

DOMSTOLENS DOM
av den 15 juli 1964*

I mål 6/64

har Giudice Conciliatore i Milano gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Flaminio Costa

och

E. N. E. L. (Ente nazionale energia elettrica, impresa già della Edison Volta)

Begäran avser tolkningen av artiklarna 102, 93, 53 och 37 i EEG-fördraget.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden A. M. Donner, avdelningsordförandena Ch. L. Hammes och A. Trabucchi samt domarna L. Delvaux, R. Rossi, R. Lecourt (referent), och W. Strauß,

generaladvokat: M. Lagrange,
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

Giudice Conciliatore i Milano har genom beslut av den 16 januari 1964, som i vederbörlig ordning meddelats domstolen, förklarat målet vilande och förordnat att handlingarna skall överföras till domstolen. I sitt beslut har Giudice Conciliatore

* Rättegångsspråk: italienska.

anfört att den ”beaktat artikel 177 i fördraget av den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, införlivat med den italienska lagstiftningen genom lag nr 1203 av den 14 oktober 1957, och beaktat påståendet att lag nr 1643 av den 6 december 1962 och de presidentdekret som antagits för att genomföra denna lag ... strider mot artiklarna 102, 93, 53 och 37 i fördraget”.

Tillämpningen av artikel 177

Invändning på grund av frågans lydelse

Invändning har gjorts mot frågan, vilken går ut på att med stöd av artikel 177 få en bedömning av en lags överensstämmelse med fördraget.

Enligt den artikeln skall nationella domstolar mot vars avgöranden det, som i detta fall, inte finns något rättsmedel emellertid begära att domstolen meddelar ett förhandsavgörande om ”tolkningen av fördraget”, när en sådan fråga uppkommer vid dessa nationella domstolar.

Med stöd av denna bestämmelse kan domstolen varken tillämpa fördraget på ett enskilt fall eller avgöra om en nationell rättslig åtgärd är giltig i förhållande till fördraget, så som den skulle kunna göra inom ramen för artikel 169.

Den kan ändå i den nationella domstolens ofullständigt avfattade text urskilja de enda frågor som rör tolkning av fördraget.

Det finns därför anledning för domstolen, inte att avgöra giltigheten av en italiensk lag i förhållande till fördraget utan endast att tolka ovan angivna artiklar med hänsyn till de rättsliga uppgifter som Giudice Conciliatore har lagt fram.

Invändning om att en tolkning inte är nödvändig

Invändning har gjorts mot att domstolen i Milano har begärt en tolkning av fördraget som inte skulle vara nödvändig för att lösa den tvist som lagts fram för den domstolen.

Artikel 177, som bygger på en klar åtskillnad mellan de nationella domstolarnas och EG-domstolens funktioner, tillåter dock inte den senare vare sig att pröva omständigheterna i huvudsaken eller att bedöma skälen för och syftet med tolkningsbegäran.

Invärdning om domstolens skyldighet att tillämpa nationell lagstiftning

Den italienska regeringen anför att Giudice Conciliatorens framställning "inte alls kan tas upp till prövning" av den anledningen att den nationella domstolen som skall tillämpa en nationell lag inte kan utnyttja artikel 177.

Till skillnad från vanliga internationella fördrag infördes genom EEG-fördraget en särskild rättsordning som införlivades i medlemsstaternas rättssystem när fördraget trädde i kraft och som är bindande för deras domstolar.

Genom EEG-fördraget upprättade medlemsstaterna en gemenskap med obegränsad varaktighet, utrustad med egna institutioner, rättssubjektivitet, rättskapacitet, behörighet att uppträda internationellt som ställföreträdare och, i synnerhet, med verksamma befogenheter som härrör från en kompetensbegränsning eller en överföring av staternas uppgifter till gemenskapen. Därigenom har staterna, fastän inom begränsade områden, inskränkt sina suveräna rättigheter och skapat ett regelverk som är tillämpligt på deras medborgare och på dem själva.

Detta införlivande med varje medlemsstats rätt av bestämmelser som härrör från gemenskapskällor och, mera allmänt, fördragets ord och anda har till följd att det är omöjligt för staterna att, i strid med en rättsordning som har godtagits av dem på grundval av ömsesidighet, göra gällande en senare ensidig åtgärd som kan strida mot denna rättsordning.

Den makt som utövas genom gemenskapsrätten kan i själva verket inte variera från en stat till en annan på grund av senare nationell lagstiftning utan att äventyra förverkligandet av de fördragsmål som avses i artikel 5 andra stycket och utan att leda till en diskriminering som är förbjuden genom artikel 7.

De skyldigheter som avtalats i fördraget om upprättandet av gemenskapen skulle inte vara ovillkorliga utan blott eventuella, om de kunde ifrågasättas genom framtida lagstiftningsakter av signatärerna.

