bl.a. hedder:

"Vedrørende appellanternes påstand.

Påstanden er præciseret i en bindende proceserklæring for Østre Landsret, således at sagen vedrører forholdet mellem grundloven og tiltrædelsesloven med det indhold, som loven har efter ikrafttræden af lov nr. 281 af 28. april 1993, således at lovens henvisning til EF-Traktaten vedrører dennes nugældende udformning. Heraf følger bl.a., at Højesteret ikke skal tage stilling til forholdet mellem grundlovens § 20 og traktatbestemmelser, i det omfang de ikke længere gælder.

Der er mellem parterne enighed om, at det under denne sag kun er reglerne i EU-Traktatens søjle I, der kan have relevans i relation til grundlovens § 20.

Det gøres gældende, at der ikke er overladt kompetence til EU's myndigheder i videre omfang end tilladt i grundlovens § 20.

A. Om grundlovens § 20.

- Formålet med at indføre § 20 var at åbne mulighed for, at

Danmark uden ændring af grundloven kan deltage i internationale organisationer med overstatslig myndighed, herunder navnlig europæiske organisationer. I forarbejderne til bestemmelsen omtales de dengang foreliggende planer om organisationer med endog meget vidtrækkende beføjelser. Med det udtrykkelige sigte, at bestemmelsen skulle muliggøre tiltrædelse også af fremtidige organisationsformer, hvis indretning man ikke kunne forudsige, undlod Forfatningskommissionen af 1946 at foretage snævre afgrænsninger. Det gøres gældende, at § 20 skal fortolkes i overensstemmelse med bestemmelsens formål.

- Rummeligheden af de materielle betingelser i § 20 modsvares af, at hovedbetingelsen om 5/6 flertal i Folketinget eller folkeafstemning er et meget strengt krav, der endda er strengere end de fleste landes regler om forfatningsændringer. Der er enighed om, at tiltrædelsesloven er gennemført under opfyldelse af disse krav.
- Tvisten drejer sig især om, hvorvidt tiltrædelsesloven overholder den grænse for kompetenceoverladelse i § 20, at beføjelser kun kan overlades "i nærmere bestemt omfang". Der skal ske en præcisering af beføjelsernes karakter af lovgivende, dømmende eller anden myndighed, og ikke al myndighed inden for nogen af disse tre kategorier kan overlades. Endvidere skal angives de sags- eller emneområder, hvortil kompetence overdrages, men disse kan defineres generelt i rummelige kategorier. Omfanget skal ikke være så præcist, at der ikke kan blive tale om skøn eller fortolkningstvivil.
- § 20 må som andre grundlovsbestemmelser fortolkes under hensyn til udviklingen.
- Den af tiltrædelsesloven anvendte fremgangsmåde med henvisninger til de grundlæggende traktater med specificerede undtagelser opfylder klart § 20's krav.
- Kravene i grundlovens § 20 gælder kun for overladelse af kompetencer til at udstede regler eller træffe beslutninger, der umiddelbart skal gælde for borgere i Danmark, eller til at udøve andre beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, f.eks. kompetence til bl.a. på Danmarks vegne at indgå traktater med andre stater. Kompetence til at træffe afgørelser, der alene er bindende for den danske stat som en folkeretlig forpligtelse, kan overlades uden anvendelse af § 20.
- Der kan ikke i medfør af § 20 overlades kompetence til at ændre grundloven eller udstede regler eller træffe afgørelser i strid med grundlovens bestemmelser. Det kan ikke overlades til noget internationalt organ selv at fastsætte sin kompetence. Indstævnte gør gældende, at tiltrædelsesloven - med dens henvisning til EU-Traktaten - nøje overholder disse krav.
- Afstemningsreglerne i EF's Ministerråd er ikke afgørende

for bedømmelsen af, om grundlovens § 20 er overholdt. Indstævnte har hverken for landsretten eller her for Højesteret gjort gældende, at der ikke skulle være tale om en § 20-overladelse, når overladelsen sker til organer, hvor den danske minister har en retlig vetoet. Det har ikke fra Folketingets og regeringens side været tillagt retlig betydning, at vedtagelser i Rådet i praksis i vidt omfang skete ved enstemmighed som følge af Luxembourgforliget. Det fremgår af Folketingets og regeringens helt faste praksis, at ændringer i afstemningsprocedurer og overførsel af beføjelser fra Rådet til Europa-Parlamentet ikke i sig selv nødvendiggør en anvendelse af grundlovens § 20.

