

Ulla Neergaard & Ruth Nielsen

EU-ret

– fri bevægelighed

5. udgave

Ulla Neergaard & Ruth Nielsen
EU-ret – fri bevægelighed
5. udgave/1. oplag
© Karnov Group Denmark A/S, København 2025

ISBN 978-87-619-4597-6

Omslag: Sine Andersen, Karnov Group Denmark
Sats: Integra, Indien
Tryk: Drukarnia WDS Sandomierz, Polen

Denne bog er beskyttet i medfør af gældende dansk lov om ophavsret.
Kopiering må kun ske i overensstemmelse med loven. Det betyder f.eks., at kopiering til undervisningsbrug kun må ske efter aftale med Copydan Tekst og Node.
Alle rettigheder forbeholdes.

Indholdsfortegnelse

Forord 5

Forkortelser 7

Kapitel 1: Retskildegrundlag, EU-Domstolen, fortolkningsstil, domslæsning og almindelige retsprincipper 17

1. Introduktion 17
2. Retskildegrundlaget i EU 17
3. EU-Domstolen 19
 - 3.1. EU-Domstolens sammensætning 20
 - 3.2. EU-Domstolens funktioner generelt 20
 - 3.3. Sagstyper med mere 21
 - 3.3.1. Traktatbrudssager 21
 - 3.3.2. Præjudicielle afgørelser 22
 - 3.3.2.1. Forelæggelsesret 22
 - 3.3.2.2. Forelæggelsespligt 23
 - 3.3.2.3. CILFIT-dommen om fortolkning af EU-retten 23
 - 3.3.2.4. Ugyldighedsspørgsmål 24
 - 3.3.2.5. Afgrænsning af, hvad EU-Domstolen kan udtale sig om 24
 - 3.4. Generaladvokater 25
 - 3.5. Retten 26
4. EU-Domstolens fortolkningsstil 27
 - 4.1. Ordlydsfortolkning 28
 - 4.2. Sammenhæng og helhed 29
 - 4.3. Formålsfortolkning (teleologisk fortolkning) 29
 - 4.4. EU-rettens udviklingstrin 30
 - 4.5. Objektiv og subjektiv fortolkning 30
 - 4.6. Retskildevægten af EU-Domstolens domme 31
5. Om domslæsning i øvrigt 31
 - 5.1. Den formelle del 32
 - 5.2. Det relevante retsgrundlag 35
 - 5.3. De faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål 35
 - 5.4. Svarene 35
 - 5.5. Sagsomkostninger og den operationelle del 36
6. Retsprincipper 37
 - 6.1. EU-konform fortolkning 37
 - 6.1.1. Generelt om pligten til EU-konform fortolkning 37
 - 6.1.2. Betydningen af fortolkning contra legem 39
 - 6.2. Direkte virkning 40
 - 6.2.1. Traktaterne (TEU og TEUF) 41
 - 6.2.2. Chartret 41
 - 6.2.3. Andre grundlæggende rettigheder og almindelige retsprincipper 41
 - 6.2.4. Folkeretlige traktater, EU er forpligtet af 42
 - 6.2.5. Forordninger 42
 - 6.2.6. Direktiver 42
 - 6.3. EU-rettens forrang 42
 - 6.4. Statsligt erstatningsansvar for fejlimplementering 44

Kapitel 2: Generelt om fri bevægelighed 47

1. Indledning 47
2. Det indre marked 47
3. Generelt om fri bevægelighed 51
4. Anvendelsesområde i bred forstand 54
 - 4.1. Samspejlet mellem de enkelte friheder 54
 - 4.2. De berettigede og de forpligtede, m.m. 55

