



## Specialeafhandling: Pligten til at begrunde afgørelser om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål – fra et menneskeretligt og EU-retligt perspektiv

<b>Fagområde:</b> EU-ret
<b>Problemformulering:</b> Afhandlingen har til formål at undersøge, i hvilket omfang den danske Højesteret i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6, stk. 1, og EU-retten er forpligtet til at begrunde afgørelser om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål, og i hvilket omfang en mangelfuld begrundelse berettiger til økonomisk kompensation. Det vil desuden blive vurderet, om Højesterets begrundelsespraksis er i overensstemmelse med Menneskerettighedsdomstolens og EU-Domstolens praksis.

<b>Navn</b>	<b>KU-brugernavn</b>
Troels Mikkelsen	

<b>Vejleder:</b> Sune Klinge	<b>Antal tegn:</b> 139.533
------------------------------	----------------------------

Må benyttes på Det Kongelige Bibliotek (sæt kryds)	X
Må ikke benyttes på Det Kongelige Bibliotek (sæt kryds)	

Studerende på Cand. soc i jura (sæt kryds)	
Studerende på Cand. jur (sæt kryds)	X

<b>Afleveringsdato:</b> Den 10. maj 2024	<b>Karakter:</b>
--	------------------

## Abstract

The significance of EU law in the Danish legal sphere is extensive. Thus, the Danish courts handles a considerable number of cases with EU law aspects. When a case before the Danish Supreme Court raises questions of EU law, the Supreme Court, pursuant to Article 267(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union, is subject to an obligation to refer the matter to the Court of Justice of the European Union (CJEU), unless it considers itself exempted from doing so under the CJEU's *CILFIT* doctrine. In that case, the Supreme Court must reject any request to refer preliminary questions to the CJEU.

At present, the European Court of Human Rights has made over 40 decisions regarding the duty of national courts to provide reasons for decisions not to refer preliminary questions. It follows from this jurisprudence that national courts, against whose decisions there is no judicial remedy under national law, must, in principle, indicate which *CILFIT* exception the decision is based on and why the decision can be based on that particular exception. In addition, it must be assumed that a disregard of the obligation to give reasons warrants compensation under the principle in Section 26 of the Law of Tort Liability in conjunction with Article 13 of the European Convention on Human Rights (ECHR).

The Grand Chamber of the CJEU has recently introduced a parallel EU-based obligation to provide reasons for such decisions. Its scope is still unclear, but it implies that if a national court against whose decisions there is no judicial remedy under national law takes the view, that it is relieved of its obligation to make a reference to the CJEU, the statement of reasons for its decision must show which *CILFIT* exception the decision is based on. It must be assumed that the CJEU will develop its case law further regarding this EU-based obligation to provide reasons. In addition, the presumption is that the liability conditions as established by the CJEU in its *Köbler* judgement will apply in cases of non-compliance with the obligation to give reasons, but the conditions will only rarely be met. Furthermore, it is uncertain whether there is a legal basis in Danish law to award compensation for non-material damage.

Against this background, the Appeals Committee of the Danish Supreme Court has made at least 15 provisional orders not to refer preliminary questions to the CJEU in the last 10 years. The orders of the Appeals Committee generally appear well-reasoned. However, some decisions are accompanied merely by a standardised justification, which does not necessarily fulfil the obligation to give reasons under the ECHR. The Supreme Court's reasons in its final decisions are generally in accordance with the ECHR and EU law, but there may be a need to clarify which *CILFIT* exception the decision is based on and to provide a differentiated reasoning if the to refer preliminary questions to the CJEU raises diverse matters.

# Indhold

<b>1. Indledning</b> .....	<b>1</b>
1.1. Afhandlingens emne .....	1
1.2. Problemformulering.....	2
1.3. Metode.....	2
1.4. Afgrænsning .....	4
<b>2. Præjudicielle forelæggelser fra et dansk perspektiv</b> .....	<b>8</b>
2.1. EU-rettens præjudicielle forelæggelsesmekanisme.....	8
2.2. Anmodninger om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål .....	12
<b>3. Pligten til at begrunde afgørelser om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål</b> .....	<b>16</b>
3.1. Den menneskeretlige begrundelsespligt.....	16
3.1.1. De grundlæggende principper.....	17
3.1.2. Begrundelsespligtens nærmere rækkevidde .....	22
3.2. Den EU-retlige begrundelsespligt.....	31
3.2.1. De første spor af en EU-retlig begrundelsespligt .....	32
3.2.2. Consorzio Italian Management-sagen .....	33
3.3. Sammenfatning .....	42
<b>4. Berettiger en mangelfuld begrundelse til økonomisk kompensation?</b> .....	<b>45</b>
4.1. Den menneskeretlige begrundelsespligt.....	46
4.1.1. Generelt om godtgørelse for krænkelse af EMRK i dansk ret.....	46
4.1.2. Menneskeretlighedsdomstolens kompensationspraksis i sager om tilsidesættelse af den menneskeretlige begrundelsespligt.....	48
4.1.3. Godtgørelse for tilsidesættelse af den menneskeretlige begrundelsespligt i dansk ret .....	50
4.2. Den EU-retlige begrundelsespligt.....	51
4.2.1. Generelt om de EU-retlige principper for medlemsstaternes erstatningsansvar.....	52
4.2.2. Erstatningsbetingelserne.....	53
4.2.3. Erstatningsopgørelsen: Erstatning for ikke-økonomisk skade?.....	61
4.3. Sammenfatning .....	68
<b>5. Højesterets begrundelsespraksis: Status og fremtidige perspektiver</b> .....	<b>70</b>
5.1. Højesterets begrundelsespraksis i de sidste 10 år .....	70
5.2. Vurdering og forbedringsforslag .....	73
5.3. Fremtidige perspektiver .....	78
<b>6. Konklusion</b> .....	<b>80</b>
<b>Referenceliste</b> .....	<b>83</b>
<b>Bilagsoversigt</b> .....	<b>106</b>

# 1. Indledning

## 1.1. Afhandlingens emne

EU-rettens betydning i dansk ret er i dag omfattende, og de danske domstole behandler derfor mange sager med EU-retlige aspekter. Den EU-retlige præjudicielle forelæggelsesmekanisme, der har rod i TEUF art. 267, udgør ifølge EU-Domstolen »kernen i det ved traktaterne udformede domstolssystem«<sup>1</sup> og må desuden antages at være den i praksis vigtigste adgang til EU-Domstolen for EU's borgere og virksomheder.<sup>2</sup> Det er derfor ikke sjældent, at parterne i verserende sager anmoder om at få forelagt EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål. Der er således væsentlige individuelle og samfundsmæssige interesser forbundet med de nationale domstoles anvendelse af reglerne om præjudiciel forelæggelse.

Når en sag i Højesteret rejser EU-retlige spørgsmål, vil Højesteret i henhold til TEUF art. 267, stk. 3, være underlagt en ubetinget forelæggelsespligt, medmindre den på baggrund af EU-Domstolens CILFIT-doktrin anser sig for fritaget herfor. I så fald må Højesteret afvise en eventuel fremsat anmodning om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål. I praksis træffer Højesterets Ankeudvalg under sagens forberedelse ofte en foreløbig afgørelse om ikke at forelægge præjudicielle spørgsmål, som Højesteret efterfølgende bekræfter i sagens endelige afgørelse. I perioden fra den 1. januar 2013 til den 31. december 2023 har Højesteret i syv tilfælde forelagt præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen. I samme periode har Højesterets Ankeudvalg i mindst 15 tilfælde afsagt kendelse om ikke at tage en parts anmodning om præjudiciel forelæggelse til følge. Det er således langt mere almindeligt, at Højesteret ikke tager en parts anmodning om at forelægge præjudicielle spørgsmål til følge.

Menneskerettighedsdomstolen har i adskillige afgørelser fastslået, at en afgørelse om ikke at tage en parts anmodning om at forelægge præjudicielt på baggrund af CILFIT-doktrinen i henhold til EMRK art. 6, stk. 1, skal ledsages af en begrundelse herfor. EU-Domstolens Store Afdeling har med *Conorzio Italian Management*-dommen af 6. oktober 2021 som en væsentlig nyskabelse introduceret en parallel EU-forankret pligt til at begrunde sådanne afgørelser.<sup>3</sup> Spørgsmålet er imidlertid, hvad rækkevidden af en sådan begrundelsespligt er, og om en part vil være berettiget til økonomisk kompensation, såfremt Højesteret afsiger en afgørelse, hvis begrundelse ikke er i overensstemmelse med Menneskerettighedsdomstolens og EU-Domstolens praksis.

---

<sup>1</sup> Sag C-561/19, *Conorzio Italian Management*, pr. 27.

<sup>2</sup> Se f.eks. Biering: »Præjudicielle forelæggelser i en dansk kontekst« i Neergaard & Sørensen: *Danmark og EU gennem 50 år – en milepæl* (2023), s. 326 og Broberg: »Privates håndhævelse af EU-retten gennem præjudicielle forelæggelser« i *Tidsskrift for Retsvitenskap*, 128(5), 2015, s. 479.

<sup>3</sup> Sag C-561/19, *Conorzio Italian Management*, pr. 51.

## 1.2. Problemformulering

Afhandlingen har på denne baggrund til formål at undersøge, i hvilket omfang den danske Højesteret i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6, stk. 1, og EU-retten er forpligtet til at begrunde afgørelser om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål, og i hvilket omfang en mangelfuld begrundelse berettiger til økonomisk compensation. Det vil desuden blive vurderet, om Højesterets begrundelsespraksis er i overensstemmelse med Menneskerettighedsdomstolens og EU-Domstolens praksis.

## 1.3. Metode

I denne afhandling anvendes hovedsagelig den retsdogmatiske metode, der beskæftiger sig med beskrivelse, fortolkning og systematisering af gældende ret.<sup>4</sup> Udgangspunktet er en undersøgelse af Menneskerettighedsdomstolens og EU-Domstolens praksis vedrørende nationale domstoles pligt til at begrunde afgørelser om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål. Undersøgelsen vil lede over i en analyse af muligheden for at blive tilkendt økonomisk compensation som følge af en mangelfuld begrundelse (*de lege lata*). Denne analyse af retsgrundlaget vil danne grundlag for en gennemgang af Højesterets begrundelsespraksis, og hvorvidt den lever op til Menneskerettighedsdomstolens og EU-Domstolens praksis. Dette vil endelig blive fulgt op af en *de sententia ferenda*-diskussion af, hvordan det fremover kan sikres, at Højesterets begrundelser lever op til de krav, som følger af Menneskerettighedsdomstolens og EU-Domstolens praksis.<sup>5</sup>

Den væsentligste retskilde for fremstillingen er retspraksis fra Menneskerettighedsdomstolen, EU-Domstolen og de danske domstole, herunder i særdeleshed Højesteret. Såvel domme som afvisningsafgørelser fra Menneskerettighedsdomstolen vedrørende navnlig EMRK art. 6, stk. 1, vil indgå i væsentlige dele af analysen. Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på Domstolens særlige fortolkningsstil, der i udpræget grad er baseret på en dynamisk fortolkning, som sigter mod en effektiv ret-tighedsbeskyttelse.<sup>6</sup> Samtlige de afgørelser fra Domstolen vedrørende den menneskeretlige begrundelsespligt, som har kunnet identificeres ved søgning i Domstolens afgørelsesdatabase HUDOC og ved

---

<sup>4</sup> Schaumburg-Müller & Viskum: »Retspolitik og metode« i Hamer & Schaumburg-Müller (red.): *Juraens verden* (2020), s. 325; Blume: *Retssystemet og juridisk metode* (2020), s. 32 f.; Olesen: »Retsdogmatik – Kilder og argumentation« i Johansen & Cederstrøm (red.): *Ret på tværs* (2023), s. 35 ff.; Munk-Hansen: *Retsvidenskabsteori* (2022), s. 211 ff.; Lauridsen: *Retslæren* (1977), s. 225 og Tvarnø & Nielsen: *Retskilder og retsteorier* (2021), s. 55 ff.

<sup>5</sup> Schaumburg-Müller & Viskum: »Retspolitik og metode« i Hamer & Schaumburg-Müller (red.): *Juraens verden* (2020), s. 326 ff.

<sup>6</sup> Se f.eks. Rytter: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret* (2006), s. 58 ff. og Bryde Andersen: »Den politiske menneskeretsdomstol – nogle kritiske refleksioner i anledning af et 50-årsjubilæum« i Christoffersen & Madsen (red.): *Menneskerettighedsdomstolen – 50 års samspil med dansk ret og politik* (2009), s. 97-111.

gennemgang af den juridiske litteratur, vil blive inddraget med henblik på at danne grundlag for en fuldstændig analyse af retstilstanden.<sup>7</sup> Domme afsagt af Domstolens Storkammer vil have større præjudikatsværdi, og det vil derfor være fremhævet, hvis der er tale om en storkammerdom.<sup>8</sup> Fra dette område inddrages desuden praksisnotater og andre vejledninger, som dog ikke er bindende for Domstolen, da de er udarbejdet af dens justitskontor.<sup>9</sup>

EU-Domstolens praksis vil desuden inddrages i et betydeligt omfang, og det vil i denne forbindelse ligeledes blive fremhævet, hvis en dom er afsagt af EU-Domstolens Store Afdeling. Derudover vil enkelte afgørelser fra Retten blive inddraget, men disse må som følge af domstolshierarkiet tillægges mindre vægt end EU-Domstolens afgørelser.<sup>10</sup> Endelig vil forslag til afgørelse, som EU-Domstolens 11 generaladvokater fremsætter i visse sager for domstolen, blive inddraget.<sup>11</sup> Disse forslag til afgørelse har næppe nogen retskildemæssig værdi, hvis EU-Domstolen ikke nævner eller følger forslaget, mens de må antages at have en vis retskildemæssig værdi, hvis EU-Domstolen (delvist) følger forslaget.<sup>12</sup> Analysen vil ved inddragelse af engelske, svenske, tyske og franske sprogversioner af EU-rettens retskilder tage højde for, at samtlige af medlemsstaternes sprogversioner har samme værdi ved fortolkning og udlægning af EU-retten. De nævnte sprogversioner er udvalgt af lingvistiske og praktiske årsager. I analysen inddrages endvidere en begrundet udtalelse, som Kommissionen fremsendte til Sverige den 13. oktober 2004 i forbindelse med den indledende fase af en traktatbrudssag.<sup>13</sup> Udtalelsen er vedlagt som bilag, og der skal tages forbehold for, at den alene er udtryk for Kommissionens daværende opfattelse af gældende ret. Endelig vil de officielle forklaringer til chartret blive inddraget i det omfang, det er relevant.<sup>14</sup>

Afhandlingens analyse af den danske retstilstand tager sit udgangspunkt i Højesterets afgørelsesvirksomhed, hvorfor den i al væsentlighed baseres på både trykte og utrykte afgørelser fra Højesteret. Derudover inddrages i mindre omfang praksis fra de to landsretter og de øvrige domstole. En del af de afgørelser, der indgår i analysen, er kendelser fra Højesterets Ankeudvalg, som undertiden er utrykte.

---

<sup>7</sup> Databasen kan tilgås via <https://hudoc.echr.coe.int/>.

<sup>8</sup> Se Næsborg-Andersen & Khalaf: »Europæiske menneskerettigheder« i Hamer & Schaumburg-Müller: *Juraens verden* (2020), s. 250 f. og Harris m.fl.: *Harris, O'Boyle, and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights* (2023), s. 131 f.

<sup>9</sup> Se EMRK art. 24, stk. 1, og Harris m.fl.: *Harris, O'Boyle, and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, (2023), s. 118 ff.

<sup>10</sup> Havu: »Damages Liability for Nonmaterial Harm in EU Case Law« i *European Law Review*, vol 44(4), 2019, s. 496.

<sup>11</sup> En generaladvokat vil fremsætte forslag til afgørelse i sager for EU-Domstolen, medmindre EU-Domstolen finder, at sagen kan påbedømmes uden generaladvokatens forslag til afgørelse, jf. Statutten for Den Europæiske Unions Domstol, art. 20, stk. 5. Se hertil Thorbjørn Daniel & Hamer: »Juridisk metode når EU-retten er i spil« i Hamer & Schaumburg-Müller: *Juraens verden* (2020), s. 155 f. og Rasmussen: *European Court of Justice*, 1. udgave (1998), s. 68 f.

<sup>12</sup> Blume: *Retssystemet og juridisk metode* (2020), s. 278 f.

<sup>13</sup> Europa-Kommissionens motiverat yttrande riktat till Konungariket Sverige enligt artikel 226 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen till följd av överträdelse av artikel 234 tredje stycket EG (2003/2161 C(2004) 3899) (bilag 1). Se närmere nedanför afsnit 3.2.1.

<sup>14</sup> Om den retskildemæssige værdi af disse forklaringer henvises til afsnit 3.2.2.2 nedanfor.

Disse er vedlagt som bilag, således at de kan indgå på linje med de trykte afgørelser.<sup>15</sup> I bestræbelserne på at undersøge, hvorvidt Højesterets begrundelsespraksis lever op til de krav, som følger af Menneskerettighedsdomstolens og EU-Domstolens praksis, tages der udgangspunkt i en opgørelse over sager fra perioden 1. januar 2014 til og med 31. december 2023, hvor Højesterets Ankeudvalg under sagens forberedelse har truffet foreløbig afgørelse om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål. Denne afgrænsning er begrundet i et ønske om at sammenligne Ankeudvalgets foreløbige begrundelser med Højesterets begrundelser i endelige afgørelser med henblik på at vurdere, hvorvidt Højesterets begrundelsespraksis som helhed er i overensstemmelse med Menneskerettighedsdomstolens og EU-Domstolens praksis. Opgørelsen er udarbejdet ved søgning i trykte afgørelser og i Højesterets offentligt tilgængelige afgørelsesdatabase. Det har på denne baggrund været muligt at identificere 15 foreløbige kendelser om ikke at forelægge præjudicielle spørgsmål i perioden. Det har ikke været muligt at få indblik i de retsbogsbeslutninger om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål, som Ankeudvalget undertiden træffer under sagens forberedelse.<sup>16</sup>

Selv om juridisk litteratur ikke betragtes som en formaliseret retskilde, er det anerkendt, at juridisk litteratur kan tages i betragtning ved fastlæggelsen af gældende ret.<sup>17</sup> Henset hertil anvendes juridisk litteratur som fortolkningsbidrag til at understøtte afhandlingens analyser. For at sikre et nuanceret og repræsentativt billede af, hvorledes de aktuelle emner er behandlet i litteraturen, inddrages et bredt udsnit af dansk og europæisk litteratur vedrørende navnlig EU-ret, menneskerettigheder, erstatningsret og procesret. Der er tale om monografier, bibliografier og videnskabelige artikler.

## 1.4. Afgrænsning

Det har i den juridiske litteratur ofte været genstand for debat, om de danske domstole er mere tilbageholdende med at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål end andre medlemsstaters domstole.<sup>18</sup> Nærværende afhandling har imidlertid alene til formål at undersøge pligten til at begrunde

---

<sup>15</sup> Se Munk-Hansen: *Den juridiske løsning* (2021), s. 68.

<sup>16</sup> Ankeudvalgets foreløbige afgørelse om ikke at tage en parts anmodning om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål til følge kan således træffes enten ved kendelse eller beslutning, jf. den almindelige regel i RPL § 217 og nærmere nedenfor afsnit 5.1. I praksis benyttes begge afgørelsesformer. Højesteret har imidlertid afvist at meddele aktindsigt i de foreløbige retsbogsbeslutninger, som Ankeudvalget har truffet i den pågældende periode.

<sup>17</sup> Blume: »Juridisk metode og argumentation« i Riis & Trzaskowski (red.): *Skriftlig jura – den juridiske fremstilling* (2020), s. 19; Evald: *Juridisk teori, metode og videnskab* (2024), s. 38 og Munk-Hansen: *Den juridiske løsning* (2021), s. 80.

<sup>18</sup> Se navnlig Wind, Martinsen & Rotger: »The Uneven Legal Push for Europe: Questioning Variation When National Courts go to Europe« i *European Union Politics*, 2009, vol. 10(1), s. 63-88; Fenger: »Om danske domstoles relative tilbøjelighed til at forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen« i *Juristen*, nr. 10, 2009, s. 269-279; Wind: »The Nordics, the EU and the Reluctance Towards Supranational Judicial Review« i *Journal of Common Market Studies*, 2010, vol. 48(4), s. 1039-1063; Juul: »Er danske

afgørelser om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål. Det materielle spørgsmål om, hvorvidt de danske domstole, herunder Højesteret, anvender CILFIT-doktrinen korrekt falder således uden for afhandlingens afgrænsning.<sup>19</sup> Dette indebærer tillige, at Juridisk Specialudvalg og dets betydning for de danske domstoles afgørelser om forelæggelsesspørgsmålet ikke vil blive omtalt nærmere.<sup>20</sup>

Afhandlingens analyse og vurderinger tager i sin helhed afsæt i Højesterets behandling af sager, hvor (en af) sagens parter har anmodet om at få forelagt præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen. Dette skyldes, at Højesterets praksis på området vil have den største almene interesse, og at det har været muligt at få indsigt i alle kendelser, som Højesterets Ankeudvalg i perioden fra 1. januar 2014 til den 31. december 2023 har truffet om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål. Denne praksis er således egnet til at give et overblik over Højesterets begrundelsespraksis. Det indebærer imidlertid ikke, at afhandlingens analyse og konklusioner ikke vil være relevante i andre sammenhænge. Retsstillingen vil således i vidt omfang være identisk for andre danske domstole, der i en given sag er omfattet af forelæggelsespligten i TEUF art. 267, stk. 3.

Afhandlingen vil være afgrænset til at behandle den pligt til at begrunde afgørelser om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål, som Menneskerettighedsdomstolen har indfortolket i EMRK art. 6, stk. 1 (*den menneskeretlige begrundelsespligt*), og som EU-Domstolen med *Conorzio Italian Management*-dommen har fastslået (*den EU-retlige begrundelsespligt*). Retsplejelovens (RPL)<sup>21</sup> §§ 218 og 218 a, der indeholder en pligt til at begrunde kendelser og domme, vil således ikke være genstand for

---

domstole utilbøjelige til at forelægge skattesager for EU-Domstolen« i SU 2017.112; Martinsen & Wind: »When National Courts go to Europe« i Koch, Hagel-Sørensen, Haltern & Weiler (eds.): *EUROPE – The New Legal Realism* (2010), s. 494 ff.; Wind: »The Scandinavians« i Derlén & Lindholm (eds.): *The Court of Justice of the European Union Multi disciplinary Perspectives* (2018), s. 191-210; Broberg, Hansen & Fenger: »Den strukturelle faktors betydning for nationale domstoles præjudicielle forelæggelser for EU-Domstolen« i Juristen, 2017, nr. 5, s. 182-195. Se desuden Broberg, Fenger & Hansen: »A structural model for explaining Member State variations in preliminary references to the ECJ« i *European Law Review*, 2020, vol. 45(5), s. 599-618; Fenger & Broberg: »Danske domstoles forhold til EU-Domstolen« I U.2020B.177; Broberg & Fenger: »Variations in Member States' Preliminary References to the Court of Justice – Are Structural Factors (Part of) the Explanation?« i *European Law Journal*, 2013, vol. 19(4), s. 488-501 og Broberg & Fenger: »Förhandsavgöranden från svenska domstolar. Är svenska domstolar väsentligt mindre benägna att begära förhandsavgöranden än domstolar i andra medlemsstater?« i ERT 2015(4), s. 769-790.

<sup>19</sup> Europa-Kommissionen kan i henhold til TEUF art. 258 rejse en traktatbrudssag mod en medlemsstat, hvis dens nationale domstole, der træffer afgørelse i sidste instans, ikke respekterer forelæggelsespligten i TEUF art. 267, stk. 3, jf. således sag C-416/17, *Kommissionen mod Frankrig*, pr. 105-114. Sagen er bl.a. omtalt i Holdgaard & Ahlberg: »Nationale domstole i EU's gabetok« i *Advokaten* nr. 9, 2018, s. 35-38. En tilsidesættelse af forelæggelsespligten kan desuden udgøre en tilsidesættelse af national ret, jf. nærmere Broberg & Fenger: *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice* (2021), s. 235 f. med henvisninger til bl.a. svensk og tysk praksis. Se senest NJA 2022 s. 1051, der er omtalt i Grammar: »Astra-Zenecas tilläggskydd och skyldigheten att begära förhandsavgörande« i JT 2022/23, nr. 4, s. 854-863.

<sup>20</sup> Se f.eks. Lunn: »Det juridiske Specialudvalg« i Rosenløv & Thorup: *Festskrift til Ole Due* (1994), s. 227-239; Pagh: »Præjudicielle forelæggelser og Juridisk Specialudvalg« i U.2004B.305; Pagh: »Juridisk Specialudvalg og præjudicielle forelæggelser for EF-domstolen« i Olsen & Sørensen (red.): *Europæiseringen af dansk ret* (2008), s. 500 ff. og Jørgensen & Holst-Christensen: »Den danske stats procesførelse, herunder Juridisk Specialudvalg« i Neergaard & Sørensen: *Danmark og EU gennem 50 år – en milepæl* (2023), s. 386 ff.

<sup>21</sup> Lovbekendtgørelse nr. 250 af 4. marts 2024 (retsplejeloven).



behandling. Dette skyldes dels pladsmæssige hensyn, dels at disse bestemmelser ikke umiddelbart går videre end den menneskeretlige og EU-retlige begrundelsespligt.<sup>22</sup> På denne baggrund vil øvrige medlemsstaters lovbundne pligter til at begrunde afgørelser ikke blive behandlet. Afhandlingen vil derudover som følge af det danske retsforbehold i al væsentlighed beskæftige sig med civile sager, mens straffesager alene inddrages i det omfang, analysen fordrer det.

Det følger af doktrinen om »equivalent protection« (*Bosphorus*-doktrinen), at Menneskerettighedsdomstolen udviser tilbageholdenhed i sin prøvelse i sager, hvor den påståede konventionskrænkelse udspringer af medlemsstatens ageren efter EU-retten.<sup>23</sup> Menneskerettighedsdomstolens Storkammer har i *Avotiņš mod Letland* imidlertid indikeret, at *Bosphorus*-doktrinen ikke er relevant i sager om den menneskeretlige begrundelsespligt.<sup>24</sup> Denne særlige doktrin vil derfor ikke blive behandlet nærmere i afhandlingen. Derudover vil muligheden for i henhold til EMRK art. 34 at indbringe en klagesag for Menneskerettighedsdomstolen ikke blive behandlet nærmere. Ifølge EMRK art. 35 er det en betingelse for Domstolens antagelse af en sådan klage til realitetsbehandling, at nationale retsmidler er udtømt, og af pladsmæssige hensyn vil afhandlingen derfor alene beskæftige sig med muligheden for at blive tilkendt økonomisk kompensation i dansk ret.<sup>25</sup>

Denne fremstilling levner endelig ikke plads til en udtømmende gennemgang af de retsmidler, som den forurettede part vil have til rådighed ved Højesterets tilsidesættelse af den menneskeretlige og EU-

---

<sup>22</sup> Se f.eks. Gomard & Kistrup, *Civilprocessen* (2020), s. 650 ff.; Møller m.fl. (red.): *Kommenteret retsplejelov*, Bind II (2024), s. 649 ff.; Jensen: *Højesteret og retsplejen* (1999), s. 373 ff.; Petersen & Werlauff: *Dansk retspleje* (2023), s. 150 f.; Dahlager: *Civile retssager* (2015), s. 182 f. og Bang-Pedersen m.fl.: *Den civile retspleje* (2020), s. 382 f. Se nærmere om bestemmelsens tilblivelseshistorie i Nielsen: »Belysning af rettergangsmåden, dommenes tilblivelse og beskaffenheden af sagerne« i Bagge, Frost & Hjejle (red.): *Højesteret 1661-1961, Første bind* (1961), s. 534 ff.; Christensen: »Højesterets domsbegrundelser i historisk lys« i *Juristen* nr. 4, 2019, s. 139 og Christensen: »Domsskrivning i Højesteret« i Udsen m.fl. (red.): *Festskrift til Mads Bryde Andersen* (2018), s. 150 ff.

<sup>23</sup> Halleskov: »Det komplicerede forhold mellem EU's Charter om grundlæggende rettigheder og EMRK« i Ersbøll (red.): *EU's Charter – I et menneskeretligt krydsfelt* (2016), s. 91 ff. Se navnlig *Cantoni mod Frankrig*, nr. 17862/91, dom af 15. november 1996, *Matthews mod Storbritannien*, nr. 24833/94, dom af 18. februar 1999; *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi mod Irland*, nr. 45036/98, dom af 30. juni 2005 og *Avotiņš mod Letland*, nr. 17502/07, dom af 23. maj 2016, pr. 105-112. Se desuden Sørensen: »EU's tiltræden til EMRK – et sisyfosarbejde?« i *Juristen* nr. 2, 2015, s. 69-78; Næsborg-Andersen: »Equivalent Protection – eller historien om den europæiske menneskerettighedsdomstols håndtering af EU-rettens krav på forrang« i Hans Viggo Godsk Pedersen (red.): *Juridiske emner ved Syddansk Universitet 2011* (2011), s. 192 ff. og Tobias Lock: »Beyond Bosphorus: The European Court of Human Rights' Case Law on the Responsibility of Member States of International Organisations under the European Convention on Human Rights« i *Human Rights Law Review* 2010, vol. 10(3), s. 529-545.

<sup>24</sup> *Avotiņš mod Letland*, nr. 17502/07, dom af 23. maj 2016, pr. 110. Se nærmere Broberg: »National EU courts must seek advice in Luxembourg or face reproach in Strasbourg« i *European Human Rights Law Review*, 2021(2), s. 163 ff. og Majjæ & Hodak: »Preliminary Reference Procedure and the Scope of Judicial Review of the European Court of Human Rights« i *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 2019, s. 12 f.

<sup>25</sup> Se f.eks. Kjølbros: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere* (2023), s. 149 ff.; Lorenzen m.fl.: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bd. 1-2* (2011), s. 1093 ff.; Harris m.fl.: *Harris, O'Boyle, and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights* (2023), s. 47 ff. og Rainey, McCornick & Ovey: *Jacobs, White, and Ovey: The European Convention on Human Rights* (2020), s. 34 ff.

retlige begrundelsespligt.<sup>26</sup> Afsnit 4 tilstræber således udelukkende at gennemføre en analyse og diskussion af, hvorvidt den anmodende part vil være berettiget til økonomisk kompensation i tilfælde af Højesterets tilsidesættelse af den menneskeretlige og EU-retlige begrundelsespligt. I relation til sidstnævnte vil dette alene blive vurderet med udgangspunkt i de EU-retlige principper for medlemsstaternes erstatningsansvar for overtrædelse af EU-retten. Den tredje erstatningsbetingelse om årsagssammenhæng vil af pladsmæssige hensyn ikke blive behandlet nærmere, da vurderingen i høj grad vil bero på de konkrete omstændigheder, herunder navnlig karakteren af det påståede lidte tab.<sup>27</sup> Med hensyn til den EU-retlige begrundelsespligt vil et muligt erstatningsansvar efter dansk rets almindelige erstatningsregler desuden ikke vil blive behandlet nærmere. Dette skyldes, at domstolene efter dansk rets almindelige erstatningsregler antages at være underlagt et særdeles mildt culpaansvar,<sup>28</sup> som ikke umiddelbart giver en bedre retsstilling end de EU-retlige principper for medlemsstaternes erstatningsansvar.<sup>29</sup> Endelig er en nærmere behandling af betydningen af det EU-retlige ækvivalensprincip i sager om tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt af pladsmæssige hensyn udeladt, idet det bemærkes, at der efter dansk ret ikke umiddelbart gælder andre regler i sager om tilsidesættelse af begrundelsespligten end i lignende sager.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Om muligheden for at få en højesteretssag genoptaget i medfør af retsplejelovens § 399, stk. 1, i forbindelse med Højesterets tilsidesættelse af den menneskeretlige begrundelsespligt se Mikkelsen: *Pligten til at begrunde afslag på anmodninger om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål efter EMRK art. 6* (2024), s. 33 ff. EU-Domstolen har fastslået, at TEU art. 4, stk. 3, og art. 19, stk. 1, samt TEUF art. 267 sammenholdt med EUC art. 47 ikke er til hinder for, at en medlemsstats procesret ikke giver parterne i en tvist, der er afgjort af national domstol i sidste instans, mulighed for at få sagen genoptaget med henvisning til, at den nationale domstol har tilsidesat EU-retten, herunder EU-Domstolens praksis, jf. senest sag C-261/21, *F. Hoffmann-La Roche m.fl.*, pr. 51 og 60. Se hertil Fenger: »EU-stridige afgørelser og dansk rets regler om retskraft og frister for at gøre krav gældende« i U.2011B.313 (s. 314 f.) og Broberg: »National Courts of Last Instance Failing to Make a Preliminary Reference – the (possible) consequences flowing therefrom« i *European Public Law*, 2016, vol. 22(2), s. 252 ff.

<sup>27</sup> Se nærmere om denne betingelse i f.eks. Fenger: »EU-rettens betydning for danske myndigheders erstatningsansvar« i Pagh, Mørup & Fenger (red.): *Offentlige myndigheders erstatningsansvar* (2017), s. 151 f.; Sørensen & Danielsen: *EU-Retten* (2022), s. 205 f. Generaladvokat Philippe Léger bemærkede i sit forslag til afgørelse i *Köbler*-sagen, at det »vil uden tvivl være relativt let at føre et sådant bevis [for årsagssammenhæng], når der er tale om et rent ikke-økonomisk tab (...)«, jf. forslag til afgørelse i sag C-224/01, *Köbler*, pr. 150.

<sup>28</sup> Betænkning nr. 214/1959 om statens og kommunernes erstatningsansvar, s. 16; Betænkning nr. 1436/2004 om reform af den civile retspleje III, s. 295; Gomard: »Offentlige myndigheders erstatningsansvar« i U.2004B.383 (s. 389 f.); Ulfbeck: *Erstatningsretlige grænseområder* (2010), s. 279 f.; Trolle: »Om Dommeres Erstatningsansvar« i *Juristen* 1958, s. 1-18 (s. 9); Ulfbeck: »The Liability of Public Authorities in Denmark« i Ken Oliphant (ed.): *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective* (2016), s. 120 f.

<sup>29</sup> Se Sørensen: »Statens erstatningsansvar for overtrædelser af EU-retten« i Olsen & Sørensen (red.): *EU-retten i Danmark*, 1. udgave (2018), s. 463-490 (s. 466). Se desuden Nielsen: »Statsligt erstatningsansvar for Højesterets fejlfortolkning af EU-retten« i Dahl, Riis & Trzaskowski (red.): *Liber Amicorum Peter Møgelvang-Hansen* (2016), s. 387-397. I U.2024.856H, der så vidt vides er den eneste sag, hvor det er blevet gjort gældende, at de danske domstole på ansvarspådragende vis havde overtrådt EU-retten, konkluderede Højesteret efter bl.a. at have fastslået, at de danske domstole afvisning af at forelægge præjudicielle spørgsmål ikke var ansvarspådragende, at »den danske stats overtrædelse af EU-retten - hverken bedømt efter EU-retten eller efter dansk rets almindelige erstatningsregler - kan begrunde erstatningsansvar«. Se om normsammenfald i forhold til statens erstatningsansvar som lovgiver i Biering, Madsen & Petersen: »Ansvarsnormen for medlemsstater – Danske domstoles anvendelse af den EU-retlige ansvarsnorm« i *Juristen* 2014, nr. 3-4, s. 105 og Klinge: *EU-direktiver og grundrettigheder i horisontale retsforhold* (2020), s. 221, med omtale af U.2013.2361H. Se desuden Fenger: »Om offentlige myndigheders erstatningsansvar og EU-retten – som supplement til dansk rets almindelige regler« i *Juristen* 2011, nr. 3, s. 87-101.

<sup>30</sup> Se f.eks. Fenger: *Forvaltning & Fællesskab* (2004), s. 58 ff.; Craig & Búrca: *EU Law* (2020), s. 309 og Sørensen & Danielsen: *EU-Retten* (2022), s. 214 ff.

## 2. Præjudicielle forelæggelser fra et dansk perspektiv

En præjudiciel forelæggelse kan i EU-rettens forstand defineres som en anmodning fra en national retsinstans til EU-Domstolen om at afklare fortolkningen eller gyldigheden af en eller flere EU-retlige bestemmelser.<sup>31</sup> Det følger af TEU art. 19, stk. 3, litra b, og TEUF art. 267, stk. 1, at Den Europæiske Unions Domstol, der i dag består af EU-Domstolen og Retten, har kompetence til at træffe afgørelse i præjudicielle sager efter anmodning fra de nationale domstole om fortolkning af EU-retten eller om gyldigheden af retsakter vedtaget af EU's institutioner.<sup>32</sup> Retten kan efter TEUF art. 256, stk. 3, tillægges kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål inden for særlige områder, men da hjemlen ikke på nuværende tidspunkt er udnyttet, har EU-Domstolen enekompetence til at afgøre præjudicielle sager.<sup>33</sup>

I det følgende beskrives EU-rettens præjudicielle forelæggelsesmekanisme i overordnede træk (afsnit 2.1) samt Højesterets Anke- og Kæremålsudvalgs behandling af parterers anmodninger om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål (afsnit 2.2).

### 2.1. EU-rettens præjudicielle forelæggelsesmekanisme

Der er med TEUF art. 267 etableret en ordning, hvorefter nationale domstole kan (og i visse tilfælde skal) forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen med henblik på at få klarlagt den rette forståelse af EU-retten.<sup>34</sup> EU-Domstolens besvarelse af præjudicielle spørgsmål er bindende for den forelæggende ret og skal derfor lægges til grund for afgørelsen af hovedsagen.<sup>35</sup> Formålet med forelæggelsesproceduren er med EU-Domstolens ord, at EU-retten »*anvendes korrekt og fortolkes ensartet i alle medlemsstaterne*«, således at der ikke »*inden for Fællesskabet opstår afvigende retspraksis vedrørende [EU]-retlige spørgsmål*«. <sup>36</sup> Hensynet til at sikre EU-rettens effektivitet og ensartede anvendelse på tværs

---

<sup>31</sup> Fenger & Broberg: *Præjudicielle forelæggelser for EF-Domstolen* (2008), s. 15.

<sup>32</sup> Se f.eks. Broberg & Fenger: »*Preliminary References*« i Schütze & Tridimas (eds.): *Oxford Principles Of European Union Law: Volume I* (2018), s. 988 ff.

<sup>33</sup> Sørensen & Danielsen: *EU-Retten* (2022), s. 218 f. og Broberg & Fenger: *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice* (2021), s. 21 ff.

<sup>34</sup> Ifølge TEUF art. 267 er »en ret i en af medlemsstaterne« omfattet af forelæggelsesmekanismen. Se nærmere om, hvornår et organ er en forelæggelsesberettiget »ret« i TEUF art. 267's forstand i bl.a. Broberg: »*Hvornår er en ret en ret?*«, Advokaten nr. 10, 2006, s. 42-43; Broberg & Fenger: *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice* (2021), s. 43 ff.; Fenger & Broberg: »*Præjudicielle forelæggelser fra administrative organer – fra en imødekomme til en restriktiv praksis*« i Juristen, 2022, nr. 1, s. 13-24; Broberg & Fenger: »*The European Court of Justice's Transformation of its Approach towards Preliminary References from Member State Administrative Bodies*« i Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 24 (2022), s. 169-200 og Paju & Paulander: »*Begreppet domstol i artikel 234 i EG-fördraget*« i ERT 2001(4), s. 580-590.

<sup>35</sup> Biering: »*Præjudicielle forelæggelser i en dansk kontekst*« i Neergaard & Sørensen: *Danmark og EU gennem 50 år – en milepæl* (2023), s. 346; Anderson & Demetriou: *References to the European Court* (2002), s. 23 f. og Paju & Paulander: »*Att förstå artikel 177*« i ERT 1998(1), s. 81 f.

<sup>36</sup> Sag 283/81, *CILFIT*, pr. 7. Se tillige f.eks. sag 166/73, *Rheinmühlen-Düsseldorf*, pr. 2; sag 107/76, *Hoffmann-La Roche mod Centrafarm*, pr. 5; sag C-393/98, *Gomes Valente*, pr. 17 og sag C-458/06, *Gorumet Classic*, pr. 20. Se hertil f.eks. Kristiansen: »*Når dansk ret (måske) er uforenelig med EU-retten*« i Juristen, 2015, nr. 6, s. 225 f.

af medlemsstaterne tilsiger da også en fordeling af kompetencer, hvor et samlende organ – EU-Domstolen – kan fortolke og tage stilling til gyldigheden af EU-retsakter.<sup>37</sup>

I TEUF art. 267 sondres mellem nationale retter, hvis afgørelser ikke kan appelleres, og nationale retter, hvis afgørelser godt kan appelleres. Den førstnævnte kategori af retter er efter art. 267, stk. 3, underlagt en ubetinget forelæggelsespligt, når blot der rejses et EU-retligt spørgsmål »under en retssag«, mens præjudiciel forelæggelse for den kategori af retter, hvis afgørelser kan appelleres, efter art. 267, stk. 2, er fakultativ.<sup>38</sup> Denne sondring skyldes, at behandlingen af en sag ved en national ret, hvis afgørelser ikke kan appelleres, udgør den sidste mulighed for at få EU-Domstolen til at fastlægge den rette forståelse af EU-retten.<sup>39</sup> Højesteret vil som Danmarks øverste domstol herefter altid være omfattet af TEUF art. 267, stk. 3.<sup>40</sup> Landsretterne vil kun være omfattet, når de behandler sager som appelinstans,<sup>41</sup> mens en byret vil være omfattet i sager, hvor anke til landsretten efter RPL § 368 kræver Procesbevillingsnævnets tilladelse.<sup>42</sup>

Selvom TEUF art. 267, stk. 3, efter sin ordlyd indeholder en ubetinget forelæggelsespligt for nationale domstole, hvis afgørelser ikke kan appelleres, findes der tre undtagelser fra forelæggelsespligten, som er udviklet gennem EU-Domstolens praksis. Den *første* undtagelse vedrører spørgsmål om fortolkningen af EU-retten, der *ikke er relevant*, idet besvarelsen af spørgsmålet under ingen omstændigheder kan påvirke sagens afgørelse.<sup>43</sup> Den *anden* undtagelse vedrører tilfælde, hvor det rejste spørgsmål – uanset om det ikke er fuldstændig identisk med et tidligere forelagt spørgsmål – er blevet løst gennem EU-

---

<sup>37</sup> Se f.eks. Madsen: *Grundlæggende EU-forfatningsret* (2011), s. 159 f.; Jørgensen & Olsen: »Administrative nævns forelæggelsesadgang: Om Miljø- og Fødevareklagenævnet og EU-rettens 'effet utile'« i Bryde Andersen, Baumbach, Haugsted & Nielsen (red.): *Festskrift til Peter Pagh* (2023), s. 395 og Sørensen & Danielsen: *EU-Retten* (2022), s. 243.

<sup>38</sup> Se f.eks. Anderson & Demetriou: *References to the European Court* (2002), s. 164 ff.; Curtin & Weimer: »The Court of Justice of the European Union Supranational Adjudicator and Accountability Forum« i Kuijper m.fl. (eds.): *The Law of the European Union* (2018), s. 395 ff. og Fenger & Broberg: »Kære meddommer; ingen domstol i Den Europæiske Union vil være enig i din fortolkning ... Om pligten til præjudiciel forelæggelse« i U.2009B.5 (s. 5 f.).

<sup>39</sup> Pagh: »Præjudicielle søgsmål: Danske domstoles forelæggelser for EU-Domstolen« i Olsen & Sørensen (red.): *EU-retten i Danmark* (2018), s. 524. Se desuden sag C-447/17 P, *Den Europæiske Union mod Guardian Europe*, pr. 77-78.

<sup>40</sup> Se f.eks. Kristiansen: »Når dansk ret (måske) er uforenelig med EU-retten« i *Juristen*, 2015, nr. 6, s. 228; Pagh: »Præjudicielle søgsmål: Danske domstoles forelæggelser for EU-Domstolen« i Olsen & Sørensen (red.): *EU-retten i Danmark* (2018), s. 524 f. og Broberg & Fenger: *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice* (2021), s. 202 ff.

<sup>41</sup> Når landsretten behandler en sag som appelinstans, kan den således kun ankes med Procesbevillingsnævnets tilladelse, jf. retsplejelovens § 371, stk. 1. Se Øvlisen: »Den seneste retsudvikling om præjudicielle forelæggelser« i U.2006B.195 (s. 198 ff.).

<sup>42</sup> Se navnlig sag C-99/00, *Lyckesskog*, der er omtalt nedenfor i afsnit 3.2.1. Se f.eks. Sørensen & Danielsen: *EU-Retten* (2022), s. 256, Pagh: »Præjudicielle søgsmål: Danske domstoles forelæggelser for EU-Domstolen« i Olsen & Sørensen (red.): *EU-retten i Danmark* (2018), s. 525; Øvlisen: »Den seneste retsudvikling om præjudicielle forelæggelser« i U.2006B.195 (s. 198 ff.) og Fenger & Broberg: *Præjudicielle forelæggelser for EF-Domstolen* (2008), s. 161 ff.

<sup>43</sup> Sag C-561/19, *Consorzio Italian Management*, pr. 34. Se om denne undtagelse navnlig sag 283/81, *CILFIT*, pr. 10; sag C-136/12, *Consiglio Nazionale dei Geologi*, pr. 26 og sag C-3/16, *Aquino*, pr. 43.

Domstolens praksis (*acte éclairé*).<sup>44</sup> Den tredje undtagelse vedrører tilfælde, hvor »den korrekte fortolkning af EU-retten fremgår med en sådan klarhed, at der ikke er plads til rimelig tvivl« (*acte clair*).<sup>45</sup> Undtagelserne er begrundet i, at der slet ikke er risiko for, at der opstår en afvigende retspraksis i medlemsstaterne, hvis der ikke sker præjudiciel forelæggelse i de pågældende tilfælde.<sup>46</sup>

De tre undtagelser betegnes populært som »CILFIT-undtagelserne« med henvisning til navnet på den ene part i den sag fra 1982, hvor EU-Domstolen introducerede dem.<sup>47</sup> Den 6. oktober 2021 – præcis 39 år efter afsigelsen af CILFIT-dommen – afsagde EU-Domstolens store afdeling dom i *Conorzio Italian Management*-sagen, der er den seneste dom i en lang række af afgørelser, hvor EU-Domstolen har udviklet og præciseret indholdet af CILFIT-undtagelserne. Da denne tidligere praksis er udførligt beskrevet i den juridiske litteratur, skal her alene behandles *Conorzio Italian Management*-dommens betydning for CILFIT-undtagelserne.<sup>48</sup> Det bemærkes, at generaladvokat Bobek i sit forslag til afgørelse i sagen havde lagt op til en væsentlig mere omfattende revision af EU-Domstolens CILFIT-praksis, hvilket EU-Domstolen imidlertid afholdt sig fra at gennemføre.<sup>49</sup>

Mens EU-Domstolen ved henvisninger til sin tidligere praksis bekræftede indholdet af de to første CILFIT-undtagelser, er tilfældet anderledes for den sidste undtagelse om *acte clair*, som EU-Domstolen beskæftigede sig med på tværs af ti præmisser i dommen.<sup>50</sup> Det har lige siden *acte clair*-doktrinen

---

<sup>44</sup> Sag C-561/19, *Conorzio Italian Management*, pr. 36. Se om denne undtagelse navnlig de forenede sager 28/62-32/62, *Da Costa m.fl.*; sag 283/81, CILFIT, pr. 13-14; sag C-337/95, *Parfums Christian Dior*, pr. 29 og sag C-260/07, *Pedro IV Servicios*, pr. 36. I den førstnævnte dom bekræftede EU-Domstolen, at en national domstol kan anmode EU-Domstolen om flere præjudicielle forelæggelser i den samme sag, hvis den er i tvivl om rækkevidden af EU-Domstolens første præjudicielle afgørelse (kædeforelæggelse), jf. præmis 39.

<sup>45</sup> Sag C-561/19, *Conorzio Italian Management*, pr. 34. Se om denne undtagelse navnlig sag 283/81, CILFIT, pr. 16 og 21 og sag C-160/14, *Ferreira da Silva e Brito m.fl.*, pr. 38. Se f.eks. Fenger og Broberg: »Kære meddommer; ingen domstol i Den Europæiske Union vil være enig i din fortolkning ... Om pligten til præjudiciel forelæggelse« i U.2009B.5 (s. 6 ff.) og Broberg & Fenger: »EU-Domstolens *acte clair* doktrin - i teori og praksis« i ERT, 2010(3), s. 488-508.

<sup>46</sup> Broberg & Fenger: »If You Love Somebody Set Them Free: On the Court of Justice's Revision of the *Acte Clair* Doctrine« i *Common Market Law Review*, 2022, 59(3), s. 736.

<sup>47</sup> Sag 283/81, CILFIT.

<sup>48</sup> Det nærmere indhold af de tre undtagelser og deres praktiske anvendelse er indgående behandlet i den juridiske litteratur. Der kan f.eks. henvises til: Christensen: »Pligtmæssig forelæggelse for EF-domstolen af præjudicielle EU-retlige fortolknings-spørgsmål« i U.2007B.47; Fenger & Broberg: *Præjudicielle forelæggelser for EF-Domstolen* (2008), s. 164 ff.; Pagh: »Præjudicielle spørgsmål: Danske domstoles forelæggelser for EU-Domstolen« i Olsen & Sørensen (red.): *EU-retten i Danmark* (2018), s. 528 f.; Broberg & Fenger: *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice* (2021), s. 207 ff.; Biering: »Præjudicielle forelæggelser i dansk kontekst« i Neergaard & Sørensen: *Danmark og EU gennem 50 år - en milepæl* (2023), s. 343 f. og Limante: »Recent Developments in the *Acte Clair* Case Law of the EU Court of Justice: Towards a more Flexible Approach« i *Journal of Common Market Studies*, 2016, vol. 54(6), s. 1384-1397.

<sup>49</sup> Generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse i sag C-561/19, *Conorzio Italian Management*, se navnlig pr. 131-165. Se nærmere herom i f.eks. Broberg & Fenger: »If You Love Somebody Set Them Free: On the Court of Justice's Revision of the *Acte Clair* Doctrine« i *Common Market Law Review*, 2022, 59(3), s. 721 f. og Broberg & Fenger: »European Court of Justice versus Member State Courts: Who Decide What? Preliminary rulings concerning the application of EU law in the main proceedings« i *Yearbook on Procedural Law of the Court of Justice of the European Union*, 2023, vol. 4(2), 2023, s. 36 ff.