B. De overladte kompetencer og det fællesskabsretlige retssystem.

- Tiltrædelsesloven med dens henvisninger opfylder bestemthedskravet i § 20.
- Det bestrides, at samarbejdets karakter er ændret ved EU-Traktaten på en sådan måde, at det ikke kan dækkes af en § 20-lov.
- Der er ikke overladt andre kompetencer til EU's organer end angivet i tiltrædelsesloven. Regeringen kunne selv sagt heller ikke overdrage yderligere kompetencer uden at følge proceduren i grundlovens § 20.
- EU's organer har ikke fået kompetence til selv at fastlægge deres kompetencer. Tværtimod følger det af EF-Traktatens artikel 3 B og 4, at EF-institutionernes udøvelse af deres beføjelser er strengt bundet af et legalitetskrav på det fællesskabsretlige plan. Overholdelsen påses af EF-Domstolen.
- Den fællesskabsretlige udvikling er baseret på en udnyttelse af de kompetencer, som allerede ved traktaten blev tillagt EU's organer. EF er fortsat et traktatbaseret samarbejde, og EU's organer har kun de ved traktaterne tillagte kompetencer. § 20 er ikke til hinder for, at disse er udtrykt i rummelige kategorier.
- Fællesskabsretten er et system, der bygger på princippet om tildelte kompetencer, jf. også EF-Domstolens udtalelse 2/94, Saml. 1996, side 1759, præmis 30.
- Hvis et EF-organ har overskredet den overladte kompetence, og EU-rettens egen legalitetskontrol skulle svigte, har danske domstole mulighed for at tilsidesætte virkningerne af sådanne retsakter eller afgørelser under sager anlagt med dertil sigtende påstande af personer med konkret og aktuel interesse i den pågældende retsakt. Danske domstoles beføjelse til at prøve, om en vis retsakt falder inden for rammerne af de overladte kompetencer, og om kompetenceoverladelsen opfylder dansk forfatningsrets krav, er opretholdt og berøres ikke af prin-

cippet om EU-rettens forrang for national ret.

- EU-organernes udnyttelse af de ved tiltrædelsesloven overladte kompetencer kan ikke inddrages i denne sag. Man kan ikke fra den faktiske udstedelse af en retsakt slutte, at der er overladt en dertil svarende kompetence. Det kan ikke under denne sag prøves, om en konkret retsakt er EU-retligt lovlige, og om den er vedtaget i overensstemmelse med beføjelser, der er overladt, men de danske myndigheder har ikke haft den retsopfattelse, at der blev vedtaget nogen retsakt, der er udtryk for udnyttelse af en beføjelse, der ikke er overladt efter grundlovens § 20.
- Selv om de af appellanterne påberåbte retsakter derfor er irrelevante eller i hvert fald kun har marginal betydning til belysning af nugældende hjemmelsbestemmelser, gøres det ex tunc gældende, at det i forbindelse med editionskendelsen tilvejebragte materiale viser, at danske myndigheder har taget aktivt del i Rådets forudgående legalitetskontrol, og at det herved er lagt til grund, at traktatens hjemmelsbestemmelser har grænser.
- Af de kompetencer, der er relevante i relation til grundlovens § 20, indebærer artikel 235 klart lovgivningskompetence, og dens emnemæssige grænser er angivet, især ved begrænsningen til virkeliggørelse af et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, således som disse er fastlagt i EF-Traktatens øvrige bestemmelser. Den udvikling, der siden 1972 har været i anvendelsen af artikel 235, indebærer ikke en udvidelse af suverænitetsafgivelsen i strid med § 20. Internationale organisationer må følge udviklingen. Traktatens hjemmelsbestemmelser, herunder artikel 235, er i overensstemmelse hermed anvendt i større eller mindre omfang i takt med samfundsudviklingen.
- Det bestrides, at rækkevidden af artikel 235 er af interesse for nærværende sag, i det omfang artikel 235 er afløst af specifikke hjemmelsbestemmelser i EU-Traktaten.
- EF-Domstolens beføjelser er klart definerede som domsmyndighed og tilstrækkeligt afgrænsede. Adgangen i artikel 173 og 175 til at afsige domme, der umiddelbart forpligter danske borgere, er således nøje præciseret. Hverken kompetencen i artikel 177 eller resten af EF-Traktatens 4. afdeling krævede vedtagelse efter grundlovens § 20. Beføjelsen til at fortolke fællesskabsretten tilkom således ikke danske domstole, før Danmark tiltrådte Fællesskaberne. For så vidt angår artikel 177 gøres det gældende, at en dom fra EF-Domstolen i en præjudiciel forelæggelse ikke har domsvirkning for sagens parter.
- Det bestrides, at EF-Domstolens fortolkningsstil skulle indebære, at de overladte kompetencer er for ubestemte til at blive overladt efter grundlovens § 20. Dette forhold var i øvrigt velkendt allerede ved Danmarks indtræ-

