

5. EØF-traktatens artikel 102 indeholder ikke bestemmelser, der medfører rettigheder for borgerne, som de nationale retsinstanser skal beskytte.
6. Forskrifterne i EØF-traktatens artikel 93 medfører ikke rettigheder for borgerne, som de nationale retsinstanser skal beskytte.
7. En forpligtelse for medlemsstaterne i medfør af EØF-traktaten, som er ubetinget, og som heller ikke, hvad angår gennemførelse eller virkninger er gjort afhængig af, at der indføres nogen retsakt fra staternes eller Kommissionens side, er fuldstændig og retlig fuldkommen og derfor egnet til at fremkalde umiddelbar virkning i forholdet mellem medlemsstaterne og disses borgere. En sådan forpligtelse, der er integreret i medlemsstaternes retsorden, er bindende for disse og vedrører direkte deres statsborgere, til hvis fordel den har medført individuelle rettigheder, som de nationale retsinstanser skal beskytte.
8. Artikel 53 er en fællesskabsretlig bestemmelse, der medfører rettigheder for borgerne, som de nationale retsinstanser skal beskytte.
9. For at overholde artikel 53 er det således tilstrækkeligt, at etableringsadgangen for statsborgere fra andre medlemsstater ikke ved nye foranstaltninger gøres afhængig af strengere bestemmelser end dem, der gælder for egne statsborgere, uanset virksomhedernes juridiske form.
10. EØF-traktatens artikel 37, stk. 2 er efter hele sit indhold en fællesskabsnorm, der medfører rettigheder for borgerne, som de nationale retsinstanser skal beskytte.
11. Bestemmelserne i EØF-traktatens artikel 37, stk. 2 skal forbyde enhver ny foranstaltning, som strider imod principperne i artikel 37, stk. 1, dvs. enhver foranstaltning, som — ved hjælp af monopoler eller organer, der dels skal angå samhandel med en handelsvare, der er egnet til konkurrence og samhandel mellem medlemsstaterne, og dels skal have reel betydning for denne samhandel — har til formål eller følge at indføre ny forskelsbehandling mellem medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår. Det tilkommer den domstol, der skal påkende realiteten, i hver sag at vurdere, om den omhandlede økonomiske virksomhed vedrører en sådan vare, som på grund af sin art og de tekniske og internationale vilkår, den er underkastet, kan have reel betydning for ind- eller udførsel mellem medlemsstaternes statsborgere.

I sag 6/64

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

FLAMINIO COSTA

og

ENEL (Ente nazionale energia elettrica, impresa già della Edison Volta) at opnå en fortolkning af artiklerne 102, 93, 53 og 37 i den nævnte traktat,

afsiger

## DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten A. M. Donner, afdelingsformændene Ch. L. Hammes og A. Trabucchi, dommerne L. Delvaux, R. Rossi, R. Lecourt (refererende) og W. Strauß,

generaladvokat: M. Lagrange  
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

### DOM

#### Præmisser

Ved kendelse af 16. januar 1964, der forskriftsmæssigt er fremsendt til Domstolen, har fredsdommeren (Giudice Conciliatore) i Milano »under henvisning til traktaten af 25. marts 1957 om oprettelse af EØF, artikel 177, der er indkorporeret i den italienske lovgivning ved lov nr. 1203 af 14. oktober 1957, og under henvisning til den påstand, at lov nr. 1643 af 6. december 1962 og de dekreter, som er udstedt af præsidenten til gennemførelse af denne lov . . . krænker traktatens artikel 102, 93, 53 og 37« besluttet at udsætte sagen og at oversende sagsakterne til Domstolen.

#### V e d r ø r e n d e a n v e n d e l s e n a f a r t i k e l 1 7 7

##### *Indsigelse støttet på spørgsmålets affattelse*

Det påberåbes, at det forelagte spørgsmål ved hjælp af artikel 177 tager sigte på at opnå en afgørelse om en lovs overensstemmelse med traktaten;

ifølge denne artikel skal de nationale retter, hvis afgørelser, som i nærværende sag, ikke kan appelleres, imidlertid indbringe sagen for Domstolen, for at denne præjudicielt kan træffe afgørelse om »fortolkningen af traktaten«, når et sådant spørgsmål rejses for disse retter;

efter denne bestemmelse kan Domstolen hverken anvende traktaten på en nærmere bestemt sag eller træffe afgørelse om en national retsakts gyldighed i forhold til traktaten, således som Domstolen ville have mulighed for inden for rammerne af artikel 169;

den kan imidlertid ud fra en af den nationale retsinstans ikke ufuldstændigt affattet anmodning udlede de spørgsmål, som alene vedrører fortolkningen af traktaten;

Domstolen skal således ikke træffe afgørelse om gyldigheden af en italiensk lov i forhold til traktaten, men kun fortolke de ovennævnte artikler under hensyn til de retlige omstændigheder, som de er gengivet af fredsdommeren.