<sup>50</sup> Broberg & Fenger: »If You Love Somebody Set Them Free: On the Court of Justice's Revision of the *Acte Clair* Doctrine« i *Common Market Law Review*, 2022, 59(3), s. 722.

introduktion i *CILFIT*-dommen været uklart, hvornår den finder anvendelse, og EU-Domstolens skiftende praksis har ikke bidraget til at skabe klarhed.<sup>51</sup> EU-Domstolen har i en *research note* da også selv beskrevet, hvordan medlemsstaternes nationale domstole »have struggled to come up with any precise or explicit criteria by which to circumscribe or define the scope of the concept of ‘any reasonable doubt’«. <sup>52</sup>

EU-Domstolen opregnede i dommens præmis 40-46 en række fortolkningskriterier, der skal sætte medlemsstaternes domstole i stand til at vurdere, hvorvidt der i en given situation foreligger *acte clair*. Den nationale domstol skal bl.a. være »overbevist om, at hverken de øvrige medlemsstaters retter, der træffer afgørelse i sidste instans, eller EU-Domstolen vil være i tvivl om afgørelsen«. <sup>53</sup> Derudover skal den tage hensyn til EU-rettens særegenheder, risikoen for afvigende retspraksis i medlemsstaterne, at EU-retten anvender særlige EU-retlige begreber og til den omstændighed, at EU-retsakter skal fortolkes i lyset af EU-retten som helhed, de bagvedliggende formål og EU-rettens til enhver tid gældende udviklingstrin. <sup>54</sup> Endelig skal de nationale domstole tage hensyn til, at EU-retsakter er affattet på 24 forskellige sprog, men de nationale domstole blev dog samtidig fritaget for pligten til at undersøge hver enkelt sprogversion af de omhandlede EU-retsakter. <sup>55</sup>

Kun tiden vil vise, hvilken betydning EU-Domstolens præcisering af den tredje *CILFIT*-undtagelse om *acte clair* vil have for de nationale domstoles forelæggelsespraksis. <sup>56</sup> EU-Domstolens dom i *Conorzio*

---

<sup>51</sup> Se f.eks. Broberg: »*Acte Clair Revisited: Adapting the Acte Clair Criteria to the Demands of the Times*« i *Common Market Law Review*, 2008-10, Vol.45 (5), s. 1383-1397; Fenger & Broberg: »*Finding Light in the Darkness: On the Actual Application of the acte clair Doctrine*« i *Yearbook of European Law*, 2011, vol. 30(1), s. 180-212; Fenger & Kristiansen: »*Acte uclair*« i Dahl, Jensen & Mørup (red.): *Festskrift til Jens Peter Christensen* (2016), s. 825-845; og Bull: »*Preliminary rulings – a mechanism in need of repair?*« i Lindskog m.fl. (red.): *Festskrift till Jan Kleineman* (2021), s. 139 f.

<sup>52</sup> EU-Domstolen, Direktoratet for Forskning og Dokumentation: »*Research Note - Application of the Cilfit case-law by national courts or tribunals against whose decisions there is no judicial remedy under national law*« (2019), s. 7.

<sup>53</sup> Sag C-561/19, *Conorzio Italian Management*, pr. 40. Se nærmere om EU-Domstolens praksis vedrørende denne formulering i Broberg & Fenger: »*If You Love Somebody Set Them Free: On the Court of Justice's Revision of the Acte Clair Doctrine*« i *Common Market Law Review*, 2022, 59(3), s. 715 ff.

<sup>54</sup> Sag C-561/19, *Conorzio Italian Management*, pr. 41 og 45-46.

<sup>55</sup> Sag C-561/19, *Conorzio Italian Management*, pr. 42-44. Som påpeget af Fenger ville et sådant krav være en praktisk umulighed og tvinge medlemsstaterne til dagligt at krænke EU-retten, men da EU-Domstolen fortsat inddrager alle sprogversioner ved fastlæggelsen af gældende EU-ret, »ændrer dette imidlertid ikke ved, at borgerne for ikke at blive mødt med tilsyneladende uhjemlede byrder må konsultere lovtekster på bl.a. finsk, slovensk og græsk«, jf. Fenger: »*Det er ikke så nemt længere – om vanskelighederne ved at udfinde gældende EU-ret*« i U.2022B.289 (s. 293). Se desuden Jacobs: »*Approaches to Interpretation in a Plurilingual Legal System*« i Hoskins & Robinson (eds.): »*A True European: Essays for Judge David Edward*« (2004), s. 303 ff. og Sevón: »*What do national judges require of the Court of Justice of the European Communities*« i Regner, Eliason & Vogel (eds.): *Festskrift till Hans Ragnemalm* (2005), s. 289 f. EU-Domstolen har i den førnævnte *research note* selv konstateret, at medlemsstaternes nationale domstole hverken systematisk eller regelmæssigt konsulterer andre sprogversioner, jf. EU-Domstolen, Direktoratet for Forskning og Dokumentation: »*Research Note - Application of the Cilfit case-law by national courts or tribunals against whose decisions there is no judicial remedy under national law*«, 2019, s. 15. Der kan dog fra dansk retspraksis henvises til U.2019.1202H, hvor Højesteret lagde vægt på ordlyden af de »øvrige sprogversioner« af art. 4, stk. 2, i direktivet om urimelig handelspraksis.

<sup>56</sup> Som et eksempel fra dansk retspraksis, hvor *Conorzio Italian Management*-dommens fortolkningskriterier anvendes aktivt, kan henvises til U.2022.597Ø, hvor landsretten bl.a. tager hensyn til »EU-rettens særlige karakteristika«. Se desuden U.2022.3012Ø om en voldgiftskendelse mulige ugyldighed og U.2022.3895Ø om varemærkeregistriering af et chipsmærke.

*Italian Management*-sagen har dog muligvis allerede fået en vis betydning for Menneskerettighedsdomstolens praksis om pligten til at begrunde afgørelse om ikke at tage en parts anmodning om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål til følge. I de to domme, som Menneskerettighedsdomstolen efterfølgende har afsagt herom, henvises således ikke til *CILFIT*-dommen, men blot mere overordnet til de tre undtagelser til forelæggelsespligten, som følger af EU-Domstolens praksis.<sup>57</sup> Praksis er imidlertid ikke entydig, idet Menneskerettighedsdomstolen i fem afvisningsafgørelser fortsat henviste til *CILFIT*-dommen.<sup>58</sup> Som det vil fremgå nedenfor efterprøver Menneskerettighedsdomstolen ikke, om en national domstol har været berettiget til at basere et afslag på en given *CILFIT*-undtagelse, hvorfor det under alle omstændigheder er tvivlsomt, om *Conorzio Italian Management*-dommen vil medføre egentlige ændringer i Menneskerettighedsdomstolens praksis om pligten til at begrunde sådanne afslag.<sup>59</sup>

## 2.2. Anmodninger om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål

EU-Domstolen fastslog allerede i *CILFIT*-dommen et grundlæggende princip om, at den præjudicielle forelæggelsesmekanisme »ikke udgør noget retsmiddel for parterne«. <sup>60</sup> Dette indebærer, at »det udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, (...) om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom«. <sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> *Rutar og Rutar Marketing D.O.O. mod Slovenien*, nr. 21164/20, dom af 15.12.2022, pr. 58-64 og *Georgiou mod Grækenland*, nr. 57378/18, dom af 14.03.2023, pr. 23.

<sup>58</sup> *Gerta Hauser GmbH & CO KG mod Østrig*, nr. 7626/18, afgørelse af 06.09.2022, pr. 7; *Vracko mod Østrig*, nr. 14023/19, afgørelse af 06.09.2022, pr. 8 og 15; *Klinc mod Østrig*, nr. 14031/19, afgørelse af 06.09.2022, pr. 8 og 17; *MS BET Sportwetten GmbH & Co KG mod Østrig*, nr. 15480/19, afgørelse af 18.10.2022, pr. 7 og 13 samt *OTP banka d.d. m.fl. mod Kroatien*, nr. 38541/21 m.fl., afgørelse af 08.11.2022, pr. 12-13.

<sup>59</sup> Se nedenfor afsnit 3.1. Se hertil Broberg: »National EU courts must seek advice in Luxembourg or face reproach in Strasbourg« i *European Human Rights Law Review*, 2021 (2), s. 166 f.; Broberg & Fenger: *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice* (2021), s. 243 f. og Mikkelsen: *Pligten til at begrunde afslag på anmodninger om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål efter EMRK art. 6* (2024), s. 10. Selvom Menneskerettighedsdomstolens EMRK art. 6, stk. 1, ikke giver nogen ret til at få forelagt præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen, har Menneskerettighedsdomstolen i *Spasov mod Rumænien*, nr. 27122/14, dom af 06.12.2022 fastslået, at en manglende præjudiciel forelæggelse efter omstændighederne kan være en medvirkende faktor til, at den ret til retfærdig rettergang, som er sikret ved EMRK art. 6, stk. 1, må anses for krænket. Klagesagen udsprang af en rumænsk straffesag, hvor klageren blev fundet skyldig i overtrædelse af nationale regler i forbindelse med fiskeri i den rumænske økonomiske eksklusive zone i Sortehavet. Inden domsafsigelsen havde Kommissionen angivet, at de rumænske regler var i strid med EU-retten, og Kommissionen havde endvidere indledt en traktatbrudsprocedure herom. Menneskerettighedsdomstolen fandt på denne baggrund, at den rumænske domstol havde en begået en åbenlys retlig fejl i sagen, og at den i tilfælde af tvivl burde have anmodet EU-Domstolen om en præjudiciel afgørelse. Der forelå derfor en krænkelse af retten til retfærdig rettergang i EMRK art. 6, stk. 1, jf. pr. 84-99.

<sup>60</sup> Sag 283/81, *CILFIT*, pr. 9. Dette grundlæggende princip blev tillige bekræftet i sag C-561/19, *Conorzio Italian Management*, pr. 54. Se desuden sag T-377/00, *Philip Morris International mod Kommissionen*, pr. 105-107. Se f.eks. Pagh: »Præjudicielle søgsmål: Danske domstoles forelæggelser for EU-Domstolen« i Olsen & Sørensen (red.): *EU-retten i Danmark* (2018), s. 525 ff.

<sup>61</sup> Sag C-21/13, *Simon, Evers & Co*, pr. 26. Se tillige f.eks. sag C-448/01, *EVN og Wienstrom*, pr. 74; sag C-145/03, *Keller*, pr. 33; sag C-305/05, *Ordre des barreaux francophones og germanophone m.fl.*, pr. 18; sag C-373/08, *Hoersch Metals and Alloys*, pr. 59; sag C-371/14, *APEX*, pr. 36 og nærmere i Broberg: »Privates håndhævelse af EU-retten gennem præjudicielle forelæggelser« i *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 2015, vol. 128(5), s. 469.

Da den præjudicielle forelæggelsesmekanisme ikke udgør et retsmiddel for parterne, men et procesmiddel for dommeren, er mekanismen ikke underlagt forhandlingsmaksimen.<sup>62</sup> Dette indebærer, at de nationale domstole ex officio kan beslutte at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål, og parterne må da tåle, at sagen – imod deres ønske – udsættes med henblik på at sikre en ensartet fortolkning af EU-retten.<sup>63</sup> Det stemmer overens med grundsætningen om *jura novit curia* (retten kender loven).<sup>64</sup> Netop hensynet til at sikre en ensartet fortolkning af EU-retten tilsiger da også, at forelæggelsespligten ikke bør påvirkes af, om sagens parter (eller deres advokater) har indset, at sagen rejser EU-retlige spørgsmål, og om de er indforstået med, at EU-Domstolen må afklare disse. Det forekommer dog i praksis sjældent, at en dansk domstol ex officio vælger at anmode EU-Domstolen om en præjudiciel afgørelse.<sup>65</sup> Biering påpegede, at denne tendens bl.a. kan tilskrives de danske domstoles traditionelle tilbageholdenhed med at udøve materiel procesledelse.<sup>66</sup>

Selv om den præjudicielle forelæggelsesmekanisme ikke udgør et retsmiddel for parterne, og det alene tilkommer den nationale domstol – eventuelt ex officio – at træffe afgørelse om, hvorvidt der skal ske præjudiciel forelæggelse eller ej, er det ikke ensbetydende med, at sagens parter ingen rolle spiller.<sup>67</sup> Som anført af Pagh opfatter parterne netop ofte den præjudicielle forelæggelse som et retsmiddel.<sup>68</sup> Det

---

<sup>62</sup> Se f.eks. Pagh: »Præjudicielle forelæggelser og Juridisk Specialudvalg« i U.2004B.305 (s. 306); Jensen: *Højesteret og retsplejen*, (1999), s. 68; Waage: *Det offentlige som procespart* (2017), s. 447 og Fenger & Broberg: *Præjudicielle forelæggelser for EF-Domstolen* (2008), s. 161 f.

<sup>63</sup> Se navnlig sag C-126/80, *Salonia mod Poidomani e Giglio*, pr. 7. Se desuden sag 283/81, *CILFIT*, pr. 9 og nærmere hertil f.eks. Andersen & Gulmann: »Om forelæggelse af præjudicielle spørgsmål for EF-Domstolen« i U.1977B.381 (s. 384 f.); Øvlisen: »De danske domstoles anvendelse af TEF artikel 177« i U.1998B.21 (s. 27 f.) og Goldin: »Forelæggelse af præjudicielle spørgsmål for EF-Domstolen« i *Juristen*, 1997, nr. 10, s. 449 f.

<sup>64</sup> Waage: *Det offentlige som procespart* (2017), s. 446.

<sup>65</sup> Waage: *Offentligretlige retssager* (2020), s. 222. Der kan dog fra landsretternes praksis henvises til U.2023.4295Ø, hvor Østre Landsret efter hovedforhandling og votering besluttede at genoptage behandlingen af sagen, idet den fandt det betænkeligt at træffe afgørelse på det foreliggende grundlag, jf. retsplejelovens § 346, hvorefter landsretten ved kendelse forelagde præjudicielle spørgsmål om den personkreds, der i henhold til beskæftigelsesdirektivet nyder beskyttelse, for EU-Domstolen. EU-Domstolen besvarede anmodningen ved dom af 2. juni 2022 i sag C-587/20, *HK mod Danmark og HK/Privat*. Se desuden U.2017.3119V, hvor Vestre Landsretten efter advokaternes første indlæg under hovedforhandlingen rejste spørgsmålet om, hvorvidt der var behov for præjudiciel forelæggelse. Det blev herefter aftalt, at parterne skulle afgive processkrift om forelæggelsesspørgsmål. Jyske Bank anmodede derpå om præjudiciel forelæggelse, hvilket Ligebehandlingsnævnet ikke gjorde indsigelse mod, hvorefter landsretten efterfølgende afsagde kendelse om, at der skulle ske præjudiciel forelæggelse. EU-Domstolen besvarede anmodningen ved dom af 6. april 2017 i sag C-668/15, *Jyske Finans*. Ligebehandlingsnævnet tog herefter bekræftende til genmæle. I ingen af sagerne havde parterne, så vidt vides, overvejet under sagen, om der kunne være behov for præjudiciel forelæggelse.

<sup>66</sup> Biering: »Præjudicielle forelæggelser i dansk kontekst« i Neergaard & Sørensen: *Danmark og EU gennem 50 år – en milepæl* (2023), s. 331.

<sup>67</sup> Grønning-Nielsen: »Præjudicielle forelæggelser for EF-Domstolen« i U.1992B.337 (s. 338); Biering: »Præjudicielle forelæggelser i dansk kontekst« i Neergaard & Sørensen: *Danmark og EU gennem 50 år – en milepæl* (2023), s. 331 f. og Jensen: »Kønsdiskriminering over for ansatte på erhvervsvirksomheder« i U.1983B.267 (s. 270).

<sup>68</sup> Pagh: »Præjudicielle forelæggelser og Juridisk Specialudvalg« i U.2004B.305 (s. 306). Se hertil Biering: »Præjudicielle forelæggelser i dansk kontekst« i Neergaard & Sørensen: *Danmark og EU gennem 50 år – en milepæl* (2023), s. 326, der beskriver forelæggelsesmekanismen som den i praksis vigtigste adgang til EU-Domstolen for EU's borgere og virksomheder. Se tillige sag C-564/19, *IS (Illégalité de l'ordonnance de renvoi)*, pr. 76. Se desuden Morten Broberg: »Preliminary References as a Means for Enforcing EU Law« i Jakab og Kochenov (eds.): *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance* (2017), s. 99 ff. og Broberg: »Privates håndhævelse af EU-retten gennem præjudicielle forelæggelser« i *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 2015, vol. 128(5), 2015, s. 469 f. og 478.



er i den juridiske litteratur bl.a. beskrevet, hvorledes retten ofte overlader formuleringen af ikke blot spørgsmålene, men tillige forelæggelsesafgørelsen til parterne.<sup>69</sup> Dette kommer desuden til udtryk bl.a. ved, at det ikke sjældent forekommer, at en part i en verserende sag for Højesteret anmoder retten om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål.<sup>70</sup> Anmodningen fremsættes normalt som led i den almindelige skriftveksling.<sup>71</sup>

Det er i praksis Højesterets Anke- og Kæremålsudvalg (Ankeudvalget), der er et permanent nedsat udvalg bestående af tre højesteretsdommere, jf. RPL § 3, stk. 3, som træffer afgørelse vedrørende de processuelle spørgsmål, der måtte opstå under en sags forberedelse i Højesteret.<sup>72</sup> Efter RPL § 3 stk. 3, nr. 1, har Ankeudvalget således bl.a. hjemmel til at træffe beslutninger og afsige kendelser om spørgsmål forud for hovedforhandlingen, herunder foreløbige afgørelser om ikke at tage en anmodning om præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen, som er blevet fremsat af en part under sagens forberedelse, til følge.<sup>73</sup> Højesteret bestemmer selv, på hvilket trin i sagen forelæggelsesspørgsmålet skal behandles.<sup>74</sup> Der har i Højesteret udviklet sig en praksis for, at Ankeudvalget ofte under sagens forberedelse tager foreløbig stilling til, om der er behov for at tage en anmodning om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål til følge.<sup>75</sup>

Det vil imidlertid ofte fremgå af Ankeudvalgets afgørelse, at der blot er tale om »Højesterets foreløbige vurdering«. Hensigten med denne formulering er formentlig at understrege over for parterne, at de dommere, der voterer i hovedsagen, ikke formelt er bundet af afgørelsen.<sup>76</sup> Højesterets endelige afgørelse i sager, hvor der er anmodet om præjudiciel forelæggelse, indeholder ofte en endelig stillingtagen til forelæggelsesspørgsmålet, selv om Ankeudvalget under sagens forberedelse har truffet en foreløbig

---

<sup>69</sup> Fenger & Broberg: *Præjudicielle forelæggelser for EF-Domstolen* (2008), s. 206 f.; Lett: »Forhandlingsprincippet og anvendelsen af EØF-traktatens artikel 177 i civile sager« i U.1981B.124 (s. 128) og Fenger: »Lidt om en parts mulighed for at få EU-Domstolen til at omformulere et præjudicielt spørgsmål« i Fenger m.fl. (red.): *Festskrift til Erik Werlauff*, (2012), s. 143-160.

<sup>70</sup> Se hertil Øvlisen: »De danske domstoles anvendelse af TEF artikel 177« i U.1998B.21 (s. 28). Som anført af Andersen og Gulmann indebærer ordlyden af den nugældende TEUF art. 267, at parterne i en sag formelt ikke har kompetence til at forlange eller modsætte sig en forelæggelse, jf. Andersen & Gulmann: »Om forelæggelse af præjudicielle spørgsmål for EF-Domstolen« i U.1977B.381 (s. 384).

<sup>71</sup> Jensen: *Højesteret og retsplejen* (1999), s. 67 f. Se desuden Andersen & Gulmann: »Om forelæggelse af præjudicielle spørgsmål for EF-Domstolen« i U.1977B.381 (s. 385) og Lett: »Forhandlingsprincippet og anvendelsen af EØF-traktatens artikel 177 i civile sager« i U.1981B.124 (s. 125).

<sup>72</sup> Udvalget udgør dermed en undtagelse til hovedreglen i RPL § 3, stk. 1, hvorefter der i afgørelsen af sager ved Højesteret mindst deltager 5 dommere. Ifølge RPL § 3, stk. 4, kan et enkelt af Ankeudvalgets medlemmer, i det omfang retten finder det formålstjenligt, handle på udvalgets vegne.

<sup>73</sup> Se nærmere Jensen: *Højesteret og retsplejen* (1999), s. 67 ff. og Højesteret: *Årsberetning 2023*, s. 4 (tilgængelig via <https://domstol.dk/media/aux11ick/aarsberetning-2023.pdf>).

<sup>74</sup> Se Sag C-561/19, *Consorzio Italian Management*, pr. 54-56 og EU-Domstolen: *Anbefalinger til de nationale retter vedrørende forelæggelse af præjudicielle spørgsmål*, (2019/C 380/01), pkt. 12.

<sup>75</sup> Se nærmere nedenfor afsnit 5.1-5.2.

<sup>76</sup> Hansen & Werlauff: *Den juridiske metode – en introduktion* (2022), s. 96 f.

afgørelse herom.<sup>77</sup> Det er imidlertid sjældent, at de dommere, der voterer i hovedsagen, i henhold til RPL § 222 vælger at omgøre Ankeudvalgets foreløbige afgørelse og alligevel forelægger EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål.<sup>78</sup>

Denne praksis indebærer, at Højesteret i de fleste sager træffer to afgørelser om, hvorvidt en eventuel fremsat anmodning om præjudiciel forelæggelse skal tages til følge: 1) Ankeudvalgets *foreløbige afgørelse* under sagens forberedelse og 2) Højesterets endelige stillingtagen i sagens *endelige afgørelse*. I det følgende vil det blive undersøgt, i hvilket omfang disse to former for afgørelser i henhold til EMRK art. 6, stk. 1, og EU-retten skal begrundes.

---

<sup>77</sup> Se nærmere om Højesterets praksis i sager om præjudiciel forelæggelse nedenfor i afsnit 5.

<sup>78</sup> Se herom Fenger & Broberg: *Præjudicielle forelæggelser for EF-Domstolen* (2008), s. 206 og Jensen: *Højesteret og retsplejen* (1999), s. 68 (note 3). Se desuden Andersen & Gulmann: »Om forelæggelse af præjudicielle spørgsmål for EF-Domstolen« i U.1977B.381 (s. 385).

### 3. Pligten til at begrunde afgørelser om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål

Det er i dag et almindeligt anerkendt retsprincip i Europa, at judicielle afgørelser skal ledsages af begrundelser.<sup>79</sup> Menneskerettighedsdomstolen har således indfortolket et krav om begrundelse af bl.a. judicielle afgørelser i EMRK art. 6, stk. 1, som de danske domstole som følge af konventionens inkorporering i dansk ret<sup>80</sup> skal overholde.<sup>81</sup> Derudover har EU-Domstolen indfortolket en parallel begrundelsespligt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EUC)<sup>82</sup> art. 47, stk. 2, der ligeledes vedrører retten til en retfærdig rettergang, som de danske domstole skal iagttage, når de gennemfører EU-retten, jf. EUC art. 51, stk. 1.<sup>83</sup>

I såvel Menneskerettighedsdomstolens som EU-Domstolens praksis er det som supplement hertil desuden fastslået, at nationale domstole, der træffer afgørelse i sidste instans, er underlagt en særlig begrundelsespligt, når de træffer afgørelse om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål. I det følgende gennemgås først de principper for pligten til at begrunde afgørelser om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål, der kan udledes af Menneskerettighedsdomstolens praksis (afsnit 3.1) og EU-Domstolens praksis (afsnit 3.2). Derefter opsummeres og sammenholdes de principper, der efter de to retsgrundlag gælder for sådanne afgørelser (afsnit 3.3).

#### 3.1. Den menneskeretlige begrundelsespligt

Det følger af EMRK art. 6, stk. 1, at enhver er berettiget til en »retfærdig og offentlig rettergang«. Bestemmelsen finder efter sin ordlyd anvendelse i sager om borgerlige rettigheder og forpligtelser samt i straffesager, hvori der skal træffes afgørelse.<sup>84</sup> Menneskerettighedsdomstolen har gennem sin praksis

---

<sup>79</sup> Se f.eks. Delsignore & Ramajoli: »The 'Weakening' of the Duty to Give Reasons in Italy: An Isolated Case or a European Trend?« i *European Public Law*, 2021, vol. 27(1) (2021), s. 23.

<sup>80</sup> Lov nr. 285 af 29. april 1992 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. lovbekendtgørelse nr. 138 af 26. januar 2022 (inkorporeringsloven).

<sup>81</sup> Se Rytter: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret* (2006), s. 36 f.; Betænkning nr. 1220/1991 om Den europæiske Menneskerettighedskonvention og dansk ret, s. 197 og Betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret, s. 308 f.

<sup>82</sup> Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (2016/C 202/02).

<sup>83</sup> Om EUC art. 51, stk. 1, og chartrets anvendelsesområde generelt kan f.eks. henvises til Fenger: »Hvornår gælder EU's charter om grundlæggende rettigheder i sager for de danske domstole?« i *Juristen*, 2015, nr. 5, s. 168-175; Lock & Martin: »Article 51 CFR« i Kellerbauer, Klamart & Tomkin (eds.): *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (2019), s. 2241 ff.; Hancox: »The Meaning of "Implementing" EU Law Under Article 51(1) of the Charter: Åkerberg Fransson« i *Common Market Law Review*, 2013-10, vol. 50(5), s. 1411-1431; Christoffersen m.fl.: *EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder* (2018), s. 547 ff.; Ward: »Article 51« i Peers, Hervey, Kenner & Ward (eds.): *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (2021), s. 1553 ff.; Vedsted-Hansen: »Beskyttelsen af grundrettigheder i Danmark og det danske EU-medlemskab« i Neergaard & Sørensen (red.): *Danmark og EU gennem 50 år – en milepæl* (2023), s. 444 ff.; Halleskov & Terkelsen: *Folkeret og menneskerettigheder* (2023), s. 223 ff. og Craig & Búrca: *EU Law* (2020), s. 462 ff.

<sup>84</sup> Dette udgør således afgrænsningen af anvendelsesområdet for den menneskeretlige begrundelsespligt, se nærmere om anvendelsesområdets betydning i forhold til den EU-retlige begrundelsespligt nedenfor i afsnit 3.2.2.3.

vedrørende EMRK art. 6, stk. 1, bl.a. indfortolket et krav om, at nationale domstole skal ledsage deres afgørelser med »sufficient reasons«. <sup>85</sup> Denne almindelige begrundelsespligt er blevet suppleret af en særlig begrundelsespligt for afgørelser, der går ud på ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål. Domstolen har siden 1980'erne afsagt over 40 afgørelser om denne særlige begrundelsespligt. <sup>86</sup> I det følgende behandles de grundlæggende principper for den menneskeretlige begrundelsespligt (afsnit 3.1.1), hvorefter pligtens nærmere rækkevidde analyseres (afsnit 3.1.2).

### 3.1.1. De grundlæggende principper

I *Züchner mod Tyskland* fra 1987, der er den første sag vedrørende forholdet mellem den EU-retlige præjudicielle forelæggelsesmekanisme og EMRK art. 6, stk. 1, forudsatte den nu nedlagte Menneskerettighedskommission, <sup>87</sup> at et afslag på en anmodning om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål efter omstændighederne kunne krænke *retten til adgang til en domstol* efter EMRK art. 6, stk. 1. <sup>88</sup>

I *Societe Divagosa mod Spanien* fra 1993 blev det imidlertid fastslået, at det centrale i denne type sager er *retten til en retfærdig rettergang* fremfor *retten til adgang til en domstol*. <sup>89</sup> I sagen havde *Divagosa*, der leverede drikkevand til en by i Catalonien, indbragt en afgørelse om, at byens drikkevandsleverance skulle underlægges et offentligt monopol, for de spanske domstole. Under sagen anmodede

---

<sup>85</sup> Se allerede *H. mod Belgien*, nr. 8950/80, dom af 30.11.1987, pr. 53 (civil sag) samt *Vidal mod Belgien*, nr. 12351/86, dom af 22.04.1992, pr. 34-35 og *Hadjianastassiou mod Grækenland*, nr. 12945/87, dom af 16.12.1992, pr. 33 (begge straffesager). Se desuden *Zayidov mod Aserbajdsjan*, nr. 5386/10, dom af 24.03.2022, pr. 91, hvor Domstolen opsummerede principperne om kravene til begrundelser. Se hertil f.eks. Harris m.fl.: *Harris, O'Boyle, and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights* (2023), s. 434 ff.

<sup>86</sup> Domstolens praksis vedrørende denne særlige begrundelsespligt er i sig selv blevet ganske omfangsrig, hvilket bl.a. illustreres af, at Domstolen har udgivet en særlig vejledning om dens praksis, jf. *European Court of Human Rights: Key Theme, Article 6 (civil) - The obligation to give reasons for a refusal to make a preliminary reference to the Court of Justice of the European Union*, opdateret den 31. august 2023 (tilgængelig via <https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/refusals-to-request-a-preliminary-reference-to-the-cjeu>).

<sup>87</sup> Med ikrafttrædelsen af tillægsprotokol nr. 11 den 1. november 1998 blev klagesystemet ændret, således at Menneskerettighedsdomstolen i dag er det eneste konventionsorgan. Se Wegener: *Juridisk metode*, 3. udgave (2006), s. 151.

<sup>88</sup> *Züchner mod Tyskland*, nr. 11402/85, Menneskerettighedskommissionens afgørelse af 02.03.1987, s. 5. I den konkrete sag var dette dog ikke tilfældet, da den nationale domstol »after careful examination of the relevant legal provisions of European Community law, found that the applicant's claim did not raise any issue requiring a preliminary ruling of the European Court of Justice«. Se nærmere i Majiæ & Hodak: »*Preliminary Reference Procedure and the Scope of Judicial Review of the European Court of Human Rights*« i *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 2019, s. 4 f. og Lacchi: *Preliminary References to the Court of Justice of the European Union and Effective Judicial Protection* (2020), s. 72.

<sup>89</sup> *Societe Divagosa mod Spanien*, nr. 20631/92, Menneskerettighedskommissionens afgørelse af 12.05.1993. I *Jansen og Verschuieren-Jansen mod Holland*, nr. 17239/90, Menneskerettighedskommissionens afgørelse af 31.03.1993, var det forinden fastslået, at der ved vurderingen af, hvorvidt retten til adgang til en domstol var krænket, alene skulle tages stilling til, om klageren havde haft adgang til en national domstol, der opfyldte kravene i EMRK art. 6, stk. 1. Da dette var tilfældet, forelå der ikke en krænkelse af EMRK art. 6, stk. 1, i sagen. Afgørelsen er i den juridiske litteratur taget til indtægt for, at retten til adgang til en domstol ikke omfatter retten til at få forelagt præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen, idet den præjudicielle forelæggelsesmekanisme i TEUF art. 267 ikke udgør et retsmiddel for parterne, jf. Majiæ & Hodak: »*Preliminary Reference Procedure and the Scope of Judicial Review of the European Court of Human Rights*« i *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 2019, s. 4 f. Se tillige f.eks. Lacchi: *Preliminary References to the Court of Justice of the European Union and Effective Judicial Protection* (2020), s. 72 ff. og Lacchi: »*The ECtHR's Interference in the Dialogue between National Courts and the Court of Justice of the EU: Implications for the Preliminary Reference Procedure*« i *Review of European Administrative Law*, 2015-12, vol. 8(2), s. 100 f.

virksomheden om at få forelagt præjudicielle spørgsmål vedrørende monolets overensstemmelse med EU-retten. Den spanske højesteret afviste med henvisning til CILFIT-undtagelserne og EU-Domstolens praksis anmodningen, og den øverste forfatningsdomstol fandt ikke, at det udgjorde en krænkelse af den spanske forfatnings bestemmelser om retten til en retfærdig rettergang og forbuddet mod diskrimination. Efterfølgende indgav virksomheden en klage til Menneskerettighedsdomstolen, som Menneskerettighedskommissionen imidlertid afviste som åbenbart ubegrundet.<sup>90</sup>

Menneskerettighedskommission knæsatte ved denne afgørelse en række af de principper, som i dag er helt grundlæggende for vurderingen af, hvorvidt en afgørelse om ikke at forelægge præjudicielle spørgsmål er i strid med EMRK art. 6, stk. 1. Det følger for det første af afgørelsen, at EMRK art. 6, stk. 1, ikke giver en ret til at få præjudicielle spørgsmål forelagt for EU-Domstolen, hvilket efterfølgende er blevet bekræftet i et stort antal afgørelser.<sup>91</sup> Det følger for det andet af afgørelsen, at et afslag på præjudiciel forelæggelse imidlertid kan blive anset for en krænkelse af retten til en retfærdig rettergang, herunder i særdeleshed, hvis afvisningen fremstår *vilkårlig*.<sup>92</sup> Domstolen har i sin senere praksis udviklet nærmere principper for, hvornår en afvisning er præget af vilkårlighed.<sup>93</sup> Selv om det ikke udtrykkeligt fremgik af *Societe Divagosa mod Spanien*, hvornår en sådan afvisning kan betragtes som vilkårlig, synes det imidlertid allerede i denne afgørelse forudsat, at begrundelsens omfang vil være afgørende herfor.<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> *Societe Divagosa mod Spanien*, nr. 20631/92, Menneskerettighedskommissionens afgørelse af 12.05.1993.

<sup>91</sup> Se *F.S. og N.S. mod Frankrig*, nr. 15669/89, Menneskerettighedskommissionens afgørelse af 28.06.1993; *Mens and Mens-Hoek mod Holland*, nr. 34325/96, Menneskerettighedskommissionens afgørelse af 20.05.1998; *Desmots mod Frankrig*, nr. 41358/98, afgørelse af 23.03.1999; *Predil Anstalt S.A. mod Italien*, nr. 31993/96, afgørelse af 08.06.1999; *Schweighofer m.fl. mod Østrig*, nr. 35673/97, 35674/97, 36082/97 og 37579/97, afgørelse af 24.08.1999; *Dotta mod Italien*, nr. 38399/97, afgørelse af 07.09.1999; *Moosbrugger mod Østrig*, nr. 44861/98, afgørelse af 25.01.2000; *Canela Santiago mod Spanien*, nr. 60350/00, afgørelse af 04.10.2001; *Pedersen mod Danmark*, nr. 68693/01, afgørelse af 12.06.2003; *Grifhorst mod Frankrig*, nr. 28336/02, afgørelse af 07.09.2006; *Herma mod Tyskland*, nr. 54193/07, afgørelse af 08.12.2009; *Ullens de Schooten og Rezabek mod Belgien*, nr. 3989/07 og 38353/07, dom af 20.09.2011, pr. 57; *Vergauwen m.fl. mod Belgien*, nr. 4832/04, afgørelse af 10.04.2012, pr. 88; *Ferreira Santos Pardal mod Portugal*, nr. 30123/10, afgørelse af 04.09.2012, pkt. A; *Stichting Mothers of Srebrenica mod Holland*, nr. 65542/12, afgørelse af 11.06.2013, pr. 172; *Wallishauser mod Østrig*, nr. 14497/06, dom af 20.06.2013, pr. 84; *Ryon m.fl. mod Frankrig*, nr. 33014/08 m.fl., afgørelse af 15.10.2013, pr. 31; *Greneche m.fl. mod Frankrig*, nr. 34538/08, 43556/09 og 59765/08, afgørelse af 15.10.2013, pr. 25; *Krikorian mod Frankrig*, nr. 6459/07, afgørelse af 26.11.2013, pr. 92; *Sindicatul Pro Asistentă Socială mod Rumænien*, nr. 24456/13, afgørelse af 06.03.2014, pr. 24; *Harisch mod Tyskland*, nr. 50053/16, dom af 11.04.2019, pr. 33; *Ogieriakhi mod Irland*, nr. 57551/17, afgørelse af 30.04.2019, pr. 60; *Repcevirág Szövetkezet mod Ungarn*, nr. 70750/14, dom af 30.04.2019, pr. 48; *Skoczylas og Scotchstone Capital Fund Ltd mod Irland*, nr. 43209/19, afgørelse af 02.09.2021, pr. 60; *Vracko mod Østrig*, nr. 14023/19, afgørelse af 06.09.2022, pr. 7; *Klinc mod Østrig*, nr. 14031/19, afgørelse af 06.09.2022, pr. 8; *Gerta Hauser GmbH & CO KG mod Østrig*, nr. 7626/18, afgørelse af 06.09.2022, pr. 7; *MS BET Sportwetten GmbH & Co KG mod Østrig*, nr. 15480/19, afgørelse af 18.10.2022, pr. 7; *Baltic Master Ltd. mod Litauen*, nr. 55092/16, dom af 16.04.2019, pr. 34; *Baydar mod Holland*, nr. 55385/14, dom af 24.04.2018, pr. 39; *Sanofi Pasteur mod Frankrig*, nr. 25137/16, dom af 13.02.2020, pr. 69 og *Bio Farmland Betriebs S.R.L. mod Rumænien*, nr. 43639/17, dom af 13.07.2021, pr. 49. Se hertil f.eks. Majjæ & Hodak: »Preliminary Reference Procedure and the Scope of Judicial Review of the European Court of Human Rights« i *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 2019, s. 4 og Peer Lorenzen m.fl.: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bd. 1-2* (2011), s. 402.

<sup>92</sup> Se f.eks. Schmauch: »Europadomstolen stiller krav på motiverede beslut når förhandsavgörande inte inhämtas från EU-domstolen« i *ERT 2012*(2), s. 338.

<sup>93</sup> Se den ledende afgørelse i *Ullens de Schooten og Rezabek mod Belgien*, nr. 3989/07 og 38353/07, dom af 20.09.2011, der er omtalt nedenfor.

<sup>94</sup> Lacchi: »The ECtHR's Interference in the Dialogue between National Courts and the Court of Justice of the EU: Implications for the Preliminary Reference Procedure« i *Review of European Administrative Law*, 2015-12, vol. 8(2), s. 102.

For det tredje gælder de nævnte principper umiddelbart kun for nationale domstole, der træffer afgørelse »at final instance«, hvilket formentlig skal ses i lyset af, at den EU-retlige forelæggelsespligt i TEUF art. 267, stk. 3, alene gælder for nationale domstole, der træffer afgørelse i sidste instans.<sup>95</sup> Dette har Menneskerettighedsdomstolen i adskillige efterfølgende afgørelser bekræftet.<sup>96</sup>

I perioden efter *Societe Divagasa mod Spanien*, der indførte princippet om vilkårlighed, afsagde Menneskerettighedsdomstolen adskillige afgørelser uden nærmere at præcisere, hvornår en afgørelse om ikke tage en anmodning om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål til følge ville være præget af vilkårlighed og dermed udgøre en krænkelse af EMRK art. 6, stk. 1.<sup>97</sup> Det eneste, der i lyset af denne praksis reelt stod klart, var, at afslaget i et ikke nærmere bestemt omfang skulle ledsages af en begrundelse.<sup>98</sup> Det var således først med *Ullens de Schooten og Rezabek mod Belgien* fra 2011, der fortsat må betragtes som den ledende dom på området, at Domstolen afklarede, hvornår en sådan afgørelse vil være præget af vilkårlighed.<sup>99</sup>

---

<sup>95</sup> Se f.eks. Lacchi: *Preliminary References to the Court of Justice of the European Union and Effective Judicial Protection* (2020), s. 73 ff.

<sup>96</sup> Se f.eks. *Vergauwen m.fl. mod Belgien*, nr. 4832/04, afgørelse af 10.04.2012, pr. 90; *Ferreira Santos Pardal mod Portugal*, nr. 30123/10, afgørelse af 04.09.2012, pkt. A; *Stichting Mothers of Srebrenica mod Holland*, nr. 65542/12, afgørelse af 11.06.2013, pr. 172; *Sindicatul Pro Asistență Socială mod Rumænien*, nr. 24456/13, afgørelse af 06.03.2014, pr. 26; *Dhahbi mod Italien*, nr. 17120/09, dom af 08.04.2014, pr. 31; *Schipani m.fl. mod Italien*, nr. 38369/09, dom af 21.07.2015, pr. 69-70; *Astikos Kai Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Axiomatikon and Karagiorgos mod Grækenland*, nr. 29382/16 og 489/17, afgørelse af 09.05.2018, pr. 46; *Baydar mod Holland*, nr. 55385/14, dom af 24.04.2018, pr. 44; *Somorjai mod Ungarn*, nr. 60934/13, dom af 28.08.2018, pr. 57; *Repcevirág Szövetkezet mod Ungarn*, nr. 70750/14, dom af 30.04.2019, pr. 50; *Sanofi Pasteur mod Frankrig*, nr. 25137/16, dom af 13.02.2020, pr. 70; *Vracko mod Østrig*, nr. 14023/19, afgørelse af 06.09.2022, pr. 8; *Klinc mod Østrig*, nr. 14031/19, afgørelse af 06.09.2022, pr. 8; *Gerta Hauser GmbH & CO KG mod Østrig*, nr. 7626/18, afgørelse af 06.09.2022, pr. 7; *MS BET Sportwetten GmbH & Co KG mod Østrig*, nr. 15480/19, afgørelse af 18.10.2022, pr. 7; *OTP banka d.d. m.fl. mod Kroatien*, nr. 38541/21 m.fl., afgørelse af 08.11.2022, pr. 12; *Rutar and Rutar Marketing D.O.O. mod Slovenien*, nr. 21164/20, dom af 15.12.2022, pr. 63 og *Georgiou mod Grækenland*, nr. 57378/18, dom af 14.03.2023, pr. 23.

<sup>97</sup> Se således *F.S. og N.S. mod Frankrig*, nr. 15669/89, Menneskerettighedskommissionens afgørelse af 28.06.1993; *Mens and Mens-Hoek mod Holland*, nr. 34325/96, Menneskerettighedskommissionens afgørelse af 20.05.1998; *Desmots mod Frankrig*, nr. 41358/98, afgørelse af 23.03.1999; *Predil Anstalt S.A. mod Italien*, nr. 31993/96, afgørelse af 08.06.1999; *Schweighofer m.fl. mod Østrig*, nr. 35673/97, 35674/97, 36082/97 og 37579/97, afgørelse af 24.08.1999; *Dotta mod Italien*, nr. 38399/97, afgørelse af 07.09.1999; *Moosbrugger mod Østrig*, nr. 44861/98, afgørelse af 25.01.2000; *Canela Santiago mod Spanien*, nr. 60350/00, afgørelse af 04.10.2001; *Bakker mod Østrig*, nr. 43454/98, afgørelse af 13.06.2002; *Pedersen mod Danmark*, nr. 68693/01, afgørelse af 12.06.2003; *Matheis mod Tyskland*, nr. 73711/01, afgørelse af 01.02.2005; *John mod Tyskland*, nr. 15073/03, afgørelse af 13.02.2007 og *Herma mod Tyskland*, nr. 54193/07, afgørelse af 08.12.2009. Alle afgørelserne var tavse omkring spørgsmålet om vilkårlighed.

<sup>98</sup> Se f.eks. Lacchi: *Preliminary References to the Court of Justice of the European Union and Effective Judicial Protection* (2020), s. 73 f. og Broberg & Fenger: »Præjudicielle forelæggelser for EU-Domstolen og retten til retfærdig rettergang i EMRK artikel 6« i U.2015B.329 (s. 328 f.).

<sup>99</sup> *Ullens de Schooten og Rezabek mod Belgien*, nr. 3989/07 og 38353/07, dom af 20.09.2011. Se f.eks. Majiæ & Hodak: »Preliminary Reference Procedure and the Scope of Judicial Review of the European Court of Human Rights« i EU and Comparative Law Issues and Challenges Series, 2019, s. 5 ff.; Danelius: *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* (2015), s. 316; Lacchi: *Preliminary References to the Court of Justice of the European Union and Effective Judicial Protection* (2020), s. 74 f.; Krommendijk: »"Open sesame!": Improving access to the ECJ by requiring national courts to reason their refusals to refer« i European Law Review, 2017, vol. 42(1), s. 47 ff.; Lacchi: »Multilevel judicial protection in the EU and preliminary references« i Common Market Law Review, 2016, Vol. 53 (3), s. 679-707 (s. 699 f.); Bernitz: »Preliminary Rulings to the CJEU and the Swedish Judiciary« i Derlén & Lindholm (eds.): *The Court of Justice of the European Union Multi disciplinary Perspectives* (2018), s. 20 f. og Schmauch: »Europadomstolen stiller krav på motiverade beslut när förhandsavgörande inte inhämtas från EU-domstolen« i ERT 2012(2), s. 333-340.

I *Ullens de Schooten og Rezabek mod Belgien* henviste Domstolen i første række til de allerede anførte principper og store dele af den ovennævnte praksis om nationale domstoles afslag på at forelægge præjudicielt for nationale domstole eller EU-Domstolen.<sup>100</sup> Som noget nyt ville Menneskerettighedsdomstolen imidlertid ikke udelukke, at også nationale domstole, der ikke træffer afgørelse i sidste instans, efter omstændighederne kan være forpligtet til at begrunde afgørelser om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål.<sup>101</sup> Menneskerettighedsdomstolen har dog ikke efterfølgende forklaret, hvornår dette vil kunne være tilfældet.<sup>102</sup>

Menneskerettighedsdomstolen udtalte herefter mere generelt vedrørende forelæggelsesmekanismer – nationale såvel som internationale – at nationale domstole i lyset af de gældende regler skal begrunde enhver afgørelse om ikke at forelægge præjudicielt. Domstolen vendte herefter opmærksomheden mod den EU-retlige forelæggelsesmekanisme i TEUF art. 267 og udtalte på denne baggrund:

«(...) *this means that national courts against whose decisions there is no remedy under national law, which refuse to refer to the Court of Justice a preliminary question on the interpretation of Community law that has been raised before them, are obliged to give reasons for their refusal in the light of the exceptions provided for in the case-law of the Court of Justice. They will thus be required, in accordance with the above-mentioned Cilfit case-law, to indicate the reasons why they have found that the question is irrelevant, that the European Union law provision in question has already been interpreted by the Court of Justice, or that the correct application of Community law is so obvious as to leave no scope for any reasonable doubt.*»<sup>103</sup>

Der kan af den citerede præmis udledes følgende principper vedrørende pligten til at begrunde afslag på at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål: For det første gælder begrundelsespligten kun,

---

<sup>100</sup> *Ullens de Schooten og Rezabek mod Belgien*, nr. 3989/07 og 38353/07, dom af 20.09.2011, pr. 56-59. Se Majiæ & Hodak: »Preliminary Reference Procedure and the Scope of Judicial Review of the European Court of Human Rights« i *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 2019, s. 5 ff.

<sup>101</sup> *Ullens de Schooten og Rezabek mod Belgien*, nr. 3989/07 og 38353/07, dom af 20.09.2011, pr. 59. Se hertil Broberg & Fenger: »Præjudicielle forelæggelser for EU-Domstolen og retten til retfærdig rettergang i EMRK artikel 6« i U.2015B.329 (s. 331) og Bernitz: »Preliminary Rulings for the CJEU and the Swedish Judiciary« i Derlén & Lindholm (eds.): *The Court of Justice of the European Union Multi disciplinary Perspectives* (2018), s. 20 f. I *Quintanel m.fl. mod Fankrig*, nr. 12528/17 m.fl., afgørelse af 17.06.2021, pr. 89, udtalte Menneskerettighedsdomstolen dog, at EMRK art. 6, stk. 1, ikke krævede, at en fransk domstol, der ikke traf afgørelse i sidste instans, begrundede sit afslag.

<sup>102</sup> Se Broberg: »National Courts of Last Instance Failing to Make a Preliminary Reference – the (possible) consequences flowing therefrom« i *European Public Law*, 2016, vol. 22(2), s. 248 f. Morten Broberg anfører her, at nationale domstole, der ikke træffer afgørelse i sidste instans, muligvis vil være omfattet af begrundelsespligten, hvis den nationale domstol efter EU-retten er forpligtet til at forelægge præjudicielle spørgsmål. Dette er ifølge EU-Domstolens praksis tilfældet, hvis den nationale sag giver anledning til spørgsmål om en EU-retsakts gyldighed, og hvis medlemsstatens retsinstans er tilbøjelig til at anse EU-retsakten for ugyldig, jf. sag 314/85, *Foto-Frost*, pr. 11-20. Se hertil Broberg & Fenger: »Præjudicielle forelæggelser for EU-Domstolen og retten til retfærdig rettergang i EMRK artikel 6« i U.2015B.329 (s. 331) og Lacchi: »The ECtHR's Interference in the Dialogue between National Courts and the Court of Justice of the EU: Implications for the Preliminary Reference Procedure« i *Review of European Administrative Law*, 2015-12, vol. 8(2), s. 113 f. Det falder uden for nærværende afhandlings afgrænsning at undersøge, hvornår begrundelsespligten eventuelt gælder for nationale domstole, der ikke træffer afgørelse i sidste instans. Se tillige Goldin: »Forelæggelse af præjudicielle spørgsmål for EF-Domstolen« i *Juristen*, 1997, nr. 10, s. 459 f.

<sup>103</sup> *Ullens de Schooten og Rezabek mod Belgien*, nr. 3989/07 og 38353/07, dom af 20.09.2011, pr. 62. Se Broberg: »National Courts of Last Instance Failing to Make a Preliminary Reference – the (possible) consequences flowing therefrom« i *European Public Law*, 2016, vol. 22(2), s. 245 ff. og Schmauch: »Europadomstolen ställer krav på motiverade beslut när förhandsavgörande inte inhämtas från EU-domstolen« i *ERT* 2012(2), s. 338.

når domstolen er blevet anmodet om at forelægge præjudicielt.<sup>104</sup> For det *andet* skal et afslag ledsages af en begrundelse, der indikerer, 1) *hvilken* CILFIT-undtagelse afslaget er baseret på, og 2) *hvorfor* den pågældende CILFIT-undtagelse efter domstolens opfattelse finder anvendelse. I modsat fald vil begrundelsen være præget af vilkårlighed og dermed som udgangspunkt indebære en krænkelse af EMRK art. 6, stk. 1.<sup>105</sup> Menneskerettighedsdomstolen har i adskillige efterfølgende afgørelser bekræftet disse grundlæggende principper.<sup>106</sup> I den konkrete sag havde den belgiske ret begrundet sin afgørelse med, at det rejste spørgsmål allerede var afklaret i EU-Domstolens retspraksis, og at rettens afgørelse indeholdt »*comprehensive reasons (...) with reference to the case-law*«, hvorfor begrundelsen ikke var præget af vilkårlighed.<sup>107</sup>

Der skulle efter *Ullens de Schooten og Rezabek mod Belgien* fra 2011 gå godt tre år, før Menneskerettighedsdomstolen fandt, at en national domstols afslag på at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål udgjorde en tilsidesættelse af den menneskeretlige begrundelsespligt. Dette skete i *Dhahbi mod Italien* fra 2014, der angik en tunesisk statsborger, som havde taget bopæl og opnået arbejdstilladelse i Italien.<sup>108</sup> Han gjorde under en national retssag gældende, at han var berettiget til et familietilskud i henhold til associeringsaftalen mellem EU og Tunesien, hvilket de italienske myndigheder afviste. Under sagen anmodede den tunesiske statsborger om, at der blev forelagt præjudicielle spørgsmål om associeringsaftalens fortolkning for EU-Domstolen. Den italienske *Corte Suprema di Cassazione* afviste

---

<sup>104</sup> Se f.eks. Broberg & Fenger: »Præjudicielle forelæggelser for EU-Domstolen og retten til retfærdig rettergang i EMRK artikel 6« i U.2015B.329 (s. 332 f.) og Krommendijk: »"Open sesame!": Improving access to the ECJ by requiring national courts to reason their refusals to refer« i *European Law Review*, 2017, vol. 42(1), s. 55.

<sup>105</sup> *Ullens de Schooten og Rezabek mod Belgien*, nr. 3989/07 og 38353/07, dom af 20.09.2011, pr. 59. Domstolen bekræftede denne tilgang allerede i *Vergauwen m.fl. mod Belgien*, nr. 4832/04, afgørelse af 10.04.2012, pr. 89-90 og *Ferreira Santos Pardal v. Portugal*, nr. 30123/12, afgørelse af 04.09.2012, pkt. A.