den i Fællesskabet og naturligvis også på det i sagen relevante tidspunkt ved lovændringen af 28. april 1993. EF-Domstolens fortolkningsresultater adskiller sig ikke nævneværdigt fra, hvad der kendes inden for andre internationale organisationer, som Danmark er medlem af, f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis. Der er ikke tale om, at Domstolen kan bestemme sin egen kompetence. En række af de domme, der fremhæves i appellanternes processkrift, er i øvrigt uden betydning for § 20-spørgsmålet, men vedrører retsforholdet institutionerne indbyrdes eller rækkevidden af forbud i traktaten, ligesom domspraksis om betydningen af menneskerettighedskonventionen er udtryk for en begrænsning af EU's kompetence.

- De beføjelser, der fortsat udøves af danske myndigheder, opfylder til fulde § 20's eventuelle kvantitative grænser.

C. Om sikring af den demokratiske beslutningsproces.

- Appellanternes anbringender vedrører dels de danske statsorganers fortsatte indflydelse på de områder, hvor kompetencer er overladt til EU, dels karakteren af de EU-organer, til hvem kompetencerne er overladt.
- Hverken grundlovens § 20 eller andre grundlovsbestemmelser indeholder nogen betingelse om, at der fortsat skal være indseende med udøvelse af overladte kompetencer fra danske demokratiske organers side.
- Det forhold, at Den Europæiske Union tillægger Rådet den afgørende magt, indebærer, at en sådan demokratisk medvirken fra dansk side er sikret i EU. Denne demokratiske legitimation via medlemsstaternes regeringer kan selvsagt ikke stride mod grundloven.
- Folketinget er i øvrigt sikret indsigt i og indflydelse på den danske regerings handlinger i og i relation til EU's organer især gennem Folketingets Europaudvalg, men også gennem Folketingets øvrige medvirken.
- Der er ikke noget i grundlovens § 20, der forhindrer, at beføjelser overlades til et organ, hvis beslutningsproces adskiller sig fra den fordeling af beføjelser mellem et udøvende og lovgivende organ, som kendes fra grundloven (strukturel kongruens).
- I øvrigt har beslutninger hidrørende fra EU den fornødne demokratiske legitimitet. Der henvises bl.a. til følgende forhold:

EU's organer er i højeste grad tilbageværet ved demokratiske processer.

Det er sikret, at Fællesskabet i sit virke overholder de grundlæggende demokratiske værdinormer, der også er fast-

lagt i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som alle EU's medlemsstater har tilsluttet sig, jf. EU-Traktatens artikel F.

Maastricht-Traktaten indebærer en styrkelse snarere end en svækkelse af det demokratiske fundament for det fællesskabsretlige samarbejde.

- Der er intet i grundlovens 20, der hindrer bestemmelserne i EU-Traktaten om indflydelse for Europa-Parlamentet eller andre af de overladte beføjelser.

D. Om domstolsprøvelsen.

- Det gøres generelt gældende, at domstolene i overensstemmelse med grundlovens forarbejder, fast domspraksis og den juridiske litteraturs samstemmende opfattelse alene bør tilsidesætte en lov som grundlovsstridig, såfremt dette kan fastslås med sikkerhed.
- Dette gælder i særlig grad, når lovgivningsmagten, som det er tilfældet ved vedtagelsen af tiltrædelsesloven, direkte har taget stilling til de synspunkter, der fremføres til støtte for, at grundloven skulle være tilsidesat.
- Særlig ved fortolkningen af § 20 må det erindres, at bestemmelsen er formuleret rummeligt for at give den nødvendige udenrigspolitiske handlefrihed.