- 4.3. Harmonisering 58
- 4.4. Interne forhold 58
- 4.5. Omgåelse og misbrug 59
- 4.6. Bagatelregel 60
- 4.7. Økonomiske aktiviteter, Medlemsstaternes kompetencer og omvendt diskrimination 60
- 5. Forbud 61
 - 5.1. Diskriminationsforbuddet 61
 - 5.2. Restriktionsforbuddet 63
 - 5.3. Markedsadgang 64
 - 5.4. Gensidig anerkendelse 65
- 6. Legitime hensyn 66
 - 6.1. Traktatfæstede hensyn 66
 - 6.2. Domstolsskabte hensyn 67
 - 6.3. Betydningen af sondringen efter hindringens art 68
 - 6.3.1. Den første tilgang 68
 - 6.3.2. Den anden tilgang 70
 - 6.3.3. Den tredje tilgang 71
 - 6.3.4. Usikkerheden om retstilstanden 71
 - 6.4. Grundrettigheder 72
 - 6.4.1. Grundrettigheder generelt i EU-retten 73
 - 6.4.2. Grundrettigheder som retfærdiggørende begrundelse 76
 - 6.4.3. Grundrettigheder som tilsidesættende nationale foranstaltninger 77
 - 6.4.4. Fri bevægelighed som en vej ind i EU's Charter om grundlæggende rettigheder 77
 - 6.5. Proportionalitetsprincippet 79
 - 6.6. Økonomiske hensyn 80
- 7. Art. 18 TEUF 81

Kapitel 3: Varer 85

- 1. Indledning 85
- 2. Kort om art. 34 TEUF 85
- 3. Begrebet varer 87
- 4. De berettigede og de forpligtede 88
- 5. Kvantitative indførselsrestriktioner 89
- 6. Foranstaltninger med tilsvarende virkning 90
 - 6.1. Dassonville 91
 - 6.2. Cassis de Dijon 92
 - 6.3. Domspraksis i 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne 92
 - 6.4. Keck 93
 - 6.5. Påhængsvogns-sagen 94
 - 6.6. Domspraksis efter Påhængsvogns-sagen 95
 - 6.7. Sammenfatning vedr. forbuddet i art. 34 TEUF 98
- 7. Legitime hensyn 98
 - 7.1. Art. 36 TEUF 99
 - 7.2. Cassis de Dijon-princippet 102
 - 7.3. Grundretskontrol 105
 - 7.4. Proportionalitetsprincippet 107
 - 7.5. Sammenfatning 107
 - 7.5.1. Kvantitative indførselsrestriktioner 108
 - 7.5.2. Produktkrav 108
 - 7.5.3. Anvendelseskrav 109
 - 7.5.4. Øvrige krav, herunder i særdeleshed om markedsføring 110
- 8. Art. 35 TEUF vedr. eksportrestriktioner 111
 - 8.1. Forbuddets karakter 111
 - 8.2. Eventuelle undtagelsesmuligheder 115
 - 8.3. Sammenfatning 115
- 9. Art. 37 TEUF vedr. statslige handelsmonopoler 116
 - 9.1. Forbuddets karakter 117
 - 9.2. Eventuelle undtagelsesmuligheder 119
 - 9.3. Sammenfatning 120

- 10. Toldunion 120
 - 10.1. Forbud mod told og afgifter med tilsvarende virkning 120
 - 10.1.1. Forbuddets karakter 121
 - 10.1.2. Eventuelle undtagelsesmuligheder 122
 - 10.1.3. Sammenfatning 123
 - 10.2. Diskriminerende interne afgifter 123
 - 10.2.1. Forbuddets karakter 124
 - 10.2.2. Eventuelle undtagelsesmuligheder 126
 - 10.2.3. Sammenfatning 127
 - 10.3. Forholdet mellem art. 30 og 110 TEUF 127
 - 10.4. Forholdet til art. 34 TEUF 129
- Kapitel 4: Tjenesteydelser 131**
 - 1. Indledning 131
 - 2. Kort om art. 56 TEUF 131
 - 3. Kort om art. 57 TEUF og begrebet tjenesteydelser 134
 - 3.1. Ydelser mod betaling 135
 - 3.2. Forholdet til de andre fri bevægelighedsregler 137
 - 4. De berettigede og de forpligtede 140
 - 5. Diskriminationsforbud og/eller restriktionsforbud 141
 - 5.1. Nationalitet 142
 - 5.2. Krav om etablering 142
 - 5.3. Bopælskrav 143
 - 5.4. Krav om tilladelse, registrering m.v. 143
 - 5.5. Skat 143
 - 5.6. Forbud mod visse salgsformer 144
 - 5.7. Forbud mod reklamer 144
 - 5.8. Hindringer for arbejdsgivere, der bevæger arbejdskraft 145
 - 5.9. Forbud mod spil og lotteri 146
 - 5.10. Sundhedsydelser 147
 - 6. Legitime hensyn 148
 - 6.1. Ordre public 148
 - 6.2. Udøvelse af offentlig myndighed 149
 - 6.3. Domstolsskabte hensyn 150
 - 6.3.1. Sikringen af sammenhængen i en beskatningsordning m.m. 150
 - 6.3.2. Den sociale sikringsordnings økonomiske ligevægt 151
 - 6.3.3. Beskyttelsen af arbejdstagere 153
 - 6.3.4. Den sociale beskyttelse 154
 - 6.3.5. Formål af kulturel art 154
 - 6.4. Grundretskontrol 155
 - 6.5. Proportionalitetsprincippet 157
 - 6.6. Sammenfatning vedr. legitime hensyn 158
 - 7. Servicedirektivet 159
 - 7.1. Ikrafttræden og gennemførelse 159
 - 7.2. Formål 160
 - 7.3. Anvendelsesområde m.m. 160
 - 7.4. Definitioner 162
 - 7.5. Centrale bestemmelser vedr. fri udveksling af tjenesteydelser 164
 - 7.6. Centrale bestemmelser vedr. tjenestemodtageres rettigheder 168