<sup>106</sup> Se *Vergauwen m.fl. mod Belgien*, nr. 4832/04, afgørelse af 10.04.2012, pr. 90; *Ferreira Santos Pardal mod Portugal*, nr. 30123/12, afvisningsafgørelse af 04.09.2012, pkt. A; *Stichting Mothers of Srebrenica mod Holland*, nr. 65542/12, afvisningsafgørelse af 11.06.2013, pr. 172; *Krikorian mod Frankrig*, nr. 6459/07, afvisningsafgørelse af 26.11.2013, pr. 93-94; *Sindicatul Pro Asistență Socială mod Rumænien*, nr. 24456/13, afgørelse af 06.03.2014, pr. 26; *Dhahbi mod Italien*, nr. 17120/09, dom af 08.04.2014, pr. 31; *Chylinski m.fl. mod Holland*, nr. 38044/12, 40958/12 og 50642/12, afvisningsafgørelse af 21.04.2015, pr. 43; *Schipani m.fl. mod Italien*, nr. 38369/09, dom af 21.07.2015, pr. 69; *Wind Telecomunicazioni S.P.A mod Italien*, nr. 5159/14, afgørelse af 08.09.2015, pr. 34; *Astikos Kai Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Axiomatikon and Karagiorgos mod Grækenland*, nr. 29382/16 og 489/17, afgørelse af 09.05.2017, pr. 46; *Baydar mod Holland*, nr. 55385/14, dom af 24.04.2018, pr. 44; *Somorjai mod Ungarn*, nr. 60934/13, dom af 28.08.2018, pr. 57; *Harisch mod Tyskland*, nr. 50053/16, dom af 11.04.2019, pr. 36; *Baltic Master Ltd. mod Litauen*, nr. 55092/16, dom af 16.04.2019, pr. 34; *Ogieriakhi mod Irland*, nr. 57551/17, afvisningsafgørelse af 30.04.2019, pr. 60; *Sanofi Pasteur mod Frankrig*, nr. 25137/16, dom af 13.02.2020, pr. 70; *Quintanel m.fl. mod Frankrig*, nr. 12528/17 m.fl., afgørelse af 17.06.2021, pr. 86; *Vracko mod Østrig*, nr. 14023/19, afgørelse af 06.09.2022, pr. 8; *Klinc mod Østrig*, nr. 14031/19, afgørelse af 06.09.2022, pr. 8; *Gerta Hauser GmbH & CO KG mod Østrig*, nr. 7626/18, afgørelse af 06.09.2022, pr. 7 og *OTP banka d.d. m.fl. mod Kroatien*, nr. 38541/21 m.fl., afgørelse af 08.11.2022, pr. 12.

<sup>107</sup> *Ullens de Schooten og Rezabek mod Belgien*, nr. 3989/07 og 38353/07, dom af 20.09.2011, pr. 63-64.

<sup>108</sup> *Dhahbi mod Italien*, nr. 17120/09, dom af 08.04.2014. Se f.eks. Harris m.fl.: *Harris, O'Boyle, and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights* (2023), s. 436; Broberg: »National Courts of Last Instance Failing to Make a Preliminary Reference – the (possible) consequences flowing therefrom« i *European Public Law*, 2016, vol. 22(2), s. 246 ff.; Danelius: *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* (2015), s. 316 og Broberg & Fenger: *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice* (2021), s. 243.



imidlertid hans krav på familietilskud uden at have forelagt spørgsmålet for EU-Domstolen og uden i øvrigt at have forholdt sig til anmodningen herom.

Menneskerettighedsdomstolen henviste indledningsvis til de principper, den havde fastlagt i *Ullens de Schooten og Rezabek mod Belgien*, og bemærkede, at den italienske domstol traf afgørelse i sidste instans, hvorfor den i lyset af CILFIT-undtagelserne var forpligtet til at begrunde et afslag.<sup>109</sup> Da kassationsrettens begrundelse hverken indeholdt en reference til anmodningen om præjudiciel forelæggelse eller angav, hvorfor retten ikke havde fundet grundlag for at tage anmodningen til følge, var det ifølge Menneskerettighedsdomstolen ikke klart, hvorvidt de rejste spørgsmål »*was considered not to be relevant or to relate to a provision which was clear or had already been interpreted by the CJEU, or whether it was simply ignored*«. <sup>110</sup> Under disse omstændigheder statuerede Menneskerettighedsdomstolen, at den mangelfulde begrundelse udgjorde en krænkelse af EMRK art. 6, stk. 1.<sup>111</sup>

### 3.1.2. Begrundelsespligtens nærmere rækkevidde

I kølvandet på *Ullens de Schooten og Rezabek mod Belgien* har Menneskerettighedsdomstolen afsagt over 25 afgørelser om den menneskeretlige begrundelsespligt som indfortolket i EMRK art. 6, stk. 1. I syv af sagerne har Domstolen statueret, at begrundelsespligten var tilsidesat, herunder den førnævnte *Dhahbi mod Italien*.<sup>112</sup> Afgørelserne har det til fælles, at de i vidt omfang gentager de allerede nævnte principper, og at de desuden er særdeles konkret begrundede. I de følgende afsnit laves der nogle nedslag i denne forholdsvis omfattende retspraksis med henblik på nærmere at fastlægge den praktiske rækkevidde af den menneskeretlige begrundelsespligt. Indledningsvis analyseres begrundelsespligtens indhold (afsnit 3.1.2.1), mens de gældende indskrænkninger heri efterfølgende behandles (afsnit 3.1.2.2).

#### 3.1.2.1. Begrundelsespligtens indhold

Ifølge *Ullens de Schooten og Rezabek mod Belgien* er nationale domstole, der som sidste instans afviser en parts anmodning om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål, i henhold til EMRK art. 6,

---

<sup>109</sup> *Dhahbi mod Italien*, nr. 17120/09, dom af 08.04.2014, pr. 31-32. Dommen er bl.a. omtalt i Lacchi: *Preliminary References to the Court of Justice of the European Union and Effective Judicial Protection* (2020), s. 76 f.

<sup>110</sup> *Dhahbi mod Italien*, nr. 17120/09, dom af 08.04.2014, pr. 33. Se Broberg: »*National EU courts must seek advice in Luxembourg or face reproach in Strasbourg*« i *European Human Rights Law Review*, 2021(2), s. 166 f.

<sup>111</sup> *Dhahbi mod Italien*, nr. 17120/09, dom af 08.04.2014, pr. 34. Se f.eks. Lacchi: »*Multilevel judicial protection in the EU and preliminary references*« i *Common Market Law Review*, 2016, Vol. 53 (3), s. 679-707 (s. 700).

<sup>112</sup> De syv krænkelsesdomme er: *Dhahbi mod Italien*, nr. 17120/09, dom af 08.04.2014; *Schipani m.fl. mod Italien*, nr. 38369/09, dom af 21.07.2015; *Baltic Master Ltd. mod Litauen*, nr. 55092/16, dom af 16.04.2019; *Sanofi Pasteur mod Frankrig*, nr. 25137/16, dom af 13.02.2020; *Bio Farmland Betriebs S.R.L. mod Rumænien*, nr. 43639/17, dom af 13.07.2021; *Rutar and Rutar Marketing D.O.O. mod Slovenien*, nr. 21164/20, dom af 15.12.2022 og *Georgiou mod Grækenland*, nr. 57378/18, dom af 14.03.2023.

stk. 1, forpligtet til at angive, 1) *hvilken* CILFIT-undtagelse afvisningen er baseret på, og 2) *hvorfor* den pågældende CILFIT-undtagelse efter domstolens opfattelse finder anvendelse.<sup>113</sup>

For så vidt angår det *første* krav, har Domstolen præciseret, at begrundelsen skal gøre den anmodende part i stand til at fastslå, om vedkommendes anmodning er behandlet i henhold til CILFIT-undtagelserne, og i bekræftende fald, efter hvilke(n) af disse undtagelser den nationale ret har besluttet ikke at forelægge præjudicielt for EU-Domstolen.<sup>114</sup> Det er således ikke tilstrækkeligt blot at bemærke i begrundelsen, at der ikke er grundlag for at forelægge de ønskede spørgsmål præjudicielt, når det ikke heraf kan udledes, hvilken CILFIT-undtagelse afslaget er baseret på.<sup>115</sup>

I *Sanofi Pasteur mod Frankrig* havde den franske *Cour de cassation* som begrundelse for sin afvisning af en parts anmodning om præjudiciel forelæggelse alene angivet, at der var »*no need to request a preliminary ruling from the Court of Justice of the European Union.*«<sup>116</sup> Menneskerettighedsdomstolen fandt, at begrundelsen udgjorde en krænkelse af EMRK art. 6, stk. 1, da begrundelsen »*did not explicitly refer to any of the three Cifit criteria*« og i øvrigt ikke indeholdt indikationer på, at afslaget var baseret på en CILFIT-undtagelse.<sup>117</sup> Det er omvendt klart, at der ikke opstår problemer i forhold til EMRK art. 6, stk. 1, hvor den nationale domstol som begrundelse for afslaget udtrykkeligt har henvist til en eller flere CILFIT-undtagelser.<sup>118</sup>

For så vidt angår det *andet* krav, har Menneskerettighedsdomstolen fastslået, at det ikke uden videre er tilstrækkeligt blot at angive, at de i anmodningen rejste spørgsmål ikke er relevante, eller at der foreligger *acte éclairé* eller *acte clair*. EMRK art. 6, stk. 1, kræver således, at den nationale domstol »*indicates the reasons*« for, at afvisningen kan baseres på den anvendte CILFIT-undtagelse.<sup>119</sup>

---

<sup>113</sup> Broberg & Fenger: »Præjudicielle forelæggelser for EU-Domstolen og retten til retfærdig rettergang i EMRK artikel 6« i U.2015B.329 (s. 333); Broberg & Fenger: »Preliminary References to the Court of Justice of the EU and the Right to a Fair Trial under Article 6 ECHR« i *European Law Review*, 2016(4), s. 606 og Bernitz: »Preliminary Rulings to the CJEU and the Swedish Judiciary« i Derlén & Lindholm (eds.): *The Court of Justice of the European Union Multi disciplinary Perspectives* (2018), s. 22.

<sup>114</sup> *Bio Farmland Betriebs S.R.L. mod Rumænien*, nr. 43639/17, dom af 13.07.2021, pr. 55 og 57.

<sup>115</sup> Lacchi: *Preliminary References to the Court of Justice of the European Union and Effective Judicial Protection* (2020), s. 78 ff.

<sup>116</sup> *Sanofi Pasteur mod Frankrig*, nr. 25137/16, dom af 13.02.2020, pr. 21 og 75.

<sup>117</sup> *Sanofi Pasteur mod Frankrig*, nr. 25137/16, dom af 13.02.2020, pr. 75. Se desuden f.eks. *MEO - Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. mod Portugal*, nr. 52347/16 og 22936/16, pr. 19. Se hertil Harris m.fl.: *Harris, O'Boyle, and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights* (2023), s. 436.

<sup>118</sup> Et af de mest tydelige eksempler herpå er *Vergauwen m.fl. mod Belgien*, nr. 4832/04, afvisningsafgørelse af 10.04.2012, pr. 88-91, hvor den belgiske *Cour constitutionnelle* udtrykkeligt havde angivet, hvorfor de rejste spørgsmål enten ikke var relevante eller ikke gav plads til rimelig tvivl (*acte clair*). Se Broberg & Fenger: »Preliminary References to the Court of Justice of the EU and the Right to a Fair Trial under Article 6 ECHR« i *European Law Review*, 2016(4), s. 604.

<sup>119</sup> *Ullens de Schooten og Rezabek mod Belgien*, nr. 3989/07 og 38353/07, dom af 20.09.2011, pr. 62; *Dhahbi mod Italien*, nr. 17120/09, dom af 08.04.2014, pr. 31; *Chylinski m.fl. mod Holland*, nr. 38044/12, 40958/12 og 50642/12, afgørelse af

I *Bio Farmland Betriebs S.R.L. mod Rumænien* havde en virksomhed bl.a. anmodet en rumænsk appelret om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål om, hvorvidt en national bekendtgørelse var i strid med art. 18 i forordning (EU) nr. 65/2011. Appelretten tog ikke anmodningen til følge, da det efter dens opfattelse ikke var nødvendigt at forelægge de rejste spørgsmål præjudicielt for EU-Domstolen. Menneskerettighedsdomstolen fandt, at begrundelsen udgjorde en krænkelse af EMRK art. 6, stk. 1, da afgørelsen ikke angav årsagerne til, at de rejste spørgsmål ikke var relevante.<sup>120</sup> I den førnævnte *Sanofi Pasteur mod Frankrig* gjorde Frankrig over for Menneskerettighedsdomstolen gældende, at det fulgte af rettens bemærkning om, at der var »no need to request a preliminary ruling from the Court of Justice of the European Union«, at anmodningen blev betragtet som værende ikke relevant. Menneskerettighedsdomstolen udtalte, at afgørelsen »[did] not state the reasons for considering that the issues raised were not worth referring to the CJEU«, og at der bl.a. derfor var tale om en krænkelse af EMRK art. 6, stk. 1.<sup>121</sup>

I begge sager lagde Menneskerettighedsdomstolen således vægt på, at den nationale domstols afgørelse om at afvise anmodningen om præjudiciel forelæggelse ikke angav årsagen til, at anmodningen ikke blev taget til følge. Det må herefter antages, at det i afgørelsen skal begrundes, hvorfor den påberåbte CILFIT-undtagelse finder anvendelse.<sup>122</sup> Det må som udgangspunkt forudsætte en vis nærmere redegørelse for sagens omstændigheder og de væsentligste forhold, der efter rettens opfattelse begrundes, at CILFIT-undtagelsen finder anvendelse.<sup>123</sup> I *Sindicatul Pro Asistență Socială mod Rumænien* havde den nationale domstol ligeledes afvist en anmodning om præjudiciel forelæggelse vedrørende arbejdstidsdirektivet med henvisning til, at en præjudiciel forelæggelse ikke var nødvendig. Da domstolen udførligt havde begrundet, hvorfor ansættelsen af offentlige dagplejere var undtaget for anvendelsesområdet af direktivet, var begrundelsen imidlertid tilstrækkelig.<sup>124</sup>

Menneskerettighedsdomstolen har på denne baggrund i flere sager fastslået, at det indebærer en krænkelse af EMRK art. 6, stk. 1, hvis den nationale domstol, der træffer afgørelse i sidste instans, slet ikke omtaler en parts anmodning om præjudiciel forelæggelse, idet det i så fald hverken kan udledes, hvilken

---

21.04.2015, pr. 43; *Schipani m.fl. mod Italien*, nr. 38369/09, dom af 21.07.2015, pr. 71; *Baydar mod Holland*, nr. 55385/14, dom af 24.04.2018, pr. 44; *Harisch mod Tyskland*, nr. 50053/16, dom af 11.04.2019, pr. 36; *Repcevirág Szövetkezet mod Ungarn*, nr. 70750/14, dom af 30.04.2019, pr. 50; *Raventos Martinez mod Spanien*, nr. 25284/16, afgørelse af 16.03.2021; *Vracko mod Østrig*, nr. 14023/19, afgørelse af 06.09.2022, pr. 8; *Klinc mod Østrig*, nr. 14031/19, afgørelse af 06.09.2022, pr. 8; *Gerta Hauser GmbH & CO KG mod Østrig*, nr. 7626/18, afgørelse af 06.09.2022, pr. 7 og *MS BET Sportwetten GmbH & Co KG mod Østrig*, nr. 15480/19, afgørelse af 18.10.2022, pr. 7. Se Lacchi: *Preliminary References to the Court of Justice of the European Union and Effective Judicial Protection* (2020), s. 78 ff.

<sup>120</sup> *Bio Farmland Betriebs S.R.L. mod Rumænien*, nr. 43639/17, dom af 13.07.2021, pr. 53-55.

<sup>121</sup> *Sanofi Pasteur mod Frankrig*, nr. 25137/16, dom af 13.02.2020, pr. 78-81.

<sup>122</sup> Krommendijk: »"Open sesame!": Improving access to the ECJ by requiring national courts to reason their refusals to refer« i *European Law Review*, 2017, vol. 42(1), s. 49.

<sup>123</sup> Broberg & Fenger: »Præjudicielle forelæggelser for EU-Domstolen og retten til retfærdig rettergang i EMRK artikel 6« i U.2015B.329 (s. 333).

<sup>124</sup> *Sindicatul Pro Asistență Socială mod Rumænien*, nr. 24456/13, afgørelse af 06.03.2014, pr. 28-34.

CILFIT-undtagelse afvisningen er baseret på, og hvorfor den pågældende CILFIT-undtagelse efter domstolens opfattelse finder anvendelse.<sup>125</sup> I de situationer, hvor en part har anmodet om at få forelagt flere forskellige præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen, skal det desuden fremgå af begrundelsen, hvorfor hvert enkelt af de foreslåede spørgsmål ikke forelægges.<sup>126</sup> Der stilles med andre ord krav om en differentieret begrundelse.

Endelig skal det bemærkes, at begrundelsespligtens rækkevidde ifølge Menneskerettighedsdomstolen altid vil bero på de konkrete forhold.<sup>127</sup> Det må således antages, at begrundelsespligtens rækkevidde fra sag til sag efter omstændighederne både kan være svækket eller skærpet.<sup>128</sup> De ovenstående mere generelle betragtninger om begrundelsespligtens rækkevidde må derfor læses i lyset heraf.

### **3.1.2.2. Indskrænkninger i begrundelsespligten**

Til den ovenfor beskrevne menneskeretlige begrundelsespligt kan der af Menneskerettighedsdomstolens praksis i alt udledes fire overordnede tilfælde, hvor begrundelsespligten indskrænkes. Der er tale om fire tilfælde, hvor en national domstol, der træffer afgørelse i sidste instans, i sin afvisningsafgørelse alligevel ikke er forpligtet til at angive, 1) *hvilken* CILFIT-undtagelse afvisningen er baseret på, og 2) *hvorfor* den pågældende CILFIT-undtagelse efter domstolens opfattelse finder anvendelse.<sup>129</sup>

Da Menneskerettighedsdomstolens praksis er under konstant udvikling, må det forventes, at de behandlede indskrænkninger vil ændre og udvikle sig i takt med Domstolens praksis på området, hvorfor der alene er tale om et øjebliksbillede. Domstolen omtaler desuden ikke de pågældende »indskrænkninger«

---

<sup>125</sup> Se *Dhabbi mod Italien*, nr. 17120/09, dom af 08.04.2014, *Schipani m.fl. mod Italien*, nr. 38369/09, dom af 21.07.2015, *Rutar og Rutar Marketing D.O.O. mod Slovenien*, nr. 21164/20, dom af 15.12.2022 og *Georgiou mod Grækenland*, nr. 57378/18, dom af 14.03.2023. Se Mikkelsen: *Pligten til at begrunde afslag på anmodninger om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål efter EMRK art. 6* (2024), s. 14 f. og Broberg: »*National EU courts must seek advice in Luxembourg or face reproach in Strasbourg*« i *European Human Rights Law Review*, 2021(2), s. 166 f.

<sup>126</sup> *Schipani m.fl. mod Italien*, nr. 38369/09, dom af 21.07.2015, pr. 71-72. Se tillige *Gerta Hauser GmbH & CO KG mod Østrig*, nr. 7626/18, afgørelse af 06.09.2022, pr. 10-14; *Vracko mod Østrig*, nr. 14023/19, afgørelse af 06.09.2022, pr. 11-15 og *Klinc mod Østrig*, nr. 14031/19, afgørelse af 06.09.2022, pr. 8, hvor Domstolen i alle sager gennemgik begrundelsen for de enkelte spørgsmål, der var blevet anmodet forelagt.

<sup>127</sup> Se f.eks. *Baydar mod Holland*, nr. 55385/14, dom af 24.04.2018, pr. 40; *Harisch mod Tyskland*, nr. 50053/16, dom af 11.04.2019, pr. 34-42; *Repcevirág Szövetkezet mod Ungarn*, nr. 70750/14, dom af 30.04.2019, pr. 49; *Skoczylas og Scotchstone Capital Fund Ltd mod Irland*, nr. 43209/19, afgørelse af 02.09.2021, pr. 61 og *Rutar and Rutar Marketing D.O.O. mod Slovenien*, nr. 21164/20, dom af 15.12.2022, pr. 58. Se hertil Broberg & Fenger: »*Præjudicielle forelæggelser for EU-Domstolen og retten til retfærdig rettergang i EMRK artikel 6*« i U.2015B.329 (s. 333).

<sup>128</sup> I *Sanofi Pasteur mod Frankrig*, nr. 25137/16, dom af 13.02.2020, pr. 80, udtalte Menneskerettighedsdomstolen: »(...) in view of what was at stake in the proceedings for the applicant company, it was particularly important to obtain clarification of the reason for the rejection of its request for a referral to the CJEU for a preliminary ruling.« Den nationale sag vedrørte erstatningsansvar for sygdom

<sup>129</sup> Se nærmere i Broberg & Fenger: *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice* (2021), s. 244 f., Se Broberg: »*National EU courts must seek advice in Luxembourg or face reproach in Strasbourg*« i *European Human Rights Law Review*, 2021(2), s. 167 og Mikkelsen: *Pligten til at begrunde afslag på anmodninger om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål efter EMRK art. 6* (2024), s. 16 ff.

som egentlige indskrænkninger i begrundelsespligten, og betegnelsen anvendes derfor ud fra fremstillingsteknisk grunde i et forsøg på at systematisere Domstolens omfattende praksis på området.

Den *første* indskrænkning er todelt og omfatter både tilfælde, hvor den nationale domstols afslag er begrundet i, at den ikke har kompetence til at behandle *selve anmodningen* om præjudiciel forelæggelse, og tilfælde, hvor de formelle betingelser for at optage *sagen som helhed* til realitetsbehandling ikke er opfyldt.<sup>130</sup> De førstnævnte kompetencebegrundede afslag kan f.eks. skyldes, at den nationale domstol ikke har kompetence til at tage stilling til EU-retlige spørgsmål,<sup>131</sup> eller at ankesagen grundet ankestævningens udformning er afgrænset således, at den nationale domstol ikke kan tage stilling til spørgsmålet om præjudiciel forelæggelse.<sup>132</sup> Sådanne afslag rejser ikke problemer i forhold til EMRK art. 6, stk. 1.<sup>133</sup>

En afvisning af *sagen i sin helhed* forud for realitetsbehandling skyldes i praksis ofte, at appellen ikke opfylder nationale betingelser om, at den enten skal rejse »*fundamentally important legal issue*« eller have »*prospect of success*«. <sup>134</sup> Det synes dog ikke udelukket, at andre nationale appelbetingelser tillige kan være omfattet af undtagelsen. I sådanne tilfælde accepterer Menneskerettighedsdomstolen, at den nationale domstol uden nærmere begrundelse afviser appellen (og dermed tillige den underliggende anmodning om præjudiciel forelæggelse) alene med henvisning til den nationale retsregel, der udgør afvisningshjemlen, så længe »*it is clear from the circumstances of the case that the decision is not arbitrary or otherwise manifestly unreasonable*«. <sup>135</sup> Menneskerettighedsdomstolen har forklaret, at begrundelsen »*contained in such a judgment implies an acknowledgment that a referral to the CJEU could not lead to a different outcome in the case.*« <sup>136</sup> Dette er helt i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis om, at nationale domstole, der træffer afgørelse i sidste instans, er undtaget for forelæggelsespligten i sager,

---

<sup>130</sup> Se f.eks. Broberg: »*National EU courts must seek advice in Luxembourg or face reproach in Strasbourg*« i *European Human Rights Law Review*, 2021(2), s. 167.

<sup>131</sup> Sml. *Wind Telecomunicazioni S.P.A. mod Italien*, nr. 5159/14, afgørelse af 08.09.2015, pr. 36-37 og *Repcevirág Szövetkezet mod Ungarn*, nr. 70750/14, dom af 30.04.2019, pr. 61.

<sup>132</sup> Sml. *Somorjai mod Ungarn*, nr. 60934/13, dom af 28.08.2018, pr. 59-60

<sup>133</sup> Se Broberg & Fenger: *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice* (2021), s. 244.

<sup>134</sup> Se i en dansk sammenhæng retsplejelovens § 935, stk. 1, jf. § 914, stk. 1, nr. 3, om ankegrunde, der utvivlsomt ikke kan føre til ophævelse af dommen.

<sup>135</sup> Se navnlig *Baydar mod Holland*, nr. 55385/14, dom af 24.04.2018, pr. 48 og *Baltic Master Ltd. mod Litauen*, nr. 55092/16, dom af 16.04.2019, pr. 37. Domstolen baserede sig på sine tidligere afgørelser i *Moosbrugger mod Østrig*, nr. 44861/98, afgørelse af 25.01.2000; *John mod Tyskland*, nr. 15073/03, afgørelse af 13.02.2007; *Wnuk mod Polen*, nr. 38308/05, afgørelse af 01.09.2009 (ikke vedrørende præjudiciel forelæggelse); *Gorou mod Grækenland*, nr. 12686/03, dom af 20.03.2009, pr. 41 (ikke vedrørende præjudiciel forelæggelse); *Wallishauser mod Østrig*, nr. 14497/06, dom af 20.06.2013, pr. 85; *Rutar Marketing D.O.O. mod Slovenien*, nr. 62020/11, afgørelse af 15.04.2014, pr. 22 og *Talmane mod Letland*, nr. 47938/03, dom af 13.10.2016, pr. 29 (ikke vedrørende præjudiciel forelæggelse). Se desuden *Raventos Martinez mod Spanien*, nr. 25284/16, afvisningsafgørelse af 16.03.2021, pr. 37. Se Harris m.fl.: *Harris, O'Boyle, and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights* (2023), s. 436 og Kjølbro: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere* (2023), s. 603 f.

<sup>136</sup> *Baydar mod Holland*, nr. 55385/14, dom af 24.04.2018, pr. 48-50. Se i samme retning *Astikos Kai Paratheristikos Oikodomi-kos Synetairismos Axiomatikon and Karagiorgos mod Grækenland*, nr. 29382/16 og 489/17, afgørelse af 09.05.2017, pr. 47.

som de efter nationale procesregler ikke kan realitetsbehandle, idet en præjudiciel forelæggelse ikke kan påvirke hovedsagens afgørelse.<sup>137</sup>

Mens den *første* indskrænkning således bl.a. vedrører afvisning af *sagen i sin helhed* inden realitetsbehandling, omhandler den *anden* indskrænkning det tilfælde, hvor appellen er optaget til realitetsbehandling, men hvor anmodningen om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål er »*insufficiently pleaded or (...) only formulated in broad or general terms*«. <sup>138</sup> Menneskerettighedsdomstolen har fastslået, at der i sådanne tilfælde ligeledes kan gøres undtagelse fra den menneskeretlige begrundelsespligt, hvis anmodningen ikke rejser »*fundamentally important legal issues*« eller har »*no prospect of succes*«. <sup>139</sup>

Den *tredje* indskrænkning vedrører tilfælde, hvor begrundelsen for ikke at tage en anmodning om præjudiciel forelæggelse til følge kan udledes af begrundelsen fra en lavere instans, der tidligere har truffet afgørelse i sagen. <sup>140</sup> Det afgørende er, at underinstansens afgørelse »*enabled the applicant to understand the decision of the [higher court]*«. <sup>141</sup> Det følger af Domstolens dom i *Bio Farmland Betriebs S.R.L. mod Rumænien*, at undtagelsen ikke finder anvendelse, hvis klageren har fremsat en anmodning om præjudiciel forelæggelse for overinstansen, der ikke er identisk med den for underinstansen fremsatte anmodning. <sup>142</sup> Hvis den lavere instans allerede har forelagt præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen, vil den domstol, der træffer afgørelse i sidste omstans, desuden efter omstændighederne helt kunne

---

<sup>137</sup>Sag C-3/16, *Aquino*, pr. 43-44.

<sup>138</sup> *Baydar mod Holland*, nr. 55385/14, dom af 24.04.2018, pr. 42; *Repcevirág Szövetkezet mod Ungarn*, nr. 70750/14, dom af 30.04.2019, pr. 51 og *Harisch mod Tyskland*, nr. 50053/16, dom af 11.04.2019, pr. 35-36 og 39. Menneskerettighedsdomstolen havde i en række tidligere afgørelser fundet, at der ikke forelå en krænkelse med henvisning til, at anmodningen ikke var tilstrækkelig begrundet eller ikke fremsat eksplicit/principalt, men Domstolen anvendte i disse tidlige sager forskellige formuleringer, jf. *John mod Tyskland*, nr. 15073/03, afgørelse af 13.02.2007 (»*the applicant insufficiently pleaded*«); *Wallishauser mod Østrig*, nr. 14497/06, dom af 20.06.2013, pr. 85 (»*requested it in general terms to obtain a preliminary ruling by the ECJ*«); *Somorjai mod Ungarn*, nr. 60934/13, dom af 28.08.2018, pr. 60 (»*nor did he provide any reasons*«); *Ryon m.fl. mod Frankrig*, nr. 33014/08 m.fl., afgørelse af 15.10.2013, pr. 32 (»*les requérants n'ont pas demandé explicitement aux juridictions de poser une telle question*«); *Krikorian mod Frankrig*, nr. 6459/07, afgørelse af 26.11.2013, pr. 99 (»*les demandes de renvoi préjudiciel n'étaient formées qu'à titre subsidiaire*«) og *Greneche m.fl. mod Frankrig*, nr. 34538/08, 43556/09 og 59765/08, afgørelse af 15.10.2013, pr. 25 (»*les requérants n'ont pas demandé explicitement à ces juridictions de poser une telle question*«). Se hertil Krommendijk: »*"Open sesame!": Improving access to the ECJ by requiring national courts to reason their refusals to refer*« i *European Law Review*, 2017, vol. 42(1), s. 48 og Kjølbro: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere* (2023), s. 604.

<sup>139</sup> *Baydar mod Holland*, nr. 55385/14, dom af 24.04.2018, pr. 42 og *Harisch mod Tyskland*, nr. 50053/16, dom af 11.04.2019, pr. 35-36 og 39. Se Broberg: »*National EU courts must seek advice in Luxembourg or face reproach in Strasbourg*« i *European Human Rights Law Review*, 2021(2), s. 167.

<sup>140</sup> Se *Stichting Mothers of Srebrenica mod Holland*, nr. 65542/12, afgørelse af 11.06.2013, pr. 174; *Harisch mod Tyskland*, nr. 50053/16, dom af 11.04.2019, pr. 35-36 og 41; *Skoczylas og Scotchstone Capital Fund Ltd mod Irland*, nr. 43209/19, afgørelse af 02.09.2021, pr. 61 og *Quintanel m.fl. mod Frankrig*, nr. 12528/17 m.fl., afgørelse af 17.06.2021, pr. 90. Se f.eks. Krommendijk: »*"Open sesame!": Improving access to the ECJ by requiring national courts to reason their refusals to refer*« i *European Law Review*, 2017, vol. 42(1), s. 48 f. og Broberg & Fenger: *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice* (2021), s. 244.

<sup>141</sup> *Harisch mod Tyskland*, nr. 50053/16, dom af 11.04.2019, pr. 41.

<sup>142</sup> *Bio Farmland Betriebs S.R.L. mod Rumænien*, nr. 43639/17, dom af 13.07.2021, pr. 56

undlade at omtale en fornyet anmodning om præjudiciel forelæggelse, hvis denne domstol alene udøver konkret retsanvendelse på baggrund af EU-Domstolens besvarelse af de tidligere stillede spørgsmål.<sup>143</sup>

Den fjerde indskrænkning omfatter tilfælde, hvor den nærmere begrundelse for afvisningen kan udledes »*from a conclusion reached in another part of the (...) court's judgement.*«<sup>144</sup> I sådanne tilfælde vil det være tilstrækkeligt blot at angive, at det ikke er nødvendigt at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål e.l.<sup>145</sup> Denne begrundelse er i en dansk sammenhæng af betydelig interesse, idet Højesterets Ankeudvalg under en sags forberedelse ofte vil træffe en foreløbig afgørelse om forelæggelsesspørgsmålet, der undertiden suppleres af en mere udførlig begrundelse i sagens endelige afgørelse. Dette giver anledning til at overveje, om selv meget kortfattede begrundelser i Ankeudvalgets afgørelser vil være tilstrækkelige, når blot de læses i sammenhæng med den endelige afgørelse i sagen. Dette har *Broberg* og *Fenger* tidligere antaget, men flere forhold peger i retning af, at dette muligvis ikke er tilfældet.<sup>146</sup>

I *Stichting Mothers of Srebrenica mod Holland*, hvor indskrænkningen blev introduceret, blev en anmodning afvist med henvisning til, at det ikke var nødvendigt at forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen om forholdet mellem FN's immunitet imod retsforfølgning og EU-retten krav om en effektiv retsbeskyttelse. Denne begrundelse var ifølge Menneskerettighedsdomstolen tilstrækkelig, da det et andet sted i den hollandske dom var fastslået, at FN havde immunitet i sagen, hvilket indebar, at en præjudiciel forelæggelse var unødvendig.<sup>147</sup> Da Menneskerettighedsdomstolen ikke efterfølgende har udvidet undtagelsens rækkevidde, har Domstolen alene tilkendegivet, at det er tilstrækkeligt, at begrundelsen for afvisningen kan udledes af en anden del *af den afgørelse*, hvorved beslutningen om ikke at forelægge præjudicielle spørgsmål er truffet.<sup>148</sup>

Det følger heraf, det Ankeudvalgets foreløbige afgørelser formentlig ikke uden videre er tilstrækkelige, når blot de læses i sammenhæng med den endelige afgørelse i sagen. Dette giver imidlertid anledning til at undersøge, i hvilket omfang den menneskeretlige begrundelsespligt omfatter foreløbige afgørelser.

---

<sup>143</sup> *Ogieriakhi mod Irland*, nr. 57551/17, afvisningsafgørelse af 30.04.2019, pr. 62.

<sup>144</sup> *Baydar mod Holland*, nr. 55385/14, dom af 24.04.2018, pr. 43 og *Stichting Mothers of Srebrenica mod Holland*, nr. 65542/12, afvisningsafgørelse af 11.06.2013, pr. 173. Se f.eks. Broberg & Fenger: *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice* (2021), s. 244.

<sup>145</sup> Sml. den hollandske *Hoge Raags* afslag gengivet i *Stichting Mothers of Srebrenica mod Holland*, nr. 65542/12, afvisningsafgørelse af 11.06.2013, pr. 94: »*the Supreme Court sees no need to ask the Court of Justice of the European Union for a preliminary ruling.*«

<sup>146</sup> Broberg & Fenger: »Præjudicielle forelæggelser for EU-Domstolen og retten til retfærdig rettergang i EMRK artikel 6« i U.2015B.329 (s. 333 f.).

<sup>147</sup> *Stichting Mothers of Srebrenica mod Holland*, nr. 65542/12, afvisningsafgørelse af 11.06.2013, pr. 171-175.

<sup>148</sup> *Stichting Mothers of Srebrenica mod Holland*, nr. 65542/12, afvisningsafgørelse af 11.06.2013, pr. 173 og *Baydar mod Holland*, nr. 55385/14, dom af 24.04.2018, pr. 43.

I *Repcevirág Szövetkezet mod Ungarn* havde klageren anmodet om at få forelagt flere præjudicielle spørgsmål om Ungarns erstatningsansvar for tilsidesættelse af EU-retten.<sup>149</sup> Klagen angik udelukkende den ungarske højesterets foreløbige afgørelse om ikke at tage anmodningen til følge, og den vedrørte således ikke umiddelbart den endelige dom i sagen, hvor anmodningen tillige var omtalt. I denne sag tog Menneskerettighedsdomstolen udelukkende stilling til, om den foreløbige afgørelse var i strid med EMRK art. 6, stk. 1, hvilket den ikke fandtes at være.<sup>150</sup> Dette taler for, at foreløbige afgørelser er omfattet af den menneskeretlige begrundelsespligt. At dette er tilfældet, støttes desuden af *Pedersen mod Danmark*, der så vidt vides er den eneste sag, der omhandler en dansk domstols afslag på at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål.<sup>151</sup> I sagen tog Menneskerettighedsdomstolen således alene stilling til, om Ankeudvalgets foreløbige kendelse om ikke at tage en anmodning om præjudiciel forelæggelse til følge, der er trykt i MAD.2000.285H, og som blev afsagt under sagens forberedelse, var præget af vilkårlighed.<sup>152</sup>

Dette stemmer endvidere helt overens med Menneskerettighedsdomstolens gentagne udtalelser om, at den menneskeretlige begrundelsespligt gælder »for any decision refusing to refer a question for a preliminary ruling.«<sup>153</sup> Domstolen sondrer således ikke umiddelbart mellem foreløbige afgørelser og endelige afgørelser, der afslutter sagen. Det skal endvidere fremhæves, at Menneskerettighedsdomstolen i en sag om den almindeligt gældende pligt til at begrunde afgørelser har fastslået, at the »obligation under Article 6 § 1 for the domestic courts to give reasons [applies] not only for judgments but also for major procedural decisions issued in the course of the proceedings.«<sup>154</sup> Domstolen har ikke taget stilling til, hvorvidt en processuel afgørelse om ikke at forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen udgør en »major procedural decision«. Men henset til, at Domstolen i andre sager har anset processuelle

---

<sup>149</sup> *Repcevirág Szövetkezet mod Ungarn*, nr. 70750/14, dom af 30.04.2019.

<sup>150</sup> Se Harris m.fl.: *Harris, O'Boyle, and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights* (2023), s. 436.

<sup>151</sup> *Pedersen mod Danmark*, nr. 68693/01, afgørelse af 12.06.2003. Se tillige *T. Dalsgaard og J. Dalsgaard mod Danmark*, nr. 42986/02, afgørelse af 29.09.2005, der vedrører samme sagskompleks.

<sup>152</sup> I sagen havde klageren anmodet Højesteret om at forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen om, hvorvidt de danske myndigheder i strid med EU-retten havde undladt at notificere Kommissionen om nogle ændringer i to bekendtgørelser om ferskvandsdambrug. Højesteret afviste under sagens forberedelse ved kendelse at tage anmodningen til følge, hvilket klageren over for Menneskerettighedsdomstolen påstod udgjorde en krænkelse af EMRK art. 6, stk. 1, idet kendelsen ikke var ledsaget af en tilstrækkelig begrundelse. Af Højesterets kendelse, der er trykt i MAD.2000.285H, fremgår det, at Højesteret efter gennemgang af de enkelte ændringer til bekendtgørelserne fandt, at ingen af dem udgjorde en teknisk forskrift, hvorfor der ikke gjaldt en notifikationspligt. Der forelå herefter ikke »nogen rimelig tvivl« om foreneligheden med EU-retten. Menneskerettighedsdomstolen fandt, at Højesterets afslag ikke var præget af vilkårlighed.

<sup>153</sup> *Ullens de Schooten og Rezabek mod Belgien*, nr. 3989/07 og 38353/07, dom af 20.09.2011, pr. 60; *Vergauwen m.fl. mod Belgien*, nr. 4832/04, afgørelse af 10.04.2012, pr. 90; *Dhahbi mod Italien*, nr. 17120/09, dom af 08.04.2014, pr. 31; *Chylinski m.fl. mod Holland*, nr. 38044/12, 40958/12 og 50642/12, afvisningsafgørelse af 21.04.2015; *Baydar mod Holland*, nr. 55385/14, dom af 24.04.2018, pr. 44; *Harisch mod Tyskland*, nr. 50053/16, dom af 11.04.2019, pr. 36 og *Raventos Martinez mod Spanien*, nr. 25284/16, afvisningsafgørelse af 16.03.2021, pr. 36.

<sup>154</sup> *Pönkä mod Estland*, nr. 64160/11, dom af 8. november 2016, pr. 30. Se desuden *Higgins m.fl. mod Frankrig*, nr. 20124/92, dom af 19.02.1998 (om inhabilitet) og nærmere i Kjølbros: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere* (2023), s. 700.



afgørelser om at udtage en småsag til skriftlig behandling,<sup>155</sup> at nægte fremlæggelse af visse beviser<sup>156</sup> og at meddele afslag på fritagelse for betaling af en retsafgift<sup>157</sup> for »major procedural decisions«, må det antages, at en processuel afgørelse om ikke at forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen vil være omfattet af denne kategori af afgørelser.

Der er på denne baggrund umiddelbart meget, der taler for, at den menneskeretlige begrundelsespligt som indfortolket i EMRK art. 6, stk. 1, tillige omfatter foreløbige afgørelser. I det omfang denne udlægning af Menneskerettighedsdomstolens praksis er korrekt, vil de begrundelser, som Ankeudvalget ledsager sine foreløbige afgørelser med, som udgangspunkt skulle leve op til de krav til begrundelsen, som følger af Menneskerettighedsdomstolens praksis.

Der må imidlertid tages forbehold for, at den nærmere rækkevidde af begrundelsespligten ifølge Menneskerettighedsdomstolens praksis altid vil afhænge af de konkrete forhold,<sup>158</sup> at begrundelsen efter omstændighederne »*may be implied from the circumstances*«,<sup>159</sup> og at Domstolen navnlig lægger vægt på, at begrundelsen har gjort det muligt for den anmodende part at forstå baggrunden for afgørelsen, og at vedkommendes anmodning er blevet hørt.<sup>160</sup> Det må på denne baggrund umiddelbart antages, at selv en ganske kortfattet begrundelse i en foreløbig afgørelse efter omstændighederne vil blive anset for tilstrækkelig, hvis den endelige afgørelse i sagen afsiges inden for rimelig tid og indeholder en udførlig begrundelse, der lever op til Menneskerettighedsdomstolens tidligere beskrevne krav. I sådanne tilfælde kan begrundelsen således siges at kunne udledes af sagens omstændigheder, ligesom begrundelsen i sin helhed vil have opfyldt de netop nævnte formål, hvilket Menneskerettighedsdomstolen synes at tillægge betydelig vægt i sine krænkelsevurderinger.<sup>161</sup>

I lyset af de førnævnte afgørelser i *Repcevirág Szövetkezet mod Ungarn* og *Pedersen mod Danmark* kan det imidlertid ikke udelukkes, at Menneskerettighedsdomstolen vil stille visse krav til begrundelsen i foreløbige afgørelser, som skal anskues adskilt fra begrundelsen i den endelige afgørelse i sagen. Hvis

---

<sup>155</sup> *Pönkä mod Estland*, nr. 64160/11, dom af 8. november 2016, pr. 37-40.

<sup>156</sup> *Suominen mod Finland*, nr. 37801/97, dom af 01.07.2003, pr. 34-38.

<sup>157</sup> *Muckova mod Slovakiet*, nr. 21302/02, dom af 13.06.2006, pr. 66-69.

<sup>158</sup> Se f.eks. *Baydar mod Holland*, nr. 55385/14, dom af 24.04.2018, pr. 40; *Harisch mod Tyskland*, nr. 50053/16, dom af 11.04.2019, pr. 34-42; *Repcevirág Szövetkezet mod Ungarn*, nr. 70750/14, dom af 30.04.2019, pr. 49; *Skoczylas og Scotchstone Capital Fund Ltd mod Irland*, nr. 43209/19, afgørelse af 02.09.2021, pr. 61 og *Rutar Marketing D.O.O. mod Slovenien*, nr. 21164/20, dom af 15.12.2022, pr. 58.

<sup>159</sup> *Harisch mod Tyskland*, nr. 50053/16, dom af 11.04.2019, pr. 42. Se desuden *Sawoniuk mod Storbritannien*, nr. 63716/00, afgørelse af 29.05.2001, der dog ikke vedrørte præjudicielle forelæggelser.

<sup>160</sup> Se navnlig *Harisch mod Tyskland*, nr. 50053/16, dom af 11.04.2019, pr. 33 og 40-43; *Repcevirág Szövetkezet mod Ungarn*, nr. 70750/14, dom af 30.04.2019, pr. 48 og *John mod Tyskland*, nr. 15073/03, afgørelse af 13.02.2007.

<sup>161</sup> Se navnlig *John mod Tyskland*, nr. 15073/03, afgørelse af 13.02.2007 og *Harisch mod Tyskland*, nr. 50053/16, dom af 11.04.2019, pr. 40-43.

dette er tilfældet, må det dog antages, at disse eventuelle krav vil skulle tilpasses det forhold, at der blot er tale om en foreløbig afgørelse. Som anført af Højesteret i en utrykt kendelse af 2. juni 2023 kan nationale domstole ved sådanne foreløbige afgørelser således risikere at præjudicere sine egne endelige domme på et foreløbigt grundlag, hvor parterne ikke har haft lejlighed til at fremsætte samtlige af deres synspunkter, og hvor dommerne desuden ikke har haft mulighed for at sætte sig fuldt ind i sagen.<sup>162</sup> En sådan retstilstand vil næppe være hensigtsmæssig.

Det kan i den forbindelse overvejes, om et krav om at skulle angive, hvilken CILFIT-undtagelse afslaget er baseret på, vil kunne opretholdes ved foreløbige afgørelser. Til støtte herfor taler, at dette vil kunne ske uden at forholde sig nærmere til sagens realitet, men det er dog usikkert, om den anmodende part herved reelt vil blive sat i stand til at forstå afslaget. Omvendt vil det i almindelighed være vanskeligt for nationale domstole at begrunde, hvorfor den pågældende CILFIT-undtagelse fandt anvendelse, uden herved at risikere at præjudicere sin egen endelige afgørelse i sagen, idet en angivelse heraf forudsætter en vis nærmere stillingtagen til sagens realitet. Da Menneskerettighedsdomstolen ikke udtrykkeligt har udtalt sig om, hvilke krav EMRK art. 6, stk. 1, eventuelt stiller til foreløbige afgørelser, må spørgsmålet på nuværende tidspunkt anses for uafklaret.

### **3.2. Den EU-retlige begrundelsespligt**

Den EU-retlige præjudicielle procedure, som i dag er fastlagt i TEUF art. 267, har siden Romtraktaten (oprindelig art. 177) fra 1957 udgjort en integreret del af EU-retten.<sup>163</sup> Proceduren varetager adskillige vigtige funktioner og har gennem årene tiltrukket sig betydelig opmærksomhed i flere henseender.<sup>164</sup> Det var imidlertid indtil for nylig usikkert, om nationale domstole, der træffer afgørelse i sidste instans, er underlagt en EU-forankret pligt til at begrunde afgørelser, som går ud på ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål i en given sag.

---

<sup>162</sup> Højesterets kendelse af 2. juni 2023 i sag 18/2022 (bilag 2), der er omtalt nærmere nedenfor i afsnit 3.2.2.3. Se Due: »Samarbejdet mellem danske domstole og EF-domstolen« i Garde, Larsen & Pedersen (red.): *Dommeren i det 20. århundrede: Dommerforeningens 100 års jubilæum* (2000), s. 616 f.

<sup>163</sup> Se f.eks. Fenger & Broberg: *Præjudicielle forelæggelser for EF-Domstolen* (2008), s. 15 f.

<sup>164</sup> Se nærmere ovenfor i afsnit 2.1.

### 3.2.1. De første spor af en EU-retlig begrundelsespligt

De første egentlige indikationer på eksistensen af en sådan EU-forankret begrundelsespligt kom i forbindelse med den indledende fase af en traktatbrudssag<sup>165</sup> mod Sverige i 2004.<sup>166</sup> Den 13. oktober 2004 fremsendte Kommissionen – i kølvandet på en tidligere fremsendt åbningsskrivelse – en begrundet udtalelse til Sverige.<sup>167</sup> I udtalelsen redegjorde Kommissionen bl.a. for, at Sveriges retsinstanser, der træffer afgørelse i sidste instans, efter Kommissionens opfattelse ikke tog højde for forelæggelsespligten i TEUF art. 267, stk. 3, ved afgørelsen af, om der skulle gives ankebevilling.<sup>168</sup>

Kommissionen begrænsede sig imidlertid ikke til at problematisere dette forhold og bemærkede således endvidere i udtalelsen, at:

»(...) *avslag på ansökningar om prövningstillstånd inte motiveras med avseende på gemenskapsrätten. Dessa omständigheter medför en överträdelse av artikel 234 tredje stycket EG och kan medföra att det uppstår en inhemsk rättspraxis som inte står i överensstämmelse med de gemenskapsrättsliga reglerna samt omöjliggör för kommissionen att i sin egenskap av fördragets väktare kontrollera att artikel 234 tredje stycket EG efterlevs.*«<sup>169</sup>

Dette var umiddelbart første gang, at en EU-forankret begrundelsespligt blev introduceret af Kommissionen. Som det fremgår, synes Kommissionen at støtte den EU-retlige begrundelsespligt på sin egen mulighed for at føre kontrol med, at de nationale domstole, der træffer afgørelse i sidste instans, anvender den præjudicielle procedure korrekt og således kun undlader at forelægge præjudicielt, når en af

---

<sup>165</sup> Når Europa-Kommissionen indleder en traktatbrudssag mod en medlemsstat, sender den som det første en åbningsskrivelse, hvor den forelægger den pågældende medlemsstat problemet. Medlemsstaten har herefter mulighed for at fremsætte sine bemærkninger til åbningsskrivelsen. Hvis Kommissionen fortsat mener, at medlemsstaten ikke overholder sine EU-retlige forpligtelser, fremsætter den en begrundet udtalelse, der præciserer Kommissionens opfattelse, jf. TEUF art. 258, stk. 1. Hvis den pågældende medlemsstat ikke retter sig efter den fremsatte udtalelse inden for den af Kommissionen angivne frist, kan Kommissionen indbringe sagen for EU-Domstolen, jf. art. 258, stk. 2. Se nærmere om traktatbrudsproceduren i f.eks. Madsen: *Grundlæggende EU-forfatningsret* (2011), s. 149 ff.

<sup>166</sup> Se nærmere om sagen i Bernitz: »*The duty of supreme courts to refer cases to the ECJ: the Commission's action against Sweden*« i Cramér & Wahl: *Swedish Studies in European Law - Volume 1* (2006), s. 37 ff.; Schmauch: »*Lack of preliminary rulings as an infringement of Article 234 EC?*« i *European Law Reporter*, 2005, vol. 11, s. 445-454 og Bernitz: »*Kommissionen ingriper mot svenska sistainstansers obenägenhet att begära förhandsavgöranden*« i ERT 2005(1), s. 109-116. Se desuden Bernitz: »*Preliminary Reference and Swedish Courts: What Explains the Continuing Restrictive Attitude?*« i Cardonnel, Rosas & Wahl (eds.): *Constitutionalising the EU Judicial System: Essays in Honour of Pernilla Lindh* (2012), s. 177 ff. og Nergelius: »*Judicial Review in Swedish Law – A Critical Analysis*« i *Nordic Journal of Human Rights*, 2009, vol. 27(2), s. 152 f.

<sup>167</sup> Europa-Kommissionens motiverat yttrande riktat till Konungariket Sverige enligt artikel 226 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen till följd av överträdelse av artikel 234 tredje stycket EG (2003/2161 C(2004) 3899) (bilag 1). Den begründede udtalelse er omtalt i detaljer i Bernitz: »*The duty of supreme courts to refer cases to the ECJ: the Commission's action against Sweden*« i Cramér & Wahl: *Swedish Studies in European Law - Volume 1* (2006), s. 43 ff. Kommissionen indledte ikke efterfølgende en traktatbrudssag ved EU-Domstolen.

<sup>168</sup> Den begründede udtalelse tog udgangspunkt i sag C-99/00, *Lyckeskog*, der bl.a. er omtalt i Broberg: »*Domme og kendelser fra EF-Domstolen og Retten i Første Instans – første halvår 2002*« i U.2002B.469 (s. 470), hvor EU-Domstolen kom frem til, at Hovrätten för Västra Sverige ikke traf afgørelse i sidste instans og derfor ikke var omfattet af art. 234, stk. 3 (nugældende art. 267, stk. 3). EU-Domstolens konklusion skyldes, at Hovrättens afgørelse med tredjeinstansbevilling kunne appelleres til Högsta Domstolen, som ved behandlingen af tredjeinstansbevillingen ville være forpligtet til at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål, hvor dette måtte vise sig relevant, jf. pr. 17-19. Det var denne sidstnævnte forpligtelse, som bl.a. Högsta Domstolen efter Kommissionens opfattelse ikke iagttog.