E. Subsidiære anbringender.

- Endelig gøres det vedrørende appellanternes påstand ex tuto gældende, at således som påstanden er formuleret, vil der kun kunne gives appellerne medhold deri, hvis appellerne godtgjorde, at samtlige bestemmelser i EU-Traktaten overskrider grænserne i grundlovens § 20. Dette er med sikkerhed ikke tilfældet, allerede fordi en række bestemmelser kunne være gennemført ved almindelig lov, enten fordi de slet ikke overlader beføjelser til EU's organer, eller fordi de dog ikke angår beføjelser til at give regler, som skal gælde umiddelbart for borgerne, eller som i øvrigt kræver proceduren i § 20."

9. HØJESTERETS BEMÆRKNINGER

9.1. Højesteret skal under denne sag tage stilling til, om gennemførelsen i Danmark af Traktaten om Det Europæiske Fællesskab (EF-traktaten) som affattet ved Traktaten om Den Europæiske Union (Unionstraktaten) med rette er sket i medfør af grundlovens § 20, eller om gennemførelsen krævede en ændring af grund-

loven i medfør af dennes § 88.

Appellanterne har i første række anført, at grundlovens § 20, stk. 1, kun giver hjemmel for afgivelse af suveranitet "i nærmere bestemt omfang", og at denne betingelse ikke er opfyldt. De har herved navnlig henvist til den kompetence, som i medfør af EF-traktatens art. 235 tilkommer Rådet, og til EF-domstolens retsskabende virksomhed. I anden række har appellanterne anført, at suveranitetsafgivelsen har et sådant omfang og en sådan karakter, at den strider mod grundlovens forudsætning om en demokratisk styreform.

Appellanternes anbringender angår EF-traktaten og inddrager således hverken Unionstraktatens søjle 2 om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik eller søjle 3 vedrørende samarbejde om retlige og indre anliggender. Anbringenderne om EF-traktaten vedrører ikke bestemmelserne om Den Økonomiske og Monetære Unions tredje fase, idet Danmark ikke deltager heri, jf. tiltrædelseslovens § 4, nr. 12, litra a.

9.2. Grundlovens § 20 har følgende ordlyd:

"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 folketingsvalgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i § 42 fastsatte regler."

§ 20 blev indsat i grundloven i 1953 med det formål at gøre det muligt for Danmark - uden ændring af grundloven efter § 88 - at deltage i internationalt samarbejde, som indebærer, at det overlades til en mellemfolkelig organisation at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning her i landet. Da det ikke med sikkerhed kunne forudsiges, hvilke former det mellemfolkelige samarbejde ville antage i frem-

tiden, blev der ikke foretaget nogen snævrere afgrænsning af, hvilke beføjelser bestemmelsen omfatter. Det var således til-
sigtet at give vide rammer for adgangen til suverænitetsafgi-
velse. Det blev imidlertid fastslået i bestemmelsen, at su-
verænitetsafgivelse kun kan ske "i nærmere bestemt omfang". Der
blev endvidere lagt vægt på, at de skærpede krav til vedtagelse
af lovforslag efter bestemmelsen frembyder en vidtgående garan-
ti.

Anvendelse af den kvalificerede procedure efter grundlovens §
20 er nødvendig i det omfang, det overlades til en internatio-
nal organisation at udøve lovgivende, administrativ eller døm-
mende myndighed med direkte virkning her i landet eller at ud-
øve andre beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets
myndigheder, herunder beføjelse til at indgå traktater med
andre stater.

Det kan ikke i medfør af § 20 overlades til en international
organisation at udstede retsakter eller træffe afgørelser, som
strider mod bestemmelser i grundloven, herunder dennes friheds-
rettigheder. Rigets myndigheder har nemlig ikke selv en sådan
beføjelse.