Kapitel 5: Etablering 169

- 1. Indledning 169
- 2. Kort om art. 49 og 54 TEUF 169
- 3. Begrebet etablering 170
 - 3.1. Forholdet til de andre fri bevægelighedsregler 171
 - 3.2. Interne forhold 174
- 4. De berettigede og de forpligtede 175

5. Diskriminations- og/eller restriktionsforbud 176
 - 5.1. Nationalitet 178
 - 5.2. Bopæl 179
 - 5.3. Forbud mod etablering i flere lande 180
 - 5.4. Kvalifikationskrav 180
 - 5.5. Begrænsninger i adgangen til at anvende professionelle titler 181
 - 5.6. Beskatning 182
 - 5.7. Begrænsning af antallet af tilladelser 182
 - 5.8. Kollektive kampskridt 184
 - 5.9. Sociale og andre tilknyttede rettigheder 184
6. Legitime hensyn 186
 - 6.1. Om art. 52 TEUF 186
 - 6.1.1. Den offentlige orden 187
 - 6.1.2. Den offentlige sikkerhed 187
 - 6.1.3. Den offentlige sundhed 187
 - 6.2. Udøvelse af offentlig myndighed 189
 - 6.3. Domstolsskabte hensyn 191
 - 6.3.1. Beskyttelse af arbejdstagernes rettigheder 191
 - 6.3.2. Sikring af sammenhængen i en beskatningsordning m.m. 192
 - 6.3.3. Hensynet til god handelsskik 193
 - 6.3.4. Forbrugerbeskyttelse 193
 - 6.4. Grundretskontrol 193
 - 6.5. Proportionalitetsprincippet 194
 - 6.6. Sammenfatning vedr. legitime hensyn 194
7. Servicedirektivet 195
 - 7.1. Definition af »etablering« 196
 - 7.2. Interne situationer 196
 - 7.3. Tilladelsesordninger 197
 - 7.4. Forbudte krav og krav, der skal evalueres 201

Kapitel 6: Kapital 205

1. Indledning 205
2. Kort om art. 63 TEUF 205
3. Begrebet kapitalbevægelser 208
 - 3.1. Forholdet til de andre fri bevægelighedsregler 209
 - 3.2. Interne forhold 212
4. De berettigede og de forpligtede 212
5. Diskriminationsforbud og/eller restriktionsforbud 213
 - 5.1. Nationalitet 215
 - 5.2. Krav om administrativ tilladelse 216
 - 5.3. Bopælskrav 217
 - 5.4. Krav vedr. kreditinstitutters etablering m.v. 218
 - 5.5. Privatisering 219
 - 5.6. Beskatning 221
 - 5.7. Arv 222
6. Legitime hensyn 223
 - 6.1. Hensynene i art. 65 TEUF 223
 - 6.1.1. Hensynet til i skattelovgivningen at sondre imellem skatteydere 225
 - 6.1.2. Nødvendige foranstaltninger, offentlig orden og sikkerhed, m.m. 226
 - 6.2. Domstolsskabte hensyn 227
 - 6.2.1. Sikring af energiforsyningen m.m. 228
 - 6.2.2. Bevarelse af sunde og lige konkurrencevilkår på markederne 228
 - 6.2.3. Nødvendigheden af at sikre skattebetalingen og en effektiv skattekontrol m.m. 229
 - 6.2.4. Sammenhængen i beskatningsordningen 229
 - 6.2.5. Den fysiske planlægning m.m. 230
 - 6.2.6. Opretholdelse af et landbrugserhverv m.m. 230
 - 6.2.7. Miljøhensyn 231
 - 6.2.8. Den offentlige sundhed m.m. 231
 - 6.2.9. Rent økonomiske hensyn 232