<sup>169</sup> Europa-Kommissionens motiverat yttrande riktat till Konungariket Sverige enligt artikel 226 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen till följd av överträdelse av artikel 234 tredje stycket EG (2003/2161 C(2004) 3899), pkt. 24

CILFIT-undtagelserne finder anvendelse. Denne begrundelsespligt blev imidlertid ikke umiddelbart adopteret af EU-Domstolen.<sup>170</sup>

Den 28. juli 2016 afsagde EU-Domstolen dom i *Association France Nature Environnement*-sagen, hvor EU-Domstolen pålagde de nationale domstole en begrænset pligt til at begrunde afgørelser om ikke at forelægge præjudicielle spørgsmål. Sagen vedrørte en national rets mulighed for at opretholde virkningerne af en annulleret national retsakt under henvisning til, at der foreligger tvingende hensyn til miljøbeskyttelsen.<sup>171</sup> EU-Domstolen havde i en tidligere sag fastsat en række betingelser for, hvornår en national ret i et sådant tilfælde kunne opretholde virkningerne af en annulleret retsakt. Spørgsmålet var nu, om en national ret i alle tilfælde skulle forelægge EU-Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse med henblik på at fastslå, om de pågældende betingelser var opfyldt i den konkrete sag.<sup>172</sup> EU-Domstolen udtalte i den forbindelse, at en national ret i sådanne tilfælde principielt er pligtig til at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål, medmindre »den er overbevist om, hvilket den skal redagere for på detaljeret vis, at der ikke er nogen rimelig tvivl med hensyn til fortolkningen og anvendelsen [af betingelserne]«. <sup>173</sup> Dette var første gang, at EU-Domstolen omtalte en pligt til at begrunde en undladelse af at forelægge præjudicielt, men det bemærkes, at der var tale om en begrænset begrundelsespligt.<sup>174</sup>

### 3.2.2. Consorzio Italian Management-sagen

Det var imidlertid først med *Consorzio Italian Management*-dommen af 6. oktober 2021, at EU-Domstolen knæsatte en egentlig EU-retlig pligt til at begrunde afgørelser om ikke at forelægge præjudicielle

---

<sup>170</sup> I kølvandet på Kommissionens begrundede udtalelse vedtog den svenske rigsdag i 2006 en ny lov, der bl.a. indførte en regel, som forpligtede svenske retsinstanser, der træffer afgørelse i sidste instans, til at begrunde afslag på anmodninger om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål, jf. lag med vissa bestämmelser om förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol (SFS 2006:502) med senere ændringer. I lovens § 1, stk. 1, hedder det: "Om en part i ett mål eller ärende vid en domstol eller myndighet, som omfattas av skyldigheten att inhämta förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol, har yrkat att ett förhandsavgörande ska inhämtas eller på annat sätt väckt frågan om en sådan åtgärd, ska domstolen eller myndigheten, i de fall den beslutar att inte inhämta ett förhandsavgörande, i sitt beslut ange skälen till detta." Kommissionen havde i den begrundede udtalelse selv foreslået dette tiltag, og det var formentlig med henblik på at undgå en efterfølgende traktatbruds-sag for EU-Domstolen, at Sverige vedtog den pågældende lov, jf. udtalelsens pkt. 26. Se nærmere Johansson & Ahmed: »De högsta domstolsinstansernas motiveringsskyldighet vid beslut att inte inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen - en paperstiger?« i ERT 2009(4), s. 783 f. og Bernitz: *Europarättens Genomslag* (2012), s. 99 ff.

<sup>171</sup> Sag C-379/15, *Association France Nature Environnement*. Se f.eks. Lacchi: *Preliminary References to the Court of Justice of the European Union and Effective Judicial Protection* (2020), s. 226.

<sup>172</sup> Se om muligheden for at opretholde virkningerne af en annulleret national retsakt under henvisning til tvingende hensyn til miljøbeskyttelsen i sag C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne*, pr. 58-63.

<sup>173</sup> Sag C-379/15, *Association France Nature Environnement*, pr. 53. Se hertil desuden Generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse i sag C-561/19, *Consorzio Italian Management*, pr. 169.

<sup>174</sup> Se dog Generaladvokat Y. Bots forslag til afgørelse i sag C-160/14, *Ferreira da Silva e Brito m.fl.*, pr. 90-94, hvor en »særlig begrundelsespligt« omtales. Se f.eks. Ghavanini & Rauchegger: »Effective Judicial Protection before National Courts: Article 47 of the Charter, National Constitutional Remedies and the Preliminary Reference Procedure« i Bonelli, Eliantonio & Gentile (eds.): *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection, Volume 1: The Court of Justice's Perspective* (2022), s. 49 og Mietinen: »Duties to refer duties: The Commission investigates whether Finnish supreme courts failed to refer tax cases to the Court of Justice« i ERT 2019(2), s. 250.

spørgsmål. Dommen er det foreløbig eneste præjudikat på området og vil blive analyseret nærmere i det følgende med henblik på at fastslå den nærmere rækkevidde af den EU-retlige begrundelsespligt.<sup>175</sup>

### 3.2.2.1. Sagens baggrund

EU-Domstolens Store Afdeling genbesøgte bl.a. CILFIT-undtagelserne i sin dom i *Consorzio Italian Management*-sagen, hvilket har tiltrukket sig betydelig opmærksomhed i den juridiske litteratur.<sup>176</sup> Da disse aspekter af dommen er behandlet nærmere ovenfor i afsnit 2.1, vil nærværende analyse koncentrere sig om den EU-retlige begrundelsespligt, som blev indført med dommen.

Sagens baggrund var, at der under løbetiden af en offentlig kontrakt om rengøring inden for den italienske jernbaneinfrastruktur opstod uenighed om, hvorvidt den aftalte kontraktpris skulle revideres på baggrund af en stigning i omkostningerne som følge af øgede personaleudgifter. Kontrakten, der var indgået mellem den italienske jernbanevirksomhed RFI og de to italienske virksomheder, Consorzio Italian Management og Catania Multiservizi SpA, indeholdt en særlig klausul om revision af den aftalte pris, som RFI imidlertid afslog at bringe i anvendelse. Consorzio Italian Management og Catania Multiservizi SpA indbragte afslaget for de italienske domstole, der i 2017 forelagde to præjudicielle spørgsmål om den manglende prisrevisions forenelighed med EU-retten for EU-Domstolen, der besvarede dem ved dom af 19. april 2018.<sup>177</sup>

Den italienske Consiglio di Stato, der er den øverste forvaltningsdomstol i Italien, afholdt efterfølgende et retsmøde i sagen, hvor Consorzio Italian Management og Catania Multiservizi SpA på ny anmodede om, at der skulle ske præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen. Da Consiglio di Stato var i tvivl om, hvorvidt den i en sådan situation var forpligtet til at forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-

---

<sup>175</sup> Sag C-561/19, *Consorzio Italian Management*. Dommen er bl.a. omtalt i Biering: »Præjudicielle forelæggelser i en dansk kontekst« i Neergaard & Sørensen: *Danmark og EU gennem 50 år – en milepæl* (2023), s. 342 ff.; Holst-Christensen: »Sag C-561/19, *Consorzio Italian Management*« i *EU-Ret & Menneskeret*, 2021, nr. 4, s. 167-172; Maher, »The CILFIT criteria clarified and extended for national courts of last resort under art. 267 TFEU« i *European Papers*, 2022, vol. 7(1), s. 265-274, Broberg & Fengler: »If You Love Somebody Set Them Free: On the Court of Justice's Revision of the Acte Clair Doctrine« i *Common Market Law Review*, 2022, 59(3), s. 711-738, Francois-Xavier Millet: »Cilfit still fits: ECJ 6 October 2021, Case C-561/19, 'Consorzio Italian Management'« i *European Constitutional Law Review*, 2022-09, vol.18(3), s. 533-555, Craig: »Preliminary Rulings and Acte Clair: National Courts, Advocate General and CJEU« i *Journal of International and Comparative Law*, 2022-12, vol.9 (2), s. 51 ff.; Broberg & Fengler: »European Court of Justice versus Member State Courts: Who Decide What? Preliminary rulings concerning the application of EU law in the main proceedings« i *Yearbook on Procedural Law of the Court of Justice of the European Union*, 2023, vol. 4(2), 2023, s. 27-43; Gallo & Cecchetti: »The Unwritten Exceptions to the Duty to Refer After Consorzio Italian Management II: 'CILFIT Strategy' 2.0 and its Loopholes« i *Review of European Administrative Law*, 2022-11, vol. 15(3), s. 29-61 og Bernitz: »EU-domstolen præciserer i plenimål skyldigheden att begära förhandsavgörande och dess komponenter. Särskilt om skyldighet att fråga EU-domstolen på nytt i samma mål« i *ERT* 2021(4), s. 659-668.

<sup>176</sup> Se nærmere ovenfor afsnit 2.1.

<sup>177</sup> Sag C-152/17, *Consorzio Italian Management og Catania Multiservizi*. Det andet spørgsmål blev dog afvist, da det savnede enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen, jf. pr. 37-40.

Domstolen igen, forelagde den – sammen med to spørgsmål om hovedsagens realitet, der ikke blev antaget til realitetsbehandling<sup>178</sup> – følgende spørgsmål om den præjudicielle procedure for EU-Domstolen:

*»Er en national ret, hvis afgørelse ikke kan appelleres, efter artikel 267 TEUF i princippet forpligtet til at foretage en præjudiciel forelæggelse af et spørgsmål vedrørende fortolkningen af EU-retten også i tilfælde, hvor en af sagens parter fremsætter et sådant spørgsmål efter indlevering af stævningen, eller efter at sagen er blevet voveret første gang, eller efter at der er blevet foretaget en første præjudiciel forelæggelse for [Domstolen]?«<sup>179</sup>*

### 3.2.2.2. Begrundelsespligtens indhold

Det præjudicielle spørgsmål vedrørte således hverken eksistensen eller omfanget af en EU-retlig begrundelsespligt. Som led i sin besvarelse heraf fandt EU-Domstolen imidlertid anledning til at udtale sig om eksistensen af en EU-forankret begrundelsespligt. Efter at EU-Domstolen havde beskæftiget sig med forelæggelsespligten i TEUF art. 267, stk. 3, og de i retspraksis udviklede CILFIT-undtagelser, udtalte domstolen således:

*»Det følger i denne henseende af den ordning, som er indført med artikel 267 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 47, stk. 2, at når en national retsinstans, hvis afgørelser ikke kan appelleres i henhold til national ret, fordi den har fastslået, at den befinder sig i en af de tre situationer, der er nævnt i nærværende doms præmis 33, anser sig for fritaget for pligten til at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse i medfør af artikel 267, stk. 3, TEUF, skal det af begrundelsen for retsafgørelsen fremgå, enten at det rejste EU-retlige spørgsmål ikke er relevant for afgørelsen af tvisten, at fortolkningen af den pågældende EU-retlige bestemmelse er støttet på Domstolens praksis, eller, såfremt der ikke findes en sådan praksis, at EU-rettens fortolkning for den retsinstans, der træffer afgørelse i sidste instans, fremgår med en sådan klarhed, at der ikke er plads til rimelig tvivl.«<sup>180</sup>*

EU-Domstolen har med den citerede præmis således udtrykkeligt fastslået, at nationale domstole, der som sidste instans træffer afgørelse om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål, i »begrundelsen for retsafgørelsen« skal angive, *hvilken* CILFIT-undtagelse afslaget er baseret på. Det kan desuden udledes, at det primære hjemmelsgrundlag for den EU-retlige begrundelsespligt umiddelbart er den ordning, der er indført med TEUF art. 267, dvs. den præjudicielle forelæggelsesmekanisme, mens henvisningen til art. 47, stk. 2, i EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder (EUC) umiddelbart er af mere sekundær karakter.<sup>181</sup> Henvisningen til EUC art. 47, stk. 2, skal formentlig ses på baggrund af, at EU-Domstolen adskillige gange i andre sammenhænge har fastslået, at nationale domstole i henhold til denne bestemmelse er forpligtet til at begrunde afgørelser.<sup>182</sup>

---

<sup>178</sup> De to spørgsmål om sagens realitet blev ikke antaget til realitetsbehandling, da den forelæggende italienske ret i strid med art. 94, litra c, i EU-Domstolens procesreglementets ikke præcist og med den fornødne klarhed havde anført, hvorfor den mener, at den finder en fortolkning af artikel 3 TEU samt artikel 26 TEUF og artikel 101, stk. 1, litra e), TEUF nødvendig og relevant med henblik på afgørelsen af tvisten i hovedsagen, eller sammenhængen mellem EU-retten og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen”, jf. sag C-561/19, *Conorzio Italian Management*, pr. 70-71.

<sup>179</sup> Sag C-561/19, *Conorzio Italian Management*, pr. 25.

<sup>180</sup> Sag C-561/19, *Conorzio Italian Management*, pr. 51. Se f.eks. Bernitz: »EU-domstolen præciserer i plenimål skyldigheden att begära förhandsavgörande och dess komponenter. Särskilt om skyldighet att fråga EU-domstolen på nytt i samma mål« i ERT 2021(4), s. 667 f.

<sup>181</sup> Se f.eks. Gallo & Cecchetti: »The Unwritten Exceptions to the Duty to Refer After *Conorzio Italian Management* II: 'CILFIT Strategy' 2.0 and its Loopholes« i *Review of European Administrative Law*, 2022-11, vol. 15(3), s. 54.

<sup>182</sup> Se f.eks. sag C-333/22, *Ligue des droits humains*, pr. 51 og sag C-300/11, ZZ, pr. 53. Se nærmere i f.eks. Lock & Martin: »Article 51 CFR« i Kellerbauer, Klamart & Tomkin (eds.): *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (2019), s. 2224 f.

Der er imidlertid ikke umiddelbart nogen holdepunkter i den citerede præmis for at antage, at det i afgørelsen – i lighed med den menneskeretlige begrundelsespligt – tillige skal begrundes, hvorfor den påberåbte CILFIT-undtagelse efter den nationale domstols opfattelse finder anvendelse. I generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse i sagen fremgår det dog, at den EU-retlige begrundelsespligt efter hans opfattelse tillige omfatter et sådant krav:

»En national ret i sidste instans er imidlertid under alle omstændigheder, forudsat at der faktisk er blevet rejst et relevant EU-retligt forhold for retten, forpligtet til klart og specifikt at angive, hvilken af de tre betingelser (undtagelser) der angiveligt finder anvendelse i sagen, og at give i det mindste en summarisk forklaring på, hvorfor det er tilfældet. Jeg er af den opfattelse, at det er vigtigt at fremhæve denne forpligtelse klart. En generel, vag og i vidt omfang ikke-underbygget henvisning til »acte clair« eller dommen i sagen CILFIT m.fl. uden nogen reel og sagsspecifik begrundelse i forhold til den pågældende sags realitet opfylder ikke dette minimumskrav. (...) De fortolkningsproblemer, der gøres gældende for ham eller hende, navnlig de problemer, som parterne har påberåbt sig, kan ikke »fejles ind under gulvtæppet« uden en behørig begrundelse ved blot i en sætning at anføre, at alt står klart, og at der ikke er nogen rimelig tvivl.«<sup>183</sup>

Eftersom generaladvokat Bobeks synspunkter ikke fandt vej til EU-Domstolens dom i sagen, må udtalelsens retskildemæssige værdi betragtes som begrænset.<sup>184</sup> At begrundelsespligten omfatter et sådant krav, kan dog muligvis følge af bestemmelsen i EUC art. 52, stk. 3, sammenholdt med det forhold, at såvel EMRK art. 6, stk. 1, som EUC art. 47, stk. 2, efter deres indhold vedrører retten til retfærdig rettergang.<sup>185</sup> Det bemærkes herved, at EU-Domstolen som anført ovenfor i hvert fald delvist har baseret den EU-retlige begrundelsespligt på EUC art. 47, stk. 2.

EUC art. 52, stk. 3, bestemmer, at i det omfang chartret indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK, har chartrets rettigheder samme betydning og omfang som i EMRK.<sup>186</sup> Ifølge forklaringerne til EUC art. 52, stk. 3, svarer EUC art. 47, stk. 2, til EMRK art. 6, stk. 1, hvorfor »betydningen og omfanget« af EUC art. 47, stk. 2, skal fastsættes på baggrund af EMRK art. 6, stk. 1, og

---

<sup>183</sup> Generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse i sag C-561/19, *Conorzio Italian Management*, pr. 168-170 (fremhævet her). Se hertil Broberg & Fenger: »If You Love Somebody Set Them Free: On the Court of Justice's Revision of the Acte Clair Doctrine« i *Common Market Law Review*, 2022, 59(3), s. 721.

<sup>184</sup> Blume: *Retssystemet og juridisk metode* (2020), s. 278 f.

<sup>185</sup> Se f.eks. Lacchi: »The ECtHR's Interference in the Dialogue between National Courts and the Court of Justice of the EU: Implications for the Preliminary Reference Procedure« i *Review of European Administrative Law*, 2015-12, vol. 8(2), s. 116 f.; Broberg & Fenger: »Præjudicielle forelæggelser for EU-Domstolen og retten til retfærdig rettergang i EMRK artikel 6« i U.2015B.329 (s. 332); Lacchi: »Multilevel judicial protection in the EU and preliminary references« i *Common Market Law Review*, 2016, Vol. 53 (3), s. 679-707 (s. 702 f.); Bernitz: »Preliminary Rulings to the CJEU and the Swedish Judiciary« i Derlén & Lindholm (eds.): *The Court of Justice of the European Union Multi disciplinary Perspectives* (2018), s. 22; Bernitz: »EU-domstolen preciserer i plenimål skyldigheden att begära förhandsavgörande och dess komponenter. Särskilt om skyldighet att fråga EU-domstolen på nytt i samma mål« i ERT 2021(4), s. 659-668 og Broberg & Fenger: *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice* (2021), s. 245.

<sup>186</sup> Se f.eks. Halleskov: *The Relationship between the CJEU and the ECtHR – Building a Common European Area of Protection of Fundamental Rights?* (2014), s. 124 ff., Christoffersen m.fl.: *EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder* (2018), s. 581 ff.; Schütze: »Three 'Bills of Rights' for the European Union« i *Yearbook of European Law*, 2011, vol. 30(1), s. 149 f. og Brkan & Imamović: »Article 52: Twenty-Eight Shades of Interpretation?« i Michal Bobek & Jeremias Adams-Prassl: *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States* (2022), s. 431 ff.

Menneskerettighedsdomstolens praksis.<sup>187</sup> Det fremgår endvidere, at »under alle omstændigheder må chartrets beskyttelsesniveau aldrig være lavere end EMRK's«. <sup>188</sup> EU-Domstolen har i overensstemmelse hermed fastslået, at EUC art. 47, stk. 2, »sikrer i EU-retten den beskyttelse, der ydes ved EMRK art. 6, stk. 1«, hvorfor det alene er nødvendigt at henvise til EUC art. 47, stk. 2.<sup>189</sup> Det er i den juridiske litteratur antaget, at EU-Domstolen (og nationale domstole) skal være særdeles varsomme med at fravige forklaringerne.<sup>190</sup>

Det må på denne baggrund antages, at EU-Domstolen ved fastlæggelsen af »betydningen og omfanget« af EUC art. 47, stk. 2, i overensstemmelse med EUC art. 52, stk. 3, og forklaringerne til denne bestemmelse som udgangspunkt vil tage højde for Menneskerettighedsdomstolens praksis vedrørende den menneskeretlige begrundelsespligt, der er indfortolket i EMRK art. 6, stk. 1.<sup>191</sup> Dette indebærer imidlertid ikke, at EU-Domstolen på EU-rettens nuværende udviklingstrin formelt er bundet af Menneskerettighedsdomstolens praksis, idet dette forudsætter, at EU tiltræder EMRK, jf. herved TEU art. 6, stk. 2,<sup>192</sup> hvilket har vist sig at være en langtrukken proces.<sup>193</sup> Som anført af Lock må det dog antages, at Menneskerettighedsdomstolens praksis vil udgøre »highly persuasive sources of inspiration« for EU-

---

<sup>187</sup> Forklaringer til Chartret om Grundlæggende Rettigheder, til art. 52, stk. 3 (EUT 2007 C 303/17), s. 17. Se tillige f.eks. Christoffersen m.fl.: *EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder* (2018), s. 585 f. og Lock: »Article 52 CFR« i Kellerbauer, Klamart & Tomkin (eds.): *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (2019), s. 2255 f.

<sup>188</sup> Forklaringer til Chartret om Grundlæggende Rettigheder, til art. 52, stk. 3 (EUT 2007 C 303/17), s. 17. Se f.eks. Lenaerts: »Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights« i *European Constitutional Law Review*, 2012, vol. 8(3), s. 401 f.

<sup>189</sup> Sag C-199/11, *Otis m.fl.*, pr. 47 og sag C-682/15, *Berlioz Investment Fund*, pr. 54. Se desuden sag C-386/10 P, *Chalkor mod Kommissionen*, pr. 51. Se endvidere sag C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet*, pr. 97; sag C-617/10, *Åkerberg Fransson*, pr. 20, sag C-279/09, *DEB*, pr. 32, sag C-283/11, *Sky Österreich*, pr. 42 og sag C-426/11, *Alemo-Herron m.fl.*, pr. 32. Se hertil Halleskov: »Det komplicerede forhold mellem EU's Charter om grundlæggende rettigheder og EMRK« i Ersbøll (red.): *EU's Charter – I et menneskeretligt krydsfelt* (2016), s. 60 f.

<sup>190</sup> Se f.eks. Lenaerts: »Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights« i *European Constitutional Law Review*, 2012, vol. 8(3), s. 401 f.; Halleskov: »Det komplicerede forhold mellem EU's Charter om grundlæggende rettigheder og EMRK« i Ersbøll (red.): *EU's Charter – I et menneskeretligt krydsfelt* (2016), s. 60 f.; Peers & Prechal: »Article 52« i Peers, Hervey, Kenner & Ward (eds.): *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (2021), s. 1648 og Craig: »The Lisbon Treaty: Law, Politics and Treaty Reform« (2010), s. 211. Se desuden Weiss: »Human Rights in the EU: Rethinking the Role of the European Convention on Human Rights After Lisbon« i *European Constitutional Law Review*, 2011, vol. 7(1), s. 69 ff.

<sup>191</sup> Se f.eks. EU-Domstolens udtalelser i sag C-617/10, *Åkerberg Fransson*, pr. 20 og sag C-279/09, *DEB*, pr. 32, om at forklaringerne »skal tages i betragtning ved fortolkningen« af chartret. Se tillige Lacchi: »The ECtHR's Interference in the Dialogue between National Courts and the Court of Justice of the EU: Implications for the Preliminary Reference Procedure« i *Review of European Administrative Law*, 2015-12, vol. 8(2), s. 117 og Broberg: »National EU courts must seek advice in Luxembourg or face reproach in Strasbourg« i *European Human Rights Law Review*, 2021(2), s. 167 f.

<sup>192</sup> EU-Domstolen: *Adhésion de l'Union à la CEDH*, udtalelse 2/13 af 18. december 2014, pr. 178; Lock & Martin: »Article 52 CFR« i Kellerbauer, Klamart & Tomkin (eds.): *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (2019), s. 2255 f.; Lock: »The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts« i *The Law and Practice of International Courts and Tribunal*, 2009, vol. 8(3), s. 387; Halleskov: »Det komplicerede forhold mellem EU's Charter om grundlæggende rettigheder og EMRK« i Ersbøll (red.): *EU's Charter – I et menneskeretligt krydsfelt* (2016), s. 66 f. og Christoffersen m.fl.: *EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder* (2018), s. 585. Se hertil f.eks. sag C-218/15, *Paoletti*, pr. 21-22, sag C-617/10, *Åkerberg Fransson*, pr. 44 og sag C-571/10, *Kamberaj*, pr. 59-63.

<sup>193</sup> Se f.eks. Elholm: »EU's tiltrædelse til EMRK – en uendelig proces?« i *Advokaten*, 2019, nr. 2, s. 36-38; Claes: »Fundamental Rights« i Kuijper m.fl. (eds.): *The Law of the European Union* (2018), s. 113 ff. og Craig & Búrca: *EU Law* (2020), s. 470 ff.



Domstolens fortolkning af charterrettigheder, der overlapper med EMRK.<sup>194</sup> Der ses heller ingen konkrete eksempler fra retspraksis, hvor EU-Domstolen har fastsat en lavere beskyttelsesstandard end den, der følger af EMRK, hvilket da også ville stride mod den citerede bemærkning fra forklaringerne til EUC art. 52, stk. 3.<sup>195</sup>

Det ovenstående taler således for, at den EU-retlige begrundelsespligt tillige vil kunne omfatte et krav om angivelse af, hvorfor den anvendte CILFIT-undtagelse finder anvendelse, som kendes fra Menneskerettighedsdomstolens praksis vedrørende den menneskeretlige begrundelsespligt i EMRK art. 6, stk. 1.<sup>196</sup> Da EU-Domstolen ikke udtrykkeligt har forholdt sig hertil, må det dog principielt anses for uafklaret, om den EU-retlige begrundelsespligt kræver, at det i afgørelsen begrundes, hvorfor den påberåbte CILFIT-undtagelse efter den nationale domstols opfattelse finder anvendelse.<sup>197</sup>

### **3.2.2.3. Hvornår indtræder begrundelsespligten?**

Det kan give anledning til tvivl, hvornår begrundelsespligten indtræder, idet EU-Domstolen i *Conorzio Italian Management*-dommen som allerede anført udtalte, at begrundelsen skal fremgå af »retsafgørelsen«, hvorved umiddelbart må forstås den endelige afgørelse i sagen. Er denne læsning af dommen korrekt, vil de foreløbige afgørelser, som Højesterets Ankeudvalg træffer under en sags forberedelse, ikke være omfattet af begrundelsespligten, idet der er tale om procesledende afgørelser, der kan omgøres i medfør af RPL § 222.<sup>198</sup> I den engelske, franske, tyske og svenske sprogversion af dommen benyttes hhv. »decision«, »décision«, »Entscheidung« og »beslut«, hvilket imidlertid indikerer, at begrundelsespligten tillige kan omfatte foreløbige afgørelser.

Den EU-retlige begrundelsespligt er som nævnt i første række baseret på den ordning, der er indført med TEUF art. 267. Det bemærkes herved, at der er tale om en ordning, som ikke udgør et retsmiddel

---

<sup>194</sup> Lock & Martin: »Article 52 CFR« i Kellerbauer, Klamart & Tomkin (eds.): *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (2019), s. 2256. Forklaringerne til EUC art. 52, stk. 3, indeholder ikke en udtømmende opregning over de rettigheder i chartret, der på nuværende tidspunkt er overlappende med EMRK i bestemmelsens forstand, jf. nærmere Halleskov: »Det komplicerede forhold mellem EU's Charter om grundlæggende rettigheder og EMRK« i Ersbøll (red.): *EU's Charter – I et menneskeretligt krydsfelt* (2016), s. 67 ff.

<sup>195</sup> Christoffersen m.fl.: *EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder* (2018), s. 586.

<sup>196</sup> Sml. Lacchi: »The ECtHR's Interference in the Dialogue between National Courts and the Court of Justice of the EU: Implications for the Preliminary Reference Procedure« i *Review of European Administrative Law*, 2015-12, vol. 8(2), s. 117; Bernitz: »Preliminary Rulings to the CJEU and the Swedish Judiciary« i Derlén & Lindholm (eds.): *The Court of Justice of the European Union Multi disciplinary Perspectives* (2018), s. 22; Broberg: »National EU courts must seek advice in Luxembourg or face reproach in Strasbourg« i *European Human Rights Law Review*, 2021(2), s. 167 f. og Broberg & Fenger: *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice* (2021), s. 245.

<sup>197</sup> Bernitz: »Preliminary Rulings to the CJEU and the Swedish Judiciary« i Derlén & Lindholm (eds.): *The Court of Justice of the European Union Multi disciplinary Perspectives* (2018), s. 22.

<sup>198</sup> Se herom Fenger & Broberg: *Præjudicielle forelæggelser for EF-Domstolen* (2008), s. 206 og Jensen: *Højesteret og retsplejen* (1999), s. 68 (note 3). Se desuden Andersen & Gulmann: »Om forelæggelse af præjudicielle spørgsmål for EF-Domstolen« i U.1977B.381 (s. 385).

for parterne, og hvorefter det alene tilkommer den nationale domstol at afgøre, på hvilket stadium af retsforhandlingerne det er hensigtsmæssigt for den at forelægge præjudicielt for EU-Domstolen.<sup>199</sup> Der er desuden som udgangspunkt ikke mulighed for appel i det nationale retssystem, da begrundelsespligten kun gælder for nationale domstole, der træffer afgørelse i sidste instans. Endelig vil den nationale domstol helt kunne undlade at træffe en foreløbig afgørelse om præjudiciel forelæggelse og i stedet blot udskyde spørgsmålet (og dermed begrundelsen) til den endelige afgørelse i sagen, hvorved der ikke vil opstå spørgsmål om, hvorvidt begrundelsespligten gælder for en ikkeeksisterende foreløbig afgørelse.

Henset hertil er den EU-retlige begrundelsespligt (i modsætning til den menneskeretlige begrundelsespligt) næppe primært begrundet i hensynet til den anmodende part, men snarere indført med henblik på mere generelt at sikre og føre kontrol med, at medlemsstaternes nationale domstole, der træffer afgørelse i sidste instans, anvender CILFIT-undtagelserne korrekt.<sup>200</sup> Til støtte herfor taler desuden Generaladvokat Bobeks betragtninger om, at medlemsstaternes domstole i en række tilfælde – i stedet for at anvende CILFIT-undtagelserne – anvender deres egne undtagelser, hvilket bidrager til uensartede forskelle i medlemsstaternes forelæggelsespraksis.<sup>201</sup> Dette stemmer endvidere overens med Kommissionens bemærkninger i sin begrundede udtalelse til Sverige om, at det gør det umuligt at kontrollere, om forelæggelsespligten i TEUF art. 267, stk. 3, overholdes, hvis afgørelser om ikke at forelægge præjudicielt ikke ledsages af en begrundelse.<sup>202</sup>

På denne baggrund taler mest for, at foreløbige afgørelser ikke er omfattet af den EU-retlige begrundelsespligt. Dette skyldes, at de nævnte kontrolhensyn fuldt ud vil kunne varetages, hvis blot den endelige retsafgørelse i sagen er ledsaget af en begrundelse, der viser, at den nationale domstol har anvendt CILFIT-undtagelserne korrekt. Da rækkevidden af den EU-retlige begrundelsespligt ikke er udviklet nærmere i EU-Domstolens praksis, må spørgsmål om, hvorvidt den EU-retlige begrundelsespligt gælder for foreløbige afgørelser, på nuværende tidspunkt imidlertid anses for uafklaret.

I en utrykt kendelse af 2. juni 2023 forholdt Højesteret sig for første gang til rækkevidden af den EU-retlige begrundelsespligt.<sup>203</sup> Der henvises i kendelsen til en utrykt retsbogsbeslutning af 22. december

---

<sup>199</sup> Sag C-561/19, *Conorzio Italian Management*, pr. 54-56.

<sup>200</sup> Se f.eks. Gallo & Cecchetti: »*The Unwritten Exceptions to the Duty to Refer After Conorzio Italian Management II: 'CILFIT Strategy' 2.0 and its Loopholes*« i *Review of European Administrative Law*, 2022-11, vol. 15(3), s. 54. Den italienske regering gjorde dette gældende under sagen, jf. generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse i sag C-561/19, *Conorzio Italian Management*, pr. 40.

<sup>201</sup> Generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse i sag C-561/19, *Conorzio Italian Management*, pr. 105.

<sup>202</sup> Europa-Kommissionens motiverat yttrande riktat till Konungariket Sverige enligt artikel 226 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen till följd av överträdelse av artikel 234 tredje stycket EG (2003/2161 C(2004) 3899), pkt. 10 og 24 (bilag 1).

<sup>203</sup> Højesterets kendelse af 2. juni i sag 18/2022 (bilag 2)

2022, hvor Højesterets Ankeudvalg besluttede ikke at imødekomme en af parten tidligere fremsat anmodning om præjudiciel forelæggelse, idet »det er Højesterets foreløbige vurdering, at fortolkningen af den EU-ret, der er relevant for sagen, ikke giver anledning til en sådan tvivl, at der er behov for at forelægge spørgsmål herom for EU-Domstolen«. <sup>204</sup> Da Højesteret efterfølgende afviste at uddybe begrundelsen, anmodede parten Højesteret om at forelægge præjudicielle spørgsmål vedrørende rækkevidden af den EU-retlige begrundelsespligt ved foreløbige afgørelser.

Højesteret afviste i sin kendelse af 2. juni 2023 tillige denne anmodning, idet Højesteret med henvisning til *Consorzio Italian Management*-dommen bl.a. udtalte, at spørgsmålet om præjudiciel forelæggelse ville »blive genovervejet i forbindelse med hovedforhandlingen i sagen, og for ikke at foregribe denne vurdering er der ved den nævnte foreløbige afgørelse alene givet en kortfattet begrundelse.« Der forelå herefter ikke en sådan tvivl om, at begrundelsen i Højesterets retsbogsbeslutning af 22. december 2022 var i overensstemmelse med, hvad der følger af ordningen efter TEUF art. 267, hvorfor der ikke var grundlag for at forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen. <sup>205</sup>

Højesteret har ikke herved udtrykkeligt forholdt sig til, om den EU-retlige begrundelsespligt gælder ved foreløbige afgørelser. Det følger imidlertid af kendelsen, at såfremt begrundelsespligten er indtrådt på dette tidspunkt, vil selv en ganske kortfattet begrundelse efter Højesterets opfattelse opfylde kravene hertil. Det bemærkes i den forbindelse, at Højesterets Ankeudvalg undertiden afviser anmodninger om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål med en begrundelse, der er (stort set) identisk med begrundelsen i retsbogsbeslutningen af 22. december 2022. <sup>206</sup> Der er således ikke blot tale om en blåstempling af den konkrete begrundelse, men om en blåstempling af den standardiserede begrundelse, som Ankeudvalget i visse tilfælde benytter, når en anmodning under sagens forberedelse afvises ved kendelse. <sup>207</sup>

---

<sup>204</sup> Højesterets beslutning af 22. december 2022 i sag 18/2022, der er gengivet i utrykt Højesterets kendelse af 2. juni i sag 18/2022 (bilag 2), s. 2 f.

<sup>205</sup> I den endelige dom i sagen fastholdt Højesteret, at der ikke var grundlag for at imødekomme anmodningen, jf. U.2024.856H.

<sup>206</sup> Se således utrykt Højesterets kendelse af 21. september 2022 i sag BS-3521/2021-HJR (bilag 3); utrykt Højesterets kendelse af 26. august 2015 i sag 82/2015 (bilag 4); utrykt Højesterets kendelse af 17. juli 2015 i sag 214/2014 (bilag 5) og utrykt Højesterets kendelse af 24. april 2015 i sag 142/2014 (bilag 6), der er omtalt nærmere nedenfor i afsnit 5.1.

<sup>207</sup> Se nærmere om Højesterets begrundelsespraksis nedenfor i afsnit 5.1-5.2.

Det skal desuden bemærkes, at den EU-retlige begrundelsespligt umiddelbart må antages at gælde, uanset om (en af) sagens parter har anmodet om at få forelagt præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen.<sup>208</sup> Der er således ikke holdepunkter i *Conorzio Italian Management*-dommen for at antage, at begrundelsespligten kun indtræder, når en part har fremsat en sådan anmodning.<sup>209</sup> Den EU-retlige begrundelsespligt adskiller sig således på dette punkt fra den menneskeretlige begrundelsespligt, der efter Menneskerettighedsdomstolens praksis kun gælder, når en part i sagen eksplicit og begrundet har anmodet om at få forelagt EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål.<sup>210</sup>

Dette skal formentlig ses i lyset af, at den menneskeretlige begrundelsespligt skal sikre parterne en retfærdig rettergang, mens den EU-retlige begrundelsespligt formentlig hovedsageligt har til formål at sikre, at medlemsstaternes nationale domstole anvender CILFIT-undtagelserne korrekt. Som bekendt påhviler det en national domstol, der træffer afgørelse i sidste instans, at forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen, uanset om sagens parter har anmodet om det, medmindre den anser sig for fritaget efter CILFIT-undtagelserne. På den baggrund ville begrundelsespligtens kontrolfunktion afsvækkes betydeligt, såfremt pligten alene gjaldt i tilfælde, hvor sagens parter havde anmodet om en præjudiciel forelæggelse.<sup>211</sup> Dette vil samtidig stemme dårligt overens med det tidligere anførte om, at den præjudicielle forelæggelsesmekanisme ikke udgør et retsmiddel for parterne.

Endelig skal det bemærkes, at den EU-retlige begrundelsespligt må antages at finde anvendelse i *alle sager*, hvor en national domstol træffer afgørelse i sidste instans om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål. Dette følger i første række af *Conorzio Italian Management*-dommen og den ordning om præjudiciel forelæggelse, der er indført med TEUF art. 267. Det følger i anden række af, at EUC art. 47, stk. 2, efter art. 51, stk. 1, finder anvendelse i alle tilfælde, hvor en medlemsstat »gennemfører EU-retten«, og at det må antages, at en national domstol i henhold til EUC art. 51 »gennemfører

---

<sup>208</sup> Se samme opfattelse i Broberg & Fenger: »*If You Love Somebody Set Them Free: On the Court of Justice's Revision of the Acte Clair Doctrine*« i *Common Market Law Review*, 2022, 59(3), s. 725 og Maher, »*The CILFIT criteria clarified and extended for national courts of last resort under art. 267 TFEU*« i *European Papers*, 2022, vol. 7(1), s. 273 f.. Se desuden Lacchi: »*The ECtHR's Interference in the Dialogue between National Courts and the Court of Justice of the EU: Implications for the Preliminary Reference Procedure*« i *Review of European Administrative Law*, 2015-12, vol. 8(2), s. 116; Lacchi: *Preliminary References to the Court of Justice of the European Union and Effective Judicial Protection* (2020), s. 289 og Krommendijk: »*"Open sesame!": Improving access to the ECJ by requiring national courts to reason their refusals to refer*« i *European Law Review*, 2017, vol. 42(1), s. 55 f.

<sup>209</sup> Ghavanini & Rauegger: »*Effective Judicial Protection before National Courts: Article 47 of the Charter, National Constitutional Remedies and the Preliminary Reference Procedure*« i Bonelli, Eliantonio & Gentile (eds.): *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection, Volume 1: The Court of Justice's Perspective* (2022), s. 49.

<sup>210</sup> Se nærmere ovenfor afsnit 3.1.1.

<sup>211</sup> Se hertil Krommendijk: »*Tell me more, tell me more: The obligation for national courts to reason their refusals to refer to the CJEU in Sanofi Pasteur*« i *Strasbourg Observers*, den 20. februar 2020 og Lacchi: »*The ECtHR's Interference in the Dialogue between National Courts and the Court of Justice of the EU: Implications for the Preliminary Reference Procedure*« i *Review of European Administrative Law*, 2015-12, vol. 8(2), s. 110.

EU-retten«, når den træffer afgørelse om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål.<sup>212</sup> Dette adskiller sig fra den menneskeretlige begrundelsespligt, der som anført ovenfor kun finder anvendelse, når der skal træffes afgørelse i straffesager og i sager om borgerlige rettigheder og forpligtelser.<sup>213</sup>

Dette indebærer, at der i praksis kan forekomme tilfælde, hvor kun den EU-retlige begrundelsespligt finder anvendelse.<sup>214</sup> Dette vil være tilfældet, hvis en national domstol, der træffer afgørelse i sidste instans i en sag, der ikke efter EMRK art. 6 er enten en straffesag eller en sag om borgerlige rettigheder og forpligtelser. Som et eksempel herpå kan nævnes visse skatteretlige sager, der ifølge Menneskerettighedsdomstolens praksis ikke omfattes af anvendelsesområdet for EMRK art. 6.<sup>215</sup> Da skatteretten i et vist omfang er EU-harmoniseret og desuden er ganske kompleks, opstår der i praksis ikke sjældent spørgsmål om præjudiciel forelæggelse i skatteretlige sager for de danske domstole.<sup>216</sup> I sådanne tilfælde vil den nationale domstol kun være omfattet af den EU-retlige begrundelsespligt, og den anmodende part vil i tilfælde af en tilsidesættelse af begrundelsespligten alene kunne bringe de EU-retlige muligheder for genoprejsning i anvendelse.<sup>217</sup>

### 3.3. Sammenfatning

Nationale domstole, der træffer afgørelse i sidste instans, er efter såvel EMRK art. 6, stk. 1, som EU-retten forpligtet til at begrunde afgørelser om ikke at forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen. Den nærmere rækkevidde af begrundelsespligten er imidlertid hverken sammenfaldende eller helt klar. Menneskerettighedsdomstolen har afsagt over 40 afgørelser på området, mens det eneste præjudikat fra EU-Domstolen er *Consortio Italian Management*-dommen.

---

<sup>212</sup> Se Generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse i sag C-561/19, *Consortio Italian Management*, pr. 171. Se desuden f.eks. Lacchi: »The ECtHR's Interference in the Dialogue between National Courts and the Court of Justice of the EU: Implications for the Preliminary Reference Procedure« i *Review of European Administrative Law*, 2015-12, vol. 8(2), s. 118; Lacchi: »Multilevel judicial protection in the EU and preliminary references« i *Common Market Law Review*, 2016, Vol. 53 (3), s. 679-707 [s. 704 f.]; Ward: »Damages under the EU Charter of Fundamental Rights« i *ERA Forum* (2012), vol. 12, s. 591 ff.; Varga: *The Effectiveness of the Köbler Liability in National Courts* (2020), s. 202 og Broberg & Fenger: *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice* (2021), s. 245.

<sup>213</sup> Se nærmere ovenfor afsnit 3.1.

<sup>214</sup> Shelton: *Remedies in International Human Rights Law* (2015), s. 222; Broberg: »National EU courts must seek advice in Luxembourg or face reproach in Strasbourg« i *European Human Rights Law Review*, 2021(2), s. 165 f.; Bernitz: »Preliminary Rulings to the CJEU and the Swedish Judiciary« i Derlén & Lindholm (eds.): *The Court of Justice of the European Union Multi disciplinary Perspectives* (2018), s. 22; Miittinen: »Duties to refer duties: The Commission investigates whether Finnish supreme courts failed to refer tax cases to the Court of Justice« i *ERT* 2019(2), s. 250 og Broberg & Fenger: *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice* (2021), s. 245.

<sup>215</sup> Se udførligt Kjølbros: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere* (2023), s. 520.

<sup>216</sup> Se f.eks. TFS 2000.582 H; SKM2001.386ØLR; SKM2003.141ØLR; U.2006.1442H; SKM2017.56VLR; SKM2016.434ØLR; U.2016.2489H; SKM2016.610ØLR; U.2016.3701H; SKM2017.439VLR; U.2018.3119H; U.2019.545H og U.2021.4021H.

<sup>217</sup> Se nærmere herom nedenfor afsnit 4.2.

Menneskerettighedsdomstolens retspraksis vedrørende den menneskeretlige begrundelsespligt som indfortolket i EMRK art. 6, stk. 1, kan i overordnede træk opsummeres således, at nationale domstole, der træffer afgørelse i sidste instans, i almindelighed skal angive, 1) *hvilken* CILFIT-undtagelse et afslag er baseret på, og 2) *hvorfor* afslaget efter domstolens opfattelse kan baseres på den pågældende CILFIT-undtagelse. Den nærmere rækkevidde af begrundelsespligten beror på de konkrete omstændigheder. Det afgørende er imidlertid, at begrundelsen i den konkrete sag har givet den anmodende part mulighed for at se, at domstolen har forholdt sig til anmodningen og baseret afslaget på en eller flere CILFIT-undtagelser. Det vil derfor som den klare hovedregel udgøre en tilsidesættelse af begrundelsespligt, såfremt en parts anmodning slet ikke er omtalt i afgørelsen. I de situationer, hvor en part har anmodet om at få forelagt flere forskellige præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen, skal det fremgå af begrundelsen, hvorfor hvert enkelt af de foreslåede spørgsmål ikke forelægges.

Begrundelsespligten er imidlertid ikke absolut. Menneskerettighedsdomstolen har således fastslået, at nationale domstole i fire tilfælde ikke er forpligtet til at iagttage begrundelsespligten. Det drejer sig om følgende fire indskrænkninger: 1) Hvis domstolen ikke har kompetence til at behandle selve anmodningen om præjudiciel forelæggelse, eller hvis betingelserne for at optage sagen som helhed til realitetsbehandling ikke er opfyldt, 2) hvis anmodningen er utilstrækkeligt begrundet, 3) hvis domstolens begrundelse kan udledes af en lavere instans' begrundelse og 4) hvis domstolens begrundelse for afvisningen kan udledes af en anden del af domstolens afgørelse. Den fjerde indskrænkning indebærer sandsynligvis ikke, at de foreløbige afgørelser, som Højesterets Ankeudvalgs træffer under sagens forberedelse, uden videre er tilstrækkelige, når blot de læses i sammenhæng med den endelige afgørelse i sagen. Det må desuden antages, at begrundelsespligten omfatter foreløbige afgørelser, men at de nærmere krav til begrundelsen skal tilpasses det forhold, at der er tale om en foreløbig afgørelse.

EU-Domstolen introducerede for første gang i *Conorzio Italian Management*-dommen en EU-forankret begrundelsespligt, der gælder parallelt med den menneskeretlige. Begrundelsespligten indebærer, at nationale domstole, der træffer afgørelse i sidste instans, i retsafgørelsen skal angive, hvilken CILFIT-undtagelse afgørelsen er baseret på. Flere forhold taler for, at EU-Domstolen på et senere tidspunkt vil fastslå, at begrundelsespligten tillige kræver, at det i retsafgørelsen angives, hvorfor afgørelsen kan baseres på den pågældende CILFIT-undtagelse. Der er imidlertid ikke med *Conorzio Italian Management*-dommen fornødent grundlag for at fastslå, at et sådant krav skulle gælde på nuværende tidspunkt.

Det kan på denne baggrund sammenfattende konstateres, at den menneskeretlige begrundelsespligt på nuværende tidspunkt stiller mere vidtgående krav end den EU-retlige, idet den formentlig omfatter foreløbige afgørelser og desuden kræver angivelse af, hvorfor afslaget kan baseres på den pågældende

CILFIT-undtagelse. Den EU-retlige begrundelsespligt gælder imidlertid i alle sager, hvor en national domstol i sidste instans træffer afgørelse om ikke at forelægge præjudicielle spørgsmål, mens den menneskeretlige begrundelsespligt kun gælder, når der skal træffes afgørelse i straffesager og i sager om borgerlige rettigheder og forpligtelser. Det skal endelig bemærkes, at den EU-retlige begrundelsespligt – i modsætning til den menneskeretlige begrundelsespligt – gælder uanset, om der foreligger en anmodning om at forelægge præjudicielle spørgsmål eller ej.

## 4. Berettiger en mangelfuld begrundelse til økonomisk kompensation?

Hvis Højesteret under en sag tilsidesætter den menneskeretlige og/eller den EU-retlige begrundelsespligt, vil den forurettede part<sup>218</sup> kunne være interesseret i at opnå genoprejsning. Da det ikke er muligt at appellere Højesterets afgørelser om ikke at forelægge præjudicielle spørgsmål, er parten henvist til at benytte et efterfølgende retsmiddel. Betingelserne for at få civile sager genoptaget efter RPL § 399, stk. 1, er snævre og vil ikke umiddelbart være opfyldt i sådanne tilfælde.<sup>219</sup> Dette efterlader den forurettede part med muligheden for at søge økonomisk kompensation for den mangelfulde begrundelse i form af erstatning for *økonomisk skade* eller erstatning for *ikke-økonomisk skade*.

Ved en tilsidesættelse af den menneskeretlige og/eller den EU-retlige begrundelsespligt vil den forurettede part imidlertid have betydelige vanskeligheder ved at blive tilkendt erstatning for *økonomisk skade*. Dette skyldes, at den forurettede part i almindelighed ikke vil have lidt et erstatningsberettiget økonomisk tab i sådanne tilfælde, og der vil under alle omstændigheder ikke foreligge den fornødne årsags-sammenhæng mellem et påstået tab og den mangelfulde begrundelse.<sup>220</sup> En tilsidesættelse af enten den menneskeretlige eller EU-retlige begrundelsespligt vil med andre ord ikke *i sig selv* påføre den forurettede part et økonomisk tab.<sup>221</sup>

Til illustration kan henvises til Menneskerettighedsdomstolens dom i *Schipani m.fl. mod Italien*, hvor klagerne bl.a. havde nedlagt påstand om erstatning svarende til € 13.000 hver for økonomisk skade. Klagen udsprang af en national sag om Italiens mangelfulde implementering af to EU-direktiver, hvor den italienske kassationsret havde afvist klagerens anmodning om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål. Menneskerettighedsdomstolen afviste at tilkende erstatning for økonomisk skade, idet der ikke forelå årsagssammenhæng mellem den nationale domstols tilsidesættelse af begrundelsespligten og de tab, som de forurettede påstod at have lidt.<sup>222</sup> Dette skyldtes, at de påståede tab reelt var knyttet til Italiens mangelfulde direktivimplementering.

---

<sup>218</sup> Med betegnelsen den »forurettede part« menes udelukkende den part, der i en sag for Højesteret har fået afvist sin anmodning om at få forelagt præjudicielle spørgsmål med en begrundelse, der tilsidesætter den menneskeretlige og/eller EU-retlige begrundelsespligt.

<sup>219</sup> Se således U.2012.3564H. Det falder uden for afhandlingens afgrænsning at behandle mulighederne for at få en civil sag, der er afgjort af Højesteret, genoptaget. Der henvises til Mikkelsen: *Pligten til at begrunde afslag på at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål efter EMRK art. 6* (2024), s. 33 ff., der behandler problemstillingen i forhold til den menneskeretlige begrundelsespligt.

<sup>220</sup> Se Michalis: »Passer par Strasbourg pour aller à Luxembourg? Note sous Cour EDH, 14 mars 2023, Géorgiou c/ Grèce, n° 57378/18« i RDLF 2023(28).

<sup>221</sup> Se tilsvarende Varga: »In Search of a Manifest Infringement of the Applicable Law in the Terms Set out in Kobler« i Review of European Administrative Law, 2016(2), s. 37 og Varga: *The Effectiveness of the Köbler Liability in National Courts* (2020), s. 207.

<sup>222</sup> *Schipani m.fl. mod Italien*, nr. 38369/09, dom af 21.07.2015, pr. 87.



Da der på denne baggrund ikke vil være grundlag for at få erstatning for økonomisk skade, vil det i det følgende blive undersøgt, hvilke muligheder den forurettede part har for at blive tilkendt erstatning for *ikke-økonomisk skade* i de tilfælde, hvor Højesteret har tilsidesat den menneskeretlige begrundelsespligt (afsnit 4.1) og den EU-retlige begrundelsespligt (afsnit 4.2), hvorefter afsnittets analyser sammenfattes (afsnit 4.3). Menneskerettighedsdomstolen og EU-Domstolen anvender begge betegnelsen »erstatning for ikke-økonomisk skade«, mens der i dansk ret i almindelighed tales om »godtgørelse for ikke-økonomisk skade«. I det følgende anvendes derfor begge betegnelser.

## 4.1. Den menneskeretlige begrundelsespligt

Ved Højesterets tilsidesættelse af den menneskeretlige begrundelsespligt vil den forurettede part kunne udtage stævning mod den danske stat ved de danske domstole og nedlægge påstand om godtgørelse for krænkelsen af EMRK art. 6, stk. 1.<sup>223</sup> Som anført af *Pernice* vil et sådant søgsmål kunne udgøre et *ultima ratio* retsmiddel for private parter i sådanne sager.<sup>224</sup>

I det følgende behandles indledningsvis muligheden for at få tilkendt godtgørelse i sager om krænkelse af EMRK i dansk ret (afsnit 4.1.1). Herefter analyseres Menneskerettighedsdomstolens kompensationspraksis i sager om den menneskeretlige begrundelsespligt (afsnit 4.1.2) med henblik på efterfølgende at vurdere, i hvilket omfang der i en sag for de danske domstole vil være grundlag for at tilkende godtgørelse for tilsidesættelse af den menneskeretlige begrundelsespligt (afsnit 4.1.3).

### 4.1.1. Generelt om godtgørelse for krænkelse af EMRK i dansk ret

Ifølge Menneskerettighedsdomstolens praksis udgør en ret til erstatning eller godtgørelse, der er betinget af, at en offentlig myndighed har begået fejl eller forsømmelser, ikke et tilstrækkeligt effektivt retsmiddel efter EMRK art. 13.<sup>225</sup> I *Martins Castro og Alves Correia de Castro mod Portugal* fandt Domstolen desuden, at et nationalt retsmiddel ikke var effektivt, da konstateringen af en krænkelse som udgangspunkt ikke udløste erstatning for ikke-økonomisk skade.<sup>226</sup>

---

<sup>223</sup> Spørgsmålet om, hvilken myndighed der er rette sagsøgte i henhold til retsplejelovens § 255, stk. 1, vil i sådanne tilfælde kunne give anledning til tvivl. Se hertil U.2012.679H og U.2024.856H og nærmere i Mathiassen: »Rette sagsøgte på forvaltningens side« i U.2004B.171 (s. 171); Waage: *Det offentlige som procespart* (2017), s. 417 f. og Møller m.fl. (red.): *Kommenteret retsplejelov*, Bind II (2024), s. 154.