*Indsigelse om unødvendigheden af en fortolkning*

Det bebrejdes retten i Milano, at den har anmodet om en fortolkning af traktaten, som ikke skulle være nødvendig for løsningen af den tvist, der verserer for denne ret ;

artikel 177, som bygger på en skarp adskillelse af de nationale retters og Domstolens funktioner, tillader imidlertid hverken denne at træffe afgørelse vedrørende sagens faktiske omstændigheder eller at efterprøve grundene til og formålet med fortolkningsanmodningen.

*Indsigelse støttet på dommerens forpligtelse til at anvende den nationale lov*

Den italienske regering fremfører, at fredsdommerens anmodning »overhovedet ikke kan antages til realitetsbehandling«, idet en national retsinstans er forpligtet til at anvende national lovgivning, og derfor ikke kan anvende artikel 177 ;

til forskel fra de almindelige internationale traktater har EØF-traktaten indført en særlig retsorden, der er integreret i medlemsstaternes retssystemer fra det tidspunkt, da traktaten trådte i kraft, og som skal anvendes af deres retsinstanser ;

medlemsstaterne har ved at oprette et Fællesskab på ubegrænset tid, der har egne institutioner, retsevne, partshabilitet, beføjelse til at optræde på internationalt plan og navnlig egentlige beføjelser, der er en følge af en kompetencebegrænsning eller en overførsel af beføjelser fra medlemsstaterne til Fællesskabet, faktisk begrænset deres suverænitet, selv om det er sket inden for afgrænsede områder, og har således skabt et regelsæt, som finder anvendelse på deres statsborgere og på dem selv ;

af denne integration i hver medlemsstats retssystem af bestemmelser, som hidrører fra fællesskabsretskilden, og mere generelt af traktatens ordlyd og ånd følger det logisk, at medlemsstaterne ikke kan gøre en senere ensidig foranstaltning gældende imod en retsorden, som de har accepteret på gensidig basis ; en sådan foranstaltning vil således ikke kunne gøres gældende imod denne retsorden ;

hvis fællesskabsretten som følge af senere national lovgivning havde forskellig gyldighed fra stat til stat, ville det bringe virkeliggørelsen af de i traktatens artikel 5, stk. 2 omhandlede mål i fare og ville indebære en efter artikel 7 forbudt forskelsbehandling ;

de forpligtelser, man har påtaget sig i traktaten om oprettelsen af Fællesskabet, ville ikke være ubetingede, men kun eventuelle, hvis de kunne ændres eller ophæves ved senere lovgivning fra signatarstaternes side ;

når der tillægges medlemsstaterne ret til at handle ensidigt, sker dette ved præcise særbestemmelser (f. eks. artiklerne 15, 93, stk. 3, 223 til 225) ;

endvidere underkastes staternes dispensationsansøgninger visse godkendelsesprocedurer (f. eks. artiklerne 8, stk. 4, 17, stk. 4, 25, 26, 73, 93, stk. 2, 3. afsnit og 226), som ville være formålsløse, hvis medlemsstaterne havde mulighed for at undrage sig deres forpligtelser ved hjælp af en simpel lov ;

fællesskabsrettens forrang bekræftes af artikel 189, hvorefter forordningerne er »bindende« og »gælder umiddelbart i hvert Medlemsstat« ;

denne bestemmelse, som ikke indeholder noget forbehold, ville være uden betydning, hvis en medlemsstat ensidigt kunne ophæve virkningerne heraf ved en lovgivningsakt, som kunne gøres gældende imod fællesskabsreglerne ;

af alt dette fremgår det, at den af traktaten affødte ret, der hidrører fra en autonom retskilde, på grund af sin selvstændige natur retsligt må gå forud for en hvilken som helst national bestemmelse, idet den ellers ville miste sin fællesskabskarakter, og idet selve retsgrundlaget for Fællesskabet ellers ville blive bragt i fare ;