- 6.3. Grundretskontrol 232
- 6.4. Proportionalitetsprincippet 234
- 6.5. Sammenfatning vedr. legitime hensyn 234

Kapitel 7: Arbejdskraft 237

- 1. Introduktion 237
- 2. Kort om art. 45 TEUF og andre retskilder 237
- 3. Begrebet arbejdskraft 238
- 4. De berettigede (rettighedssubjekter) 239
 - 4.1. Det EU-retlige arbejdstagerbegreb 239
 - 4.2. Førstegangs-jobsøgende 240
 - 4.3. Arbejdstagere i job 241
 - 4.4. Tidligere beskæftigede, der har bevaret deres arbejdstagerstatus 244
 - 4.5. Personer, som har haft hele deres beskæftigelse i den Medlemsstat, de er statsborgere i, og først gør brug af retten til ophold i en anden Medlemsstat, efter at være gået på pension 244
 - 4.6. Forhenværende arbejdstagere, der ikke længere har kontakt med arbejdsmarkedet 245
 - 4.7. Familiemedlemmer til vandrende arbejdstagere 246
 - 4.8. Tredjelandssstatsborgere som rettighedssubjekter efter art. 45 TEUF 246
 - 4.9. Arbejdsgivere som rettighedssubjekter 247
- 5. Pligtssubjekter 247
 - 5.1. Offentlige myndigheder 247
 - 5.2. Job i den offentlige administration 248
 - 5.3. Private arbejdsgivere 249
- 6. Diskriminationsforbud og restriktionsforbud 251
 - 6.1. Diskrimination 251
 - 6.1.1. Direkte diskrimination 251
 - 6.1.2. Indirekte diskrimination 251
 - 6.1.3. Chikane 254
 - 6.1.4. Diskrimination af egne statsborgere (omvendt diskrimination) 254
 - 6.1.5. Det EU-retlige lighedsprincip som et almindeligt EU-retligt princip 255
 - 6.2. Restriktionsforbud 256
- 7. Vilkår med hensyn til hvilke, der ikke må diskrimineres eller indføres restriktioner 258
 - 7.1. Adgang til beskæftigelse, indrejse og ophold 258
 - 7.2. Løn og andre arbejdsvilkår 258
 - 7.3. Sociale og skattemæssige fordele 259
 - 7.3.1. Begrebet sociale fordele 259
 - 7.3.2. Hvem har krav på ligebehandling med hensyn til sociale fordele? 261
 - 7.3.3. Forbindelse til værtslandets arbejdsmarked 262
 - 7.3.4. Gyldigheden af Opholdsdirektivets art. 24, stk. 2 263
 - 7.3.5. Sammenfatning vedrørende sociale fordele 264
 - 7.4. Bolig 264
 - 7.5. Uddannelse 265
- 8. Legitime hensyn 265
 - 8.1. Traktatfæstede hensyn 266
 - 8.2. Ikke-traktatfæstede legitime hensyn 267
 - 8.3. Grundretskontrol 268
 - 8.4. Proportionalitet 268

Kapitel 8: Unionsborgerskab 271

- 1. Introduktion 271
- 2. Kort om art. 20-25 TEUF og Opholdsdirektivet 271
- 3. Begrebet unionsborgerskab 272
- 4. De berettigede 273
 - 4.1. Erhvervsaktive (arbejdstagere og selvstændige) 274
 - 4.2. Personer med tilstrækkelige ressourcer 274
 - 4.3. Studerende 275
 - 4.3.1. Som børn af unionsborgere 275
 - 4.3.2. Som unionsborgere i egen ret 275
 - 4.4. Familiemedlemmer 276