<sup>224</sup> Pernice: »*The right to Effective Judicial Protection and Remedies in the EU*« i Rosas, Levits & Bot (eds.): *The Court of Justice and The Construction of Europe: Analysis and Perspective on Sixty Years of Case-law* (2012), s. 393.

<sup>225</sup> Se f.eks. *Kangasluoma mod Finland*, nr. 48339/99, dom af 20. januar 2004, pr. 43 og 48. Se Kjølbros: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere* (2023), s. 1266 med note 98.

<sup>226</sup> *Martins Castro og Alves Correia de Castro mod Portugal*, nr. 33729/06, dom af 10.06.2008, pr. 51-57.

I den juridiske litteratur var der derfor tidligere overvejende enighed om, at erstatningsansvarslovens (EAL)<sup>227</sup> § 26 om tort, hvis anvendelse bl.a. forudsætter en culpøs krænkelse af en vis grovhed,<sup>228</sup> ikke kunne udgøre hjemmel til godtgørelse for ikke-økonomisk skade i de mangfoldige tilfælde, hvor der kan ske krænkelse af EMRK.<sup>229</sup> Da dansk erstatningsret er baseret på et grundlæggende princip om, at tilkendelse af godtgørelse for ikke-økonomisk skade forudsætter, at der er en særlig hjemmel hertil i loven, og da lovgivningen ikke indeholder andre generelle bestemmelser om godtgørelse for ikke-økonomisk skade af relevans, var der således et hjemmelsproblem.<sup>230</sup> Dette resulterede i afgørelser, der i den juridiske litteratur er udlagt som værende skeptiske over for adgangen til at søge kompensation for menneskeretskrænkelser.<sup>231</sup>

Løsningen på det omtalte hjemmelsproblem kom i U.2011.2695H, hvor Højesteret i en sag om prøvelse af Integrationsministeriets afgørelse om for bestandig at udvise en udlænding, der var til fare for statens sikkerhed, for første gang tilkendte godtgørelse »efter princippet i erstatningsansvarslovens § 26«.<sup>232</sup> I U.2017.2929H udtalte Højesteret mere generelt, at *»det følger af artikel 13 sammenholdt med princippet*

---

<sup>227</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1070 af 24. august 2018 med senere ændringer (erstatningsansvarsloven).

<sup>228</sup> U.2020.1879H og U.2021.3343H. Se nærmere f.eks. Møller, Wiisbye & Høj: *Erstatningsansvarsloven med kommentarer* (2020), s. 858 ff.; von Eyben & Isager: *Lærebog i erstatningsret* (2024), s. 415 ff. og von Eyben: *Personskadeerstatning* (2018), s. 505 f.

<sup>229</sup> Se Christoffersen: *»Erstatningsansvar for overtrædelse af menneskeretten«* i Pagh, Mørup & Fenger (red.): *Offentlige myndigheders erstatningsansvar* (2017), s. 176.

<sup>230</sup> Se f.eks. Betænkning nr. 679/1973 om erstatning for tab ved personskade og tab af forsørger, s. 7 og udførligt nedenfor i afsnit 4.2.3.1.

<sup>231</sup> I U.2005.523 H var der således ikke grundlag for at tilkende godtgørelse for ikke-økonomisk skade i medfør af EAL § 26 eller EMRK art. 6 til en borger, der under en kommunes ansvarspådragende, langsommelige behandling af en sag om byggetilladelse til en vindmølle havde pådraget sig et kronisk belastningssyndrom. I U.2007.2161H, der vedrører erstatning for en dødsulykke på Roskilde Festival, udtalte Østre Landsret, at der *»hverken i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller i inkorporeringsloven [er] hjemmel til at pålægge sagsøgte en betalingsforpligtelse, ud over hvad der følger af gældende danske retsregler i øvrigt.«* De to afgørelser er i den juridiske litteratur som nævnt udlagt som værende skeptiske over for adgangen til at søge kompensation for menneskeretskrænkelser, se navnlig Fenger: *»EU-rettens betydning for danske myndigheders erstatningsansvar«* i Pagh, Mørup & Fenger (red.): *Offentlige myndigheders erstatningsansvar* (2017), s. 165 f.; Christoffersen: *»Det offentlige kompensationsansvar for krænkelse af internationale menneskerettigheder (II)«* U.2016B.232 (s. 232 f.); Madsen: *»Når erstatning er en menneskeret - menneskerettighedskonventionen og national erstatningsret«*, Juristen 2011, nr. 9, s. 266 f.; Ørgaard: *»Kompensation for menneskerettighedskrænkelser«* i ET.2008.233 (s. 234) og Christoffersen: *»Det offentlige kompensationsansvar for krænkelse af internationale menneskerettigheder«* i U.2005B.133.

<sup>232</sup> Se nærmere Terkelsen: *»Folkerettens betydning i sager om myndigheders erstatningsansvar«* i Jensen, Madsen & Mørup (red.): *Festskrift til Karsten Revsbech*, (2020), s. 617 ff. Den samme hjemmel blev efterfølgende anvendt i U.2014.3045Ø og U.2017.1314H. Dette hjemmelsproblem blev i svensk ret i første omgang løst af Högsta Domstolen, der i sin praksis tilkendte erstatning for ikke-økonomisk skade direkte med hjemmel i EMRK art. 13, jf. NJA 2005 s. 462, NJA 2007 s. 584, NJA 2010 s. 33 og NJA 2014 s. 323. I dag er spørgsmålet lovreguleret i skadeståndslagen (1972:207) 3. kap. 4 §, der blev indsat i 2018. Se nærmere Bengtsson & Strömbäck: *Skadeståndslagen - En kommentar* (2023), s. 158; SOU 2018:87: Betänkande av Utredningen om det allmännas ansvar enligt Europakonventionen; SOU 2020:44: Grundlagsskadestånd - ett rättighetskydd för enskilda; Bengtsson: *»Skadestånd vid övertrædelse av Europakonventionen - den nya lagstiftningen«* i Svensk Juristtidning 2018, s. 93-127; Nordhus: *»Oppreisningskrav etter EMK artikkel 13 - en sammenligning av norsk og svensk rett«* i Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trykderett, 2019, årgang 16(1), s. 33-60, Vaaler: *»Erstatning for ikke-økonomisk tap ved krenkelser av EMK«* i Lov og Rett, 2017, vol. 56(5), s. 317; Madsen: *»Når erstatning er en menneskeret - menneskerettighedskonventionen og national erstatningsret«*, Juristen 2011, nr. 9, s. 265 f.; Södergren: *»Bolags rätt till ideellt skadestånd«* i JT 2005/06, nr. 3, s. 740-745 og Karin Åhman: *»Skadestånd på grund av konventionsbrott - eller har HD blivit naturrättare?«* i JT 2005/06, nr. 2, s. 424-430.

i erstatningsansvarslovens § 26, at [en forurettet] skal tilkendes en godtgørelse, hvis [vedkommende] i henhold til Menneskerettighedsdomstolens praksis efter konventionens artikel 41 ville have ret til godtgørelse.« Højesteret har fastholdt denne linje i adskillige efterfølgende sager.<sup>233</sup> Anvendelsen af princippet i EAL § 26 synes at være i overensstemmelse med pligten til at fortolke dansk lovgivning i overensstemmelse med EMRK.<sup>234</sup>

#### 4.1.2. Menneskerettighedsdomstolens kompensationspraksis i sager om tilsidesættelse af den menneskeretlige begrundelsespligt

Det er således efter dansk højesteretspraksis afgørende, om det følger af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at den forurettede part skal tilkendes godtgørelse for krænkelse af den menneskeretlige begrundelsespligt. I det følgende gennemgås de syv domme, hvor Menneskerettighedsdomstolen har statueret krænkelse af begrundelsespligten i EMRK art. 6, stk. 1, med henblik på at undersøge Domstolens praksis vedrørende tilkendelse af erstatning for ikke-økonomisk skade i denne type sager.<sup>235</sup>

Det bemærkes indledningsvis, at Domstolen i henhold til EMRK art. 41 om nødvendigt kan tilkende passende erstatning for bl.a. ikke-økonomisk skade.<sup>236</sup> Det påhviler den forurettede part at fremsætte anmodning om, at Domstolen skal tilkende vedkommende en passende erstatning i medfør af art. 41, jf. nærmere regel 60 i Menneskerettighedsdomstolens Procesreglement (Rules of Court). Domstolen kræver ikke, at den forurettede skal føre bevis for at have lidt ikke-økonomisk skade.<sup>237</sup>

I sagerne *Sanofi Pasteur mod Frankrig*, *Rutar og Rutar Marketing D.O.O. mod Slovenien* og *Georgiou mod Grækenland* havde den forurettede part ikke fremsat en anmodning om erstatning i henhold til art. 41. I overensstemmelse med forhandlingsmaksimen og princippet *ne ultra petita partium* tilkendte

---

<sup>233</sup> Se f.eks. U.2021.3343H og U.2022.3378H. Fra landsretternes praksis kan f.eks. henvises til U.2021.4488Ø og U.2021.2254Ø. Se desuden U.2023.2092Ø, hvor der i en sag om mobning ikke var grundlag for at tilkende godtgørelse for tort efter EAL § 26, stk. 1, eller godtgørelse for krænkelse af EMRK artikel 3 og 8. Se desuden om krænkelse af EMRK U.2017.1314H, U.2021.1893H og U.2022.3117H (om tvangsfiksering) og U.2018.2013H samt U.2022.2084V (om kommunernes pligt til at sikre børn mod umenneskelig eller nedværende behandling).

<sup>234</sup> Se nærmere om denne fortolkningspligt i f.eks. Betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret, s. 308 f. og *Rytter*, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret (2006), s. 36.

<sup>235</sup> Se om denne praksis tillige Mikkelsen: *Pligten til at begrunde afslag på anmodninger om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål efter EMRK art. 6* (2024), s. 30 ff.

<sup>236</sup> Domstolen kan desuden tilkende erstatning for økonomisk skade og sagsomkostninger, jf. nærmere Practice Direction issued by the President of the Court in accordance with Rule 32 of the Rules of Court on 28 March 2007 and amended on 9 June 2022: Just satisfaction claims (Article 41 of the Convention), pkt. 5. Se nærmere Harris m.fl.: *Harris, O'Boyle, and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights* (2023), s. 164 ff.; Rainey, McCornick & Ovey: *Jacobs, White, and Ovey: The European Convention on Human Rights* (2020), s. 49 f. og Somers: *The European Convention on Human Rights as an Instrument of Tort Law* (2018), s. 271 ff.

<sup>237</sup> Se f.eks. *Antipenkov mod Rusland*, nr. 33470/03, dom af 15.10.2009, pr. 82 og *Vulakh m.fl. mod Rusland*, nr. 33468/03, dom af 10. januar 2012, pr. 55. Se hertil Kjølbro: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere* (2023), s. 212.

Domstolen derfor ikke erstatning for ikke-økonomisk skade.<sup>238</sup> I *Dhahbi mod Italien* blev den forurettede bl.a. tilkendt 10.000 euro i erstatning for ikke-økonomisk skade, men erstatningen blev tildelt med henvisning til den krænkelse af EMRK art. 14, jf. art. 8, som klageren havde været udsat for.<sup>239</sup>

I *Schipani m.fl. mod Italien* havde de forurettede parter fremsat påstand om erstatning svarende til 13.000 euro hver for økonomisk skade og 10.000 euro hver for ikke-økonomisk skade. Menneskerettighedsdomstolen afviste som anført ovenfor med henvisning til manglende årsagssammenhæng at tilkende erstatning for økonomisk skade, men tilkendte dog skønsmæssigt de forurettede parter en erstatning på 3.000 euro hver for ikke-økonomisk skade for krænkelse af den menneskeretlige grundelsespligt i EMRK art. 6, stk. 1. I *Bio Farmland Betriebs S.R.L. mod Rumænien* var der nedlagt påstand om erstatning for ikke-økonomisk skade på 6.000 euro, men Domstolen fastsætte skønsmæssigt erstatningen til 1.500 euro for tilsidesættelsen af grundelsespligten.<sup>240</sup> Domstolen bekræftede desuden, at juridiske personer kan tilkendes erstatning for ikke-økonomisk skade i sager om tilsidesættelse af grundelsespligten.<sup>241</sup> I *Baltic Master Ltd. mod Litauen* tog Domstolen uden nærmere begrundelse en påstand om erstatning for ikke-økonomisk skade på 2.000 euro til følge.<sup>242</sup>

Denne foreliggende praksis viser således, at Menneskerettighedsdomstolen i overensstemmelse med forhandlingsmaksimen og princippet *ne ultra petita partium* ikke tilkender erstatning, hvis den forurettede part ikke har nedlagt påstand herom. Hvis der er nedlagt påstand om erstatning for ikke-økonomisk skade i henhold til EMRK art. 41, har Domstolen imidlertid ikke på nuværende tidspunkt afvist at tilkende en sådan erstatning. Erstatningssummen fastsættes uden nærmere begrundelse skønsmæssigt på grundlag af sagens konkrete omstændigheder, og niveauet har indtil videre været i størrelsesordenen 1.500 til 3.000 euro.<sup>243</sup>

---

<sup>238</sup> Se *Georgiou mod Grækenland*, nr. 57378/18, dom af 14.03.2023, pr. 29-30, *Rutar Marketing D.O.O. mod Slovenien*, nr. 21164/20, dom af 15.12.2022, pr. 66 og *Sanofi Pasteur mod Frankrig*, nr. 25137/16, dom af 13.02.2020, pr. 88-90. Se Practice Direction issued by the President of the Court in accordance with Rule 32 of the Rules of Court on 28 March 2007 and amended on 9 June 2022: Just satisfaction claims (Article 41 of the Convention), pkt. 5 og Mikkelsen: *Pligten til at begrunde afslag på anmodninger om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål efter EMRK art. 6* (2024), s. 31.

<sup>239</sup> *Dhahbi mod Italien*, nr. 17120/09, dom af 08.04.2014, pr. 56-60.

<sup>240</sup> *Bio Farmland Betriebs S.R.L. mod Rumænien*, nr. 43639/17, dom af 13.07.2021, pr. 61.

<sup>241</sup> Dette er helt på linje med Domstolens praksis fra andre af konventionens områder, jf. f.eks. *Vides Aizsardzibas Klubs mod Letland*, nr. 57829/00, dom af 27.05.2004, pr. 53 (artikel 10) og *Supreme Holy Council of the Muslim Community mod Bulgarien*, nr. 39023/97, dom af 16.12.2004, pr. 116, (artikel 9). Se Harris m.fl.: *Harris, O'Boyle, and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights* (2023), s. 170.

<sup>242</sup> *Baltic Master Ltd. mod Litauen*, nr. 55092/16, dom af 16.04.2019, pr. 54.

<sup>243</sup> Se Mikkelsen: *Pligten til at begrunde afslag på anmodninger om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål efter EMRK art. 6* (2024), s. 32.

#### 4.1.3. Godtgørelse for tilsidesættelse af den menneskeretlige begrundelsespligt i dansk ret

Det følger således af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at en tilsidesættelse af den menneskeretlige begrundelsespligt som indfortolket i EMRK art. 6, stk. 1, i hvert fald som udgangspunkt berettiger den forurettede part til erstatning for ikke-økonomisk skade, jf. EMRK art. 41. En forurettet part vil herefter ifølge den førnævnte højesteretspraksis have ret til godtgørelse efter princippet i EAL § 26 sammenholdt med EMRK art. 13 i dansk ret.<sup>244</sup>

Højesteret har i bl.a. U.2017.1314H, U.2019.4010H og U.2022.3807H fastslået, at godtgørelsen skal fastsættes efter et skøn over sagens samlede omstændigheder og under hensyntagen til Menneskerettighedsdomstolens praksis i lignende sager.<sup>245</sup> Spørgsmålet om godtgørelse i en sag om tilsidesættelse af den menneskeretlige begrundelsespligt har endnu ikke været forelagt de danske domstole. Det må imidlertid forventes, at de danske domstole i eventuelle kommende sager vil tage udgangspunkt i godtgørelsesniveauet i de hidtidige krænkelssager for Menneskerettighedsdomstolen, der er gennemgået ovenfor, som var i størrelsesordenen 1.500 til 3.000 euro. Der vil dog skulle foretages en konkret vurdering, og det vil desuden ikke i sig selv være problematisk, hvis de danske domstole placerer sig på et niveau, der ligger under Domstolens godtgørelsesniveau, blot det ikke er »*unreasonable in comparison with the awards made by the Court in similar cases*«. <sup>246</sup>

Endelig skal det bemærkes, at Menneskerettighedsdomstolen ikke har fastslået, at der i alle tilfælde af tilsidesættelse af den menneskeretlige begrundelsespligt skal tilkendes erstatning for ikke-økonomisk skade, og det kan derfor ikke udelukkes, at der i Danmark kan forekomme sager, hvor der på baggrund af de konkrete omstændigheder (undtagelsesvist) ikke er grundlag for at tilkende en sådan

---

<sup>244</sup> Det kan muligvis give anledning til en vis tvivl, om denne praksis vil kunne opretholdes ved tilsidesættelser af den menneskeretlige begrundelsespligt, der som nævnt ligger langt fra det oprindeligt tiltænkte anvendelsesområde for EAL § 26. Det er i den juridiske litteratur således anført, at der kan opstå krænkelser af EMRK, der ligger så fjernt fra en tortlignende situation, at det ikke vil give mening at tilkende godtgørelse med hjemmel i princippet i EAL § 26. Se Terkelsen: »*Folkerettens betydning i sager om myndigheders erstatningsansvar*« i Jensen, Madsen & Mørup (red.): *Festskrift til Karsten Revsbech*, (2020), s. 619 f. og Christoffersen: »*Erstatningsansvar for overtrædelse af menneskeretten*« i Pagh, Mørup & Fenger (red.): *Offentlige myndigheders erstatningsansvar* (2017), der på s. 177 bemærker, at situationen i U.2011.2695H er langt fra det område, der normalt kan begrunde godtgørelse for tort. Se hertil U.2010.1008V, hvor EMRK art. 6, stk. 1, var krænket som følge af langsommelig sagsbehandling i forbindelse med et ægtefælleskifte, og hvor landsretten med hjemmel i EMRK art. 13 »*sammenholdt med princippet i retsplejelovens § 320*« fritog parterne for at afholde udgifter sagsomkostninger mv. Det må antages, at de danske domstole vil gå langt for at sikre en konventionsmedholdelig fortolkning af dansk ret, sml. Madsen: i »*Når erstatning er en menneskeret - menneskerettighedskonventionen og national erstatningsret*« i Juristen 2011, nr. 9, s. 267, der bemærker, at der »*reelt er [...] tale om, at EMRK indføres som et erstatningsretligt princip i dansk ret*«.

<sup>245</sup> Se tillige Practice Direction issued by the President of the Court in accordance with Rule 32 of the Rules of Court on 28 March 2007 and amended on 9 June 2022: »*Just satisfaction claims (Article 41 of the Convention)*«, pkt. 3.

<sup>246</sup> *Valada Matos Das Neves mod Portugal*, nr. 73798/13, dom af 29.10.2015, pr. 72-73, *Brudan mod Rumænien*, nr. 75717/14, dom af 10.04.2019, pr. 69 og *Marshall m.fl. mod Malta*, nr. 79177/16, dom af 11.02.2020, pr. 82. Se hertil f.eks. Kjølbro: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere* (2023), s. 1267 f.; Nielsen: »*Menneskerettigheder og erstatningsret*«, Juristen 2022, nr. 4 og 5, s. 219 f. og Stenlund: *Rättighetsargumentet i skadeståndsrätten* (2021), s. 254 f.

erstatning.<sup>247</sup> Menneskerettighedsdomstolen har således i andre sammenhænge adskillige gange udtalt, at i de tilfælde, hvor en lov, procedure eller praksis har udgjort en krænkelse af konventionen, herunder EMRK art. 6, vil selve konstateringen af krænkelsen ofte udgøre tilstrækkelig oprejsning, hvorfor det ikke vil være nødvendigt at tilkende erstatning for ikke-økonomisk skade i sådanne sager.<sup>248</sup>

## 4.2. Den EU-retlige begrundelsespligt

Ved Højesterets tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt har den forurettede part ikke mulighed for at indlede et traktatbrudssøgsmål mod Danmark ved EU-Domstolen, idet dette prerogativ alene tilfalder Kommissionen eller andre medlemsstater.<sup>249</sup> Den forurettede part vil kunne forsøge at overbevise Kommissionen om, at den bør indlede et traktatbrudssøgsmål mod Danmark, men i praksis vil det formentlig være af størst interesse at udtage stævning mod den danske stat ved de danske domstole og nedlægge påstand om godtgørelse.<sup>250</sup>

Et sådant erstatningssøgsmål vil kunne baseres på de af EU-Domstolen udviklede principper for medlemsstaternes erstatningsansvar for overtrædelse af EU-retten.<sup>251</sup> EU-Domstolen har i en lang række sager behandlet spørgsmålet om, hvorvidt og under hvilke omstændigheder medlemsstaterne pådrager sig erstatningsansvar for overtrædelse af EU-retten.<sup>252</sup> Indledningsvis foretages der i det følgende nogle nedslag i centrale dele af denne omfattende praksis (afsnit 4.2.1). Det vil på baggrund heraf blive undersøgt, i hvilket omfang den danske stat i henhold til de EU-retlige principper for medlemsstaternes erstatningsansvar kan ifalde et erstatningsansvar som følge af Højesterets tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt (afsnit 4.2.2). Det vil desuden blive undersøgt, om der er grundlag for at tilkende erstatning for ikke-økonomisk skade (afsnit 4.2.3).

---

<sup>247</sup> I U.2017.2929H fandt Højesterets flertal i en sag om opholds- og meldepligt for en person på tålt ophold, at det udgjorde et tilstrækkeligt effektivt retsmiddel efter EMRK art. 13, at Højesteret konstaterede krænkelse af artikel 2 i tillægsprotokol 4 til EMRK og bragte den til ophør, hvorfor der ikke var grundlag for tillige at tilkende en godtgørelse.

<sup>248</sup> Se f.eks. *Varnava m.fl. mod Tyrkiet*, nr. 16064/90 m.fl., dom af 18.09.2009, pr. 224, *Christine Goodwin mod Storbritannien*, nr. 28957/95, dom af 11.07.2002, pr. 120, *Saadi mod Italien*, nr. 37201/06, dom af 28.02.2008, pr. 188 og *S. and Marper mod Storbritannien*, nr. 30562/04 og 30566/04, dom af 04.12.2008, pr. 134. Se desuden *Georgiadis mod Grækenland*, nr. 21522/93, dom af 29.05.1997, pr. 47-49 om en mangelfuld begrundelse og nærmere i Kjølbros: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere* (2023), s. 212 f.

<sup>249</sup> Se TEUF art. 258-260 og nærmere Sørensen & Danielsen: *EU-Retten* (2022), s. 219 ff.

<sup>250</sup> Broberg: »National Courts of Last Instance Failing to Make a Preliminary Reference – the (possible) consequences flowing therefrom« i *European Public Law*, 2016, vol. 22(2), s. 251 f. og Sørensen & Danielsen: *EU-Retten* (2022), s. 219 ff.

<sup>251</sup> Søgsmålet vil desuden kunne baseres på dansk rets almindelige regler om erstatning uden for kontrakt, idet de EU-retlige principper for medlemsstaternes erstatningsansvar ifølge EU-Domstolen ikke er til hinder for, at medlemsstaternes almindelige erstatningsregler supplerer dette særlige ansvarsgrundlag, jf. sag C-224/01, Köbler, pr. 57; sag C-173/03, Traghetti del Mediterraneo SpA, pr. 45; sag C-300/04, Eman og Sevinger, pr. 69 og sag C-429/09, Fuß, pr. 66. En nærmere undersøgelse heraf falder imidlertid uden for afgrænsningen af nærværende afhandling, jf. ovenfor i afsnit 1.4.

<sup>252</sup> TEUF art. 340, stk. 2, indeholder en særlig regel om EU's institutioners ansvar uden for kontrakt, men traktaterne indeholder imidlertid ikke regler om medlemsstaternes erstatningsansvar. Se f.eks. Se Havu: »Damages Liability for Nonmaterial Harm in EU Case Law« i *European Law Review*, vol 44(4), 2019, s. 492 ff.; Brüggemeier: *Tort Law in the European Union* (2018), s. 183 og Antonioli: »Community Liability« i Koziol & Schulze (eds.): *Tort Law of the European Community* (2008), s. 213-240.

#### 4.2.1. Generelt om de EU-retlige principper for medlemsstaternes erstatningsansvar

Det var tidligere antaget, at medlemsstaternes erstatningsansvar for tilsidesættelse af EU-retten alene skulle bedømmes efter national ret, hvilket tillige havde støtte i EU-Domstolens praksis, hvor der blev henvist til »nationale retsregler« om statens erstatningsansvar.<sup>253</sup> I *Francovich*-dommen af 19. november 1991 fastslog EU-Domstolen imidlertid for første gang, at medlemsstaterne i henhold til EU-retten kan ifalde et erstatningsansvar for at undlade at implementere et direktiv.<sup>254</sup>

I *Brasserie du pêcheur*- og *Factortame III*-dommen fastslog EU-domstolen, at principperne om medlemsstaternes erstatningsansvar i henhold til EU-retten gælder i *alle tilfælde*, hvor en medlemsstat har overtrådt fællesskabsretten.<sup>255</sup> De EU-retlige principper for medlemsstaternes erstatningsansvar for overtrædelse af EU-retten er navnlig begrundet i hensynet til den ensartede anvendelse af fællesskabsretten i medlemsstaterne og til, at privates mulighed for at opnå erstatning ikke skal afhænge af, hvordan de enkelte medlemsstater internt har fordelt kompetencen mellem forskellige nationale organer.<sup>256</sup>

I *Brasserie du pêcheur*- og *Factortame III*-dommen opstillede EU-Domstolen tre grundlæggende betingelser for erstatningsansvar, som er blevet gentaget i adskillige efterfølgende afgørelser,<sup>257</sup> og som til lige anvendes aktivt af de danske domstole i sager om den danske stats mulige erstatningsansvar for overtrædelse af EU-retten.<sup>258</sup> Det drejer sig om følgende erstatningsbetingelser:

- 1) den bestemmelse, der er overtrådt, har *til formål at tillægge borgerne rettigheder*,
- 2) overtrædelsen er *tilstrækkelig kvalificeret*, og
- 3) der er *direkte årsagsforbindelse* mellem statens overtrædelse af sin forpligtelse og de skadelidtes tab.<sup>259</sup>

---

<sup>253</sup> Se således sag 60/75, *Russo mod AIMA*, pr. 9, hvor der henvises til de »nationale retsregler« om statens erstatningsansvar. Se Sørensen & Danielsen: *EU-Retten* (2022), s. 199 med note 110.

<sup>254</sup> De forenede sager C-6/90 og C-9/90, *Francovich*, pr. 31-37. Sagen vedrørte Italiens undladelse af at implementere direktiv 80/987 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens. Se f.eks. Thorbjørn Daniel m.fl.: *Grundlæggende EU-ret* (2011), s. 41 f.

<sup>255</sup> De forenede sager C-46/93 og C-48/93, *Brasserie du pêcheur og Factortame III*, pr. 32-34. Se nærmere i f.eks. Sørensen & Danielsen: *EU-Retten* (2022), s. 199 ff., Sørensen: »Statens erstatningsansvar for overtrædelser af EU-retten« i Olsen & Sørensen (red.): *EU-retten i Danmark*, 1. udgave (2018), s. 463 ff. og Madsen: *Grundlæggende EU-forfatningsret* (2011), s. 143 ff.

<sup>256</sup> De forenede sager C-46/93 og C-48/93, *Brasserie du pêcheur og Factortame III*, pr. 33. Se f.eks. Bernitz: »Skadeståndsansvar enligt unionsrätten« i JT 2020/21, nr. 4, s. 815 f.

<sup>257</sup> Se f.eks. sag C-571/16, *Kantarev*, pr. 94; sag C-620/17, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, pr. 35; sag C-501/18, *Balgarska Narodna Banka*, pr. 113; sag C-129/19, *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, pr. 34; sag C-261/20, *Thelen Technopark Berlin*, pr. 44 og sag C-61/21, *Ministre de la Transition écologique*, pr. 44.

<sup>258</sup> Fra Højesterets praksis kan henvises til U.2007.3124H, U.2013.2361H, U.2017.1243H, U.2024.856H og U.2024.889H. Se desuden f.eks. SKM2005.469VLR, der blev indbragt for Højesteret, hvor den blev forliget. Skatteministeriet fastholdt i en komater til forliget, at der ikke forelå en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse af EU-retten, jf. SKM2007.753DEP.

<sup>259</sup> De forenede sager C-46/93 og C-48/93, *Brasserie du pêcheur og Factortame III*, pr. 51.

I *Köbler*-dommen fastslog EU-Domstolen i forlængelse af den nævnte retspraksis, at overtrædelser af EU-retten, der begås af medlemsstaternes domstole, som træffer afgørelse i sidste instans, skal bedømmes på samme måde som medlemsstaternes øvrige overtrædelser af EU-retten.<sup>260</sup> Det vil sige, at erstatningsansvaret som udgangspunkt skal bedømmes på grundlag af de tre førnævnte erstatningsbetingelser.<sup>261</sup> EU-Domstolen modificerede imidlertid den anden betingelse, således at der kun vil foreligge en *tilstrækkelig kvalificeret* overtrædelse af EU-retten, hvis den nationale domstol »åbenbart har tilsidesat gældende ret«. <sup>262</sup> Der er således tale om et mere lempeligt ansvar, der ifølge dommen er begrundet i hensynet til den dømmende funktions særlige karakter.<sup>263</sup>

Da EU-Domstolen ikke i *Conorzio Italian Management*-dommen angav, at der skulle gælde særlige retsfølger for en national domstols tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt, må det have formodningen for sig, at den forurettede part vil kunne rejse et erstatningssøgsmål mod den pågældende medlemsstat baseret på de EU-retlige principper for erstatningsansvar som udlagt i *Köbler*-dommen.<sup>264</sup>

#### 4.2.2. Erstatningsbetingelserne

I det følgende vil det derfor på baggrund af de i *Köbler*-dommen opstillede erstatningsbetingelser blive undersøgt, om den danske stat vil kunne ifalde erstatningsansvar for Højesterets tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt. Dette forudsætter, at tilsidesættelsen af den EU-retlige begrundelsespligt udgør en overtrædelse af en bestemmelse, der har *til formål at tillægge borgerne rettigheder* (afsnit 4.2.2.1), og at der foreligger en *tilstrækkelig kvalificeret* overtrædelse af EU-retten, idet Højesteret her ved *åbenbart har tilsidesat gældende ret* (afsnit 4.2.2.2). Den tredje erstatningsbetingelse om, at der skal være en *direkte årsagsforbindelse* mellem tilsidesættelsen og de skadelidtes tab, vil ikke blive behandlet nærmere, da vurderingen i høj grad vil bero på de konkrete omstændigheder, herunder navnlig karakteren af det påståede lidte tab.<sup>265</sup>

---

<sup>260</sup> Sag C-224/01, *Köbler*, pr. 50. Dommen er bl.a. omtalt i *Wattel*: »*Köbler, CILFIT and Welthgrove: We can't go on meeting like this*« i *Common Market Law Review* 2004, vol. 41(1), s. 177-190; Classen: »*Case C-224/01, Gerhard Köbler v. Republik Österreich*« i *Common Market Law Review*, 2004, vol. 41(3), s. 813-824; Nielsen: »*Statsligt erstatningsansvar for Højesterets fejlfortolkning af EU-retten*« i Dahl, Riis & Trzaskowski (red.): *Liber Amicorum Peter Møgelvang-Hansen* (2016), s. 388 ff.; Gjørtler: »*Erstatningsansvar for Domstole*« i *Lov og Ret*, 2003, årgang 13(8), s. 32-33 og Beutler: »*State liability for breaches of Community law by national courts: Is the requirement of a manifest infringement of the applicable law an insurmountable obstacle?*« i *Common Market Law Review*, 2009, vol. 46(3), s. 778 ff.

<sup>261</sup> Sag C-224/01, *Köbler*, pr. 52.

<sup>262</sup> Sag C-224/01, *Köbler*, pr. 53.

<sup>263</sup> Sag C-224/01, *Köbler*, pr. 53. Se hertil Klinge: *EU-direktiver og grundrettigheder i horisontale retsforhold* (2020), s. 308 f. og Lacchi: *Preliminary References to the Court of Justice of the European Union and Effective Judicial Protection* (2020), s. 218.

<sup>264</sup> Se Broberg & Fenger: »*If You Love Somebody Set Them Free: On the Court of Justice's Revision of the Acte Clair Doctrine*« i *Common Market Law Review*, 2022, 59(3), s. 725 med note 58 og Broberg: »*National Courts of Last Instance Failing to Make a Preliminary Reference – the (possible) consequences flowing therefrom*« i *European Public Law*, 2016, vol. 22(2), s. 249 f.

<sup>265</sup> Se nærmere om afhandlingens afgrænsning ovenfor i afsnit 1.4.



#### 4.2.2.1. Har den EU-retlige begrundelsespligt til formål at tillægge borgerne rettigheder?

Spørgsmålet er i første række, om en tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt samtidig indebærer en overtrædelse af en bestemmelse, som har *til formål at tillægge borgerne rettigheder*. Det skal derfor undersøges, hvilke EU-retlige bestemmelser der kan tænkes overtrådt, når den EU-retlige begrundelsespligt tilsidesættes. Besvarelsen heraf må baseres på en nærmere analyse af begrundelsespligtens hjemmelsgrundlag.

Det følger af *Conorzio Italian Management*-dommen, at begrundelsespligten udspringer af »den ordning, som er indført med artikel 267 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 47, stk. 2.«<sup>266</sup> Som anført ovenfor i afsnit 3.2.2. må det antages, at det primære hjemmelsgrundlag er TEUF art. 267, og at begrundelsespligten primært er indført med henblik på mere generelt at sikre og føre kontrol med, at medlemsstaternes nationale domstole, der træffer afgørelse i sidste instans, anvender CILFIT-undtagelserne korrekt.<sup>267</sup> Det følger af EU-Domstolens praksis, at den ordning, som er indført med TEUF art. 267, ikke udgør et retsmiddel for parterne i den pågældende nationale retssag, idet der er tale om et direkte samarbejde mellem EU-Domstolen og de nationale retsinstanser.<sup>268</sup> I lyset heraf må det antages, at TEUF art. 267 ikke på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er en bestemmelse, der har *til formål at tillægge borgerne rettigheder*.<sup>269</sup>

Spørgsmålet bliver dernæst, om henvisningen i *Conorzio Italian Management*-dommen til, at TEUF art. 267 skal læses i sammenhæng med EUC art. 47, stk. 2, indebærer, at den forurettede part i stedet vil kunne støtte ret på EUC art. 47, stk. 2, i en sag om den danske stats erstatningsansvar for Højesterets tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt.<sup>270</sup> I bekræftende fald skal det vurderes, om de EU-retlige principper for medlemsstaternes erstatningsansvar overhovedet finder anvendelse ved

---

<sup>266</sup> Sag C-561/19, *Conorzio Italian Management*, pr. 51.

<sup>267</sup> Se nærmere ovenfor afsnit 3.2.2.3.

<sup>268</sup> Se senest sag C-561/19, *Conorzio Italian Management*, pr. 53-54. EU-Domstolen har dog i en udtalelse af 8. marts 2011 bemærket, at den ordning, der er indført med TEUF art. 267, bl.a. skal sikre beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten giver borgerne, jf. EU-Domstolen: *Accord sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets*, udtalelse 1/09 af 8. marts 2011, pr. 84. Da udtalelsen ikke sidenhen er gentaget, bør den formentlig ikke tillægges nogen særlig vægt. Se hertil Broberg: »Privates håndhævelse af EU-retten gennem præjudicielle forelæggelser« i Tidsskrift for Rettsvitenskap, 128(5), 2015, s. 479.

<sup>269</sup> Varga: *The Effectiveness of the Köbler Liability in National Courts* (2020), s. 201; Classen: »Case C-224/01, Gerhard Köbler v. Republik Österreich« i *Common Market Law Review*, 2004, vol. 41(3), s. 820; Ghavanini & Rauegger: »Effective Judicial Protection before National Courts: Article 47 of the Charter, National Constitutional Remedies and the Preliminary Reference Procedure« i Bonelli, Eliantonio & Gentile (eds.): *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection, Volume 1: The Court of Justice's Perspective* (2022), s. 49 f. og Broberg: »National EU courts must seek advice in Luxembourg or face reproach in Strasbourg« i *European Human Rights Law Review*, 2021(2), s. 166. Se hertil sag T-377/00, *Philip Morris International mod Kommissionen*, pr. 105-107.

<sup>270</sup> Se f.eks. Ward: »Damages under the EU Charter of Fundamental Rights« i *ERA Forum* (2012), vol. 12, s. 594 ff.

overtrædelse af chartret, og endelig om EUC art. 47, stk. 2, i så fald er en bestemmelse, der har *til formål at tillægge borgerne rettigheder*.

Det skal derfor i første række undersøges, om den forurettede part vil kunne støtte ret på EUC art. 47, stk. 2. På den ene side synes henvisningen til EUC art. 47, stk. 2, i *Conorzio Italian Management*-dommen at være af sekundær karakter, hvilket taler for, at den forurettede part ikke vil kunne støtte ret på bestemmelsen.<sup>271</sup> Dertil kommer, at den EU-retlige begrundelsespligt som anført – og i modsætning til den menneskeretlige begrundelsespligt – i første række har til formål at varetage kontrollenssyn.

På den anden side kan der henvises til generaladvokat Bobeks bemærkninger i sit forslag til afgørelse i *Conorzio Italian Management*-sagen om, at »*pligten til at give en fyldestgørende begrundelse [er en] forpligtigelse, som EU-retten pålægger i henhold til charterets artikel 47*«,<sup>272</sup> og at EU-Domstolen i flere andre sammenhænge har udtalt, at en mangelfuld begrundelse kan udgøre en tilsidesættelse af EUC art. 47, stk. 2.<sup>273</sup> Det synes endvidere ikke udelukket, at Menneskerettighedsdomstolens praksis om den menneskeretlige begrundelsespligt i EMRK art. 6, stk. 1, der i medfør af EUC art. 52, stk. 3, har betydning for forståelsen af EUC art. 47, stk. 2, vil have en afsmittende effekt på EU-Domstolens praksis. Det er således muligt, at menneskeretlige perspektiver vil blive tillagt større vægt i sager om den EU-retlige begrundelsespligt i et slags »race to the top« mellem Menneskerettighedsdomstolen og EU-Domstolen.<sup>274</sup> Det sidstnævnte harmonerer med, at EU-Domstolen i nyere tid er begyndt at understrege betydningen af de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret,<sup>275</sup> herunder i direkte relation til den præjudicielle forelæggelsesmekanisme i TEUF art. 267.<sup>276</sup> I den juridiske litteratur antages det da også flere steder, at EUC art. 47, stk. 2, kan have selvstændig betydning i forbindelse med pligten til at begrunde afgørelser om ikke at forelægge præjudicielle spørgsmål.<sup>277</sup> Det kan på baggrund af disse betragtninger ikke udelukkes, at EU-Domstolens henvisning til EUC art. 47, stk. 2, i *Conorzio Italian*

---

<sup>271</sup> Gallo & Cecchetti: »*The Unwritten Exceptions to the Duty to Refer After Conorzio Italian Management II: 'CILFIT Strategy' 2.0 and its Loopholes*« i *Review of European Administrative Law*, 2022-11, vol. 15(3), s. 53 f.

<sup>272</sup> Generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse i sag C-561/19, *Conorzio Italian Management*, pr. 171.

<sup>273</sup> Se f.eks. sag C-619/10, *Trade Agency*, pr. 52-53 og sag C-302/13, *flyLAL-Lithuanian Airlines*, pr. 51. Se endvidere sag C-300/11, *ZZ*, pr. 53; de forenede sager C-372/09 og C-373/09, *Peñarroja Fa*, pr. 63 og sag C-430/10, *Gaydarov*, pr. 41. Se Lacchi: *Preliminary References to the Court of Justice of the European Union and Effective Judicial Protection* (2020), s. 226.

<sup>274</sup> Sml. f.eks. Fabbrini & Larik: »*The Accession of the EU to the ECHR and its Effects: Nada v. Switzerland, the Clash of Legal Orders and the Constitutionalization of the ECtHR*« i *Yearbook of European Law*, 2014, vol. 34 s. 52 ff. om »race to the top« og den afsmittende effekt, som Menneskerettighedsdomstolen og EU-Domstolen har på hinanden. Se desuden Craig & Búrca: *EU Law* (2020), s. 476 f.

<sup>275</sup> *EU-Domstolen*: *Accord sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets*, udtalelse 1/09 af 8. marts 2011, pr. 68 og *EU-Domstolen*: *Adhésion de l'Union à la CEDH*, udtalelse 2/13 af 18. december 2014, pr. 175.

<sup>276</sup> Sag C-234/17, *XC m.fl.*, pr. 40-45.

<sup>277</sup> Varga: *The Effectiveness of the Köbler Liability in National Courts* (2020), s. 202 og Lacchi: *Preliminary References to the Court of Justice of the European Union and Effective Judicial Protection* (2020), s. 226 f.

*Management*-dommen indebærer, at den forurettede part vil kunne støtte ret på denne bestemmelse i sager om den danske stats ansvar for Højesterets tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt.<sup>278</sup>

Dette giver i anden række anledning til at overveje, om den danske stats erstatningsansvar for Højesterets tilsidesættelse af chartret, herunder EUC art. 47, stk. 2, skal vurderes på baggrund af de EU-retlige erstatningsbetingelser som udlagt i *Köbler*-dommen. EU-Domstolen har ikke på nuværende tidspunkt taget stilling til, om og i givet fald under hvilke omstændigheder en medlemsstat kan ifalde erstatningsansvar for tilsidesættelse af chartret.<sup>279</sup> Chartret indeholder – udover EUC art. 47, stk. 1, om adgang til effektive retsmidler – i øvrigt ikke nærmere regler om, hvilke retsmidler der skal være til rådighed i forbindelse med en tilsidesættelse af dets bestemmelser.<sup>280</sup>

Det skal dog i den forbindelse bemærkes, at EU-Domstolen i tre sager, der vedrørte langsommelig sagsbehandling for Retten, har bekræftet, at EU-institutionernes erstatningsansvar uden for kontrakt i henhold til TEUF art. 340, stk. 2, i sager om tilsidesættelse af EUC art. 47, stk. 2, skal bedømmes efter de almindelige EU-retlige erstatningsbetingelser.<sup>281</sup> I andre domme har EU-Domstolen desuden udtalt, at betingelserne for statens ansvar for tab, der er forvoldt borgerne som følge af overtrædelsen af EU-retten, som udgangspunkt ikke bør afvige fra betingelserne for EU-institutioners ansvar.<sup>282</sup> Dette taler for, at medlemsstaternes erstatningsansvar for tilsidesættelse af chartrets bestemmelser, herunder EUC art. 47, stk. 2, må bedømmes efter de almindelige EU-retlige erstatningsbetingelser.<sup>283</sup> I *SOU 2020:44* bemærkes det i overensstemmelse hermed, at »om det allmänna kränker en enskilds rättigheter som är skyddade enligt rättighetsstadgan och därigenom orsakar skada, torde den enskilde ha rätt till skadestånd enligt samma regler som i övrigt gäller för enskildas rätt till skadestånd vid överträdelse av EU:s

---

<sup>278</sup> Det bemærkes herved som anført ovenfor i afsnit 3.2.2.3, at en national domstol i henhold til EUC art. 51's forstand må antages at »gennemføre EU-retten«, når den træffer afgørelse om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål, hvorfor EUC finder anvendelse i sådanne tilfælde.

<sup>279</sup> *SOU 2020:44: Grundlagsskadestånd – ett rättighetskydd för enskilda*, s. 173.

<sup>280</sup> Se f.eks. Fink: »*The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable*« i *German Law Journal*, 2020-21(3), s. 542, Ward: »*Damages under the EU Charter of Fundamental Rights*« i *ERA Forum* (2012), vol. 12, s. 590 f.; Claes: »*Fundamental Rights*« i Kuijper m.fl. (eds.): *The Law of the European Union* (2018), s. 119 f. og Ward: »*Remedies under the EU Charter in the Context of Disputes Arising in Private Law*« i Bernitz, Groussot & Schulyok (eds.): *General Principles of EU Law and European Private Law* (2013), s. 329 f.

<sup>281</sup> Sag C-40/12 P, *Gascogne Sack Deutschland mod Kommissionen*, pr. 102; sag C-50/12 P, *Kendrion mod Kommissionen*, pr. 106 og sag C-58/12 P, *Groupe Gascogne mod Kommissionen*, pr. 96. Se desuden de forenede sager C-8/15 P, C-9/15 P og C-10/15 P, *Ledra Advertising*, pr. 64–75, hvor Retten med udgangspunkt i de tre almindelige betingelser vurderede, hvorvidt en tilsidesættelse af retten til ejendom i EUC art. 17 kunne danne grundlag for et erstatningsansvar i henhold til TEUF art. 340, stk. 2. Se nærmere Rauegger: »*Damages for Breach of the Charter as a Remedy under the First Paragraph of Article 47*« i Peers, Hervey, Kenner & Ward (eds.): *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (2021), s. 1319 ff. og Fink: »*The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable*« i *German Law Journal*, 2020-21(3), s. 542.

<sup>282</sup> Se de forenede sager C-46/93 og C-48/93, *Brasserie du pêcheur og Factortame III*, pr. 42 og sag C-352/98 P, *Bergaderm og Goupil mod Kommissionen*, pr. 41.

<sup>283</sup> Se f.eks. Rauegger: »*Damages for Breach of the Charter as a Remedy under the First Paragraph of Article 47*« i Peers, Hervey, Kenner & Ward (eds.): *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (2021), s. 1316 ff. og Frantziou: »*(Most of) the Charter of Fundamental Rights is Horizontally Applicable*« i *European Constitutional Law Review*, 2019, vol 15(2), s. 319.

*primärrätt.*»<sup>284</sup> Det må på denne baggrund have formodningen for sig, at den danske stats erstatningsansvar for Højesterets tilsidesættelse af EUC art. 47, stk. 2, vil skulle bedømmes efter de almindelige EU-retlige erstatningsbetingelser.<sup>285</sup>

Hvis denne udlægning af retstilstanden er korrekt, skal det i tredje række endelig undersøges, om EUC art. 47, stk. 2, er en bestemmelse, der har *til formål at tillægge borgerne rettigheder*. EU-Domstolen har i de tre førnævnte sager om langsommelig sagsbehandling for Retten udtalt, at »en tilsidesættelse af chartrets artikel 47, stk. 2, (...) udgør en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en bestemmelse, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder«.<sup>286</sup> Det må følge heraf, at en tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt vil udgøre en tilsidesættelse af en bestemmelse (EUC art. 47, stk. 2), der har til formål at tillægge borgerne rettigheder. Spørgsmålet bliver således, om Højesterets tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt i EUC art. 47, stk. 2, vil kunne anses for en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af EU-retten.

#### **4.2.2.2. Vil Højesterets tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt kunne anses for en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af EU-retten?**

Det er i praksis navnlig den *anden* betingelse om, at overtrædelsen af EU-retten skal være *tilstrækkelig kvalificeret*, der giver vanskeligheder, idet den indebærer, at ikke enhver tilsidesættelse af EU-retten er ansvarspådragende.<sup>287</sup> I Köbler-dommen fastslog EU-Domstolen som nævnt, at der kun vil foreligge en *tilstrækkelig kvalificeret* overtrædelse af EU-retten, hvis den nationale domstol *åbenbart har tilsidesat gældende ret*.<sup>288</sup>

Det følger af EU-Domstolens praksis, at »en overtrædelse af EU-retten er under alle omstændigheder åbenbar og dermed tilstrækkeligt kvalificeret, når den åbenbart tilsidesætter Domstolens praksis på det

---

<sup>284</sup> SOU 2020:44: Grundlagsskadeånd – ett rättighetskydd för enskilda, s. 173.

<sup>285</sup> Se Lacchi: »The ECtHR's Interference in the Dialogue between National Courts and the Court of Justice of the EU: Implications for the Preliminary Reference Procedure« i Review of European Administrative Law, 2015-12, vol. 8(2), s. 116 ff.; Rauchegger: »Damages for Breach of the Charter as a Remedy under the First Paragraph of Article 47« i Peers, Hervey, Kenner & Ward (eds.): The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary (2021), s. 1316 og 1321; Ward: »Damages under the EU Charter of Fundamental Rights« i ERA Forum (2012), vol. 12, s. 601 f.; Póthorak: »Action for Damages in the Case of Infringement of Fundamental Rights by the European Union« i Bagińska (ed.): Damages for Violations of Human Rights – A Comparative Study of Domestic Legal Systems (2016), s. 428 ff.; Bernitz: »Rättighetsstadgans genomslag i svensk rätt – Europarättslig lagprövning och lärdomar av Åkerberg Fransson« i JT, 2016/17, nr. 4, s. 791 og Bernitz: »Rättighetsskyddets genomslag i svensk rätt – konventionsrättsligt och unionsrättsligt« i JT 2010/11, nr. 4, s. 840.

<sup>286</sup> Sag C-50/12 P, *Kendrion mod Kommissionen*, pr. 106, sag C-40/12 P, *Gascogne Sack Deutschland mod Kommissionen*, pr. 102 og sag C-58/12 P, *Groupe Gascogne mod Kommissionen*, pr. 96. Se tillige sag C-238/12 P, *FLSmidth mod Kommissionen*, pr. 123 og sag C-243/12 P, *FLS Plast mod Kommissionen*, pr. 142.

<sup>287</sup> Sørensen & Danielsen: *EU-Retten* (2022), s. 204.

<sup>288</sup> Sag C-224/01, *Köbler*, pr. 53.

*pågældende område*«. <sup>289</sup> Hvis den nationale domstol *ikke* åbenbart har tilsidesat EU-Domstolens praksis, vil der skulle foretages en helhedsvurdering af, hvorvidt den nationale domstol alligevel *åbenbart har tilsidesat gældende ret*. I denne vurdering skal følgende momenter ifølge EU-Domstolen bl.a. indgå:

- hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er,
- om tilsidesættelsen er forsættelig,
- om retsvildfarelsen er undskyldelig eller uundskyldelig,
- den holdning, som en fællesskabsinstitution eventuelt har indtaget, <sup>290</sup> samt
- om den omhandlede ret har undladt at opfylde sin pligt til at forelægge præjudicielle spørgsmål i medfør af TEUF art. 267, stk. 3. <sup>291</sup>

I praksis vil det i almindelighed være af afgørende betydning, om retsvildfarelsen er undskyldelig eller uundskyldelig, hvilket hænger uløseligt sammen med, hvor klar og præcis den tilsidesatte regel er sammenholdt med EU-Domstolens praksis. <sup>292</sup> I overensstemmelse hermed konkluderer *Sørensen og Danielsen* på baggrund af EU-Domstolens praksis i sager om overtrædelse af traktatbestemmelser, <sup>293</sup> at der navnlig skal ske en vurdering af, hvor klar EU-Domstolens egen praksis vedrørende fortolkningen af traktatens bestemmelser er. <sup>294</sup>

Da den EU-retlige begrundelsespligt vil kunne tilsidesættes i mange forskellige sammenhænge og under vidt forskellige omstændigheder, er det vanskeligt at sige noget generelt om udfaldet af denne vurdering. For at illustrere, hvordan en sådan vurdering i en dansk sammenhæng vil kunne se ud, vil det i det følgende blive undersøgt, hvorvidt der vil foreligge en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten i de *fire grundlæggende ansvarssituationer*, der kan opstå ved den danske Højesterets mulige tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt.