staternes overførelse af rettigheder og forpligtelser i henhold til traktatens bestemmelser fra deres nationale retsorden til fordel for Fællesskabets retsorden medfører således en endelig begrænsning af deres suverænitet, imod hvilken en senere ensidig retsakt, der er uforenelig med fællesskabsbegrebet, ikke kan gøres gældende ;

følgelig må artikel 177, uanset enhver national lov, anvendes i tilfælde, hvor der rejser sig et spørgsmål om fortolkning af traktaten ;

de af fredsdommeren stillede spørgsmål vedrørende artiklerne 102, 93, 53 og 37 går først og fremmest ud på at få oplyst, om disse bestemmelser har umiddelbar virkning og giver borgerne rettigheder, som de nationale retsinstanser skal beskytte, og i bekræftende fald disse bestemmelsers indhold.

#### V e d r ø r e n d e f o r t o l k n i n g e n a f a r t i k e l 1 0 2

Artikel 102 foreskriver, at »når der er grund til at frygte«, at indførelsen af en lovgivningsbestemmelse fremkalder en »fordrejning«, skal den medlemsstat, som vil gennemføre foranstaltningen »rådføre sig med Kommissionen«, hvorefter denne kan henstille til staterne at træffe foranstaltninger, der er egnede med henblik på at undgå den befrygtede fordrejning ;

med denne artikel, som falder ind under kapitlet om »tilnærmelse af lovgivningerne«, søges det undgået, at de forskelle, der med hensyn til traktatens målsætning består mellem de nationale lovgivninger indbyrdes, forværres ;

ved denne bestemmelse har medlemsstaterne begrænset deres handlefrihed ved at gå ind på at underkaste sig en egnet høringsprocedure ;

ved utvetydigt at forpligte sig til på forhånd at rådføre sig med Kommissionen i alle de tilfælde, hvor deres lovforslag kunne indebære en selv ringe risiko for en eventuel for drejning, har medlemsstaterne påtaget sig en forpligtelse over for Fællesskabet, som binder dem i deres egenskab af stater, men som ikke medfører rettigheder for borgerne, som de nationale retsinstanser skal beskytte;

Kommissionen er på sin side forpligtet til at drage omsorg for, at forskrifterne i denne artikel overholdes, men denne forpligtelse giver ikke private mulighed for inden for rammerne af fællesskabsretten og via artikel 177 at gøre hverken den pågældende stats misligholdelse eller Kommissionens ikke-overholdelse gældende.

### V e d r ø r e n d e f o r t o l k n i n g e n a f a r t i k e l 9 3

Ifølge artikel 93, stk. 1 og 2 foretager Kommissionen sammen med medlemsstaterne »en løbende undersøgelse af de støtteordninger, som findes i disse Stater« med henblik på iværksættelsen af sådanne foranstaltninger, som fællesmarkedets funktion kræver;

ifølge artikel 93, stk. 3 skal Kommissionen underrettes betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, idet den pågældende medlemsstat ikke må gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før fællesskabsproceduren, og i påkommende tilfælde før proceduren for Domstolen er bragt til ende;

disse bestemmelser, som henhører under en afdeling i traktaten om »statstøtte«, går dels ud på gradvist at indskrænke de eksisterende støtteforanstaltninger og dels at undgå, at de nævnte medlemsstater under deres interne styring indfører nye støtteformer »under enhver tænkelig form«, som direkte eller indirekte kan begunstige virksomheder eller varer kendeligt, og som selv eventuelt truer med at fordreje konkurrencevilkårene;

medlemsstaterne har ved artikel 92 anerkendt, at de støtteformer, hvorom det drejer sig, er uforenelige med fællesmarkedet, og har således stiltiende forpligtet sig til ikke at indføre sådanne, bortset fra de undtagelser, der er hjemlet i traktaten, mens de ved artikel 93 kun er gået ind på at underkaste sig egnede procedurer såvel vedrørende ophævelse af eksisterende støtteformer som vedrørende indførelse af nye;

ved så udtrykkeligt at have forpligtet sig til at underrette Kommissionen »betids« om deres påtænkte indførelse af støtteforanstaltninger og ved at gå ind på at underkaste sig procedurerne i artikel 93 har medlemsstaterne således påtaget sig en forpligtelse over for Fællesskabet, der binder dem som stater, men som ikke medfører rettigheder for borgerne, bortset fra den sidste bestemmelse i den nævnte artikels stk. 3, som denne sag ikke angår;

Kommissionen er på sin side forpligtet til at drage omsorg for, at denne artikels forskrifter overholdes, idet denne endog forpligter den til sammen med medlemsstaterne at foretage en løbende undersøgelse af de eksisterende støtteordninger, men denne forpligtelse giver ikke private mulighed for inden for rammerne af fællesskabsretten og via artikel 177 at gøre hverken den pågældende medlemsstats misligholdelse eller Kommissionens ikke-overholdelse gældende.