Udtrykket "i nærmere bestemt omfang" må forstås således, at der
skal foretages en positiv afgrænsning af de overladte befø-
jelser dels med hensyn til sagsområder, dels med hensyn til be-
føjelsernes karakter. Afgrænsningen skal gøre det muligt at
vurdere suverænitetsafgivelsens omfang. Sagsområderne kan be-
skrives i rummelige kategorier, og det kan ikke kræves, at om-
fanget af suverænitetsafgivelsen er angivet så præcist, at der
ikke kan blive tale om skøn eller fortolkningstvivel. De over-
ladte beføjelser kan angives ved henvisning til en traktat.

Bestemthedskravet i § 20, stk. 1, udelukker, at det overlades
til den internationale organisation selv at bestemme omfanget
af sine beføjelser.

Udtrykket "i nærmere bestemt omfang" kan ikke forstås således,

at beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder, kun kan overlades til en international organisation i begrænset - dvs. mindre - omfang.

9.3. Tiltrædelsesloven overlader beføjelser til EF i det omfang, det er fastsat i EF-traktaten. Tiltrædelseslovens forenelighed med grundlovens § 20 forudsætter derfor, at Traktaten opfylder kravet om, at beføjelser kun er overladt "i nærmere bestemt omfang".

EF-traktaten bygger på et princip om tildelte kompetencer, jf. Traktatens art. 3b, stk. 1, og art. 4, stk. 1. Fællesskabets institutioner kan kun handle inden for de rammer for Fællesskabets virke, som fremgår af Traktatens bestemmelser, og inden for disse rammer kan institutionerne kun udøve de beføjelser, som er tildelt dem ved eller i medfør af Traktaten.

Princippet om tildelte kompetencer indebærer således en begrænsning i institutionernes beføjelser, som svarer til bestemthedskravet i grundlovens § 20. Højesteret finder, at de specifikke hjemmelsbestemmelser i EF-traktaten opfylder dette krav.

9.4. Som anført har appellanterne imidlertid særligt gjort gældende, at den generelle hjemmelsbestemmelse i EF-traktatens art. 235 muliggør inddragelse af nye sagsområder under EF's kompetence i et omfang, som indebærer, at bestemthedskravet i grundlovens § 20 ikke er opfyldt. De har anført, at dette fremgår af den måde, hvorpå artikel 235 har været anvendt forud for gennemførelsen af Unionstraktaten. De har herved bl.a. henvist til det materiale, som er blevet fremlagt i henhold til Højesterets kendelse af 3. november 1997 (medtaget i uddrag foran i afsnit 5). De har endvidere anført, at de ændringer i EF-traktaten, som er foretaget ved Unionstraktaten, indebærer en udvidelse af anvendelsesområdet for art. 235.

Hertil bemærkes, at sagen som nævnt vedrører spørgsmålet, om loven om Danmarks tiltrædelse af EF-traktaten med det indhold,

denne har fået ved Unionstraktaten, er vedtaget i overensstemmelse med grundloven. Der skal således ikke tages stilling til, om der ved bestemte retsakter m.v. vedtaget i medfør af art. 235 i tiden forud for traktatændringen måtte være sket en overskridelse af grænserne for den overladte kompetence.

Ved traktatændringen er angivelsen af samarbejdsområder i art. 3 udvidet, og der er indsat nye afsnit i Traktatens tredje del om "Fællesskabets politikker". En række af de sagsområder, hvor art. 235 tidligere blev anført som hjemmel for udstedelse af retsakter m.v., er således nu reguleret eller dog nævnt i Traktaten. Unionstraktatens søjle 2 og 3 indeholder i øvrigt bestemmelser om mellemstatsligt samarbejde på en række andre områder. Anvendelsesområdet for art. 235 må vurderes på denne baggrund.

EF-traktatens art. 235 har følgende ordlyd:

"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 Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom."