Den *første* ansvarssituation drejer sig om en *foreløbig afgørelse* truffet af Højesterets Ankeudvalg under sagens forberedelse, der ledsages af en begrundelse, hvori det ikke er angivet, *hvilken* CILFIT-undtagelse

---

<sup>289</sup> Sag C-224/01, *Köbler*, pr. 56; sag C-168/15, *Tomášová*, pr. 25 og sag C-620/17, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, pr. 42.

<sup>290</sup> Ward har i »*Damages under the EU Charter of Fundamental Rights*« i ERA Forum (2012), vol. 12, s. 602, bemærket, at dette moment vil kunne have særlig betydning ved tilsidesættelser af chartret, da bl.a. European Fundamental Rights Agency (FRA), Europa-Parlamentet og Kommissionen ofte vil kunne have udtalt sig om indholdet af chartrets rettigheder. Der ses imidlertid ikke på området for den EU-retlige begrundelsespligt at foreligge udtalelser, vejledninger mv. fra de nævnte institutioner, hvorfor momentet i denne sammenhæng på nuværende tidspunkt formentlig vil have begrænset betydning i ansvarsvurderingen.

<sup>291</sup> Sag C-224/01, *Köbler*, pr. 54-55, sag C-446/04, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, pr. 213; sag C-429/09, *Fuß*, pr. 52; sag C-168/15, *Tomášová*, pr. 26 og sag C-620/17, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, pr. 43.

<sup>292</sup> Klinge: *EU-direktiver og grundrettigheder i horisontale retsforhold* (2020), s. 308.

<sup>293</sup> Det bemærkes herved, at chartret er juridisk bindende på traktatniveau, jf. TEU art. 6, stk. 1, hvorfor retsstillingen må være sammenlignelig.

<sup>294</sup> *Sørensen & Danielsen: EU-Retten* (2022), s. 210.

afgørelsen er baseret på. Den *anden* ansvarssituation vedrører en foreløbig afgørelse, hvor det er angivet, hvilken CILFIT-undtagelse, men hvor det imidlertid ikke er angivet, *hvorfor* afgørelsen kunne baseres på den pågældende CILFIT-undtagelse. Spørgsmålet er i første række, om Højesteret herved »åbenbart tilsidesætter Domstolens praksis på det pågældende område«, idet dette ifølge EU-Domstolens praksis under alle omstændigheder vil udgøre en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af EU-retten. Da EU-Domstolen i *Conorzio Italian Management*-dommen alene har angivet, at begrundelsespligten omfatter »retsafgørelser«, kan det imidlertid ikke umiddelbart betragtes som en åbenbar tilsidesættelse af EU-Domstolens praksis ikke at anse foreløbige afgørelser af procesledende karakter for omfattet af den EU-retlige begrundelsespligt.

Spørgsmålet bliver dernæst, om EU-Domstolens opstillede momenter kan føre til, at Højesteret i disse ansvarssituationer alligevel *åbenbart har tilsidesat gældende ret*. Det vil formentlig blive tillagt betydelig vægt, at EUC art. 47, stk. 2, er en generelt formuleret bestemmelse, hvis indhold må udfyldes gradvist af EU-Domstolen.<sup>295</sup> Der er således hverken tale om en klar eller præcis bestemmelse, hvilket tillige taler for, at retsvildfarelsen synes undskyldelig. Der vil desuden kunne lægges vægt på, at de kontrolhensyn, som den EU-retlige begrundelsespligt har til formål at varetage, tilsiger, at begrundelsespligten ikke omfatter foreløbige afgørelser. At den menneskeretlige begrundelsespligt formentlig stiller visse krav til foreløbige afgørelser, vil på trods af, at EUC art. 47, stk. 2, ifølge EUC art. 52, stk. 3, skal ses i lyset af EMRK art. 6, stk. 1, desuden ikke være af afgørende betydning, idet EU-Domstolen i *Conorzio Italian Management*-dommen benyttede begrebet »retsafgørelser« og således ikke indikerede en hensigt om at følge Menneskerettighedsdomstolens praksis på dette punkt.<sup>296</sup> Det vil endelig være vanskeligt at vurdere, om der er handlet forsætligt, idet Ankeudvalgets foreløbige afgørelse som det helt klare udgangspunkt vil være truffet af et dommerkollegium bestående af tre dommere.<sup>297</sup> De af EU-Domstolen opstillede momenter vil derfor næppe heller føre til, at Højesteret i den *første* og *anden* ansvarssituation *åbenbart vil have tilsidesat gældende ret*.

Den *tredje* ansvarssituation angår en *endelig afgørelse* afsagt af Højesteret, hvori det ikke er angivet, *hvilken* CILFIT-undtagelse beslutningen om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål er baseret på. Det må antages, at Højesterets endelige afgørelse udgør en »retsafgørelse« i *Conorzio Italian Management*-dommens forstand. Det fremgår af samme dom, at en »retsafgørelse« om ikke at forelægge

---

<sup>295</sup> Sml. sag C-446/04, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, pr. 215 og sag C-201/05, *The Test Claimants in the CFC and Dividend Group Litigation* pr. 124, hvor EU-Domstolen lagde vægt på, at det nærmere indhold af den nugældende TEUF art. 43 om etableringsfrihed »kun gradvist er blevet klarlagt« gennem dens egen praksis.

<sup>296</sup> Se i det hele ovenfor afsnit 3.2.2.3.

<sup>297</sup> Se retsplejelovens § 3, stk. 3, og sml. Klinge: *EU-direktiver og grundrettigheder i horisontale retsforhold* (2020), s. 308.

EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål skal ledsages af en begrundelse, hvoraf det fremgår, hvilken CILFIT-undtagelse afgørelsen er baseret på.<sup>298</sup> Da EU-Domstolen således har udtrykt sig klart om rækkevidden af den EU-retlige begrundelsespligt i dette tilfælde, må det have formodningen for sig, at Højesteret vil gøre sig skyldig i en åbenbar tilsidesættelse af EU-Domstolens praksis på området, hvis Højesteret i en endelig afgørelse, der afsiges *efter Consorzio Italian Management*-dommen, ikke angiver, hvilken CILFIT-undtagelse et afslag på præjudiciel forelæggelse er baseret på.<sup>299</sup> Der vil herefter formentlig kunne foreligge en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af EU-retten i den *tredje* ansvarssituation.<sup>300</sup>

Den *fjerde* og sidste ansvarssituation angår en *endelig afgørelse* afsagt af Højesteret, hvori det er angivet, hvilken CILFIT-undtagelse beslutningen om ikke at forelægge præjudicielt er baseret på, men hvor det ikke er angivet, *hvorfor* den pågældende CILFIT-udtagelse efter Højesterets opfattelse finder anvendelse. Spørgsmålet er igen i første række, om Højesteret herved *åbenbart tilsidesætter EU-Domstolens praksis på det pågældende område*. Da det ikke fremgår direkte af *Consorzio Italian Management*-dommen, at den EU-retlige begrundelsespligt indeholder et krav om angivelse af, hvorfor afslaget kunne baseres på den pågældende CILFIT-undtagelse, kan det ikke umiddelbart anses for en åbenbar tilsidesættelse af EU-Domstolens praksis ikke at angive dette i en endelig afgørelse.

Spørgsmålet bliver dernæst, om de af EU-Domstolen opstillede momenter kan føre til, at Højesteret i denne ansvarssituation alligevel *åbenbart har tilsidesat gældende ret*. Som nævnt vil der i den forbindelse formentlig blive lagt afgørende vægt på den generelle og upræcise formulering af EUC art. 47, stk. 2, der generelt vil tale for, at retsvildfarelsen er undskyldelig. Det vil i den anledning ikke være af afgørende betydning, at den menneskeretlige begrundelsespligt kræver en begrundelse for, hvorfor afgørelsen kunne baseres på den pågældende CILFIT-undtagelse, og at EUC art. 47, stk. 2, ifølge EUC art. 52, stk. 3, skal ses i lyset af EMRK art. 6, stk. 1. Dette skyldes, at EU-Domstolen i *Consorzio Italian Management*-dommen valgte ikke at følge generaladvokat Bobeks udtrykkelige forslag om, at begrundelsespligten tillige burde omfatte et sådant krav, hvilket umiddelbart må opfattes som om en afstandtagen fra et sådant krav.<sup>301</sup> De af EU-Domstolen opstillede momenter vil derfor næppe føre til, at Højesteret i denne *fjerde* og sidste ansvarssituation *åbenbart vil have tilsidesat gældende ret*.

---

<sup>298</sup> Sag C-561/19, *Consorzio Italian Management*, pr. 51.

<sup>299</sup> Sml. Classen: »*Case C-224/01, Gerhard Köbler v. Republik Österreich*« i *Common Market Law Review*, 2004, vol. 41(3), s. 819 og Lenaerts, Gutman & Nowak: *EU Procedural Law* (2023), s. 111.

<sup>300</sup> Lacchi: »*The ECtHR's Interference in the Dialogue between National Courts and the Court of Justice of the EU: Implications for the Preliminary Reference Procedure*« i *Review of European Administrative Law*, 2015-12, vol. 8(2), s. 118 f.

<sup>301</sup> Se i det hele ovenfor afsnit 3.2.2.2.

Det må på denne baggrund antages, at Højesteret *ikke* i den *første, anden og fjerde* ansvarssituation vil gøre sig skyldig i en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af EU-retten. Det må imidlertid have formodningen for sig, at Højesteret i den *tredje* ansvarssituation åbenbart vil tilsidesætte EU-Domstolens dom i *Conorzio Italian Management*-sagen, hvilket således vil udgøre en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af EU-retten. Det skal understreges, at den ovenstående ansvarsvurdering alene udgør et øjebliksbillede, og at konklusionerne kan forandres løbende i takt med EU-rettens udvikling og EU-Domstolens praksis på området. Endelig må konklusioner på området for medlemsstaternes erstatningsansvar for nationale domstoles tilsidesættelse af EU-retten generelt drages med stor forsigtighed. I den juridiske litteratur er det således den almindelige opfattelse, at et sådant erstatningsansvar kun i yderst sjældne tilfælde vil kunne komme på tale.<sup>302</sup> Der er således ikke eksempler fra dansk retspraksis, hvor *Köbler*-dommens betingelse om en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af EU-retten har været opfyldt.<sup>303</sup>

#### 4.2.3. Erstatningsopgørelsen: Erstatning for ikke-økonomisk skade?

Da et erstatningsansvar på baggrund af de EU-retlige principper for medlemsstaternes erstatningsansvar herefter ikke synes udelukket i den *tredje* ansvarssituation, giver det anledning til at overveje, om der i forbindelse med et sådant erstatningssøgsmål vil være mulighed for at tilkende erstatning/godtgørelse for ikke-økonomisk skade.<sup>304</sup>

Generaladvokat Jacobs bemærkede i sit forslag til afgørelse i *Schmidberger*-sagen fra 2002, at det var uafklaret i EU-Domstolens retspraksis, om EU-retten stiller krav om, at der i en sag om en medlemsstats erstatningsansvar for overtrædelse af EU-retten skal kunne tilkendes erstatning for ikke-økonomisk skade.<sup>305</sup> EU-Domstolen har ikke siden forholdt sig direkte hertil. Dette skal ses i lyset af, at et erstatningssøgsmål om statens erstatningsansvar for overtrædelse af EU-retten ifølge EU-Domstolens praksis skal gennemføres efter nationale proces- og erstatningsregler, hvilket er helt i overensstemmelse med

---

<sup>302</sup> Se f.eks. Fenger: »EU-stridige afgørelser og dansk rets regler om retskraft og frister for at gøre krav gældende« i U.2011B.313 (s. 316); Varga: *The Effectiveness of the Köbler Liability in National Courts* (2020), s. 58 f.; Broberg: »National Courts of Last Instance Failing to Make a Preliminary Reference – the (possible) consequences flowing therefrom« i *European Public Law*, 2016, vol. 22(2), s. 250; Bobek: »Of Feasibility and Silent Elephants: The Legitimacy of the Court of Justice through the Eyes of National Courts« i Adams, Waele, Meeusen & Straetmans (eds.): *Judging Europe's Judges* (2013), s. 216; Lacchi: *Preliminary References to the Court of Justice of the European Union and Effective Judicial Protection* (2020), s. 217 ff.; Krommendijk: »"Open sesame!": Improving access to the ECJ by requiring national courts to reason their refusals to refer« i *European Law Review*, 2017, vol. 42(1), s. 58 f.; Lacchi: »Multilevel judicial protection in the EU and preliminary references« i *Common Market Law Review*, 2016, Vol. 53 (3), s. 679-707 (s. 680) og Varga: »In Search of a Manifest Infringement of the Applicable Law in the Terms Set out in Köbler« i *Review of European Administrative Law*, 2016(2), s. 5 f.

<sup>303</sup> Broberg: »National Courts of Last Instance Failing to Make a Preliminary Reference – the (possible) consequences flowing therefrom« i *European Public Law*, 2016, vol. 22(2), s. 250 med henvisninger til europæisk retspraksis.

<sup>304</sup> I den juridiske litteratur synes muligheden for erstatning for ikke-økonomisk skade ikke udelukket, se således Havu: »Damages Liability for Nonmaterial Harm in EU Case Law« i *European Law Review*, vol 44(4), 2019, s. 501; Varga: *The Effectiveness of the Köbler Liability in National Courts* (2020), s. 207 f. og Brüggemeier: *Tort Law in the European Union* (2018), s. 159.

<sup>305</sup> Generaladvokat Jacobs forslag til afgørelse i sag C-112/00, *Schmidberger*, note 16.



princippet om medlemsstaternes procesautonomi på områder, som EU-retten ikke regulerer.<sup>306</sup> Spørgsmålet om, hvorvidt der i en sag om Højesterets tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt kan tilkendes erstatning for et eventuelt ikke-økonomisk tab, skal således som udgangspunkt afgøres efter dansk ret.<sup>307</sup>

EU-Domstolen stiller imidlertid krav om, at betingelserne i medlemsstaternes nationale lovgivning for erstatning af tab ikke må være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning (effektivitetsprincippet).<sup>308</sup> I *Hochtief*-dommen fra 2019 udtalte EU-Domstolen i relation hertil, at »erstatningen for skade, der er forvoldt borgerne ved overtrædelser af EU-retten, skal være egnet til at erstatte det lidte tab, således at der sikres en effektiv beskyttelse af deres rettigheder«. <sup>309</sup> Der gælder således et positivt krav om effektiv beskyttelse i forbindelse med erstatningsudmålingen.<sup>310</sup>

I det følgende analyseres indledningsvis mulighederne for at blive tilkendt godtgørelse i sager om tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt i dansk ret (afsnit 4.2.3.1). Dernæst vil det på baggrund af en analyse af EU-Domstolens praksis om effektivitetsprincippet i sager om udmåling af skadeserstatning i forbindelse med en medlemsstats overtrædelse af EU-retten blive diskuteret, om mulighederne for at blive tilkendt godtgørelse for tilsidesættelsen af den EU-retlige begrundelsespligt i dansk ret er i overensstemmelse med effektivitetsprincippet (afsnit 4.2.3.2).

---

<sup>306</sup> Se f.eks. de forenede sager C-6/90 og C-9/90, *Francovich*, pr. 42-43; de forenede sager C-46/93 og C-48/93, *Brasserie du pêcheur og Factortame III*, pr. 67; sag C-127/95, *Norbrook Laboratories*, pr. 107; sag C-224/01, *Köbler*, pr. 58; sag C-470/03, *AGM-COS.MET*, pr. 94; sag C-445/06, *Danske Slagterier*, pr. 31; sag C-429/09, *Fuß*, pr. 62; sag C-160/14, *Ferreira da Silva e Brito m.fl.*, pr. 50; sag C-168/15, *Tomášová*, pr. 38; sag C-620/17, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, pr. 45; sag C-433/18, *Aktiva Finants*, pr. 29; sag C-417/18, *AW m.fl.*, pr. 39 og sag C-501/18, *Balgarska Narodna Banka*, pr. 116. Se Lenaerts, Gutman & Nowak: *EU Procedural Law* (2023), s. 107 f.

<sup>307</sup> Thorbjørn Daniel m.fl.: *Grundlæggende EU-ret* (2011), s. 41 f.

<sup>308</sup> De forenede sager C-6/90 og C-9/90, *Francovich*, pr. 42-43; de forenede sager C-46/93 og C-48/93, *Brasserie du pêcheur og Factortame III*, pr. 67; sag C-127/95, *Norbrook Laboratories*, pr. 107; sag C-224/01, *Köbler*, pr. 58; *AGM-COS.MET*, pr. 94; sag C-445/06, *Danske Slagterier*, pr. 31; sag C-429/09, *Fuß*, pr. 62; sag C-160/14, *Ferreira da Silva e Brito m.fl.*, pr. 50; sag C-168/15, *Tomášová*, pr. 38; sag C-620/17, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, pr. 45; sag C-433/18, *Aktiva Finants*, pr. 29; sag C-417/18, *AW m.fl.*, pr. 39 og sag C-501/18, *Balgarska Narodna Banka*, pr. 116. Se f.eks. Havu: »Damages Liability for Nonmaterial Harm in EU Case Law« i *European Law Review*, vol 44(4), 2019, s. 501 og Fenger: *Forvaltning & Fællesskab* (2004), s. 67 ff.

<sup>309</sup> Sag C-620/17, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, pr. 45. Denne formulering synes umiddelbart at stille større krav end den oprindelige formulering fra de forenede sager C-46/93 og C-48/93, *Brasserie du pêcheur og Factortame III*, pr. 82, hvorefter erstatningen »skal stå i passende forhold til det lidte tab«. EU-Domstolen har anvendt den nye formulering i sag C-501/18, *Balgarska Narodna Banka*, pr. 125 og sag C-735/19, *Euromin Holdings (Cyprus)*, pr. 97. Se Verdoner: *Princippet om medlemsstaters erstatningsansvar for de nationale domstole – mellem principperne om national procesautonomi og effektivitet* (2022), s. 161.

<sup>310</sup> Verdoner: *Princippet om medlemsstaters erstatningsansvar for de nationale domstole – mellem principperne om national procesautonomi og effektivitet* (2022), s. 161 ff.

#### 4.2.3.1. Godtgørelse i sager om tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt efter dansk ret

Det skal således indledningsvis undersøges, om der efter dansk ret vil være hjemmel til at tilkende godtgørelse for ikke-økonomisk skade i sager om tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt.

I dansk ret er ikke-økonomisk skade karakteriseret ved, at skaden ikke kan opgøres i »kroner og ører«, idet vurderingen af skaden beror på mere subjektivt prægede kriterier som lidelse, tort, ubehag mv., hvor der ikke uden videre kan opstilles en objektiv økonomisk målestok for skadens omfang eller tabets størrelse.<sup>311</sup> Det vil således være vanskeligt at opstille objektive kriterier for fastsættelsen af en eventuel erstatning, og en almindelig regel om, at ikke-økonomisk skade kan kræves erstattet, vil derfor »*medføre betydelig retsusikkerhed og risiko for vilkårlighed med hensyn til, hvornår der vil blive tilkendt en sådan erstatning/godtgørelse.*«<sup>312</sup> På denne baggrund bygger dansk erstatningsret på et grundlæggende princip om, at tilkendelse af godtgørelse for ikke-økonomisk skade forudsætter, at der er en særlig hjemmel i loven hertil.<sup>313</sup> Det samme er tilfældet i svensk<sup>314</sup> og norsk<sup>315</sup> ret.<sup>316</sup> En sådan lovhjemmel tilvejebringes kun i dansk ret på områder, hvor der er et »særligt behov«.<sup>317</sup>

Den for nærværende problemstilling mest relevante lovbestemmelse i dansk ret er EAL § 26, stk. 1, hvorefter den, der er ansvarlig for en retsstridig krænkelse af en andens frihed, fred, ære eller person, skal betale den forurettede godtgørelse for tort.<sup>318</sup> Højesteret har i U.2020.1879H fastslået, at

---

<sup>311</sup> Lassen: *Obligationsretten* (1920), s. 247 f.; Ussing: *Erstatningsret* (1946), s. 139; SOU 1966:54: Yrkesskadeforsikring, s. 137; Jørgensen & Nørgaard: *Erstatningsret* (1976), s. 152; von Eyben: *Kompensation for personskade* (1983), s. 587 f.; Betænkning nr. 1412/2002 om godtgørelse til efterladte ved dødsfald, s. 13 og von Eyben: *Personskadeerstatning* (2018), s. 505 f.

<sup>312</sup> Vinding Kruse: *Erstatningsretten* (1989), s. 346. Se desuden betænkning nr. 1412/2002 om godtgørelse til efterladte ved dødsfald, s. 13.

<sup>313</sup> Betænkning nr. 679/1973 om erstatning for tab ved personskade og tab af forsørger, s. 7; Møller: »*Tortgodtgørelse i erstatningsretten – med særligt henblik på afskedigelsessager*« i *Juristen* 2007, nr. 4, s. 121 f.; von Eyben: *Personskadeerstatning* (2018), s.107 f., Iversen: *Obligationsret 2. del* (2019), s. 267 f. og von Eyben & Isager: *Lærebog i erstatningsret* (2024), s. 287.

<sup>314</sup> Se f.eks. SOU 1992:84: Ersättning för kränkning genom brott, s. 31; prop. 2000/01:68 (Ersättning för ideell skada), s. 17; SOU 2018:87: Betänkande av Utredningen om det allmännas ansvar enligt Europakonventionen, s. 99 og 283 samt SOU 2020:44: Grundlagsskadestånd – ett rättighetskydd för enskilda, s. 11. I 2018 blev der i den svenske skadeståndslagen skabt hjemmel til bl.a. at tilkende erstatning for ikke-økonomisk skade (»ideell skada«) ved krænkelse af EMRK. Se nærmere herom f.eks. Bengtsson & Strömbäck: *Skadeståndslagen – En kommentar* (2023), s. 158, Nielsen: »*Menneskerettigheder og erstatningsret*«, *Juristen* 2022, nr. 4 og 5, s. 216 f. og Møller, Wiisbye & Høj: *Erstatningsansvarsloven med kommentarer* (2020), s. 69.

<sup>315</sup> I norsk ret gælder et almindeligt ulovbestemt princip om, at tilkendelse af erstatning for ikke-økonomisk skade (»oppreisning«) kræver lovhjemmel. Se nærmere i f.eks. Scheel: »*Om Erstatning for ikke økonomisk Skade*« i *Tidsskrift for Retsvidenskab*, 1893, s. 441; Øvergaard: *Norsk erstatningsrett* (1951), s. 285 og Stavang: »*Økonomisk tap som vilkår for et erstatningskrav*« i *Tidsskrift for Erstatningsrett*, 2004, vol. 1(4), s. 250. Fra retspraksis kan henvises til følgende afgørelser fra den norske Høyesterett: Rt 1986. s. 1326, Rt 1995 s. 1303, Rt 2012. s. 983, Rt 2013 s. 805 og Rt 2015 s. 718.

<sup>316</sup> Se desuden Rogers: »*Comparative Report of a Project carried Out By the European Centre for Tort and Insurance Law*« i Rogers (ed.): *Damages for Non-Pecuniary Loss in a Comparative Perspective* (2001), s. 279 ff.

<sup>317</sup> Betænkning nr. 1412/2002 om godtgørelse til efterladte ved dødsfald, s. 13. Se desuden Folketingstidende 2002-03, tillæg A, s. 83 (lovforslag nr. L 4 om ændring af lov om erstatningsansvar og lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser.)

<sup>318</sup> Bestemmelsen blev indført med erstatningsansvarsloven af 1984 (lov nr. 228 af 23. maj 1984) og skulle ifølge forarbejderne erstatte § 15, stk. 1-4, i ikrafttrædelsesloven til straffeloven, idet der med lovændringen ikke var tilsigtet ændringer i

godtgørelse for tort »forudsætter en culpøs krænkelse af en vis grovhed, og at krænkelsen skal angå den pågældendes selv- og æresfølelse, dvs. vedkommendes opfattelse af eget værd og omdømme.«<sup>319</sup> I den juridiske litteratur anvendes udtrykket »ydmygelse« ofte i beskrivelser af, hvad der udgør tort.<sup>320</sup>

Det følger af det ovenstående vedrørende anvendelsesområdet for EAL § 26, at en part, hvis anmodning om præjudiciel forelæggelse afvises med en begrundelse, der tilsidesætter den EU-retlige begrundelsespligt, ikke som følge heraf tilføjes tort. Der vil således formentlig næppe være tale om »en culpøs krænkelse af en vis grovhed«, og krænkelsen vil under alle omstændigheder ikke kunne anses for at »angå den pågældendes selv- og æresfølelse«.<sup>321</sup> Der vil således ikke kunne tilkendes godtgørelse med hjemmel i EAL § 26.<sup>322</sup>

Dansk ret indeholder endvidere en del særbestemmelser om godtgørelse for ikke-økonomisk skade. Dette er i særlig grad tilfældet i nyere dansk lovgivning inden for forbruger- og arbejdsmarkedsområdet, der undertiden er indført på baggrund af EU-direktiver.<sup>323</sup> Disse særbestemmelser om godtgørelse for ikke-økonomisk skade vedrører imidlertid nogle særdeles afgrænsede situationer, der ingen forbindelse har til den EU-retlige begrundelsespligt. Der er derfor ikke grundlag for at antage, at disse bestemmelser vil kunne udgøre et hjemmelsgrundlag for at tilkende godtgørelse i en sag om den danske stats

---

retstilstanden, jf. Folketingstidende 1983-84, 2. samling, tillæg A, sp. 123. Se nærmere Jørgensen: *Erstatning for personskade og tab af forsørger* (1972), s. 13 ff. I betænkning nr. 601/1971 om privatlivets fred er »tort« defineret som »en krænkelse af selv- og æresfølelsen, dvs. en persons opfattelse af eget værd og omdømme.« Ved to ændringer af EAL § 26 fra 2018, der angik forhøjelse af godtgørelsesniveauet i sager om henholdsvis seksuelt misbrug af børn og sager om freds- og ærekrænkelser, blev definitionen ændret en smule. Det fremgår således af de to lovforslag, at tort forudsætter »en culpøs krænkelse af en vis grovhed«, jf. Folketingstidende 2017-18, tillæg A, lovforslag nr. L 31 af 4. oktober 2017, s. 10 og Folketingstidende 2018-19, 1. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 20 af 3. oktober 2018, s. 19. Se nærmere om bestemmelsen i f.eks. Møller, Wiisbye & Høj: *Erstatningsansvarsloven med kommentarer* (2020), s. 858 ff., von Eyben & Isager: *Lærebog i erstatningsret* (2024), s. 415 ff.; von Eyben: *Personskadeerstatning* (2018), s. 505 f. og Møller: »Tortgodtgørelse i erstatningsretten – med særligt henblik på afskedigelsessager« i *Juristen* 2007, nr. 4, s. 123 ff.

<sup>319</sup> Se tillige U.2021.3343H, der gentager samme udtalelse.

<sup>320</sup> Se f.eks. Møller, Wiisbye & Høj: *Erstatningsansvarsloven med kommentarer* (2020), s. 870 og 881 og von Eyben & Isager: *Lærebog i erstatningsret* (2024), s. 415.

<sup>321</sup> Set i lyset af den særdeles milde ansvarsnorm, der efter dansk ret gælder for dommere og domstole, er det langt fra åbenlyst, at en tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt vil være culpøs. Se f.eks. Betænkning nr. 214/1959 om statens og kommunernes erstatningsansvar, s. 16; Betænkning nr. 1436/2004 om reform af den civile retspleje III, s. 295 og Gomard: »Offentlige myndigheders erstatningsansvar« i U.2004B.383 (s. 389 f.).

<sup>322</sup> Sml. U.2004.940V om Kirkeministeriets ulovlige afskedigelse af en organist, der ikke angik forhold, som var krænkende for organistens person eller ære, hvorfor vedkommende ikke var berettiget til tortgodtgørelse efter EAL § 26; FED2005.77Ø om en sygeplejeskoles uberettigede afbrydelse af et uddannelsesforløb, der ikke berettigede til godtgørelse efter EAL § 26, U.2006.711Ø om fejlagtig sagsbehandling af en ansøgning om opholds- og/eller arbejdstilladelse, der ikke berettigede til tortgodtgørelse og U.2006.1018H om langvarig sagsbehandling af en sygemelding, der ikke udgjorde en retsstridig krænkelse og dermed ikke berettigede til tortgodtgørelse.

<sup>323</sup> Se nærmere Christoffersen: »Erstatningsansvar for overtrædelse af menneskeretten« i Pagh, Mørup & Fenger (red.): *Offentlige myndigheders erstatningsansvar* (2017), s. 175 f. og Møller: »Tortgodtgørelse i erstatningsretten – med særligt henblik på afskedigelsessager« i *Juristen* 2007, nr. 4, s. 121 f.

erstatningsansvar for tilsidesættelse af EU-retten.<sup>324</sup> Det skal endelig bemærkes, at domstolene i enkelte domme har tilkendt godtgørelse på ulovbestemt grundlag. En stor del af sagerne vedrører tilfælde, hvor en offentligt ansat er blevet uberettiget afskediget.<sup>325</sup> Derudover synes muligheden for at tilkende godtgørelse på ulovbestemt grundlag at være reserveret til absolutte undtagelsestilfælde.<sup>326</sup>

Det må på baggrund af denne analyse antages, at der på nuværende tidspunkt ikke er hjemmel i dansk ret til at tilkende erstatning for ikke-økonomisk skade i sager om tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt.

#### **4.2.3.2. Betydningen af EU-rettens effektivitetsprincip**

Dette giver anledning til at undersøge, om den beskrevne danske retstilstand indebærer, at det i strid med *effektivitetsprincippet* vil være praktisk umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning i sager om tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt.<sup>327</sup> EU-Domstolen har efterhånden afsagt en række domme om effektivitetsprincippet, men her skal alene fremhæves dem, der har relevans for erstatningsopgørelsen i sager om medlemsstaternes erstatningsansvar for overtrædelse af EU-retten.<sup>328</sup>

I den tidligere nævnte *Brasserie du pêcheur- og Factortame III*-dom fandt EU-Domstolen, at nationale regler, der udelukker erstatning for tabt fortjeneste, vil kunne gøre det urimeligt vanskeligt at opnå erstatning for det lidte tab, og at de derfor strider mod fællesskabsretten.<sup>329</sup> Det vil navnlig være tilfældet ved tvister af økonomisk eller forretningsmæssig karakter, idet en fuldstændig udelukkelse af

---

<sup>324</sup> Regler om godtgørelse findes bl.a. i lov om formidling af fast ejendom § 47, lov om forbrugerbeskyttelse ved erhvervelse af fast ejendom § 3, stk. 1, 2. pkt., pakkerejslovens § 28, ansættelsesbevislovens §§ 13-15, ligestillingslovens § 3 c, ophavsretslovens § 83, stk. 2, ægteskabslovens § 26, § 9 i lov om etnisk ligebehandling og foreningsfrihedslovens § 4, stk. 2, og § 4 a. Fra straffeprocessens område kan nævnes retsplejelovens § 639 (erstatning for tort ved ulovlig arrest) og §§ 1018 a-h (godtgørelse for straffeprocessuelle indgreb).

<sup>325</sup> Se f.eks. U.1986.132H, U.1998.685H, U.1999.1337H, U.2000.1357H, U.2002.1118.Ø og U.2003.1660H. Se om denne praksis i Møller: »Tortgodtgørelse i erstatningsretten – med særligt henblik på afskedigelsessager« i Juristen 2007, nr. 4, s. 122; Kristiansen: *Grundlæggende arbejdsret* (2023), s. 65 ff.; Andersen m.fl.: *Funktionærret* (2020), s. 667 ff., Larsen: »Konkrete personalebeslutninger« i Gammeltoft-Hansen m.fl.: *Forvaltningsret* (2002), s. 248 f.; Revsbech: *Forvaltningspersonalet* (2018), s. 91 ff. og Kristiansen: »Konkrete personalebeslutninger« i Niels Fenger (red.): *Forvaltningsret* (2018), s. 246 ff.

<sup>326</sup> Se U.2004.382H, der vedrørte spørgsmålet om erstatning til en gruppe af inuit fangere som følge af etableringen af Thulebasen i Grønland. Sagen er nærmere omtalt i Terkelsen: »Folkerettens betydning i sager om myndigheders erstatningsansvar« i Jensen, Madsen & Mørup (red.): *Festskrift til Karsten Revsbech*, (2020), s. 608 ff.; Møller, Wiisbye & Høj: *Erstatningsansvarsloven med kommentarer* (2020), s. 917 og Germer: *Statsforfatningsret* (2012), s. 300. Se desuden *Ole Terkelsen*: »Folkeret og dansk ret«, 1. udgave (2017), s. 103 ff. og 145 ff. Sagen blev efterfølgende indbragt for Menneskerettighedsdomstolen, der dog afviste klagen, jf. *Hingitaq 53 mod Danmark*, nr. 18584/04, afvisningsafgørelse af 12.01.2006.

<sup>327</sup> Se nærmere om effektivitetsprincippet i f.eks. Mendez-Pinedo: »The principle of effectiveness of EU law: a difficult concept in legal scholarship« i *Juridical Tribune*, 2021, vol. 11(1), s. 5-29 og Reich: *General Principles of EU Civil Law* (2017), s. 89 ff. Se desuden generaladvokat Tesaurus forslag til afgørelse i de forenede sager C-46/93 og C-48/93, *Brasserie du pêcheur og Factortame III*, pr. 105 ff.

<sup>328</sup> Se nærmere Verdoner: *Princippet om medlemsstaters erstatningsansvar for de nationale domstole – mellem principperne om national procesautonomi og effektivitet* (2022), s. 159 ff.

<sup>329</sup> De forenede sager C-46/93 og C-48/93, *Brasserie du pêcheur og Factortame III*, pr. 87 og 90. Se tilsvarende de forenede sager C-397/98 og C-410/98, *Metallgesellschaft m.fl.*, pr. 91 og sag C-470/03, *AGM-COS.MET*, pr. 95-96.

tilkendelse af tabt fortjeneste vil gøre det umuligt at erstatte det faktisk lidte tab.<sup>330</sup> I *Manfredi*-dommen fastslog EU-Domstolen, at det følger af effektivitetsprincippet, at den skadelidte ikke kun skal kunne kræve en »egentlig erstatning«, men tillige erstatning for renter og tabt arbejdsfortjeneste.<sup>331</sup>

I *Euromin*-sagen tog EU-Domstolen bl.a. stilling til, om en lettisk regel, hvorefter en national domstol i sager om offentlige myndigheders erstatningsansvar for tilsidesættelse af national ret eller EU-retten kan nedsætte erstatningskravet med op til 50%, hvis det samlede erstatningskrav oversteg 1.422.872 euro, var i strid med effektivitetsprincippet. Dette fandtes at være tilfældet, idet reglen forhindrede, at der kunne opnås en passende erstatning for det lidte tab.<sup>332</sup> Dommen viser, at EU-Domstolen foretager en intensiv prøvelse af udmålingen af skadeserstatning, hvor nationale retsregler direkte regulerer de nationale domstoles skøn.<sup>333</sup> I *Balgarska Narodna Banka*-sagen fandt EU-Domstolen, at effektivitetsprincippet er til hinder for nationale retsregler, der indebærer, at den private part skal føre bevis for en faktisk og reel skade på tidspunktet for sagsanlægget, idet det skal være muligt at anlægge en sådan sag, selv om tabet ikke kan opgøres nøjagtigt.<sup>334</sup>

Denne praksis fra EU-Domstolen er i den juridiske litteratur taget til indtægt for, at domstolen »anvender effektivitetsprincippet forholdsvis vidtgående på dette område«.<sup>335</sup> Verdoner anfører således, at EU-Domstolen »igennem sin praksis har udviklet klare rammer for nationale domstoles udmåling af skadeserstatning i sager støttet på princippet om medlemsstaternes erstatningsansvar«, og at spillerummet i national ret derfor er »forholdsvis smalt«.<sup>336</sup> Det taler i sig selv for, at EU-Domstolen vil være betænkelig over for nationale regelsæt, der udelukker erstatning for ikke-økonomisk skade i sager om tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt. Dette skyldes navnlig det positive krav om, at erstatningen »skal være egnet til at erstatte det lidte tab«,<sup>337</sup> og at muligheden for at blive tilkendt erstatning for ikke-

---

<sup>330</sup> De forenede sager C-46/93 og C-48/93, *Brasserie du pêcheur og Factortame III*, pr. 87.

<sup>331</sup> De forenede sager C-295/04 - C-298/04, *Manfredi*, pr. 100.

<sup>332</sup> Sag C-735/19, *Euromin Holdings (Cyprus)*, pr. 97-100. I sag C-571/16, *Kantarev* fandt EU-Domstolen, at et nationalt gebyr på 5 euro som betingelse for at kunne anlægge en erstatningssag, ikke synes at være i strid med effektivitetsprincippet, men at et gebyr, der er fastsat til 4% af sagens værdi, muligvis kunne udgøre en uoverstigelig hindring for retten til erstatning, navnlig hvis der efter national ret ikke kan gøres undtagelse herfra, jf. pr. 137-138.

<sup>333</sup> Verdoner: *Princippet om medlemsstaters erstatningsansvar for de nationale domstole – mellem principperne om national procesautonomi og effektivitet* (2022), s. 170.

<sup>334</sup> Sag C-501/18, *Balgarska Narodna Banka*, pr. 126-127. Se desuden sag C-44/85, *Hochbaum mod Kommissionen*, pr. 47-48, hvor en national regel udelukkede erstatning for de omkostninger, som en part er påført ved en EU-stridig afgørelse afsagt af en domstol, der træffer afgørelse i sidste instans, og således ikke overholdt effektivitetsprincippet. Se hertil Verdoner: *Princippet om medlemsstaters erstatningsansvar for de nationale domstole – mellem principperne om national procesautonomi og effektivitet* (2022), s. 168 f.

<sup>335</sup> Sørensen & Danielsen: *EU-Retten* (2022), s. 215.

<sup>336</sup> Verdoner: *Princippet om medlemsstaters erstatningsansvar for de nationale domstole – mellem principperne om national procesautonomi og effektivitet* (2022), s. 173.

<sup>337</sup> Sag C-620/17, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, pr. 45; sag C-501/18, *Balgarska Narodna Banka*, pr. 125 og sag C-735/19, *Euromin Holdings (Cyprus)*, pr. 97

økonomisk skade i sager om tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt som nævnt udgør den eneste reelle mulighed for at få erstatning for det faktisk lidte tab.<sup>338</sup>

Henset hertil vil det ikke kunne udelukkes, at EU-Domstolen i sager om tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt vil komme frem til, at nationale regler, der helt udelukker erstatning for ikke-økonomisk erstatning, efter omstændighederne kan gøre det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning for det lidte tab.<sup>339</sup> I dansk ret kan domstolene imidlertid tilkende erstatning for ikke-økonomisk skade på ulovbestemt grundlag.<sup>340</sup> Der er således ikke nationale retsregler, der helt udelukker erstatning for ikke-økonomisk skade i sager om tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt. Det må derfor have formodningen for sig, at EU-Domstolen i praksis vil overlade den endelige skadesudmåling til de danske domstole, men i den forbindelse benytte muligheden for at understrege, at erstatningen »skal være egnet til at erstatte det lidte tab«.<sup>341</sup>

Det kan imidlertid heller ikke udelukkes, at EU-Domstolen efter omstændighederne vil acceptere, at det i sig selv udgør en tilstrækkelig genoprejsning, hvis det i den nationale erstatningssag konstateres, at der er sket en krænkelse af den EU-retlige begrundelsespligt.<sup>342</sup> Det følger således af Retten og EU-Domstolens praksis i bl.a. personalesager og sager om EU-sanktioner mod tredjelande, at en annullation af den afgørelse, der klages over, i sig selv udgør »en passende og i princippet tilstrækkelig genoprettelse af den ikke-økonomiske skade«. I sådanne sager vil krav om erstatning for ikke-økonomisk skade derfor i almindelighed ikke blive imødekommet.<sup>343</sup> Det følger desuden af Menneskerettighedsdomstolens

---

<sup>338</sup> Sml. Shelton: *Remedies in International Human Rights Law* (2015), s. 321.

<sup>339</sup> Sml. Verdoner: *Princippet om medlemsstaters erstatningsansvar for de nationale domstole – mellem principperne om national procesautonomi og effektivitet* (2022), s. 170 om EU-Domstolens intense prøvelse af medlemsstaternes lovgivning. Det kan i den forbindelse fremhæves, at EU-Domstolen og Retten i sager om EU-institutioners ansvar uden for kontrakt i henhold til TEUF art. 340, stk. 2, i adskillige tilfælde har tilkendt erstatning for ikke-økonomisk skade. Dette er således bl.a. tilfældet i personalesager, jf. f.eks. sag T-119/17, *Alba Aguilera m.fl. mod EU-Udenrigstjenesten*, pr. 50-51, sag T-609/16 *PB mod Kommissionen*, pr. 97-98, sag T-742/16, *CW mod Parlamentet*, pr. 64-67, sag C-62/01 P, *Campogrande mod Kommissionen*, pr. 40-44, sag T-307/01, *François mod Kommissionen*, sag C-198/07 P, *Gordon mod Kommissionen*, pr. 60-63 og sag C-343/87, *Culin mod Kommissionen*, pr. 25-29, sager om langsommelig sagsbehandling, jf. sag T-479/14, *Kendrion mod Den Europæiske Union*, pr. 122-125 og sag T-577/14, *Gascogne Sack Deutschland og Gascogne mod Unionen*, pr. 151-154, sagsbehandlingsfejl, jf. f.eks. sag C-337/15 P, *Ombudsmanden mod Staelen*, pr. 129-131 samt sager om brud på tavshedspligt, jf. f.eks. sag T-88/09, *Idromacchine m.fl. mod Kommissionen*, pr. 71-76. Se Havu: »Damages Liability for Nonmaterial Harm in EU Case Law« i *European Law Review*, vol 44(4), 2019, s. 492 ff. og Brüggemeier: *Tort Law in the European Union* (2018), s. 183.

<sup>340</sup> Se ovenfor afsnit 4.2.3.1.

<sup>341</sup> Sml. Verdoner: *Princippet om medlemsstaters erstatningsansvar for de nationale domstole – mellem principperne om national procesautonomi og effektivitet* (2022), s. 168 f.

<sup>342</sup> Se Rauchegger: »Damages for Breach of the Charter as a Remedy under the First Paragraph of Article 47« i Peers, Hervey, Kenner & Ward (eds.): *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (2021), s. 1316.

<sup>343</sup> Se således f.eks. sag C-44/85, *Hochbaum mod Kommissionen*, pr. 22; sag C-343/87, *Culin mod Kommissionen*, pr. 26; sag T-328/01, *Robinson mod Parlamentet*, pr. 79; sag C-197/09 RX-II, *Réexamen M mod EMEA*, pr. 38; sag C-584/10 P, *Kommissionen mod Kadi*, pr. 134; sag T-307/01, *François mod Kommissionen*, pr. 110; sag T-384/11, *Safa Nicu Sepahan mod Rådet*, pr. 86; sag T-59/17, *L mod Europa-Parlamentet*, pr. 58; sag C-45/15 P, *Safa Nicu Sepahan mod Rådet*, pr. 47-49; sag C-430/16 P, *Bank Mellat mod Rådet*, pr. 53; sag T-402/18, *Aquino m.fl. mod Parlamentet*, pr. 90 og sag T-296/21, *SU mod EIOPA*, pr. 108. Se hertil Havu: »Damages Liability for Nonmaterial Harm in EU Case Law« i *European Law Review*, vol 44(4), 2019, s. 498.

praksis i andre sager vedrørende EMRK art. 6, stk. 1, at selve konstateringen af en krænkelse ofte vil udgøre tilstrækkelig genoprejsning.<sup>344</sup> Det synes ikke udelukket, at denne praksis vil kunne have en afsmittende effekt på EU-Domstolens praksis i disse sager.<sup>345</sup>

### 4.3. Sammenfatning

Hvis Højesteret under en sag tilsidesætter den menneskeretlige og/eller den EU-retlige begrundelsespligt, vil den forurettede part ofte være efterladt med muligheden for at søge erstatning for ikke-økonomisk skade. Udsigterne til at komme igennem med et sådant krav synes at variere betydeligt afhængigt af, om kravet baseres på den menneskeretlige eller EU-retlige begrundelsespligt.

Ifølge Menneskerettighedsdomstolens hidtidige praksis berettiger en tilsidesættelse af den *menneskeretlige begrundelsespligt* således til erstatning for ikke-økonomisk skade i størrelsesordenen € 1.500 til € 3.000. Dette indebærer, at der i sådanne sager i dansk ret vil være grundlag for at tilkende en godtgørelse efter princippet i erstatningsansvarslovens § 26 sammenholdt med EMRK art. 13. Da Menneskerettighedsdomstolen ikke har fastslået, at der i alle tilfælde af tilsidesættelse af den menneskeretlige begrundelsespligt skal tilkendes erstatning for ikke-økonomisk skade, kan det imidlertid ikke udelukkes, at der kan forekomme sager i Danmark, hvor der ikke findes grundlag for at tilkende økonomisk godtgørelse.

Retsstillingen ved Højesterets tilsidesættelse af den *EU-retlige begrundelsespligt* er omvendt præget af betydelig usikkerhed. EU-Domstolen har således ikke bekræftet, at en medlemsstat kan ifalde erstatningsansvar for tilsidesættelse af chartret, og chartret indeholder desuden ikke bestemmelser om genoprejsning. Det må imidlertid på nuværende tidspunkt have formodningen for sig, at et muligt krav på økonomisk kompensation vil skulle støttes på de almindelige EU-retlige principper for medlemsstaternes overtrædelse af EU-retten. Det medfører bl.a., at en tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt tillige skal indebære en tilsidesættelse af en bestemmelse, der har *til formål tillægge borgerne rettigheder*. Det kan ikke på nuværende tidspunkt antages, at TEUF art. 267, stk. 3, opfylder denne betingelse, men det kan ikke udelukkes, at den private part vil kunne støtte ret på EUC art. 47, stk. 2, som ifølge EU-Domstolens praksis har til formål at tillægge borgerne rettigheder.

---

<sup>344</sup> Se nærmere herom ovenfor i afsnit 4.1.3.

<sup>345</sup> Sml. f.eks. Fabbrini & Larik: »*The Accession of the EU to the ECHR and its Effects: Nada v. Switzerland, the Clash of Legal Orders and the Constitutionalization of the ECtHR*« i *Yearbook of European Law*, 2014, vol. 34, s. 52 ff. om »race to the top« og den afsmittende effect som Menneskerettighedsdomstolen og EU-Domstolen har på hinanden.

Tilsidesættelse af begrundelsespligten skal imidlertid tillige indebære en *tilstrækkelig kvalificeret* overtrædelse af EU-retten, idet Højesteret *åbenbart skal have tilsidesat gældende ret*. Det er en betingelse, som kun sjældent vil være opfyldt. I relation til den EU-retlige begrundelsespligt vil betingelsen kun kunne tænkes opfyldt, hvis Højesteret i en endelig afgørelse, der indeholder et afslag på præjudiciel forelæggelse, ikke angiver, hvilken CILFIT-undtagelse afslaget er baseret på. Konklusioner angående medlemsstaternes erstatningsansvar for nationale domstoles åbenbare tilsidesættelse af EU-retten må imidlertid drages med en betydelig grad af forsigtighed.

EU-Domstolen overlader efter fast praksis erstatningsopførelsen til national ret under iagttagelse af effektivitetsprincippet. Der foreligger en del afgørelser om princippet betydning i sager om udmåling af skadeserstatning i forbindelse med en medlemsstats overtrædelse af EU-retten. Der er i dansk ret formentlig ikke hjemmel til at tilkende økonomisk godtgørelse i sager om tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt, hvilket umiddelbart kan gøre det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning for det lidte tab. Det må imidlertid antages, at EU-Domstolen i praksis vil overlade den endelige erstatningsudmåling til de danske domstole. Det kan i den forbindelse endelig ikke udelukkes, at EU-Domstolen vil acceptere, at det i sig selv udgør en tilstrækkelig genoprejsning, hvis det i den nationale erstatningssag konstateres, at der er sket en krænkelse af den EU-retlige begrundelsespligt



## 5. Højesterets begrundelsespraksis: Status og fremtidige perspektiver

En del Højesteretsager indeholder EU-retlige spørgsmål, og Højesteret træffer i praksis derfor ikke sjældent afgørelse om, hvorvidt der skal ske præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen. Allerede før årtusindeskiftet blev det i den juridiske litteratur fremført, at Højesterets afgørelser om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål blev ledsaget af mangelfulde begrundelser.<sup>346</sup>

Som beskrevet i de forudgående afsnit er Højesteret i dag underlagt særlige pligter til at begrunde afgørelser om ikke at forelægge præjudicielle spørgsmål, hvilket giver anledning til at undersøge, hvorvidt Højesterets seneste begrundelsespraksis er i overensstemmelse med den menneskeretlige og den EU-retlige begrundelsespligt (afsnit 5.1-5.2). Afslutningsvis gøres nogle mere overordnede betragtninger over retsrådets fremtidige udvikling (afsnit 5.3).

### 5.1. Højesterets begrundelsespraksis i de sidste 10 år

Det har i perioden fra den 1. januar 2014 til og med den 31. december 2023 været muligt at identificere 15 tilfælde, hvor Højesterets Ankeudvalg har truffet en foreløbig afgørelse om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål i sager for Højesteret.<sup>347</sup> Ankeudvalgets foreløbige afgørelser om ikke at tage en parts anmodning om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål til følge kan træffes enten ved kendelse eller beslutning, jf. den almindelige regel i RPL § 217 (modsætningsvis).<sup>348</sup> I praksis benyttes begge afgørelsesformer, men det har alene været muligt at få indsigt i de foreløbige kendelser om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål, som Ankeudvalget har afsagt i den nævnte periode.<sup>349</sup>

---

<sup>346</sup> Se Øvlisen: »De danske domstoles anvendelse af TEF artikel 177« i U.1998B.21 (s. 25) og i samme retning Dahl: »EØF-traktatens artikel 177 og forhandlingsprincippet m.v.« i U.1981B.261 (s. 262).

<sup>347</sup> Opgørelsen er udarbejdet ved søgning i trykte afgørelser samt i Højesterets offentligt tilgængelige afgørelsesdatabase, jf. nærmere ovenfor afsnit 1.3.

<sup>348</sup> Spørgsmålet hører under medlemsstaternes procesautonomi og er således ikke reguleret af EU-retten, se EU-Domstolen: *Anbefalinger til de nationale retter vedrørende forelæggelse af præjudicielle spørgsmål*, (2019/C 380/01), pkt. 14. Dansk ret indeholder ikke særregler om afgørelsesformen, hvorfor spørgsmål reguleres af RPL § 217, hvorefter rettens afgørelse ske ved kendelsesform i de tilfælde, hvor denne form er særlig forskrevet. Det er antaget i den juridiske litteratur, at retten frit selv kan vælge mellem at benytte kendelsesform eller beslutningsform, hvor kendelse ikke er foreskrevet i lovgivningen, jf. f.eks. Betænkning nr. 975/1983 om isolation af varetægtsarrestanter, s. 22 f.; Werlauff: *Retssager: Civilprocessens grundbegreber* (2011), s. 177; Hørlyck: *Syn og skøn* (2024), s. 151; Møller m.fl. (red.): *Kommenteret retsplejelov*, Bind I (2024), s. 649 og Andersen: »Behandlingen af sager, hvor særlige behandlingsregler ikke er foreskrevet« i *Juristen* 1971, s. 246. Werlauff anfører, at »en kendelse afsiges, når loven kræver en kendelse, jf. rpl. § 217 og mange enkelte paragraffer, eller fordi formaliteten er omtvistet, og en kendelse derfor er nødvendig til at skære igennem. (...) Hvis det er et formalitetsspørgsmål, der er uomtvistet, og loven ikke specielt kræver, at der afsiges en kendelse, er en beslutning tilstrækkelig«, jf. Werlauff: *Retssager: Civilprocessens grundbegreber* (2011), s. 177.