### Vedrørende fortolkningen af artikel 53

Ifølge artikel 53 forpligter medlemsstaterne sig, med forbehold af de bestemmelser, der er fastsat i traktaten, til ikke at indføre nye begrænsninger i adgangen for andre medlemsstats statsborgere til at etablere sig på vedkommende stats område ;

denne forpligtelse, som staterne er gået ind på, er juridisk en ren unkladelsespligt ;

den er ubetinget, og er ej heller, hvad angår gennemførelse eller virkninger, gjort afhængig af, at der indføres nogen retsakt fra staternes eller Kommissionens side ;

den er således fuldstændig og retligt fuldkommen og derfor egnet til at fremkalde umiddelbar virkning i forholdet mellem medlemsstaterne og disses borgere ;

et så udtrykkeligt forbud, der er trådt i kraft sammen med traktaten inden for hele Fællesskabet, og som derfor er integreret i medlemsstaternes retsorden, er bindende for disse og vedrører direkte deres statsborgere, til hvis fordel det har medført individuelle rettigheder, som de nationale retsinstanser skal beskytte ;

ved den ønskede fortolkning af artikel 53 må denne artikel ses i sammenhæng med kapitlet om etableringsretten, hvori den er placeret ;

efter at den gradvise ophævelse af »de restriktioner, som hindrer statsborgere i en Medlemsstat i frit at etablere sig på en anden Medlemsstats område« er blevet foreskrevet i det omhandlede kapitel i artikel 52, fastsættes det i artikel 53, at disse medlemsstater ikke må indføre »nye begrænsninger i adgangen for andre Medlemsstats statsborgere til at etablere sig på vedkommende Stats område« ;

det må herefter undersøges, under hvilke betingelser statsborgere fra de andre medlemsstater har etableringsfrihed ;

artikel 52, stk. 2 præciserer dette nærmere ved at fastsætte, at etableringsfriheden indebærer adgang til at optage selvstændig erhvervsvirksomhed, til at oprette og lede virksomheder »på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere« ;

for at overholde artikel 53 er det således tilstrækkeligt, at etableringsadgangen for statsborgere fra andre medlemsstater ikke ved nye foranstaltninger gøres afhængig af strengere bestemmelser end dem, der gælder for egne statsborgere, uanset virksomhedernes juridiske form.

### V e d r ø r e n d e f o r t o l k n i n g e n a f a r t i k e l 3 7

Ifølge artikel 37, stk. 1 tilpasser medlemsstaterne gradvist deres »statslige handelsmonopoler« for at udelukke enhver forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår ;

den fastsætter desuden i stk. 2 en forpligtelse for medlemsstaterne til at afholde sig fra at indføre nye foranstaltninger, som strider imod denne bestemmelse ;

medlemsstaterne har således påtaget sig en dobbelt forpligtelse : En aktiv, som går ud på, at de skal tilpasse deres statslige monopoler, en anden, der er passiv, og som går ud på at undgå enhver ny foranstaltning ;

der er blevet anmodet om en fortolkning af den sidstnævnte forpligtelse såvel som af de faktorer i den førstnævnte, der er nødvendige ved denne fortolkning.

artikel 37, stk. 2 udtrykker et ubetinget forbud, der ikke er en forpligtelse til en handling, men derimod til ikke at handle ;

denne forpligtelse indeholder intet forbehold, som gør dens iværksættelse afhængig af en positiv national retsakt ;

dette forbud er i kraft af dets natur egnet til at fremkalde umiddelbare virkninger i retsforholdet mellem medlemsstaterne og disses borgere ;

et så udtrykkeligt udtalt forbud, der trådte i kraft samtidig med traktaten i hele Fællesskabet, og som derfor er integreret i medlemsstaternes retssystemer, er bindende for disse og vedrører direkte deres statsborgere, til hvis fordel det har medført individuelle rettigheder, som de nationale retsinstanser skal beskytte ;