Det fremgår af ordlyden af art. 235, at det forhold, at en handling fra Fællesskabets side anses for påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål, ikke i sig selv udgør et tilstrækkeligt grundlag for at bringe bestemmelsen i anvendelse. Det er yderligere en betingelse, at den påtænkte handling ligger "inden for fællesmarkedets rammer". Dette må - sammenholdt med art. 2, hvorefter Fællesskabets opgaver skal varetages "gennem oprettelsen af et fælles marked og en økonomisk og monetær union samt gennem iværksættelse af fælles politikker eller aktioner som omhandlet i art. 3 og 3a" - forstås således, at den påtænkte handling skal ligge inden for de rammer for Fællesskabets virke, som fremgår af Traktatens øvrige bestemmelser, herunder navnlig dens tredje del om Fællesskabets politikker og opregningen i art. 3 og art. 3a af de enkelte virke-

områder. Denne forståelse er i overensstemmelse med regeringens notat af 21. januar 1997 til Folketingets Europaudvalg (omtalt foran i afsnit 4) og bekræftes af EF-domstolens plenumudtalelse 2/94 af 28. marts 1996 (omtalt foran i samme afsnit), hvor det i præmis 29 og 30 hedder (Saml. 1996-I, s. 1788):

"29. Artikel 235 tilsigter at afhjælpe den manglende hjemmel i de tilfælde, hvor der ikke udtrykkeligt eller forudsætningsvis ved særlige bestemmelser i traktaten er tillagt Fællesskabets institutioner beføjelser, i det omfang, sådanne beføjelser alligevel viser sig at være nødvendige, for at Fællesskabet kan udøve sine funktioner med henblik på at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaten.

30. Da denne bestemmelse er en del af et institutionelt system, der bygger på princippet om tildelte kompetencer, kan den ikke anvendes som hjemmel for en udvidelse af Fællesskabets kompetenceområde ud over den generelle ramme, der følger af traktatbestemmelserne som helhed, navnlig de bestemmelser, hvori Fællesskabets opgaver og virke fastlægges. Artiklen kan under ingen omstændigheder anvendes som hjemmel for fastsættelse af bestemmelser, der reelt har som konsekvens, at traktaten ændres, uden at den herfor foreskrevne fremgangsmåde følges."

Den anførte forståelse af art. 235 må lægges til grund, selv om bestemmelsen forud for traktatændringen måtte være anvendt ud fra en mere vidtgående forståelse.

En lov, som ikke rækker længere end til at overlade beføjelser til at udstede retsakter eller beslutte andre foranstaltninger i overensstemmelse med den foran anførte forståelse af art. 235, indebærer ikke en krænkelse af bestemtidskravet i grundlovens § 20.

Vedtagelse efter art. 235 kan kun ske med enstemmighed. Regeringen kan således hindre, at bestemmelsen anvendes til vedtagelser, som ligger uden for de angivne rammer for Danmarks overladelse af kompetence til EF. Regeringen kan ikke medvirke til vedtagelse af forslag, som falder uden for disse rammer og derfor forudsætter yderligere suverænitetsoverladelse. På baggrund af det formål, som art. 235 skal tilgodese, er det uundgåeligt, at den nøjagtige afgrænsning af anvendelsesområdet for

bestemmelsen kan give anledning til tvivl. Under hensyn hertil må der ved tiltrædelsesloven anses indrømmet regeringen en ikke ubetydelig margin.

9.5. I medfør af Traktatens art. 164 skal EF-domstolen værne om lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af Traktaten, og efter Traktatens art. 173 tilkommer det EF-domstolen at prøve lovligheden af retsakter vedtaget af Fællesskabets institutioner. Efter art. 177 har EF-domstolen kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af Traktaten og om fortolkningen og gyldigheden af retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner.

Spørgsmål om gyldigheden af en retsakt eller anden handling vedtaget i medfør af art. 235 vil således kunne indbringes for EF-domstolen, som i så fald har til opgave at sikre, at rammerne for Fællesskabets virke overholdes.

Det forhold, at den nærmere fastlæggelse af de beføjelser, der er indrømmet Fællesskabets institutioner, kan give anledning til tvivl, og at kompetencen til at afgøre sådanne fortolkningsspørgsmål er henlagt til EF-domstolen, kan ikke i sig selv anses for uforeneligt med bestemthedskravet i grundlovens § 20.

At EF-domstolen ved fortolkning af Traktaten også lægger vægt på andre fortolkningsmomenter end bestemmelsernes ordlyd, herunder Traktatens formål, er ikke i strid med de forudsætninger, som er lagt til grund ved tiltrædelsesloven, og er heller ikke i sig selv uforeneligt med bestemthedskravet i grundlovens § 20, stk. 1. Det samme gælder om EF-domstolens retsskabende virksomhed inden for Traktatens rammer.