När staterna tillerkänns rätt att handla ensidigt sker detta genom en uttrycklig, särskild bestämmelse (t.ex. artiklarna 15, 93.3, 223–225).

Å andra sidan skall staternas begäran om undantag behandlas enligt särskilda godkännandeförfaranden (t.ex. artiklarna 8.4, 17.4, 25, 26, 73, 93.2 tredje stycket och 226), som skulle sakna mening om staterna kunde undandra sig sina skyldigheter med hjälp av endast en lag.

Gemenskapsrättens företråde bekräftas genom artikel 189, enligt vars lydelse en förordning är "bindande" och "direkt tillämplig i varje medlemsstat".

Denna förbehållslösa bestämmelse skulle sakna innebörd, om en stat ensidigt kunde upphäva effekterna av den genom en lagstiftningsakt i strid med gemenskapslagstiftningen.

Av dessa faktorer sammantagna följer att den rätt som uppkommit ur fördraget och som härrör från en autonom källa alltså inte, till följd av sin självständiga och särpräglade karaktär, kan rättsligt befinna sig i konflikt med någon som helst nationell lagtext utan att förlora sin gemenskapskaraktär och utan att den rättsliga grunden för själva gemenskapen sätts i fråga.

Den överföring som staterna företagit från sin nationella rättsordning till förmån för gemenskapsrättsordningen av rättigheter och skyldigheter i överensstämmelse med fördragets bestämmelser, medför således en definitiv inskränkning av staternas suveräna rättigheter. En senare ensidig rättsakt som är oförenlig med gemenskapsbegreppet kan inte gälla framför denna inskränkning.

Följaktligen finns det anledning att utan hänsyn till någon nationell lagstiftning tillämpa artikel 177 när det uppkommer en fråga om tolkning av fördraget.

De frågor som Giudice Conciliatore ställer om artiklarna 102, 93, 53 och 37 går ut på att få veta i första hand om dessa bestämmelser har direkt effekt och ger upphov till rättigheter för enskilda som det åligger de nationella domstolarna att skydda samt, om så är fallet, vilken innebörd dessa rättigheter har.

Tolkningen av artikel 102

När "det finns anledning att befara" att förekomsten av en lagbestämmelse framkallar en "snedvridning", skall enligt artikel 102 den medlemsstat som vill vidta åtgärden "samråda med kommissionen", som därefter kan rekommendera medlemsstaterna lämpliga åtgärder för att undvika den fruktade snedvridningen.

Den artikeln, som finns i kapitlet om "tillnärmning av lagstiftning", har till syfte att undvika att skillnaderna tilltar mellan de nationella lagstiftningarna vad avser fördragets mål.

Enligt denna bestämmelse har medlemsstaterna begränsat sin initiativfrihet genom att acceptera att underkasta sig ett lämpligt samrådsförfarande.

Genom att förbehållslöst åta sig ett förebyggande samråd med kommissionen så snart deras lagförslag skulle kunna innebära en risk, även om den är svag, för en eventuell snedvridning, har medlemsstaterna alltså åtagit sig en förpliktelse mot gemenskapen som binder dem i egenskap av stater men som inte ger upphov till några rättigheter för enskilda som det åligger de nationella domstolarna att skydda.

Kommissionen å sin sida skall se till att föreskrifterna i den artikeln följs. Denna skyldighet ger dock inte de enskilda möjlighet att inom ramen för gemenskapsrätten och med stöd av artikel 177 åberopa vare sig fördragsbrott av den berörda staten eller underlåtenhet av kommissionen.

Tolkningen av artikel 93

Enligt artikel 93.1 och 93.2 skall kommissionen i samarbete med medlemsstaterna "fortlöpande granska alla stödprogram som förekommer i dessa stater" för att genomföra lämpliga åtgärder som krävs med hänsyn till den gemensamma marknadens funktion.

Enligt artikel 93.3 skall kommissionen underrättas i god tid om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Medlemsstaten i fråga får inte genomföra åtgärderna förrän gemenskapsförfarandet eller, i förekommande fall, domstolsförfarandet avslutats.

Syftet med dessa bestämmelser, som finns i ett avsnitt i fördraget som handlar om "statligt stöd", är å ena sidan att gradvis minska befintliga stöd och å andra sidan att undvika att genom de nämnda staternas inrikespolitik nya stöd, som direkt eller indirekt på ett kännbart sätt kan gynna företag eller produkter, "av vilket slag det än är" införs och – även eventuellt – hotar att snedvrیدا konkurrensen.