- 4.4.1. Hvilke familiemedlemmer? 276
- 4.4.2. Hvilke unionsborgere kan familiemedlemmer aflede ret til indrejse, ophold og fri bevægelighed i EU fra? 276
- 4.4.3. Krav mod egen hjemstat om familiesammenføring 277
- 4.4.4. Når et barn, der er unionsborger, er afhængig af en tredjelandstatsborgers forsørgelse 278
- 4.5. Bevarelse af familiemedlemmers ret til ophold 282
 - 4.5.1. Efter unionsborgerens død eller udrejse 282
 - 4.5.2. Efter skilsmisse 283
 - 4.5.3. Efter ændring af unionsborgerens status 283
- 5. Pligtssubjekter 283
 - 5.1. Offentlige myndigheder 284
 - 5.2. Private 284
- 6. Forbud mod diskrimination af unionsborgere pga. nationalitet 285
 - 6.1. Det generelle forbud mod diskrimination pga. nationalitet i art. 18 TEUF 285
 - 6.2. Ligebehandlingsreglen i Opholdsdirektivets art. 24 286
- 7. Forhold med hensyn til hvilke der ikke må diskrimineres eller indføres hindringer 288
 - 7.1. Indrejse ophold og forbliven 288
 - 7.1.1. Opholdsret indtil 3 måneder 289
 - 7.1.2. Opholdsret i perioden fra 3 måneders ophold til 5 års ophold 289
 - 7.1.3. Mere end 5 års lovligt ophold. Tidsubegrænset opholdsret 290
 - 7.1.4. Bortfald af opholdsret, hvis urimelig byrde 290
 - 7.2. Ret til sociale ydelser 291
- 8. Legitime hensyn 296
- 9. Andre rettigheder for unionsborgere 297

Kapitel 9: Tredjelandstatsborgere 299

- 1. Introduktion 299
- 2. Retsforbeholdet 299
- 3. Retskildegrundlaget 300
 - 3.1. Folkeret 300
 - 3.2. EU-retlig primærret 300
 - 3.2.1. Tredjelandstatsborgere som rettighedssubjekter efter primærretten 301
 - 3.2.2. Tredjelandstatsborgere som pligtssubjekter efter primærretten 301
 - 3.3. EU-retlig sekundærlovgivning 301
 - 3.4. Dansk ret 301
- 4. Schengensamarbejdet 301
 - 4.1. Schengengrænsekodeks 302
 - 4.2. Forordninger om visa 302
- 5. Asyl og migration 303
 - 5.1. FN's Flygtningekonvention 303
 - 5.2. EU's asyl- og migrationspagt 304
 - 5.2.1. Forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring 304
 - 5.2.2. Forordningen om indførelse af screening af tredjelandstatsborgere ved de ydre grænser 304
 - 5.2.3. Forordningen om en fælles procedure for international beskyttelse i EU 305
 - 5.2.4. Forordningen om indførelse af en grænseprocedure for tilbagesendelse 305
 - 5.2.5. Forordningen om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet 305
 - 5.2.6. Eurodacforordningen 305
 - 5.2.7. Kvalifikationsforordningen 305
 - 5.2.8. Forordningen om genbosætning 306
 - 5.2.9. Direktivet om modtagelsesforhold for asylansøgere 306
 - 5.2.10. Forslag til forordning om tilbagesendelser 306
 - 5.3. Dansk ret 306
 - 5.3.1. Flygtningekonventionen 306
 - 5.3.2. Danmarks forhold til EU's asyl- og migrationspagt 307

- 6. Harmoniserede regler om tredjelandsstatsborgeres rettigheder 308
 - 6.1. Fastboende udlændinge (»long term residents«) 308
 - 6.2. Blue Card-direktivet 309
 - 6.3. Direktivet om sæsonarbejde 310
 - 6.4. Direktivet om en særlig indrejseprocedure for tredjelandsstatsborgere med henblik på videnskabelig forskning 310
 - 6.5. Direktivet om minimumsstandards for sanktioner og foranstaltninger over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold 311
 - 6.6. Tredjelandsstatsborgeres ret til familiesammenføring 311

Litteratur 313

Domsregister 327

Stikordsregister 335