9.6. Appellanterne har anført, at EF-Domstolens kompetence efter Traktaten sammenholdt med princippet om fællesskabsrettens forrang indebærer, at danske domstole er afskåret fra at håndhæve grænserne for den suverænitetssafgivelse, som har fundet sted ved tiltrædelsesloven, og at dette må tages i betragtning ved vurderingen af, om bestemthedskravet i grundlovens §

20, stk. 1, er overholdt.

Ved tiltrædelsesloven er det anerkendt, at kompetencen til at prøve lovligheden og gyldigheden af EF-retsakter tilkommer EF-domstolen. Dette indebærer, at danske domstole ikke kan anse en EF-retsakt for uanvendelig i Danmark, uden at spørgsmålet om dens forenelighed med Traktaten har været prøvet af EF-domstolen, og at danske domstole i almindelighed kan lægge til grund, at EF-domstolens afgørelser herom ligger inden for suverænitetsafgivelsens grænser. Højesteret finder imidlertid, at det følger af bestemthedskravet i grundlovens § 20, stk. 1, sammenholdt med danske domstoles adgang til at prøve loves grundlovsmæssighed, at domstolene ikke kan fratages adgangen til at prøve spørgsmål om, hvorvidt en EF-retsakt overskrider grænserne for den ved tiltrædelsesloven foretagne suverænitetsafgivelse. Danske domstole må derfor anse en EF-retsakt for uanvendelig i Danmark, hvis der skulle opstå den ekstraordinære situation, at det med den fornødne sikkerhed kan fastslås, at en EF-retsakt, der er opretholdt af EF-domstolen, bygger på en anvendelse af Traktaten, der ligger uden for suverænitetsafgivelsen ifølge tiltrædelsesloven. Tilsvarende gælder med hensyn til fællesskabsretlige regler og retsprincipper, som beror på EF-domstolens praksis.

9.7. På den anførte baggrund finder Højesteret, at hverken den supplerende kompetence, som i medfør af EF-traktatens art. 235 er indrømmet Rådet, eller EF-domstolens retsskabende virksomhed kan anses for uforenelig med bestemthedskravet i grundlovens § 20, stk. 1.

9.8. Efter grundlovens § 20 kan overladelse af beføjelser kun ske til "mellempolitiske myndigheder" oprettet ved "gensidig overenskomst" med "andre stater" til fremme af "mellempolitisk retsorden og samarbejde". Det må anses for forudsat i grundloven, at der ikke kan ske overladelse af beføjelser i et sådant omfang, at Danmark ikke længere kan anses for en selvstændig stat. Fastlæggelsen af grænserne herfor må i helt overvejende grad bero på overvejelser af politisk karakter. Høje-

steret finder det utvivlsomt, at der ved tiltrædelsesloven ikke er afgivet suverænitet til Fællesskabet i et sådant omfang, at det er i strid med den anførte forudsætning i grundloven.

9.9. Med hensyn til spørgsmålet, om suverænitetsafgivelsen i henhold til tiltrædelsesloven har en sådan karakter, at den strider mod grundlovens forudsætning om en demokratisk styreform, bemærkes, at enhver overladelse af dele af Folketingets lovgivningskompetence til en international organisation vil indebære et vist indgreb i den danske demokratiske styreform. Dette er taget i betragtning ved udformningen af de strenge krav til vedtagelsen efter § 20, stk. 2. For så vidt angår EF-traktaten er lovgivningskompetence i første række overført til Rådet, i hvilket den danske regering - under ansvar over for Folketinget - kan gøre sin indflydelse gældende. Det må anses for overladt til Folketinget at tage stilling til, om regeringens deltagelse i EF-samarbejdet bør være betinget af yderligere demokratisk kontrol. Højesteret finder heller ikke i denne henseende noget grundlag for at anse tiltrædelsesloven for grundlovsstridig.

9.10. Herefter, og idet appellanterne ikke i øvrigt har anført noget, der kan føre til et andet resultat, stadfæster Højesteret dommen.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger for Højesteret til nogen anden part eller til statskassen.

--ooOoo--

Udskriftens rigtighed bekræftes.

Højesteret, den 6 april 1998.


Annika Niebling

overassistent