Genom artikel 92 har staterna erkänt att dessa stöd är oförenliga med den gemensamma marknaden och har således implicit åtagit sig att inte införa stöd annat än enligt de undantag som föreskrivs i fördraget. Genom artikel 93 har de dock endast kommit överens om att underkasta sig lämpliga förfaranden, både för att upphäva befintliga stöd och för att införa nya.

Genom att även uttryckligen, i form av accepterandet att underkasta sig de förfaranden som föreskrivs i artikel 93, förplikta sig att "i god tid" underrätta kom-

missionen om sina stödplaner har således medlemsstaterna åtagit sig en förpliktelse gentemot gemenskapen som binder dem i egenskap av stater men som inte ger upphov till några rättigheter för enskilda, utom genom den sista bestämmelsen i punkt 3 som är ovidkommande i detta fall.

Kommissionen å sin sida skall se till att bestämmelserna i artikeln följs, vilket även innebär att kommissionen tillsammans med staterna fortlöpande skall granska befintliga stöd. Denna skyldighet ger dock inte de enskilda möjlighet att inom ramen för gemenskapsrätten och med stöd av artikel 177 åberopa vare sig fördragsbrott av den berörda staten eller underlåtenhet av kommissionen.

Tolkningen av artikel 53

Enligt artikel 53 förpliktar sig medlemsstaterna att inte inom sina territorier införa några nya inskränkningar i etableringsrätten för medborgare i andra medlemsstater, om inte annat följer av bestämmelserna i fördraget.

Den skyldighet som staterna således har accepterat består rättsligt i en skyldighet att endast inta en passiv hållning.

Den är inte förenad med något villkor och inte heller för sitt genomförande eller sin verkan beroende av någon rättsakt från vare sig staterna eller kommissionen.

Den är således fullständig och rättsligt genomförd och kan följaktligen ha direkt effekt i förhållandet mellan medlemsstaterna och de enskilda.

Ett så uttryckligen framställt förbud, som med fördraget trädde i kraft i hela gemenskapen och därmed ingår i medlemsstaternas rättssystem, utgör redan lag i dessa stater och berör direkt dessas medborgare, för vilka förbudet har skapat individuella rättigheter som det åligger de nationella domstolarna att skydda.

Den begärda tolkningen av artikel 53 kräver att artikeln övervägs i sammanhang med det kapitel om etableringsrätt där den hör hemma.

Efter föreskrifterna i artikel 52 om en gradvis avveckling av "inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium", fastslås i artikel 53 i kapitlet att staterna inte inom sina territorier får införa "nya inskränkningar i etableringsrätten för medborgare i andra medlemsstater".

Det är följaktligen en fråga om på vilka villkor medborgarna i andra medlemsstater har etableringsfrihet.

Artikel 52 andra stycket anger detta genom att föreskriva att etableringsfriheten innefattar rätt att starta verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag "på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare".

För att följa artikel 53 är det alltså, oavsett företagets form, tillräckligt att ingen ny åtgärd vidtas som underkastar etableringen av andra medlemsstaters medborgare en strängare reglering än den som gäller för de egna medborgarna.

Tolkningen av artikel 37

Enligt artikel 37.1 skall medlemsstaterna gradvis anpassa sina "statliga handelsmonopol" för att säkerställa att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare.

I punkt 2 föreskrivs dessutom skyldighet för medlemsstaterna att inte vidta några nya åtgärder som strider mot denna bestämmelse.

Staterna har härigenom åtagit sig en dubbel skyldighet: den ena aktiv för att anpassa deras statliga monopol, den andra passiv för att varje ny åtgärd skall undvikas.

Tolkningen har begärts av den sistnämnda skyldigheten, liksom av de led i den förstnämnda som denna tolkning förutsätter.

I artikel 37.2 uttalas ett ovillkorligt förbud som innebär en skyldighet, inte att handla utan att underlåta att handla.

Denna skyldighet är inte försedd med något förbehåll om att dess uppfyllande skall vara beroende av en bekräftande nationell rättsakt.

Förbudet är redan till sin karaktär sådant att det kan ha direkt effekt i de rättsliga förhållandena mellan medlemstaterna och de enkilda.

Ett så uttryckligen framställt förbud, som med fördraget trädde i kraft i hela gemenskapen och därmed ingår i medlemsstaternas rättssystem, utgör redan lag i dessa stater och berör direkt dessas medborgare, för vilka förbudet har skapat individuella rättigheter som det åligger de nationella domstolarna att skydda.

Den begärda tolkningen av artikel 37 innebär, på grund av textens komplexitet och den ömsesidiga påverkan mellan punkterna 1 och 2, att dessa punkter måste övervägas i sammanhang med hela det kapitel där de hör hemma.

Kapitlet handlar om "avskaffande av kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna".