<sup>349</sup> Højesteret har således afvist at meddele aktindsigt i de foreløbige beslutninger, som Ankeudvalget har truffet i den pågældende periode. Disse vil derfor ikke indgå i den følgende analyse, jf. nærmere ovenfor afsnit 1.3.

En gennemgang af de 15 kendelser, som Ankeudvalget har truffet i de sidste 10 år, viser, at Ankeudvalget generelt ledsager sine kendelser med ganske udførlige begrundelser.<sup>350</sup> Dette er således tilfældet for 11 af de 15 kendelser.<sup>351</sup> Et typeeksempel på en sådan begrundelse findes i U.2017.270H. Her havde en part anmodet Højesteret om at forelægge præjudicielle spørgsmål i en sag om Beskæftigelsesministeriets mulige erstatningsansvar for ikke at have gennemført ret til erstatningsferie ved sygdom i dansk ret. Kendelsens præmisser lyder således:

*»Afgørelsen af dette spørgsmål skal træffes på grundlag af de betingelser for medlemsstaternes erstatningsansvar for manglende overholdelse af EU-retten, som er fastlagt i EU-Domstolens praksis. Der kan herved henvises til bl.a. EU-Domstolens dom af 5. marts 1996 i de forenede sager C-46/93 og C-48/93 (Brasserie du pêcheur), EU-Domstolens dom af 28. juni 2001 i sag C-118/00 (Gervais Larsy) og EU-Domstolens dom af 21. juni 2007 i de forenede sager C-231/06 - C-233/06 (Jonkman m.fl.). Det er Højesterets foreløbige vurdering, at EU-Domstolens praksis ikke efterlader en rimelig tvivl om, under hvilke betingelser en medlemsstat kan ifalde erstatningsansvar for manglende overholdelse af EU-retten, således at der er grundlag for en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen, inden Højesteret tager stilling til det foran nævnte hovedspørgsmål.«*

Ankeudvalget henviser således ofte i præmisserne direkte til EU-Domstolens praksis.<sup>352</sup> I enkelte tilfælde nøjes Ankeudvalget med at henvise til, at *»der foreligger en omfattende praksis fra EU-Domstolen«* om de rejste spørgsmål, og at der på denne baggrund ikke foreligger en rimelig tvivl om forståelsen af den EU-ret, der har betydning for sagens afgørelse, at der er grundlag for at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål.<sup>353</sup> Dette synes navnlig at være tilfældet, hvis EU-Domstolen på det pågældende retsområde har fastlagt nogle overordnede kriterier, som det påhviler medlemsstaternes domstole at anvende ved subsumptionen i de nationale sager.<sup>354</sup> Som et eksempel på en udførlig begrundelse, der ikke indeholder henvisninger til EU-Domstolens praksis, kan nævnes U.2016.528H:

*»Ligebehandlingsdirektivet stiller krav om, at bl.a. gravide medarbejdere ikke må behandles dårligere end andre medarbejdere, herunder i forbindelse med afskedigelse, og direktivet indeholder i den forbindelse en regel om delt bevisbyrde. Ligebehandlingsdirektivet indeholder ikke en pligt til positiv særbehandling af gravide medarbejdere, herunder i forhold til at undersøge muligheden for omplacering som alternativ til afskedigelse. Spørgsmålet om omplacering kan imidlertid indgå i den bevisvurdering, som det tilkommer de nationale domstole at foretage som led i vurderingen af, om forbuddet mod forskelsbehandling af gravide er overtrådt. På den baggrund er det Højesterets foreløbige vurdering, at fortolkningen af de EU-retlige bestemmelser, der har betydning*

---

<sup>350</sup> Se Kristiansen: *Aftalemodellen og dens europæiske udfordringer* (2013), s. 324, der med henvisning til U.2012.2033H (der er en kendelse fra Højesteret om ikke at forelægge spørgsmål om forståelsen af beskæftigelsesdirektivets art. 6, stk. 1) bemærker, at *»retten normalt [vil] give en udførlig begrundelse for en afvisning af at forelægge og en beslutning om at forelægge. Dette gælder ikke mindst i de tilfælde, hvor spørgsmålet om at forelægge har været udskilt til særskilt formalitetsafgørelse (...)«*.

<sup>351</sup> Utrykt Højesterets kendelse af 2. juni 2023 i sag 18/2022 (bilag 2); U.2022.3840H; U.2017.270H; U.2016.3397H; U.2016.3360H; U.2016.2489H; utrykt Højesterets kendelse af 28. januar 2016 i sag 117/2015 (gengivet i U.2016.3791H, s. 3712 f.); U.2016.528H; utrykt Højesterets kendelse af 3. juli 2015 i sag 228/2014 (bilag 7); U.2014.3219H og U.2014.2863H.

<sup>352</sup> Se endvidere utrykt Højesterets kendelse af 2. juni 2023 i sag 18/2022 (bilag 2); U.2022.3840H; U.2016.3397H; U.2016.3360H og U.2016.2489H.

<sup>353</sup> Se utrykt Højesterets kendelse af 3. juli 2015 i sag 228/2014 (bilag 7) og U.2014.3219H.

<sup>354</sup> I utrykt Højesterets kendelse af 3. juli 2015 i sag 228/2014 (bilag 7) henviste Højesteret således til, at der fra EU-Domstolen forelå en omfattende praksis om de kriterier, som det påhviler de nationale domstole at anvende ved vurderingen af, om en overdragelse er omfattet af virksomhedsoverdragelsesdirektivets anvendelsesområde. I U.2014.3219H forelå der en omfattende praksis fra EU-Domstolen om de kriterier i det sjette momsdirektiv og virksomhedsoverdragelsesdirektivet, der skal indgå i vurderingen af, hvorvidt et udlån var momspligtig.

*for sagens afgørelse, ikke giver anledning til en sådan tvivl, at der er behov for at forelægge spørgsmål herom for EU-Domstolen. Anmodningen om forelæggelse tages derfor ikke til følge.»<sup>355</sup>*

I de 11 tilfælde, hvor den foreløbige kendelse er ledsaget af en udførlig begrundelse, er det ikke kutyme, at Højesteret uddyber begrundelsen i den endelige afgørelse i sagen. I almindelighed nøjes Højesteret således med at henviser til den praksis fra EU-Domstolen, der var henvist til i den foreløbige afgørelse, uden at uddybe afvisningen nærmere.<sup>356</sup> I nogle tilfælde ses anmodningen slet ikke at være omtalt i den endelige afgørelse.<sup>357</sup> Dette skal formentlig ses i lyset af, at den foreløbige afgørelse var ledsaget af en tilstrækkelig udførlig begrundelse, hvorfor der ikke er behov for at uddybe denne yderligere i den endelige afgørelse i sagen.<sup>358</sup>

Højesterets Ankeudvalg har som nævnt ledsaget 11 af de 15 kendelser om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål, som Ankeudvalget i perioden har truffet, med ganske udførlige begrundelser. De begrundelser, som de fire resterende kendelser er ledsaget af, er imidlertid af en ganske anden karakter. Disse fire kendelsers præmisser er således påfaldende enslydende og er med mindre sproglige variationer formuleret på følgende vis:

*»Det er Højesterets foreløbige vurdering, at der for den indbragte sag ikke foreligger en sådan rimelig tvivl om forståelsen af den relevante EU-ret, at der er grundlag for at forelægge spørgsmål for EU-Domstolen, og Højesteret tager derfor ikke anmodningen herom til følge.»<sup>359</sup>*

På baggrund af ordknapheden af denne type begrundelse synes der at være et behov for, at begrundelsen for ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål uddybes i den endelige afgørelse i sagen. Dette ses også at være tilfældet i tre af sagerne.<sup>360</sup> Der kan f.eks. henvises til Højesterets sag 82/2015 om overtrædelse af et forbud mod fiskeri i et nærmere afgrænset område i Kattegat beliggende i svensk farvand. Sagen angik bl.a., om en dansk bekendtgørelse var i strid med EU-retten. I utrykt Højesterets kendelse af 26. august 2015 havde Ankeudvalgt med den citerede begrundelse afvist at forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen i sagen.<sup>361</sup> I Højesterets dom af 5. april 2016 (U.2016.2397H), der afsluttede sagen, udtalte Højesteret om forelæggelsesspørgsmålet:

---

<sup>355</sup> Se desuden U.2014.2863H om fortolkningen af en række bestemmelser i designforordningen, der ikke gav anledning til en sådan tvivl, at der var behov for at forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen og

<sup>356</sup> Se således U.2024.856H; U.2017.1243H; U.2017.3429H; U.2016.2290H;

<sup>357</sup> Se således U.2023.228H; U.2016.3756H; U.2017.303H; U.2016.440H og U.2015.3932H.

<sup>358</sup> Der kan dog henvises til U.2016.3701H, der indeholder en udførlig begrundelse for forelæggelsesspørgsmålet.

<sup>359</sup> Utrykt Højesterets kendelse af 26. august 2015 i sag 82/2015 (bilag 4). Se desuden utrykt Højesterets kendelse af 21. september 2022 i sag BS-3521/2021-HJR (bilag 3); utrykt Højesterets kendelse af 17. juli 2015 i sag 214/2014 (bilag 5) og utrykt Højesterets kendelse af 24. april 2015 i sag 142/2014 (bilag 6). Det skal imidlertid bemærkes, at de tre kendelser indeholder en grundig gennemgang af retsgrundlaget, herunder det EU-retlige retsgrundlag.

<sup>360</sup> U.2023.3901H (sag BS-3521/2021-HJR; U.2016.2397H (sag 82/2015) og U.2016.2429H (sag 214/2014). I U.2016.1558/2H (sag 142/2014) var anmodningen om præjudiciel forelæggelse imidlertid ikke omtalt nærmere.

<sup>361</sup> Utrykt Højesterets kendelse af 26. august 2015 i sag 82/2015 (bilag 4).

»Som nævnt finder Højesteret, at der ikke er tvivl om forståelsen af de relevante bestemmelser i Grundforordningen og Teknikforordningen, herunder at jurisdiktionsbegrebet i Grundforordningens artikel 10 og Teknikforordningens artikel 1 skal forstås i overensstemmelse med folkeretten. De øvrige tvistepunkter angår spørgsmål om forståelsen af folkeretten og anvendelsen af retsreglerne på den konkrete sag (subsumptionen), som ikke skal forelægges for EU-Domstolen.«

Det skal herefter vurderes, om begrundelserne i de *foreløbige afgørelser* – herunder de udførlige begrundelser og standardbegrundelserne – og begrundelserne i de *endelige afgørelser* generelt lever op til de krav, som den menneskeretlige og EU-retlige begrundelsespligt stiller.

## 5.2. Vurdering og forbedringsforslag

Mens den EU-retlige begrundelsespligt på nuværende tidspunkt formentlig ikke omfatter foreløbige afgørelser,<sup>362</sup> kan det på baggrund af Menneskerettighedsdomstolens praksis ikke udelukkes, at EMRK art. 6, stk. 1, stiller visse krav til begrundelsen i foreløbige afgørelser.<sup>363</sup>

De 11 foreløbige afgørelser, der er ledsaget af ganske udførlige begrundelser, synes at leve op til de eventuelle krav, som den menneskeretlige begrundelsespligt stiller til foreløbige afgørelser. Det er således kendetegnende for disse foreløbige afgørelser, at de ledsages af præmisser, som tager stilling til den konkrete anmodning og det underliggende retsgrundlag. Begrundelserne indeholder ofte en direkte henvisning til en afgørelse fra EU-Domstolen, hvilket indikerer, at der er tale om et *acte éclairé*-afslag, eller bredere henvisninger til EU-Domstolens praksis og retsgrundlaget, hvilket indikerer, at der er tale om et *acte clair*-afslag.<sup>364</sup> Begrundelsernes omfang og udførlighed indebærer desuden, at det i almindelighed er klart, hvorfor den pågældende CILFIT-undtagelse.

Højesterets *endelige afgørelse* skal som bekendt leve op til de krav, som den menneskeretlige og EU-retlige begrundelsespligt stiller. Højesterets præmisser i de 11 sager, hvor Ankeudvalget havde ledsaget dets foreløbige afgørelse med en udførlig begrundelse, indeholder som nævnt almindeligvis ikke en nærmere uddybning af, hvorfor der ikke er grundlag for at forelægge præjudicielle spørgsmål. Dette kan synes problematisk, men det må antages, at begrundelsen i den endelige afgørelse skal læses i sammenhæng med den tidligere truffede foreløbige afgørelse. Den anmodende part har således på tidspunktet for Højesterets afsigelse af den endelige afgørelse haft mulighed for at gøre sig bekendt med begrundelsen i den foreløbige afgørelse, og når Højesteret i den endelige afgørelse i sagen bekræfter Ankeudvalgets stillingtagen til forelæggelsesspørgsmålet, må begrundelsen i den endelige afgørelse skulle ses i lyset af

---

<sup>362</sup> Se nærmere ovenfor afsnit 3.2.2.3.

<sup>363</sup> Se nærmere ovenfor afsnit 3.1.2.2.

<sup>364</sup> Se Broberg & Fenger: »Præjudicielle forelæggelser for EU-Domstolen og retten til retfærdig rettergang i EMRK artikel 6« i U.2015B.329 (s. 333 f.).

Ankeudvalgets foreløbige begrundelse. Der opstår på denne baggrund næppe udfordringer i forhold til hverken den menneskeretlige eller EU-retlige begrundelsespligt.

Det skal dernæst overvejes, om de ganske kortfattede begrundelser, som de fire øvrige *foreløbige afgørelser* var ledsaget af, lever op til de krav, som den menneskeretlige begrundelsespligt formentlig stiller til foreløbige afgørelser.<sup>365</sup> Disse begrundelser fremstår ganske summariske og synes umiddelbart at have karakter af en form for standardbegrundelse, idet der ikke henvises til den konkrete anmodning, partens anbringender eller det relevante EU-retsgrundlag. Begrundelsens formulering er stort set identisk i de fire afgørelser, hvilket vidner om, at begrundelsen uden nærmere tilpasning kan anvendes i forskellige sager.<sup>366</sup>

Hvis det antages, at EMRK art. 6, stk. 1, kræver, at det i foreløbige afgørelser skal angives, hvilken CILFIT-undtagelse afslaget er baseret på, er spørgsmålet, om formuleringen »*at der for den indbragte sag ikke foreligger en sådan rimelig tvivl om forståelsen af den relevante EU-ret, at der er grundlag for at forelægge spørgsmål for EU-Domstolen*« er tilstrækkelig til at opfylde et sådant krav. Det må antages, at den citerede standardbegrundelse ikke er en henvisning til den første CILFIT-undtagelse om, at det rejste spørgsmål er irrelevant for sagens afgørelse. Det er imidlertid mere usikkert, om formuleringen i alle tilfælde med tilstrækkelig tydelighed afspejler, om der er tale om et *acte éclairé*- eller *acte clair*-afslag. Formuleringen kan således umiddelbart rumme begge CILFIT-undtagelser, da det ikke klart fremgår, om det er på baggrund af EU-Domstolens praksis eller en almindelig udlægning og forståelse af regelgrundlaget, at der ifølge Højesteret ikke består en »*sådan rimelig tvivl*«. <sup>367</sup>

Det kan af standardbegrundelsen desuden ikke udledes, hvorfor den pågældende CILFIT-undtagelse finder anvendelse.<sup>368</sup> I de sager, hvor den anmodende part har anmodet om at få forelagt flere præjudicielle spørgsmål, fremgår det endvidere ikke af begrundelsen, hvorfor hvert enkelt af de foreslåede spørgsmål ikke forelægges. Ifølge Menneskerettighedsdomstolens praksis er dette i hvert fald et krav i

---

<sup>365</sup> Se Johansson & Ahmed: »*De högsta domstolsinstansernas motiveringskyldighet vid beslut att inte inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen - en papperstiger?*« i ERT 2009(4), s. 786 f., der indeholder en gennemgang af Högsta domstolens ofte kortfattede begrundelser. Se desuden Åberg: »*Svenska domstolars begäranden om förhandsavgörande - en studie av Högsta förvaltningsdomstolens beslut avseende offentlig upphandling*« i ERT 2012(3), s. 412 f. for en gennemgang af Högsta förvaltningsdomstolens begrundelsespraksis fra 2006 til 2011.

<sup>366</sup> Sml. Broberg & Fenger: »*Præjudicielle forelæggelser for EU-Domstolen og retten til retfærdig rettergang i EMRK artikel 6*« i U.2015B.329 (s. 334).

<sup>367</sup> Sml. Bernitz: »*Preliminary Rulings to the CJEU and the Swedish Judiciary*« i Derlén & Lindholm (eds.): *The Court of Justice of the European Union Multi disciplinary Perspectives* (2018), s. 23; Johansson & Ahmed: »*De högsta domstolsinstansernas motiveringskyldighet vid beslut att inte inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen - en papperstiger?*« i ERT 2009(4), s. 787 og Åberg: »*Svenska domstolars begäranden om förhandsavgörande - en studie av Högsta förvaltningsdomstolens beslut avseende offentlig upphandling*« i ERT 2012(3), s. 414 f.

<sup>368</sup> Det er uklart, om dette krav gælder ved foreløbige afgørelser, jf. nærmere ovenfor afsnit 3.1.2.2.

forbindelse med endelige afgørelser.<sup>369</sup> Menneskerettighedsdomstolens Storkammer har senest i *Moreira Ferreira mod Portugal* fastslået, at det i vurderingen af, hvorvidt en begrundelse lever op til den almindelige pligt til at begrunde afgørelser, skal undersøges, om begrundelsen er »*automatic or stereotypical*«. <sup>370</sup> Det må umiddelbart antages, at Menneskerettighedsdomstolen vil anse Ankeudvalgets standardbegrundelse for tilhørende denne kategori. Det vil sandsynligvis indebære, at Domstolen vil foretage en nøje vurdering af, hvorvidt begrundelsen i den konkrete sag efter EMRK art. 6, stk. 1, er tilstrækkelig.

Selv om det på baggrund af Menneskerettighedsdomstolens praksis ikke med sikkerhed kan konstateres, at Ankeudvalgets standardbegrundelse udgør en krænkelse af den menneskeretlige begrundelsespligt som indfortolket i EMRK art. 6, stk. 1, synes det under alle omstændigheder hensigtsmæssigt, at Ankeudvalget ud fra et forsigtighedsprincip til en vis grad tilpasser sin begrundelsespraksis.<sup>371</sup> Ankeudvalget vil naturligvis kunne vælge helt at undlade at benytte den pågældende standardbegrundelse i fremtidige foreløbige afgørelser. I de mange tilfælde, hvor Ankeudvalget ikke benytter standardbegrundelsen, ses kendelserne således som nævnt at være ledsaget af udførlige begrundelser, der lever op til de eventuelle krav, som den menneskeretlige begrundelsespligt stiller til foreløbige afgørelser.

Som et alternativ hertil vil det være muligt at tilpasse standardbegrundelsens udformning. En sådan tilpasning vil kunne bidrage til at sikre, at Højesterets begrundelser er i overensstemmelse med den menneskeretlige begrundelsespligt. Det vil i den forbindelse være oplagt at udarbejde en begrundelseskabelon, der er tilpasset hver enkelt CILFIT-undtagelse, og som f.eks. vil kunne have følgende form:

»Det er Højesterets foreløbige vurdering, at de rejste spørgsmål ikke er relevante, idet de under ingen omstændigheder anses for at kunne påvirke sagens afgørelse. Anmodningen om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål tages derfor ikke til følge.«

»Det er Højesterets foreløbige vurdering, at der på grundlag EU-Domstolens praksis, herunder EU-Domstolens dom af *x* i sag *x*, at de rejste spørgsmål må anses for løst gennem EU-Domstolens praksis. Anmodningen om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål tages derfor ikke til følge.«

---

<sup>369</sup> *Schipani m.fl. mod Italien*, nr. 38369/09, dom af 21.07.2015, pr. 71-72. Se tillige *Gerta Hauser GmbH & CO KG mod Østrig*, nr. 7626/18, afgørelse af 06.09.2022, pr. 10-14; *Vracko mod Østrig*, nr. 14023/19, afgørelse af 06.09.2022, pr. 11-15 og *Klinc mod Østrig*, nr. 14031/19, afgørelse af 06.09.2022, pr. 8, hvor Domstolen i alle sager gennemgik begrundelsen for de enkelte spørgsmål, der var blevet anmodet forelagt.

<sup>370</sup> *Moreira Ferreira mod Portugal*, nr. 19867/12, dom af 11.07.2017, pr. 84. Se desuden *Paradiso and Campanelli mod Italien*, nr. 25358/12, dom af 24.01.2017, pr. 210 og *X mod Letland*, nr. 27853/09, dom af 26.11.2013, pr. 107.

<sup>371</sup> Som et alternativ til en praksisændring vil der – efter svensk forbillede, jf. nærmere note 168 – kunne indsættes en bestemmelse i retsplejeloven, der forpligter danske domstole, der er omfattet af forelæggelsespligten i TEUF art. 267, stk. 3, til at begrunde enhver afgørelse om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål. Se nærmere om denne løsning i Mikelsen: *Pligten til at begrunde afslag på anmodninger om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål efter EMRK art. 6 (2024)*, s. 38 ff.

»Det er Højesterets foreløbige vurdering, at den rette fortolkning af den EU-ret, der er relevant for de rejste spørgsmål, fremgår med en sådan klarhed, at der ikke er plads til rimelig tvivl. Anmodningen om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål tages derfor ikke til følge.«<sup>372</sup>

Begrundelseskabelonerne er formuleret således, at det bliver tydeligt for den anmodende part, hvilken CILFIT-undtagelse afslaget er baseret på. Dette sikres navnlig ved, at EU-Domstolens formulering af den pågældende CILFIT-undtagelse citeres i begrundelsen. Der lægges desuden op til, at der i forbindelse med *acte éclairé*-afslag henvises til den eller de ledende domme fra EU-Domstolen, idet dette indikerer, hvorfor der efter Højesterets opfattelse foreligger *acte éclairé*. Højesteret skal endelig være opmærksom på, at hvis Højesteret baserer en afvisning af en parts anmodning om at få forelagt flere præjudicielle spørgsmål på forskellige CILFIT-undtagelser, så bør der gives en differentieret begrundelse, hvoraf det fremgår, hvilke spørgsmål der afvises med henvisning til de forskellige CILFIT-undtagelser.

Begrundelseskabelonerne lægger ikke op til, at det angives, hvorfor den pågældende CILFIT-undtagelse efter Ankeudvalgets opfattelse finder anvendelse. Selv om dette ville være i den anmodende parts interesse, vil Højesteret som tidligere anført herved kunne risikere at præjudicere sin egen afgørelse i sagen. Det vil som beskrevet af *Broberg* og *Fenger* kunne give anledning til selvstændige problemer i forhold til EMRK art. 6, stk. 1, hvis Højesteret afgør sagens EU-retlige elementer inden sagens mundtlige hovedforhandling.<sup>373</sup> Den EU-retlige begrundelsespligt omfatter formentlig slet ikke foreløbige afgørelser, og så længe Menneskerettighedsdomstolen ikke har fastslået, at nationale domstole i foreløbige afgørelser skal begrunde, hvorfor den pågældende CILFIT-undtagelse finder anvendelse, synes det mest hensigtsmæssigt ikke at inkorporere et sådant krav i begrundelseskabelonerne.

I de tilfælde, hvor Ankeudvalgets foreløbige afgørelse er ledsaget af en standardbegrundelse, er det som nævnt kutyme, at Højesteret i den *endelige afgørelse* uddyber, hvorfor der ikke er grundlag for at forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen. Denne begrundelse skal leve op til de krav, som både den menneskeretlige og den EU-retlige begrundelsespligt stiller. Dette indebærer navnlig, at det af begrundelsen skal fremgå, hvilken CILFIT-undtagelse afslaget er baseret på. Dette kan imidlertid ikke altid udledes af præmisserne. Højesteret citerer således ikke EU-Domstolens formulering af den anvendte CILFIT-undtagelse, hvilket efter omstændighederne kan give anledning til tvivl om, hvorvidt der er tale om et *acte éclairé*- eller et *acte clair*-afslag.<sup>374</sup> I de tilfælde, hvor den anmodende part har anmodet om

---

<sup>372</sup> Sml. Johansson & Ahmed: »De högsta domstolsinstansernas motiveringsskyldighet vid beslut att inte inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen - en papperstiger?« i ERT 2009(4), s. 790, der indeholder forslag til en nyafatning af den i svensk ret indeholdte lovbestemte begrundelsespligt.

<sup>373</sup> Broberg & Fenger: »Præjudicielle forelæggelser for EU-Domstolen og retten til retfærdig rettergang i EMRK artikel 6« i U.2015B.329 (s. 334)

<sup>374</sup> Se således navnlig U.2016.2397H og U.2016.2429H.

at få forelagt flere præjudicielle spørgsmål, fremgår det i almindelighed desuden ikke, hvorfor hvert enkelt af de foreslåede spørgsmål ikke forelægges, eftersom der typisk er tale om en samlet afvisning.<sup>375</sup> Disse to forhold synes at kunne give anledning til udfordringer i forhold til såvel den menneskeretlige som den EU-retlige begrundelsespligt. Det er vanskeligt at udforme egentlige begrundelseskabeloner til Højesterets endelige afgørelser, men udfordringerne vil formentlig kunne imødegås ved, at Højesteret i sine endelige afgørelser gengiver EU-Domstolens formulering af CILFIT-undtagelserne i præmisserne og desuden udformer en differentieret begrundelse, hvor afvisningen af at forelægge forskellige spørgsmål baseres på forskellige CILFIT-undtagelser.

Det kan på denne baggrund sammenfattede konstateres, at Højesterets begrundelsespraksis i afgørelser om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål generelt lever op til de krav, som den menneskeretlige og EU-retlige begrundelsespligt. I visse sager ledsager Ankeudvalget imidlertid sine foreløbige afgørelser med en form for standardbegrundelse, der ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med den menneskeretlige begrundelsespligt. I disse tilfælde kan der desuden opstå udfordringer i forhold til Højesterets endelige afgørelse i sagen, da det bl.a. ikke i alle tilfælde er klart, hvilken CILFIT-undtagelse afvisningen er baseret på.

*Bernitz* har foretaget en lignende gennemgang af de begrundelser, som de svenske Högsta domstolen og Högsta förvaltningsdomstolen fra 2010 til 2015 ledsagede sine afgørelser om ikke at tage en parts anmodning om præjudiciel forelæggelse til følge.<sup>376</sup> Konklusionen synes at være meget lig den netop foretagne gennemgang af den danske Højesterets begrundelsespraksis. *Bernitz* beskriver således bl.a., hvordan begrundelserne i almindelighed er kortfattede og ikke inddrager CILFIT-undtagelserne.<sup>377</sup> Den danske Højesteret er således tilsyneladende ikke alene om at ledsage afgørelser om ikke at forelægge præjudicielle spørgsmål med begrundelser, der ikke i alle tilfælde lever op til de krav, som følger af den menneskeretlige og EU-retlige begrundelsespligt. Kun tiden vil vise, om Menneskerettighedsdomstolens og EU-Domstolens fremtidige udvikling af retsområdet vil medføre ændringer i Højesterets begrundelsespraksis.<sup>378</sup>

---

<sup>375</sup> Se således f.eks. U.2021.4943H, U.2021.4021H, U.2019.2102H, U.2016.3701H og U.2016.2397H, dog sml. U.2024.856H og U.2019.2323H, hvor Højesteret behandlede de rejste spørgsmål differentieret.

<sup>376</sup> *Bernitz*: »Preliminary Rulings to the CJEU and the Swedish Judiciary« i Derlén & Lindholm (eds.): *The Court of Justice of the European Union Multi disciplinary Perspectives* (2018), s. 22 ff. Se desuden Johansson & Ahmed: »De högsta domstolsinstansernas motiveringsskyldighet vid beslut att inte inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen - en papperstiger?« i ERT 2009(4), s. 783-792.

<sup>377</sup> Se *Bernitz*: »Preliminary Rulings to the CJEU and the Swedish Judiciary« i Derlén & Lindholm (eds.): *The Court of Justice of the European Union Multi disciplinary Perspectives* (2018), s. 23 f.

<sup>378</sup> Se *Bernitz*: »EU-domstolen preciserar i plenimål skyldigheten att begära förhandsavgörande och dess komponenter. Särskilt om skyldighet att fråga EU-domstolen på nytt i samma mål« i ERT 2021(4), s. 667.



### 5.3. Fremtidige perspektiver

Det er imidlertid muligt at gøre nogle overordnede overvejelser over, hvilken udvikling Menneskerettighedsdomstolens og EU-Domstolens fremtidige retspraksis på området kan tænkes at gennemgå. Det kan således ikke forventes, at Menneskerettighedsdomstolens praksis vedrørende den menneskeretlige begrundelsespligt og EU-Domstolens praksis vedrørende den EU-retlige begrundelsespligt vil være statisk. Dette skyldes navnlig, at de to domstole ofte karakteriseres som værende dynamiske og aktivistiske i deres fortolkningsstile, og at den EU-retlige præjudicielle forelæggelsesmekanisme i takt med EU-rettens udvikling må antages at få endnu større betydning.<sup>379</sup>

Siden sine første afgørelser om nationale domstoles pligt til at begrunde afgørelser om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål i slutningen af 1980'erne og i begyndelsen af 1990'erne har Menneskerettighedsdomstolens praksis på området udviklet sig betydeligt. Domstolen har i alt afsagt over 40 afgørelser på området, og der er ikke umiddelbart tegn på, at tendensen er nedadgående. Således blev der alene i 2022 og 2023 truffet otte afgørelser, herunder afsagt to krænkelserdomme. Det må derfor forventes, at Menneskerettighedsdomstolen fortsat vil udvikle sin praksis vedrørende omfanget og rækkevidden af den menneskeretlige begrundelsespligt og i den forbindelse besvare nogle af de tvivlsspørgsmål, som dens praksis på nuværende tidspunkt rejser. Dette gælder navnlig spørgsmålet om, i hvilket omfang begrundelsespligten omfatter foreløbige afgørelser.

Mens Menneskerettighedsdomstolens praksis på området er omfangsrig, har EU-Domstolen indtil videre indtaget en mere tilbageholdende position. *Consortio Italian Management*-dommen må betragtes som et forsigtigt skridt i retning mod en EU-funderet pligt til at begrunde afslag på at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål. Dommen efterlod imidlertid også som anført i afsnit 3.2.2 en del tvivlsspørgsmål om begrundelsespligtens nærmere rækkevidde, og den synes da heller ikke på nuværende tidspunkt at have haft nogen synderlig gennemslagskraft i medlemsstaternes retssystemer. I forbindelse med et seminar om præjudicielle forelæggelser i regi af ACA-Europe,<sup>380</sup> der blev afholdt i oktober 2023, var det således kun domstole fra Østrig, Malta, Holland, Rumænien og Spanien, der

---

<sup>379</sup> Se hertil f.eks. Rass Holdgaard: »Debatten, der ikke vil dø: Er EU-Domstolen (for) aktivistisk« i *Advokaten* 2014, nr. 7, s. 32-34; Sørensen: »Aktivistiske domstole – et blik på Europa og Danmark« i *Juristen* 2017, nr. 3, s. 73-80; Bryde Andersen: »Menneskerettighedsdomstolens dynamiske fortolkninger som retspolitisk problem« i *Juristen* 2017, nr. 3, s. 81-97 og Elholm: »Menneskerettighedernes stigende betydning i EU-retten« i *Advokaten* 2018, nr. 2, s. 34-36.

<sup>380</sup> ACA-Europe er en forkortelse for Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the EU, der er en forening, som har til formål at fremme udveksling af meninger og erfaringer mellem sine medlemmer, der består af de øverste forvaltningsdomstole i EU-medlemsstaterne.

tilkendegav, at de på baggrund af *Conorzio Italian Management*-dommen giver mere udførlige begrundelser, når de træffer afgørelse om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål.<sup>381</sup>

Med sin dom i *Conorzio Italian Management*-sagen synes EU-Domstolen imidlertid at have lagt op til, at den i fremtidige sager vil genbesøge begrundelsespligten og udvikle nærmere principper for dens rækkevidde. I en aktuel sag, der verserer for EU-Domstolen, har den slovenske højesteret således anmodet EU-Domstolen om at besvare et spørgsmål om, hvorvidt en processuel afgørelse om afvisning af en parts anmodning om appeltilladelse udgør en »retsafgørelse«, som skal ledsages af en begrundelse for, hvorfor partens underliggende anmodning om præjudiciel forelæggelse ikke imødekommes.<sup>382</sup> Der forventes at falde dom i sagen i indeværende år, og det bliver interessant at se, om EU-Domstolen griber muligheden for at udvikle yderligere principper for den EU-retlige begrundelsespligt.

Det må desuden generelt forventes, at EU-Domstolens praksis om den EU-retlige begrundelsespligt på længere sigt vil nærme sig Menneskerettighedsdomstolens. Det er således fortsat hensigten, at EU skal tiltræde EMRK, jf. herved TEU art. 6, stk. 2, og hvis dette sker, må det forventes, at integrationen mellem de to domstole vil være udtalt. EU-Domstolen synes i sin nyere praksis endvidere at have en forøget opmærksomhed på de menneskerettigheder, der er sikret ved chartret. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at EU-Domstolen flere gang udtrykkeligt har understreget betydningen af grundlæggende rettigheder i EU.<sup>383</sup> Ved etableringen af den EU-retlige begrundelsespligt i *Conorzio Italian Management*-dommen udtalte EU-Domstolen således for første gang, at TEUF art. 267 i denne kontekst skulle ses i lyset af EUC art. 47, stk. 2. Det kan ud fra disse tendenser ikke afvises, at Menneskerettighedsdomstolens praksis – herunder som følge af EUC art. 52, stk. 3 – vil få en afsmittende effekt på EU-Domstolens praksis, således at menneskeretlige perspektiver vil blive tillagt større vægt i sager om den EU-retlige begrundelsespligt i et slags »race to the top« mellem de to europæiske domstole.<sup>384</sup>

---

<sup>381</sup> ACA-Europe: »Preliminary rulings of the Court of Justice of the European Union – from CILFIT to Conorzio«, Seminar organised by the Supreme Administrative Court of Sweden in cooperation with ACA-Europe, Stockholm, 9-10 October 2023, General Report, s. 16 f. De øverste forvaltningsdomstole fra 28 europæiske lande havde forud for seminaret et spørgeskema, der bl.a. indeholdt et spørgsmål om, hvorvidt domstolene på baggrund af bl.a. *Conorzio Italian Management*-dommen giver mere udførlige begrundelser, når de afviser en parts anmodning om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål.

<sup>382</sup> Sag C-144/23, *KUBERA*.

<sup>383</sup> *EU-Domstolen*: Accord sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets, udtalelse 1/09 af 8. marts 2011, pr. 68 og *EU-Domstolen*: Adhésion de l'Union à la CEDH, udtalelse 2/13 af 18. december 2014, pr. 175.

<sup>384</sup> Se Broberg & Fenger: »Præjudicielle forelæggelser for EU-Domstolen og retten til retfærdig rettergang i EMRK artikel 6« i U.2015B.329 (s. 332) og Craig & Búrca: *EU Law* (2020), s. 476 f. Se desuden Claes: »Fundamental Rights« i Kuijper m.fl. (eds.): *The Law of the European Union* (2018), s. 120 ff.; Kroeze: »Rendón Marín and CS: A Reflection on Proportionality and Fundamental Rights in EU Citizenship Law« i Pahladsingh & Grimbergen (eds.): *The Charter and the Court of Justice of the European Union* (2019), s. 178 ff. og Krommendijk: »"Open sesame!": Improving access to the ECJ by requiring national courts to reason their refusals to refer« i *European Law Review*, 2017, vol. 42(1), s. 56 f.

## 6. Konklusion

Der er væsentlige individuelle og samfundsmæssige interesser forbundet med de nationale domstoles anvendelse af EU-rettes regler om præjudiciel forelæggelse, og det forekommer ikke sjældent, at parterne i højesteretssager anmoder Højesteret om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål. Både Menneskerettighedsdomstolen og EU-Domstolen har fastslået, at nationale domstole, der som sidste instans træffer afgørelse om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål, er underlagt en særlig pligt til at begrunde sådanne afgørelser. Den menneskeretlige begrundelsespligt er baseret på hensynet til den anmodende part, mens den EU-retlige begrundelsespligt varetager mere almene kontrolhensyn.

Formålet med nærværende afhandling var at undersøge det nærmere omfang af den menneskeretlige og EU-retlige begrundelsespligt, og om det vil være muligt at opnå økonomisk kompensation i tilfælde, hvor Højesteret har tilsidesat den menneskeretlige og/eller den EU-retlige begrundelsespligt. Analysen af de to retsgrundlag har vist, at der består visse ligheder mellem den menneskeretlige og den EU-retlige begrundelsespligt, men at retsstillingen vedrørende den menneskeretlige begrundelsespligt generelt må anses for mere veletableret og klar.

Menneskerettighedsdomstolen har således på nuværende tidspunkt truffet over 40 afgørelser vedrørende den *menneskeretlige begrundelsespligt*. Det er i denne praksis veletableret, at nationale domstole, der som sidste instans træffer afgørelse om ikke at tage en parts anmodning om at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål, i almindelighed skal angive, *hvilken* CILFIT-undtagelse afgørelsen er baseret på, og *hvorfor* afgørelsen kan baseres på den pågældende undtagelse. Selv om det ikke er fuldt afklaret, er der desuden flere forhold, der taler for, at begrundelsespligten omfatter foreløbige afgørelser, men at de nærmere krav til begrundelsen i disse tilfælde formentlig skal tilpasses det forhold, at der er tale om en foreløbig afgørelse, og at den nationale domstol ikke skal risikere at præjudicere sin egen afgørelse i hovedsagen på et ufuldstændigt grundlag.

Til den menneskeretlige begrundelsespligt kan af Menneskerettighedsdomstolens praksis desuden udledes fire indskrænkninger, hvor nationale domstole ikke er forpligtet til at iagttage begrundelsespligten. Det drejer sig om: 1) Hvis domstolen ikke har kompetence til at behandle selve anmodningen om præjudiciel forelæggelse, eller hvis betingelserne for at optage sagen som helhed til realitetsbehandling ikke er opfyldt, 2) hvis anmodningen er utilstrækkelig begrundet, 3) hvis domstolens begrundelse kan udledes af en lavere instans' begrundelse, og 4) hvis domstolens begrundelse for afvisningen kan udledes af en anden del af domstolens afgørelse.

Spørgsmålet om, hvorvidt den anmodende part er berettiget til *økonomisk kompensation* i tilfælde af Højesterets tilsidesættelse af den menneskeretlige begrundelsespligt, synes forholdsvis afklaret. En tilsidesættelse af EMRK berettiger således efter fast højesteretspraksis til en godtgørelse efter princippet i erstatningsansvarslovens § 26 sammenholdt med EMRK art. 13, hvis der i henhold til Menneskerettighedsdomstolens praksis er ret til godtgørelse efter EMRK art. 41. Menneskerettighedsdomstolen har indtil videre tilkendt erstatning for ikke-økonomisk skade i størrelsesordenen € 1.500 til € 3.000.

Mens den menneskeretlige begrundelsespligt således synes forholdsvis veletableret, hvad angår både rækkevidden og muligheden for at få *økonomisk kompensation*, er den *EU-retlige begrundelsespligt* endnu præget af betydelig usikkerhed. I relation til rækkevidden af den EU-retlige begrundelsespligt er der på nuværende tidspunkt kun belæg i *Conorzio Italian Management*-dommen for at konstatere, at nationale domstole, der træffer afgørelse i sidste instans om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål, i deres begrundelser skal angive, hvilken CILFIT-undtagelse afgørelsen er baseret på. Denne angivelse skal ske i »retsafgørelsen«, hvilket formentlig indebærer, at begrundelsespligten ikke omfatter foreløbige afgørelser. Det må antages, at begrundelsespligten gælder, uanset om sagens parter har anmodet om at få forelagt præjudicielle spørgsmål eller ej. Der vil endvidere kunne forekomme tilfælde, hvor alene den EU-retlige begrundelsespligt finder anvendelse, idet dens anvendelsesområde ikke er begrænset til afgørelser i straffesager og sager om borgerlige rettigheder og forpligtelser.

Spørgsmålet om, hvorvidt en tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt berettiger til *økonomisk kompensation*, må anses som mindst lige så uafklaret som begrundelsespligtens rækkevidde. Det må dog have formodningen for sig, at en sådan sag vil kunne baseres på de almindelige EU-retlige principper om medlemsstaternes erstatningsansvar for overtrædelse af EU-retten, som er udviklet af EU-Domstolen i *Köbler*-dommen. Det kan på baggrund af EU-Domstolens udtalelser i *Conorzio Italian Management*-dommen ikke udelukkes, at der vil være mulighed for at basere et sådant krav på EUC art. 47, stk. 2, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder.

Betingelsen om, at tilsidesættelsen af begrundelsespligten skal udgøre en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af EU-retten, vil alene kunne tænkes opfyldt, hvis Højesteret i en endelig afgørelse, der indeholder en afvisning af at forelægge præjudicielle spørgsmål, ikke angiver, hvilken CILFIT-undtagelse afvisningen er baseret på. Det skal endelig bemærkes, at EU-Domstolen overlader erstatningsopgørelsen til national ret, og at der efter dansk ret ikke umiddelbart er hjemmel til at tilkende en *økonomisk godtgørelse* i sager om tilsidesættelse af den EU-retlige begrundelsespligt. En sådan retsstilling er muligvis problematisk i forhold til EU-rettens effektivitetsprincip, men i praksis vil EU-Domstolen formentlig fortsat overlade erstatningsudmålingen til de danske domstole.

Undersøgelsen af, hvorvidt Højesterets begrundelsespraksis i de sidste 10 år er i overensstemmelse med den menneskeretlige og den EU-retlige begrundelsespligt viste, at Højesterets Ankeudvalg i almindelighed ledsager sine *foreløbige afgørelser* om ikke at forelægge præjudicielle spørgsmål med udførlige begrundelser, der umiddelbart lever op til de eventuelle krav, som den menneskeretlige begrundelsespligt stiller til foreløbige afgørelser. Der er imidlertid flere eksempler på ganske summariske og standardiserede begrundelser, der ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med den menneskeretlige begrundelsespligt. Det foreslås derfor, at standardbegrundelsen tilpasses med henblik på at tydeliggøre, hvilken CILFIT-undtagelse afgørelsen er baseret på. Hvad angår Højesterets begrundelser i *endelige afgørelser* i sager, hvor den foreløbige afgørelse var ledsaget af standardbegrundelsen, ledsages de i almindelighed af begrundelser, der lever op til såvel den menneskeretlige som den EU-retlige begrundelsespligt. Der kan dog også på dette område være et behov for i begrundelsen at tydeliggøre, hvilken CILFIT-undtagelse afgørelsen baseres på. I alle tilfælde vil det være hensigtsmæssigt at ledsage afgørelser om ikke at forelægge præjudicielle spørgsmål med en differentieret begrundelse, såfremt Højesteret er blevet anmodet om at forelægge flere forskelligartede spørgsmål.

Det er vanskeligt at sige noget konkret om, hvordan dette retsområde vil udvikle sig i fremtiden, men der er ikke grundlag for at antage, at udviklingen vil stagnere. Menneskerettighedsdomstolen behandler fortsat et stort antal sager om den menneskeretlige begrundelsespligt, og det må forventes, at Domstolen i fremtiden vil forsøge at skabe yderligere klarhed på retsområdet. Den EU-retlige begrundelsespligt befinder sig endnu på et tidligt stadium, og det bliver interessant at følge, hvordan EU-Domstolen udvikler denne særlige del af den EU-retlige præjudicielle forelæggelsesmekanisme. I afhandlingen argumenteres der for, at EU-Domstolen formentlig vil have et stigende fokus på menneskerettigheder, hvilket kan påvirke begrundelsespligtens fremtidige rækkevidde og betydning.

# Referenceliste

## Lovgivning

### Danmark

Lov nr. 228 af 23. maj 1983 om erstatningsansvar

Lov nr. 285 af 29. april 1992 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Lovbekendtgørelse nr. 1070 af 24. august 2018 med senere ændringer (erstatningsansvarsloven)

Lovbekendtgørelse nr. 138 af 26. januar 2022 (inkorporeringsloven)

Lovbekendtgørelse nr. 250 af 4. marts 2024 (retsplejeloven)

### Sverige

Lag med vissa bestämmelser om förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol (2006:502) med senere ændringer

Skadeståndslag (1972:207) med senere ændringer

### EU-ret

Traktaten om Den Europæiske Union (konsolideret version, EUT 2012/C 326/01)

Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (konsolideret version, EUT 2012/C 326/47)

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (2016/C 202/02)

### Internationale konventioner

Konvention af 4. november 1950 til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (EMRK)

## Forarbejder

### Danmark

Betænkning nr. 214/1959 om statens og kommunernes erstatningsansvar

Betænkning nr. 601/1971 om privatlivets fred

Betænkning nr. 679/1973 om erstatning for tab ved personskade og tab af forsørger

Betænkning nr. 975/1983 om isolation af varetægtsarrestanter

Folketingstidende 1983-84, 2. samling, tillæg A, sp. 47 ff. (lovforslag nr. L 7 om lov om erstatningsansvar)

Betænkning nr. 1220/1991 om Den europæiske Menneskerettighedskonvention og dansk ret

Betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret

Betænkning nr. 1412/2002 om godtgørelse til efterladte ved dødsfald

Folketingstidende 2002-03, tillæg A, s. 80 ff. (lovforslag nr. L 4 om ændring af lov om erstatningsansvar og lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser.)