den ønskede fortolkning af artikel 37 gør det på grund af tekstens komplicerede karakter og den indbyrdes sammenhæng mellem stykkerne 1 og 2 nødvendigt at betragte disse stykker i sammenhæng med hele det kapitel, som de henhører under ;

dette kapitel drejer sig om »ophævelse af de kvantitative restriktioner mellem Medlemsstaterne« ;

artikel 37, stk. 2's henvisning til »de i stk. 1 anførte principper« skal således hindre indførelsen af enhver ny »forskelsbehandling af Medlemsstaternes statsborgere« med hensyn til »forsynings- og afsætningsvilkår« ;

efter at målet således er blevet præciseret, beskriver og forbyder artikel 37, stk. 1 de måder, hvorpå den kan overtrædes ;

ved henvisningen i artikel 37, stk. 2 er således ethvert af artikel 37, stk. 1 omfattet nyt monopol eller organisme forbudt, for så vidt som der herved tilsigtes indført ny forskelsbehandling med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkårene ;

den domstol, som skal afgøre realiteten, må således først undersøge, hvorvidt dette mål rent faktisk er blevet modvirket, dvs. om selve den omtvistede foranstaltning medfører en ny forskelsbehandling mellem medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår, eller om dette vil blive følgen deraf ;

i øvrigt bør de i artikel 37, stk. 1 omhandlede måder undersøges ;

denne artikel forbyder ikke oprettelsen af ethvert statsligt monopol, men kun af dem, der er »handelsmonopoler«, og kun for så vidt de indfører den ovennævnte forskelsbehandling ;

de statslige monopoler og organer, det drejer sig om, må for at falde ind under forbudene i denne bestemmelse dels gå ud på omsætning af en handelsvare, som kan være genstand for konkurrence og samhandel mellem medlemsstaterne, og dels være af reel betydning for denne samhandel ;

det tilkommer den domstol, der skal påkende realiteten, i hver sag at vurdere, om den omhandlede økonomiske virksomhed vedrører en sådan vare, som på grund af sin art og de tekniske og internationale vilkår, den er underkastet, kan have reel betydning for ind- eller udførsel mellem medlemsstaternes statsborgere.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer,

## DOMSTOLEN

vedrørende den på artikel 177 støttede indsigelse om sagens afvisning:

Da en senere ensidig retsakt ikke kan gå forud for fællesskabsretten, kan de af fredsdommeren i Milano i henhold til artikel 177 stillede spørgsmål antages til realitetsbehandling i det omfang, de vedrører fortolkningen af EØF-traktatens bestemmelser.



1. Artikel 102 indeholder ikke bestemmelser, der kan medføre rettigheder for borgerne, som de nationale retsinstanser skal beskytte;
2. Forskrifterne i artikel 93, som omfattes af det stillede spørgsmål, indeholder heller ikke sådanne bestemmelser;
3. Artikel 53 er en fællesskabsretlig bestemmelse, der medfører rettigheder for borgerne, som de nationale retsinstanser skal beskytte.

Disse bestemmelser forbyder enhver ny foranstaltning, som går ud på at gøre etableringsadgangen for statsborgerne i andre medlemsstater afhængig af strengere bestemmelser end dem, der gælder for egne statsborgere, uanset virksomhedernes juridiske form.

4. Artikel 37, stk. 2 er efter hele sit indhold en fællesskabsnorm, der medfører rettigheder for borgerne, som de nationale retsinstanser skal beskytte.

Hvad angår den ønskede fortolkning heraf, må disse bestemmelser anses for at gå ud på at forbyde enhver ny foranstaltning, som strider imod principperne i artikel 37, stk. 1, dvs. enhver foranstaltning, som — ved hjælp af monopoler eller organer, der dels skal angå samhandel med en handelsvare, der er egnet til konkurrence og samhandel mellem medlemsstaterne, og dels skal have reel betydning for denne samhandel — har til formål eller følge at indføre en ny forskelsbehandling mellem medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår.

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. juli 1954.

A. Van Houtte  
Justitssekretær

A. M. Donner  
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
MAURICE LAGRANGE  
FREMSAT DEN 25. JUNI 1964

Høje Ret.

Det præjudicielle spørgsmål, som i henhold til EØF-traktatens artikel 177 er blevet

indbragt for Dem, stammer for en gangs skyld ikke fra en nederlandsk domstol, men fra en italiensk dommer, og det drejer sig ikke længere om social tryghed eller om for-