Hänvisningen i artikel 37.2 till de "principer som anges i punkt 1" har således till syfte att hindra införandet av varje ny "diskriminering mellan medlemsstaternas medborgare" med avseende på "anskaffnings- och saluföringsvillkor".

Sedan syftet på detta sätt har preciserats beskriver artikel 37.1, i stället för att förbjuda dem, de medel varigenom syftet riskerar att motverkas.

Genom hänvisningen i artikel 37.2 är alltså alla nya sådana monopol eller organ som avses i artikel 37.1 förbjudna, i den utsträckning de går ut på att införa nya diskrimineringar med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor.

Domstolen som dömer i saken bör därför först undersöka om ovannämnda syfte verkligen motverkas, d.v.s. om en ny diskriminering mellan medlemsstaternas medborgare med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor följer av den omtvistade åtgärden som sådan eller kommer att bli en konsekvens av denna.

Dessutom finns det anledning att överväga de medel som avses i artikel 37.1.

I artikeln förbjuds inte införandet av alla statliga monopol, utan endast sådana som är "handelsmonopol" och detta i den utsträckning som de går ut på att införa de ovannämnda diskrimineringarna.

För att omfattas av artikelns förbud skall de berörda statsmonopolen eller organen å ena sidan ha till syfte transaktioner med en konkurrensutsatt handelsvara, som är föremål för handel mellan medlemsstaterna, och å andra sidan spela en verksam roll i denna handel.

Domstolen som dömer i saken skall i varje enskilt fall bedöma om den berörda ekonomiska verksamheten avser en sådan vara som genom sin karaktär och de tekniska och internationella krav som den är underkastad kan spela en verksam roll i importen eller exporten mellan medlemsstaternas medborgare.

Rättegångskostnader

De kostnader som har förorsakats Europeiska ekonomiska gemenskapens kommission och den italienska regeringen, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla.

I förhållande till parterna i målet vid Giudice Conciliatore i Milano utgör förfarandet ett led i beredningen av samma mål.

I målet har domstolen

beaktat rättegångshandlingarna,

hört referentens rapport,

hört yttranden från parterna i den ursprungliga tvisten, Europeiska ekonomiska gemenskapens kommission och den italienska regeringen,

hört generaladvokatens förslag till avgörande,

beaktat artiklarna 37, 53, 93, 102 och 177 i Fördraget om upprättandet av den Europeiska ekonomiska gemenskapen,

beaktat protokollet om stadgan för Europeiska ekonomiska gemenskapens domstol, och

beaktat rättegångsreglerna för Europeiska gemenskapernas domstol.

Mot den bakgrunden och på ovan angivna domskäl bestämmer domstolen följande.

DOMSTOLEN

förordnar följande i fråga om den på artikel 177 grundade invändningen om rättegångshinder:

De frågor som ställts av Giudice Conciliatore i Milano med stöd av artikel 177 kan tas upp till prövning i den mån som de i målet avser tolkningen av bestämmelser i EEG-fördraget, eftersom ingen senare ensidig rättsakt får strida mot gemenskapsreglerna.

avger följande rättsförklaring:

- 1) Artikel 102 innehåller inte några bestämmelser som kan ge upphov till rättigheter för enskilda som det åligger de nationella domstolarna att skydda.
- 2) De föreskrifter i artikel 93 som omfattas av den ställda frågan innehåller inte heller några sådana bestämmelser.
- 3) Artikel 53 är en gemenskapsregel som kan ge upphov till rättigheter för enskilda som det åligger de nationella domstolarna att skydda.

Dessa bestämmelser förbjuder varje ny åtgärd som, oavsett företagets form, har till syfte att underkasta etableringen av andra medlemsstaters medborgare en strängare reglering än den som gäller för de egna medborgarna.

- 4) Artikel 37.2 är till alla delar en gemenskapsregel som kan ge upphov till rättigheter för enskilda som det åligger de nationella domstolarna att skydda.

Inom ramen för den ställda frågan är syftet med dessa bestämmelser att förbjuda varje ny åtgärd som strider mot principerna i artikel 37.1, d.v.s. varje åtgärd vars syfte eller följd är en ny diskriminering mellan medlemsstaternas medborgare med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkoren genom sådana monopol eller organ som å ena sidan har till syfte transaktioner med en konkurrensutsatt handelsvara, som är föremål för handel mellan medlemsstaterna, och å andra sidan spelar en verksam roll i denna handel.

och beslutar följande:

Giudice Conciliatore i Milano skall besluta om rättegångskostnaderna i detta mål.

På detta sätt dömt i Luxemburg den 15 juli 1964.

Donner

Hammes

Trabucchi

Delvaux

Rossi

Lecourt

Strauß

Domen avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 15 juli 1964.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

A.M. DONNER
Ordförande