Betænkning nr. 1436/2004 om reform af den civile retspleje III

Folketingstidende 2017-18, tillæg A, lovforslag nr. L 31 af 4. oktober 2017

Folketingstidende 2018-19, 1. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 20 af 3. oktober 2018

## **Sverige**

SOU 1966:54: Yrkesskadeförsäkring

SOU 1992:84: Ersättning för kränkning genom brott

Prop. 2000/01:68 (Ersättning för ideell skada)

SOU 2018:87: Betänkande av Utredningen om det allmännas ansvar enligt Europakonventionen

SOU 2020:44: Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda

## **EU-ret**

Forklaringer til Chartret om Grundlæggende Rettigheder (EUT 2007 C 303/17)

## **Retspraksis**

### **Danmark**

#### ***Ugeskrift for Retsvæsen***

U.1986.132H

U.1998.685H

U.1999.1337H

U.2000.1357H

U.2002.1660H

U.2004.382H

U.2005.523H

U.2006.711Ø

U.2006.1018H

U.2006.1442H

U.2007.2161H

U.2007.3124H

U.2009.940V

U.2010.1008V

U.2011.2695H

U.2012.679H

U.2012.2033H  
U.2012.3564H  
U.2013.2361H  
U.2014.2863H  
U.2014.3045Ø  
U.2014.3219H  
U.2015.3932H  
U.2016.440H  
U.2016.528H  
U.2016.1558/2H  
U.2016.2290H  
U.2016.2397H  
U.2016.2429H  
U.2016.2489H  
U.2016.3360H  
U.2016.3397H  
U.2016.3701H  
U.2016.3756H  
U.2017.270H  
U.2017.303H  
U.2017.1243H  
U.2017.1314H  
U.2017.2929H  
U.2017.3119V  
U.2017.3429H  
U.2018.2013H  
U.2018.3119H  
U.2019.545H  
U.2019.1202H  
U.2019.2102H  
U.2019.2323H  
U.2019.4010H  
U.2020.1879H  
U.2021.1893H  
U.2021.2254Ø



U.2021.3343H  
U.2021.4021H  
U.2021.4488Ø  
U.2021.4943H  
U.2022.597Ø  
U.2022.2048V  
U.2022.3012Ø  
U.2022.3117H  
U.2022.3807H  
U.2022.3378H  
U.2022.3840H  
U.2022.3895Ø  
U.2023.228H  
U.2023.2092Ø  
U.2023.3901H  
U.2023.4295Ø  
U.2024.856H  
U.2024.889H

***Skattemeddelelser***

SKM2001.386ØLR  
SKM2003.141ØLR  
SKM2005.469VLR  
SKM2007.753DEP  
SKM2016.434ØLR  
SKM2016.610ØLR  
SKM2017.56VLR  
SKM2017.439VLR

***Miljøretlige Afgørelser og Domme***

MAD2000.285H

***Tidsskrift for Skatter og Afgifter***

Tfs 2000.582 H

## **Forsikrings- & Erstatningsretlig Domssamling**

FED2005.77Ø

### **Utrykte afgørelser**

Højesterets kendelse af 24. april 2015 i sag 142/2014 (bilag 6)

Højesterets kendelse af 3. juli 2015 i sag 228/2014 (bilag 7)

Højesterets kendelse af 17. juli 2015 i sag 214/2014 (bilag 5)

Højesterets kendelse af 26. august 2015 i sag 82/2015 (bilag 4)

Højesterets kendelse af 21. september 2022 i sag BS-3521/2021-HJR (bilag 3)

Højesterets kendelse af 2. juni 2023 i sag 18/2022 (bilag 2)

### **Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol**

Antipenkov mod Rusland, nr. 33470/03, dom af 15.10.2009

Astikos Kai Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Axiomatikon and Karagiorgos mod Grækenland, nr. 29382/16 og 489/17, afgørelse af 09.05.2017

Avotiņš mod Letland, nr. 17502/07, dom af 23. maj 2016

Bakker mod Østrig, nr. 43454/98, afgørelse af 13.06.2002

Baltic Master Ltd. mod Litauen, nr. 55092/16, dom af 16.04.2019

Baydar mod Holland, nr. 55385/14, dom af 24.04.2018

Bio Farmland Betriebs S.R.L. mod Rumænien, nr. 43639/17, dom af 13.07.2021

Bosphorus Hava Yollari Turizm Ticaret Anonim Sirketi mod Irland, nr. 45036/98, dom af 30. juni 2005

Brudan mod Rumænien, nr. 75717/14, dom af 10.04.2019

Canela Santiago mod Spanien, nr. 60350/00, afgørelse af 04.10.2001

Cantoni mod Frankrig, nr. 17862/91, dom af 15. november 1996

Christine Goodwin mod Storbritannien, nr. 28957/95, dom af 11.07.2002

Chylinski m.fl. mod Holland, nr. 38044/12, 40958/12 og 50642/12, afvisningsafgørelse af 21.04.2015

Desmots mod Frankrig, nr. 41358/98, afgørelse af 23.03.1999

Dhahbi mod Italien, nr. 17120/09, dom af 08.04.2014

Dotta mod Italien, nr. 38399/97, afgørelse af 07.09.1999

Ferreira Santos Pardal mod Portugal, nr. 30123/10, afgørelse af 04.09.2012

Georgiadis mod Grækenland, nr. 21522/93, dom af 29.05.1997

Georgiou mod Grækenland, nr. 57378/18, dom af 14.03.2023

Gerta Hauser GmbH & CO KG mod Østrig, nr. 7626/18, afgørelse af 06.09.2022

Gorou mod Grækenland, nr. 12686/03, dom af 20.03.2009

Greneche m.fl. mod Frankrig, nr. 34538/08, 43556/09 og 59765/08, afgørelse af 15.10.2013

Grifhorst mod Frankrig, nr. 28336/02, afgørelse af 07.09.2006  
H. mod Belgien, nr. 8950/80, dom af 30.11.1987  
Hadjianastassiou mod Grækenland, nr. 12945/87, dom af 16.12.1992  
Harisch mod Tyskland, nr. 50053/16, dom af 11.04.2019  
Herma mod Tyskland, nr. 54193/07, afgørelse af 08.12.2009  
Hingitaq 53 mod Danmark, nr. 18584/04, afvisningsafgørelse af 12.01.2006  
John mod Tyskland, nr. 15073/03, afgørelse af 13.02.2007  
Kangasluoma mod Finland, nr. 48339/99, dom af 20. januar 2004  
Klinc mod Østrig, nr. 14031/19, afgørelse af 06.09.2022  
Krikorian mod Frankrig, nr. 6459/07, afgørelse af 26.11.2013  
Marshall m.fl. mod Malta, nr. 79177/16, dom af 11.02.2020  
Martins Castro og Alves Correia de Castro mod Portugal, nr. 33729/06, dom af 10.06.2008  
Matheis mod Tyskland, nr. 73711/01, afgørelse af 01.02.200  
Matthews mod Storbritannien, nr. 24833/94, dom af 18. februar 1999  
MEO - Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. mod Portugal, nr. 52347/16 og 22936/16  
Moosbrugger mod Østrig, nr. 44861/98, afgørelse af 25.01.2000  
Moreira Ferreira mod Portugal, nr. 19867/12, dom af 11.07.2017  
MS BET Sportwetten GmbH & Co KG mod Østrig, nr. 15480/19, afgørelse af 18.10.2022  
Muckova mod Slovakiet, nr. 21302/02, dom af 13.06.2006  
Ogieriakhi mod Irland, nr. 57551/17, afgørelse af 30.04.2019  
OTP banka d.d. m.fl. mod Kroatien, nr. 38541/21 m.fl., afgørelse af 08.11.2022  
Paradiso and Campanelli mod Italien, nr. 25358/12, dom af 24.01.2017  
Pedersen mod Danmark, nr. 68693/01, afgørelse af 12.06.2003  
Pönkä mod Estland, nr. 64160/11, dom af 8. november 2016  
Predil Anstalt S.A. mod Italien, nr. 31993/96, afgørelse af 08.06.1999  
Repcevirág Szövetkezet mod Ungarn, nr. 70750/14, dom af 30.04.2019  
Quintanel m.fl. mod Frankrig, nr. 12528/17 m.fl., afgørelse af 17.06.2021  
Raventos Martinez mod Spanien, nr. 25284/16, afgørelse af 16.03.2021  
Rutar og Rutar Marketing D.O.O. mod Slovenien, nr. 21164/20, dom af 15.12.2022  
Ryon m.fl. mod Frankrig, nr. 33014/08 m.fl., afgørelse af 15.10.2013  
S. and Marper mod Storbritannien, nr. 30562/04 og 30566/04, dom af 04.12.2008  
Saadi mod Italien, nr. 37201/06, dom af 28.02.2008  
Sanofi Pasteur mod Frankrig, nr. 25137/16, dom af 13.02.2020  
Sawoniuk mod Storbritannien, nr. 63716/00, afgørelse af 29.05.2001  
Schipani m.fl. mod Italien, nr. 38369/09, dom af 21.07.2015

Schweighofer m.fl. mod Østrig, nr. 35673/97 m.fl., afgørelse af 24.08.1999  
Sindicatul Pro Asistență Socială mod Rumænien, nr. 24456/13, afgørelse af 06.03.2014  
Skoczylas og Scotchstone Capital Fund Ltd mod Irland, nr. 43209/19, afgørelse af 02.09.2021  
Somorjai mod Ungarn, nr. 60934/13, dom af 28.08.2018  
Spasov mod Rumænien, nr. 27122/14, dom af 06.12.2022  
Stichting Mothers of Srebrenica mod Holland, nr. 65542/12, afgørelse af 11.06.2013  
Suominen mod Finland, nr. 37801/97, dom af 01.07.2003  
Supreme Holy Council of the Muslim Community mod Bulgarien, nr. 39023/97, dom af 16.12.2004  
Talmame mod Letland, nr. 47938/03, dom af 13.10.2016  
Ullens de Schooten og Rezabek mod Belgien, nr. 3989/07 og 38353/07, dom af 20.09.2011  
Valada Matos Das Neves mod Portugal, nr. 73798/13, dom af 29.10.2015  
Varnava m.fl. mod Tyrkiet, nr. 16064/90 m.fl., dom af 18.09.2009  
Vergauwen m.fl. mod Belgien, nr. 4832/04, afgørelse af 10.04.2012  
Vidal mod Belgien, nr. 12351/86, dom af 22.04.1992  
Vides Aizsardzibas Klubs mod Letland, nr. 57829/00, dom af 27.05.2004  
Vracko mod Østrig, nr. 14023/19, afgørelse af 06.09.2022  
Vulakh m.fl. mod Rusland, nr. 33468/03, dom af 10. januar 2012  
Wallishauser mod Østrig, nr. 14497/06, dom af 20.06.2013  
Wind Telecomunicazioni S.P.A mod Italien, nr. 5159/14, afgørelse af 08.09.2015  
Wnuk mod Polen, nr. 38308/05, afgørelse af 01.09.2009  
X mod Letland, nr. 27853/09, dom af 26.11.2013  
Zayidov mod Aserbajdsjan, nr. 5386/10, dom af 24.03.2022

### **Den Europæiske Menneskerettighedskommission**

F.S. og N.S. mod Frankrig, nr. 15669/89, afgørelse af 28.06.1993  
Jansen og Verschuere-Jansen mod Holland, nr. 17239/90, afgørelse af 31.03.1993  
Mens and Mens-Hoek mod Holland, nr. 34325/96, afgørelse af 20.05.1998  
Societe Divagasa mod Spanien, nr. 20631/92, afgørelse af 12.05.1993  
Züchner mod Tyskland, nr. 11402/85, afgørelse af 02.03.1987

### **EU-Domstolen**

De forenede sager 28/62-32/62, Da Costa m.fl., EU:C:1963:6  
Sag 166/73, Rheinmühlen-Düsseldorf, ECLI:EU:C:1974:3  
Sag 60/75, Russo mod AIMA, ECLI:EU:C:1976:9  
Sag 107/76, Hoffmann-La Roche mod Centrafarm, ECLI:EU:C:1977:89

Sag C-126/80, Salonia mod Poidomani e Giglio, ECLI:EU:C:1981:136  
Sag 283/81, CILFIT, ECLI:EU:C:1982:335  
Sag C-44/85, Hochbaum mod Kommissionen, ECLI:EU:C:1987:348  
Sag 314/85, Foto-Frost, ECLI:EU:C:1987:452  
Sag C-222/86, Unectef mod Heylens, ECLI:EU:C:1987:442  
Sag C-343/87, Culin mod Kommissionen, EC-LI:EU:C:1990:49  
De forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich, ECLI:EU:C:1991:428  
De forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du pêcheur og Factortame III, ECLI:EU:C:1996:79  
Sag C-127/95, Norbrook Laboratories, ECLI: EU:C:1998:151  
Sag C-337/95, Parfums Christian Dior, EU:C:1997:517  
Sag C-352/98 P, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2000:36  
Sag C-393/98, Gomes Valente, ECLI:EU:C:2001:109  
De forenede sager C-397/98 og C-410/98, Metallgesellschaft m.fl., ECLI:EU:C:2001:134  
Sag C-99/00, Lyckesskog, ECLI:EU:C:2002:329  
Sag C-62/01 P, Campo-grande mod Kommissionen, EU:C:2002:248  
Sag C-448/01, EVN og Wienstrom, ECLI:EU:C:2003:651  
Sag C-145/03, Keller, ECLI:EU:C:2005:211  
Sag C-173/03, Traghetti del Mediterraneo SpA, ECLI:EU:C:2006:391  
Sag C-470/03, AGM-COS.MET, ECLI:EU:C:2007:213  
De forenede sager C-295/04 - C-298/04, Manfredi, ECLI:EU:C:2006:461  
Sag C-300/04, Eman og Sevinger, ECLI:EU:C:2006:545  
Sag C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation, EU:C:2006:774  
Sag C-201/05, The Test Claimants in the CFC and Dividend Group Litigation, ECLI:EU:C:2008:239  
Sag C-305/05, Ordre des barreaux francophones og germanophone m.fl., ECLI:EU:C:2007:383  
Sag C-445/06, Danske Slagterier, EU:C:2009:178  
Sag C-458/06, Gorumet Classic, ECLI:EU:C:2008:338  
Sag C-198/07 P, Gordon mod Kommissionen, EU:C:2008:761  
Sag C-260/07, Pedro IV Servicios, EU:C:2009:215  
Sag C-40/08, Asturcom Telecomunicaciones SL, ECLI:EU:C:2009:615  
Sag C-373/08, Hoesch Metals and Alloys, ECLI:EU:C:2010:68  
Sag C-197/09 RX-II, Réexamen M mod EMEA, ECLI:EU:C:2009:804  
Sag C-279/09, DEB, ECLI:EU:C:2010:811  
De forenede sager C-372/09 og C-373/09, Peñarroja Fa, ECLI:EU:C:2009:637  
Sag C-429/09, Fuß, ECLI:EU:C:2010:717  
Sag C-386/10 P, Chalkor mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2011:815

Sag C-430/10, Gaydarov, ECLI:EU:C:2011:749  
Sag C-571/10, Kamberaj, ECLI:EU:C:2012:233  
Sag C-584/10 P, Kommissionen mod Kadi, ECLI:EU:C:2013:518  
Sag C-617/10, Åkerberg Fransson, ECLI:EU:C:2013:105  
Sag C-619/10, Trade Agency, ECLI:EU:C:2012:531  
Sag C-41/11, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, ECLI:EU:C:2012:103  
Sag C-199/11, Otis m.fl., ECLI:EU:C:2012:684  
Sag C-283/11, Sky Österreich, ECLI:EU:C:2013:28  
Sag C-300/11, ZZ, ECLI:EU:C:2013:363  
Sag C-426/11, Alemo-Herron m.fl., ECLI:EU:C:2013:521  
Sag C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, ECLI:EU:C:2013:625  
Sag C-40/12 P, Gascogne Sack Deutschland mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2013:768  
Sag C-50/12 P, Kendrion mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2013:771  
Sag C-58/12 P, Groupe Gascogne mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2013:770  
Sag C-136/12, Consiglio Nazionale dei Geologi, EU:C:2013:489  
Sag C-238/12 P, FLSmidth mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2014:284  
Sag C-243/12 P, FLS Plast mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2014:2006  
Sag C-21/13, Simon, Evers & Co, ECLI:EU:C:2014:2154  
Sag C-302/13, flyLAL-Lithuanian Airlines, ECLI:EU:C:2014:2319  
Sag C-160/14, Ferreira da Silva e Brito m.fl., EU:C:2015:565  
Sag C-371/14, APEX, ECLI:EU:C:2015:828  
De forenede sager C-8/15 P, C-9/15 P og C-10/15 P, Ledra Advertising, EU:C:2016:701  
Sag C-45/15 P, Safa Nicu Sepahan mod Rådet, ECLI:EU:C:2017:402  
Sag C-168/15, Tomášová, ECLI:EU:C:2016:602  
Sag C-218/15, Paoletti, ECLI:EU:C:2016:748  
Sag C-337/15 P, Ombudsmanden mod Staelen, ECLI:EU:C:2017:256  
Sag C-379/15, Association France Nature Environnement, ECLI:EU:C:2016:603  
Sag C-668/15, Jyske Finans, ECLI:EU:C:2017:278  
Sag C-682/15, Berlioz Investment Fund, ECLI:EU:C:2017:373  
Sag C-3/16, Aquino, EU:C:2017:209  
Sag C-430/16 P, Bank Mellat mod Rådet, ECLI:EU:C:2018:668  
Sag C-571/16, Kantarev, ECLI:EU:C:2018:807  
Sag C-152/17, Consorzio Italian Management og Catania Multiservizi, ECLI:EU:C:2018:264  
Sag C-234/17, XC m.fl., ECLI:EU:C:2018:853  
Sag C-416/17, Kommissionen mod Frankrig, ECLI:EU:C:2018:811

Sag C-447/17 P, Den Europæiske Union mod Guardian Europe, ECLI:EU:C:2019:672  
Sag C-620/17, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, ECLI:EU:C:2019:630  
Sag C-417/18, AW m.fl., ECLI:EU:C:2019:671  
Sag C-433/18, Aktiva Finants, ECLI:EU:C:2019:1074  
Sag C-501/18, Balgarska Narodna Banka, ECLI:EU:C:2021:249  
Sag C-129/19, Presidenza del Consiglio dei Ministri, ECLI:EU:C:2020:566  
Sag C-561/19, Consorzio Italian Management, ECLI:EU:C:2021:799  
Sag C-564/19, IS (Illégalité de l'ordonnance de renvoi), ECLI:EU:C:2021:949  
Sag C-735/19, Euromin Holdings (Cyprus), ECLI:EU:C:2020:1014  
Sag C-116/20, Avio Lucos, ECLI:EU:C:2022:273  
Sag C-261/20, Thelen Technopark Berlin, ECLI:EU:C:2022:33  
Sag C-587/20, HK mod Danmark og HK/Privat, ECLI:EU:C:2022:419  
Sag C-61/21, Ministre de la Transition écologique, ECLI:EU:C:2022:1015  
Sag C-261/21, F. Hoffmann-La Roche m.fl., ECLI:EU:C:2022:534  
Sag C-333/22, Ligue des droits humains, ECLI:EU:C:2023:874  
Sag C-144/23, KUBERA

### **Forslag til afgørelser**

Forslag til afgørelse i de forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du pêcheur og Factortame III, ECLI:EU:C:1995:407  
Forslag til afgørelse i sag C-112/00, Schmidberger, ECLI:EU:C:2002:437  
Forslag til afgørelse i sag C-224/01, Köbler, ECLI:EU:C:2003:207  
Forslag til afgørelse i sag C-160/14, Ferreira da Silva e Brito m.fl., ECLI:EU:C:2015:390  
Forslag til afgørelse i sag C-561/19, Consorzio Italian Management, EC-LI:EU:C:2021:291

### **Retten i Første Instans**

Sag T-377/00, Philip Morris International mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2003:6  
Sag T-307/01, François mod Kommissionen, EU:T:2004:180  
Sag T-328/01, Robinson mod Parlamentet, EU:T:2004:13  
Sag T-88/09, Idromacchine m.fl. mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2011:641  
Sag T-384/11, Safa Nicu Sepahan mod Rådet, ECLI:EU:T:2014:986  
Sag T-479/14, Kendrion mod Den Europæiske Union, ECLI:EU:T:2017:48  
Sag T-577/14, Gascogne Sack Deutschland og Gascogne mod Union, ECLI:EU:T:2017:1  
Sag T-609/16 PB mod Kommissionen, EU:T:2017:910  
Sag T-742/16, CW mod Parlamentet, EU:T:2017:338

Sag T-59/17, L mod Europa-Parlamentet, ECLI:EU:T:2019:140

Sag T-119/17, Alba Aguilera m.fl. mod EU-Udenrigstjenesten, EU:T:2018:183

Sag T-402/18, Aquino m.fl. mod Parlamentet, ECLI:EU:T:2020:13

Sag T-296/21, SU mod EIOPA, ECLI:EU:T:2022:808

## **Sverige**

NJA 2005 s. 462

NJA 2007 s. 584

NJA 2010 s. 33

NJA 2014 s. 323

NJA 2022 s. 1051

## **Norge**

Rt 1986. s. 1326

Rt 1995 s. 1303

Rt 2012. s. 983

Rt 2013 s. 805

Rt 2015 s. 718.

## **Litteratur**

### **Bøger**

Adams, M., de Waele, H., Meeusen, J. & Straetmans, G. (eds.): *Judging Europe's Judges: The Legitimacy of the Case Law of the European Court of Justice*, 1<sup>st</sup> edition. Bloomsbury Publishing. 2013.

Anderson, D. & Demetriou, M.: *References to the European Court*, 2<sup>nd</sup> edition. Sweet & Maxwell. 2002.

Andersen, L. S. m.fl.: *Funktionærret*, 6. udgave. Djøf Forlag. København. 2020.

Bagge, P., Frost, J. L. & Hjejle, B. (red.): *Højesteret 1661-1961*, Første bind. GEC Gads Forlag. 1961.

Bagińska, E. (ed.): *Damages for Violations of Human Rights – A Comparative Study of Domestic Legal Systems*, 1<sup>st</sup> edition. Springer International Publishing. Heidelberg. 2016.

Bang-Pedersen, U. R., Baumbach, T., Scharf, O. & Stevnsborg, H.: *Retsplejeloven 100 år*. Djøf Forlag. København. 2019.

Bang-Pedersen, U. R., Christensen, L. H. & Petersen, C. S.: *Den civile retspleje*, 5. udgave. Hans Reitzels Forlag. København. 2020.

Bengtsson, B. & Strömbäck, E.: *Skadeståndslagen – En kommentar*, 8. oplaga. Norstedts Juridik. Stockholm. 2023.

Bernitz, U.: *Europarättens Genomslag*, 1. oplaga. Norstedts Juridik. Stockholm. 2012.



- Bernitz, U., Groussot, X. & Schulyok, F.: *General Principles of EU Law and European Private Law*. Wolters Kluwer Law & Business. 2013.
- Blume, Peter: *Retssystemet og juridisk metode*, 4. udgave. Djøf Forlag. 2020.
- Bobek, M. & Adams-Prassl, J.: *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*. Bloomsbury Publishing. Oxford. 2020.
- Bonelli, M., Eliantonio, M. & Gentile, G. (eds.): *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection, Volume 1: The Court of Justice's Perspective*, 1<sup>st</sup> edition. Bloomsbury Publishing. 2022.
- Broberg, M. & Fenger, N.: *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*, 3<sup>rd</sup> edition. Oxford University Press. Oxford. 2021.
- Brügge-meier, G.: *Tort Law in the European Union*, 2<sup>nd</sup> edition. Wolters Kluwer Law International. Alphen aan den Rijn. 2018.
- Bryde Andersen, M. Baumbach, T., Haugsted, T. & Nielsen, R. G. (red.): *Festskrift til Peter Pagh*, 1. udgave. Djøf Forlag. 2023.
- Cardonnel, P., Rosas, A. & Wahl, N.: *Constitutionalising the EU Judicial System: Essays in Honour of Pernilla Lindh*. Bloomsbury Publishing. 2012.
- Christoffersen, J. m.fl.: *EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder*, 2. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2018.
- Christoffersen, J. & Rask Madsen, M. (red.): *Menneskerettighedsdomstolen – 50 års samspil med dansk ret og politik*, 1. udgave. Thomson Reuters. København. 2009.
- Craig, P.: *The Lisbon Treaty: Law, Politics and Treaty Reform*, 1<sup>st</sup> edition. Oxford University Press. Oxford. 2010.
- Craig, P. & Búrca, G. D.: *EU Law: Text, Cases and Materials*, 7<sup>th</sup> edition. Oxford University Press. Oxford. 2020.
- Dahl, B., Jensen, M. H. & Mørup, S. H. (red.): *Festskrift til Jens Peter Christensen*. Djøf Forlag. 2016.
- Dahl, B., Riis, T. & Trzaskowski, J.: *Liber Amicorum Peter Møgelvang-Hansen*, 1. udgave. Ex Tuto. 2016.
- Dahlager, C.: *Civile retssager*, 2. udgave. Djøf Forlag. København. 2015.
- Danelius, H.: *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 5. upplaga. Norstedts Juridik. 2015.
- Cramér, N. & Wahl, N.: *Swedish Studies in European Law - Volume 1*. Hart Publishing. 2006.
- Derlén, M. & Lindholm, J. (eds.): *The Court of Justice of the European Union Multi disciplinary Perspectives: Swedish Studies in European Law, Volume 10*. Hart Publishing. Portland. 2018.
- Ersbøll, E. (red.): *EU's Charter – I et menneskeretligt krydsfelt*, 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København. 2016.
- Evald, J.: *Juridisk teori, metode og videnskab*, 3. udgave. Djøf Forlag. København. 2024.
- Fenger, N.: *Forvaltning & Fællesskab*, 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København. 2004.

- Fenger, N. (red.): *Forvaltningsret*, 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København. 2018.
- Fenger, N.: *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2020.
- Fenger, N. & Broberg, M.: *Præjudicielle forelæggelser for EF-Domstolen*, 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København 2008.
- Fenger, N, Bryde Andersen, M., Langsted, L. B. & Petersen, L. L. (red.): *Festskrift til Erik Werlauff*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2012.
- Gammeltoft-Hansen, H. m.fl.: *Forvaltningsret*, 2. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2002.
- Garde, P., Larsen, C. & Pedersen, B. (red.): *Dommeren i det 20. århundrede: Dommerforeningens 100 års jubilæum*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København. 2000.
- Germer, P.: *Statsforfatningsret*, 5. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København. 2013.
- Gomard, B. & Kistrup, M.: *Civilprocessen*, 8. udgave. Karnov Group. København. 2020.
- Halleskov, L.: *The Relationship between the CJEU and the ECtHR – Building a Common European Area of Protection of Fundamental Rights?* Aarhus Universitet. 2014.
- Halleskov, L. & Terkelsen, O.: *Folkeret og menneskerettigheder*, 2. udgave. Karnov Group. København. 2023.
- Hansen, L. L. & Werlauff, E.: *Den juridiske metode – en introduktion*, 3. udgave. Djøf Forlag. 2022.
- Hamer, C. R. & Schaumburg-Müller, S. (red.): *Juraens verden – Metoder, retskilder og discipliner*, 1. udgave. Djøf Forlag. København. 2020.
- Harris, D. m.fl.: *Harris, O'Boyle, and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, 5<sup>th</sup> edition. Oxford University Press. 2023.
- Hoskins, Mark. & Robinson, W. (eds.): *A True European: Essays for Judge David Edward*. Bloomsbury Publishing. 2004.
- Hørlyck, E.: *Syn og skøn*, 7. udgave. Djøf Forlag. 2024.
- Iversen, T.: *Obligationsret 2. del*, 5. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København. 2019.
- Jakab, A. & Kochenov, D. (eds.): *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, 1<sup>st</sup> edition. Oxford University Press. Oxford. 2017.
- Jensen, T.: *Højesteret og retsplejen*, 1. udgave. GadJura. København. 1999.
- Jensen, M. H., Madsen, H. B. & Mørup, S. H.: *Festskrift til Karsten Revsbech*. Djøf Forlag. København. 2020.
- Johansen, L. V. & Cederstrøm, C. B.: *Ret på tværs*, 1. udgave. Djøf Forlag. København. 2023.
- Jørgensen, S.: *Erstatning for personskade og tab af forsøger*, 3. udgave. Juristforbundets Forlag. København. 1972.
- Jørgensen, S. & Nørgaard, J.: *Erstatningsret*. Juristforbundets Forlag. 1976.
- Kellerbauer, M., Klamert, M. & Tomkin, J. (eds.): *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 1<sup>st</sup> edition. Oxford University Press. Oxford. 2019.

- Kjølbros, J. F.: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere*, 6. udgave. Djøf Forlag. København. 2023.
- Klinge, S.: *EU-direktiver og grundrettigheder i horisontale retsforhold*, 1. udgave. Djøf Forlag. 2020.
- Koch, H., Hagel-Sørensen, K., Haltern, U. & Weiler, J. H. H. (eds.): *EUROPE – The New Legal Realism: Essays in Honour of Hjalte Rasmussen*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København. 2010.
- Koziol, H. & Schulze, R. (eds.): *Tort Law of the European Community. Tort and Insurance Law, Vol 23*. SpringerWienNewYork. Vienna. 2008.
- Kristiansen, J.: *Aftalemodellen og dens europæiske udfordringer*, 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København. 2013.
- Kristiansen, J.: *Grundlæggende arbejdsret*, 6. udgave. Djøf Forlag. København. 2023.
- Kuijper, P. J. m.fl. (eds.): *The Law of the European Union*, 5<sup>th</sup> edition. Kluwer Law International. Alphen aan den Rijn. 2018.
- Lacchi, C.: *Preliminary References to the Court of Justice of the European Union and Effective Judicial Protection*, 1<sup>st</sup> edition. Larcier. Luxembourg. 2020.
- Lassen, J. S. V.: *Obligationsretten*. GEC Gads Forlag. København. 1920.
- Lauridsen, P. S.: *Retslæren*. Akademisk Forlag. 1977.
- Lenaerts, K., Gutman, K. & Nowak, J. T.: *EU Procedural Law*, 2<sup>nd</sup> edition. Oxford University Press. Oxford. 2023.
- Lindskog, S. m.fl. (red.): *Festskrift till Jan Kleineman*. Jure Förlag. Stockholm. 2021.
- Lorenzen, P. m.fl.: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bd. 1-2*, 3. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2011.
- Madsen, P. H.: *Grundlæggende EU-forfatningsret*, 2. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2011.
- Magid, P., Melchior, T., Stokholm, J. & Tamm, D. (red.): *Højesteret – 350 år*, 1. udgave. Gyldendal. København. 2011.
- Munk-Hansen, C.: *Den juridiske løsning – introduktion til den juridiske metode*, 2. udgave. Djøf Forlag. København. 2021.
- Munk-Hansen, C.: *Retsvidenskabsteori*, 3. udgave. Djøf Forlag. København. 2022.
- Møller, J. m.fl. (red.): *Retsplejeloven og Bruxelles I-Forordningen, Bind II*, 11. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2024.
- Møller, J., Wiisbye, M. S. & Høj, K.: *Erstatningsansvarsloven med kommentarer*, 7. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København. 2020.
- Neergaard, U. & Engsig Sørensen, K. (red.): *Danmark og EU gennem 50 år – en milepæl*, 1. udgave. Djøf Forlag. København. 2023.
- Oliphant, K. (ed.): *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Intersentia. 2017.

- Olsen, B. E. & Sørensen, K. E. (red.): *Europæiseringen af dansk ret*, 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København. 2008.
- Olsen, B. E. & Sørensen, K. E. (red.): *EU-retten i Danmark*, 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København. 2018.
- Pagh, P. Mørup, S. H. & Fenger, N. (red.): *Offentlige myndigheders erstatningsansvar*, 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København. 2017.
- Pahladsingh, A. & Grimbergen, R. (eds.): *The Charter and the Court of Justice of the European Union*. Wolf Legal Publishers. 2019.
- Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. & Ward, A. (eds.): *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 2<sup>nd</sup> edition. Bloomsbury Publishing. New York. 2021.
- Pedersen, H. V. G. (red.): *Juridiske emner ved Syddansk Universitet 2011*, 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København. 2011.
- Petersen, L. L. & Werlauff, E.: *Dansk retspleje*, 9. udgave. Karnov Group. København. 2023.
- Rainey, B., McCormick, P. & Ovey, C.: *Jacobs, White, and Ovey: The European Convention on Human Rights*, 8<sup>th</sup> edition. Oxford University Press. Oxford. 2020.
- Rasmussen, H.: *European Court of Justice*, 1. udgave. GadJura. 1998.
- Regner, G., Eliason, M. & Vogel, H.-H. (red.): *Festskrift till Hans Ragnemalm*. Juristförlaget i Lund. 2005.
- Reich, N.: *General Principles of EU Civil Law*, 1<sup>st</sup> edition. Intersentia. Cambridge. 2013.
- Revsbech, K.: *Forvaltningspersonalet*, 5. udgave. Djøf Forlag. København. 2023.
- Riis, T. & Trzaskowski, J. (red.): *Skriftlig jura – den juridiske løsning*, 2. udgave. Ex Tuto. København. 2020.
- Rogers, W. V. H. (ed.): *Damages for Non-Pecuniary Loss in a Comparative Perspective*. Tort and Insurance Law, Vol. 2. SpringerWienNewYork. Vienna. 2011.
- Rosas, A., Levits, E. & Bot, Y. (eds.): *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*. T.M.C. Asser Press. Berlin. 2013.
- Rosenløv, J. & Thorup, K. (red.): *Festskrift til Ole Due*. Gads Forlag. 1994.
- Rytter, J. E.: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret*, 2. udgave. Forlaget Thomson. København. 2006.
- Schütze, R. & Tridimas, T. (eds.): *Oxford Principles of European Union Law – Volume 1: The European Union Legal Order*. Oxford University Press. Oxford. 2018.
- Shelton, D.: *Remedies in International Human Rights Law*, 3<sup>rd</sup> edition. Oxford University Press. 2015.
- Somers, S.: *The European Convention on Human Rights as an Instrument of Tort Law*, 1<sup>st</sup> edition. Intersentia. Cambridge. 2018.
- Stenlund, K.: *Rättighetsargumentet i skadeståndsrätten*, 1. upplaga. Iustus Förlag. 2021.
- Sørensen, K. E. & Danielsen, J. H.: *EU-Retten*, 8. udgave. Djøf Forlag. 2022.

- Thorbjørn Daniel, B., Elholm, T., Starup, P. & Steinicke, M.: *Grundlæggende EU-ret*, 2. udgave. Jurist- og Økonomfundets Forlag, København. 2011.
- Tvarnø, C. D. & Nielsen, R.: *Retskilder og retsteorier*, 6. udgave. Djøf Forlag. 2021.
- Udsen, H. mfl. (red.): *Festskrift til Mads Bryde Andersen*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2018.
- Ulfbeck, V.: *Erstatningsretlige grænseområder*, 2. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København. 2010.
- Ussing, H.: *Erstatningsret*. Juristforbundets Forlag. København. 1946.
- Varga, Z.: *The Effectiveness of the Köbler Liability in National Courts*, 1<sup>st</sup> edition. Bloomsbury Publishing. 2022.
- Verdoner, S. A.: *Princippet om medlemsstaters erstatningsansvar for de nationale domstole – mellem principperne om national procesautonomi og effektivitet*, 1. udgave. Djøf Forlag. 2022.
- Vinding Kruse, A.: *Erstatningsretten*, 5. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1989.
- von Eyben, B.: *Kompensation for personskade I, Bind 2*. GEC Gads. København. 1983.
- von Eyben, B.: *Personskadeerstatning*, 1. udgave. Karnov Group. København. 2018.
- von Eyben, B. & Isager, H.: *Lærebog i erstatningsret*, 10. udgave. Djøf Forlag, 2024.
- Waage, F.: *Det offentlige som procespart*, 1. udgave. Karnov Group. København. 2017.
- Waage, F.: *Offentligretlige retssager*, 1. udgave. Karnov Group. København. 2020.
- Wegener, M.: *Juridisk metode*, 3. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2006.
- Werlauff, E.: *Retssager: Civilprocessens grundbegreber*, 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København. 2011.
- Øvergaard, J.: *Norsk erstatningsrett*, 2. udgave. Olaf Norlis Forlag. Oslo. 1951.

## Artikler

- Andersen, J. A.: Behandlingen af sager, hvor særlige behandlingsregler ikke er foreskrevet. *Juristen* 1971, s. 229-246.
- Andersen, L. L. & Gulmann, C.: *Om forelæggelse af præjudicielle spørgsmål for EF-Domstolen*. U.1977B.381
- Bengtsson, B.: Skadestånd vid överträdelse av Europakonventionen - den nya lagstiftningen. *Svensk Juristtidning*, 2018, s. 93-127.
- Bernitz, U.: Kommissionen ingriper mot svenska sistainstansers obenägenhet att begära förhandsavgöranden. *Europarättslig tidskrift* 2005(1), s. 109-116
- Bernitz, U.: Rättighetsskyddets genomslag i svensk rätt – konventionsrättsligt och unionsrättsligt. *Juridisk Tidskrift*, 2010/11, nr. 4, s. 821-845.
- Bernitz, U.: Rättighetsstadgans genomslag i svensk rätt – Europarättslig lagprövning och lärdomar av Åkerberg Fransson. *Juridisk Tidskrift*, 2016/17, nr. 4, s. 789-816.
- Bernitz, U.: Skadeståndsansvar enligt unionsrätten. *Juridisk Tidskrift*, 2020/21, nr. 4, s. 813-835.

- Bernitz, U.: EU-domstolen preciserar i plenimål skyldigheten att begära förhandsavgörande och dess komponenter. Särskilt om skyldighet att fråga EU-domstolen på nytt i samma mål. *Euro-parättslig tidskrift* 2021(4), s. 659-668.
- Beutler, B.: State liability for breaches of Community law by national courts: Is the requirement of a manifest infringement of the applicable law an insurmountable obstacle? *Common Market Law Review*, 2009, vol. 46(3), s. 773-804.
- Biering, P., Madsen, P. H. & Petersen, K.-M. F.: Ansvarsnormen for medlemsstater – Danske domstoles anvendelse af den EU-retlige ansvarsnorm. *Juristen* 2014, nr. 3-4, s. 101-106.
- Broberg, M.: Domme og kendelser fra EF-Domstolen og Retten i Første Instans – første halvår 2002. *U.2002B.469*.
- Broberg, M.: Hvornår er en ret en ret? *Advokaten* 2006, nr. 10, s. 42-43.
- Broberg, M.: Acte Clair Revisited: Adapting the Acte Clair Criteria to the Demands of the Times. *Common Market Law Review*, 2008-10, Vol.45 (5), s. 1383-1397.
- Broberg, M.: National EU courts must seek advice in Luxembourg or face reproach in Strasbourg. *Human Rights Law Review*, 2011, vol. 2, s. 162-171.
- Broberg, M.: Privates håndhævelse af EU-retten gennem præjudicielle forelæggelser. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 2015, 128(5), s. 455-486.
- Broberg, M.: National Courts of Last Instance Failing to Make a Preliminary Reference – the (possible) consequences flowing therefrom. *European Public Law*, 2016, vol. 22(2), s. 243-256.
- Broberg, M.: National EU courts must seek advice in Luxembourg or face reproach in Strasbourg. *European Human Rights Law Review*, 2021 (2), s. 162-171.
- Broberg, M. & Fenger, N.: EU-Domstolens acte clair doktrin - i teori og praksis. *Europarättslig tidskrift* 2010(3), s. 488-508.
- Broberg, M. & Fenger, N.: Finding Light in the Darkness: On the Actual Application of the acte clair Doctrine. *Yearbook of European Law*, 2011, vol. 30(1), s. 180-212.
- Broberg, M. & Fenger, N.: Variations in Member States' Preliminary References to the Court of Justice – Are Structural Factors (Part of) the Explanation? *European Law Journal*, 2013, vol. 19(4), s. 488-501.
- Broberg, M. & Fenger, N.: Förhandsavgöranden från svenska domstolar. Är svenska domstolar väsentligt mindre benägna att begära förhandsavgöranden än domstolar i andra medlemsstater? *Euro-parättslig tidskrift*, 2015(4), s. 769-790.
- Broberg, M. & Fenger, N.: Præjudicielle forelæggelser for EU-Domstolen og retten til retfærdig rettergang i EMRK artikel 6. *U.2015B.329*.
- Broberg, M. & Fenger, N.: Preliminary References to the Court of Justice of the EU and the Right to a Fair Trial under Article 6 ECHR. *European Law Review*, 2016, vol. 41(4), s. 599-607.

- Broberg, M. & Fenger, N.: De danske domstoles forhold til EU-Domstolen. *U.2020B.177*.
- Broberg, M. & Fenger, N.: If You Love Somebody Set Them Free: On the Court of Justice's Revision of the Acte Clair Doctrine. *Common Market Law Review*, 2022, 59(3), s. 711-738.
- Broberg, M. & Fenger, N.: The European Court of Justice's Transformation of its Approach towards Preliminary References from Member State Administrative Bodies. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2022(24), s. 169-200.
- Broberg, M. & Fenger, N.: European Court of Justice versus Member State Courts: Who Decide What? Preliminary rulings concerning the application of EU law in the main proceedings. *Yearbook on Procedural Law of the Court of Justice of the European Union*, 2023, vol. 4(2), s. 27-43.
- Broberg, M., Hansen, H. & Fenger, N.: A structural model for explaining Member State variations in preliminary references to the ECJ. *European Law Review*, 2020, vol. 45(5), s. 599-618
- Bryde Andersen, M.: Menneskerettighedsdomstolens dynamiske fortolkninger som retspolitisk problem. *Juristen* 2017, nr. 3, s. 81-97.
- Christensen, H. S.: Pligtmæssig forelæggelse for EF-domstolen af præjudicielle EU-retlige fortolknings spørgsmål. *U.2007B.47*.
- Christensen, J. S.: Højesterets domsbegrundelser i historisk lys. *Juristen*, 2019, nr. 4, s. 138-146.
- Christoffersen, J.: Det offentlige kompensationsansvar for krænkelse af internationale menneskerettigheder, *U.2005B.133*.
- Christoffersen, J.: Det offentlige kompensationsansvar for krænkelse af internationale menneskerettigheder (II). *U.2016B.232*.
- Classen, C. D.: Case C-224/01, Gerhard Köbler v. Republik Österreich. *Common Market Law Review*, 2004, vol. 41(3), s. 813-824.
- Craig, P.: Preliminary Rulings and Acte Clair: National Courts, Advocate General and CJEU. *Journal of International and Comparative Law*, 2022-12, vol.9 (2), s. 45-63.
- Dahl, F.: EØF-traktatens artikel 177 og forhandlingsprincippet m.v. *U.1981B.261*.
- Delsignore, M. & Ramajoli, M.: The 'Weakening' of the Duty to Give Reasons in Italy: An Isolated Case or a European Trend? *European Public Law*, 2021, vol. 27(1) (2021), s. 23-42.
- Elholm, T.: Menneskerettighedernes stigende betydning i EU-retten. *Advokaten* 2018, nr. 2, s. 34-36.
- Elholm, T.: EU's tiltrædelse til EMRK – en uendelig proces? *Advokaten*, 2019, nr. 2, s. 36-38.
- Fabbrini, F. & Larik, J.: The Accession of the EU to the ECHR and its Effects: Nada v. Switzerland, the Clash of Legal Orders and the Constitutionalization of the ECtHR. *Yearbook of European Law*, 2014, vol 3, s. 1-116.
- Fenger, N.: Om danske domstoles relative tilbøjelighed til at forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen. *Juristen*, nr. 10, 2009, s. 269-279.

- Fenger, N.: EU-stridige afgørelser og dansk rets regler om retskraft og frister for at gøre krav gældende. *U.2011B.313*.
- Fenger, N.: Om offentlige myndigheders erstatningsansvar og EU-retten – som supplement til dansk rets almindelige regler. *Juristen* 2011, nr. 3, s. 87-101.
- Fenger, N.: Hvornår gælder EU's charter om grundlæggende rettigheder i sager for de danske domstole? *Juristen*, 2015, nr. 5, s. 168-175.
- Fenger, N.: Det er ikke så nemt længere – om vanskelighederne ved at udfinde gældende EU-ret. *U.2022B.289*.
- Fenger, N. & Broberg, M.: »Kære meddommer; ingen domstol i Den Europæiske Union vil være enig i din fortolkning ...« Om pligten til præjudiciel forelæggelse for EF-domstolen og danske domstoles anvendelse af acte clair-doktrinen. *U.2009B.5*.
- Fenger, N. & Broberg, M.: Præjudicielle forelæggelser fra administrative organer – fra en imødekomende til en restriktiv praksis. *Juristen*, 2022, nr. 1, s. 13-24.
- Fink, M.: The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable. *German Law Journal*, 2020-21(3), s. 532-548.
- Frantziou, E.: (Most of) the Charter of Fundamental Rights is Horizontally Applicable. *European Constitutional Law Review*, 2019, vol. 15(2), s. 306-323
- Gallo, D. & Cecchetti, L.: The Unwritten Exceptions to the Duty to Refer After Consorzio Italian Management II: 'CILFIT Strategy' 2.0 and its Loopholes. *Review of European Administrative Law*, 2022-11, vol. 15(3), s. 29-61.
- Gjørtler, P.: Erstatningsansvar for Domstole. *Lov og Ret*, 2003, årgang 13(8), s. 32-33.
- Gomard, B.: Offentlige myndigheders erstatningsansvar. *U.2004B.383*.
- Goldin, T.: Forelæggelse af præjudicielle spørgsmål for EF-Domstolen. *Juristen*, 1997, nr. 10, s. 447-465.
- Grammar, C.: AstraZenecas tilläggsskydd och skyldigheten att begära förhandsavgörande. *Juridisk Tidskrift*, 2022/23, nr. 4, s. 854-863.
- Grønning-Nielsen, L.: Præjudicielle forelæggelser for EF-Domstolen. *U.1992B.337*.
- Hancox, E.: The Meaning of "Implementing" EU Law Under Article 51(1) of the Charter: Åkerberg Fransson. *Common Market Law Review*, 2013-10, vol. 50(5), s. 1411-1431.
- Havu, K. A.: Damages Liability for Non-material Harm in EU Case Law. *European Law Review*, 2019, vol. 44(4), s. 492-514.
- Holdgaard, R.: Debatten, der ikke vil dø: Er EU-Domstolen (for) aktivistisk. *Advokaten* 2014, nr. 7, s. 32-34.
- Holdgaard, R. & Ahlberg, P.: Nationale domstole i EU's gabestok. *Advokaten*, 2018, nr. 9, s. 35-38.
- Holst-Christensen, N.: Sag C-561/19, Consorzio Italian Management. *EU-Ret & Menneskeret*, 2021, nr. 4, s. 167-172.



- Jensen, T.: Kønsdiskriminering over for ansatte på erhvervsvirksomheder. *U.1983B.267*.
- Johansson, M. & Ahmed, S.: De högsta domstolsinstansernas motiveringsskyldighet vid beslut att inte inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen - en papperstiger? *Europarättslig tidskrift* 2009(4), s. 783-792
- Juul, M. C.: Er danske domstole utilbøjelige til at forelægge skattesager for EU-Domstolen. *SKAT Udland*, 2017, s. 112-119.
- Kristiansen, J.: Når dansk ret (måske) er uforenelig med EU-retten. *Juristen*, 2015, nr. 6, s. 225-235.
- Krommendijk, J.: "Open sesame!": Improving access to the ECJ by requiring national courts to reason their refusals to refer. *European Law Review*, 2017, vol. 42(1), s. 46-62.
- Krommendijk, J.: Tell me more, tell me more: The obligation for national courts to reason their refusals to refer to the CJEU in Sanofi Pasteur. *Strasbourg Observers*, den 20. februar 2020.
- Lacchi, C.: The ECtHR's Interference in the Dialogue between National Courts and the Court of Justice of the EU: Implications for the Preliminary Reference Procedure. *Review of European Administrative Law*, 2015-12, vol. 8(2), s. 95-125.
- Lemaerts, K.: Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights. *European Constitutional Law Review*, 2012, vol. 8(3), s. 375-403.
- Lett, Georg: Forhandlingsprincippet og anvendelsen af EØF-traktatens artikel 177 i civile sager. *U.1981B.124*.
- Lock, T.: The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts. *The Law and Practice of International Courts and Tribunal*, 2009, vol. 8(3), s. 375-398.
- Lock, T.: Beyond Bosphorus: The European Court of Human Rights' Case Law on the Responsibility of Member States of International Organisations under the European Convention on Human Rights. *Human Rights Law Review*, 2010, vol. 10(3), s. 529-545.
- Madsen, P. B.: Når erstatning er en menneskeret - menneskerettighedskonventionen og national erstatningsret. *Juristen*, 2011, nr. 9, s. 263-268.
- Maijæ, H. & Hodak, L. M.: Preliminary Reference Procedure and the Scope of Judicial Review of the European Court of Human Rights. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 2019, s. 3-17.
- Maher, I.: The CILFIT criteria clarified and extended for national courts of last resort under art. 267 TFEU. *European Papers*, 2022, vol. 7(1), s. 265-274.
- Mathiassen, J.: Rette sagsøgte på forvaltningens side. *U.2004B.171*.
- Mendez-Pinedo, M. E.: The principle of effectiveness of EU law: a difficult concept in legal scholarship. *Juridical Tribune*, 2021, vol. 11(1), s. 5-29.
- Michalis, I.: Passer par Strasbourg pour aller à Luxembourg? Note sous Cour EDH, 14 mars 2023, *Géorgiou c/ Grèce*, n° 57378/18. *Revue des Droits et Libertés Fondamentaux*, 2023, nr. 28.

- Miettinen, S.: Duties to refer duties: The Commission investigates whether Finnish supreme courts failed to refer tax cases to the Court of Justice. *Europarättslig tidskrift* 2019(2), s. 245–260.
- Mikkelsen, T.: Pligten til at begrunde afgørelser om ikke at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål efter EMRK art. 6. *Københavns Universitet*. 2024.
- Millet, F.-X.: Cilfit still fits: ECJ 6 October 2021, Case C-561/19, 'Conorzio Italian Management'. *European Constitutional Law Review*, 2022-09, vol.18(3), s. 533-555.
- Møller, J.: Tortgodtgørelse i erstatningsretten – med særligt henblik på afskedigelsessager. *Juristen* 2007, nr. 4, s. 121-131.
- Nergelius, J.: Judicial Review in Swedish Law – A Critical Analysis. *Nordic Journal of Human Rights*, 2009, vol. 27(2), s. 142-159.
- Nielsen, R. G.: Menneskerettigheder og erstatningsret. *Juristen*, 2022, nr. 4 og 5, s. 215-224.
- Nordhus, O. G.: Oppreisningskrav etter EMK artikkel 13 – en sammenligning av norsk og svensk rett. *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett*, 2019, årgang 2016(1), s. 33-60.
- Pagh, P.: Præjudicielle forelæggelser og Juridisk Specialudvalg. *U.2004B.305*.
- Paju, J. & Paulander, H.: Att förstå artikel 177. *Europarättslig tidskrift* 1998(1), s. 59–87.
- Paju, J. & Paulander, H.: Begreppet domstol i artikel 234 i EG-fördraget. *Europarättslig tidskrift* 2001(4), s. 580–590.
- Schmauch, M.: Lack of preliminary rulings as an infringement of Article 234 EC? *European Law Reporter*, 2005, vol 11, s. 445-454.
- Schmauch, M.: Europadomstolen ställer krav på motiverade beslut när förhandsavgörande inte inhämtas från EU-domstolen. *Europarättslig tidskrift* 2012(2), s. 333–340
- Schütze, R.: Three 'Bills of Rights' for the European Union. *Yearbook of European Law*, 2011, vol. 30(1), s. 131-158.
- Scheel, H.: Om Erstatning for ikke økonomisk skade. *Tidsskrift for Retsvidenskab*, 1983, s. 432-461.
- Stavang, E.: Økonomisk tap som vilkår for et erstatningskrav. *Tidsskrift for Erstatningsrett*, 2004, vol. 1(4), s. 243-260.
- Stavang, E.: Det erstatningsrettslige skillet mellom økonomisk og ikke-økonomisk tap. *Tidsskrift for Erstatningsrett*, 2006, vol. 3(3), s. 163-193.
- Södergren, J.: Bolags rätt till ideellt skadestånd. *Juridisk Tidskrift*, 2005/06, nr. 3, s. 740-745.
- Sørensen, H. B. M.: EU's tiltræden til EMRK – et sisyfosarbejde? *Juristen*, 2015, nr. 2, s. 69-78.
- Sørensen, J. S.: Aktivistiske domstole – et blik på Europa og Danmark. *Juristen* 2017, nr. 3, s. 73-80.
- Trolle, J.: Om Dommeres Erstatningsansvar. *Juristen* 1958, s. 1-18.
- Vaaler, H.: Erstatning for ikke-økonomisk tap ved krenkelser av EMK. *Lov og Rett*, 2017, vol. 56(5), s. 229-317.

- Varga, Z.: In Search of a Manifest Infringement of the Applicable Law in the Terms Set out in Kobler. *Review of European Administrative Law*, 2016(2), s. 5-42.
- Ward, A.: Damages under the EU Charter of Fundamental Rights. *ERA Forum*, 2012, vol. 12, s. 589-611.
- Wattel, P. J.: Köbler, CILFIT and Welthgrove: We can't go on meeting like this. *Common Market Law Review*, 2004, vol. 41(1), s. 177-190.
- Weiss, W.: Human Rights in the EU: Rethinking the Role of the European Convention on Human Rights After Lisbon. *European Constitutional Law Review*, 2011, vol. 7(1), s. 64-95.
- Wind, M.: The Nordics, the EU and the Reluctance Towards Supranational Judicial Review. *Journal of Common Market Studies*, 2010, vol. 48(4), s. 1039-1063.
- Wind, M., Martinsen, D. S. & Pons, R. G.: The Uneven Legal Push for Europe: Questioning Variation when National Courts go to Europe. *European Union Politics*, 2009, vol. 10(1), s. 63-88.
- Ørgaard, A.: Kompensation for menneskerettighedskrænkelser. *Erhvervsjuridisk Tidsskrift*, 2008 s. 233-242.
- Øvlisen, M. R.: De danske domstoles anvendelse af TEF artikel 177. *U.1998B.21*.
- Øvlisen, M. R.: Den seneste retsudvikling om præjudicielle forelæggelser. *U.2006B.195*.
- Åberg, L.: Svenska domstolars begäranden om förhandsavgörande – en studie av Högsta förvaltningsdomstolens beslut avseende offentlig upphandling. *Europarättslig tidskrift* 2012(3), s. 407-419.
- Åhman, K.: Skadestånd på grund av konventionsbrott – eller har HD blivit naturrättare? *Juridisk Tidsskrift*, 2005/06, nr. 2, s. 424-430.

## Øvrige kilder

- ACA-Europe: Preliminary rulings of the Court of Justice of the European Union – from CILFIT to Consorzio, Seminar organised by the Supreme Administrative Court of Sweden in cooperation with ACA-Europe, Stockholm, 9-10 October 2023, General Report, Tilgængelig via: [https://www.aca-europe.eu/seminars/2023 Stockholm/2023 Stockholm General Report en.pdf](https://www.aca-europe.eu/seminars/2023%20Stockholm/2023%20Stockholm%20General%20Report%20en.pdf).
- EU-Domstolen, Direktoratet for Forskning og Dokumentation: Research Note - Application of the Cilfit case-law by national courts or tribunals against whose decisions there is no judicial remedy under national law (2019). Tilgængelig via: [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-01/ndr-cilfit\\_synthese\\_en.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-01/ndr-cilfit_synthese_en.pdf)
- EU-Domstolen: Accord sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets, udtalelse 1/09 af 8. marts 2011, ECLI:EU:C:2011:123
- EU-Domstolen: Adhésion de l'Union à la CEDH, udtalelse 2/13 af 18. december 2014, ECLI:EU:C:2014:2454

Europa-Kommissionens motiverat yttrande riktat till Konungariket Sverige enligt artikel 226 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen till följd av överträdelse av artikel 234 tredje stycket EG (2003/2161 C(2004) 3899) (bilag 1)

European Court of Human Rights: Practice Direction issued by the President of the Court in accordance with Rule 32 of the Rules of Court on 28 March 2007 and amended on 9 June 2022: Just satisfaction claims (Article 41 of the Convention). Tilgængelig via: [https://www.echr.coe.int/documents/d/-echr/pd\\_satisfaction\\_claims\\_eng](https://www.echr.coe.int/documents/d/-echr/pd_satisfaction_claims_eng).

European Court of Human Rights: Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights – Right to a fair trial (civil limb), opdateret 31. august 2022, s. 96 f. Tilgængelig via: [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/guide-Art\\_6\\_eng](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/guide-Art_6_eng).

European Court of Human Rights: Key Theme, Article 6 (civil) - The obligation to give reasons for a refusal to make a preliminary reference to the Court of Justice of the European Union, opdateret den 31. august 2023. Tilgængelig via <https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/refusals-to-request-a-preliminary-reference-to-the-cjeu>.

European Court of Human Rights: Rules of Court, opdateret den 28. marts 2024. Tilgængelig via: [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/rules\\_court\\_eng](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/rules_court_eng).

Højesteret: Årsberetning 2023. Tilgængelig via: <https://domstol.dk/media/auxj1ick/aarsberetning-2023.pdf>.

Statutten for Den Europæiske Unions Domstol. Tilgængelig via: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/tra-doc-da-div-c-0000-2016-201606984-0500.pdf>

## **Bilagsoversigt**

**Bilag 1:** Europa-Kommissionens motiverat yttrande riktat till Konungariket Sverige enligt artikel 226 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen till följd av överträdelse av artikel 234 tredje stycket EG (2003/2161 C(2004) 3899)

**Bilag 2:** Højesterets kendelse af 2. juni 2023 i sag 18/2022

**Bilag 3:** Højesterets kendelse af 21. september 2022 i sag BS-3521/2021-HJR

**Bilag 4:** Højesterets kendelse af 26. august 2015 i sag 82/2015

**Bilag 5:** Højesterets kendelse af 17. juli 2015 i sag 214/2014

**Bilag 6:** Højesterets kendelse af 24. april 2015 i sag 142/2014

**Bilag 7:** Højesterets kendelse af 3. juli 2015 i sag 228/2014