3. Af princippet om fællesskabsrettens forrang følger, at de bestemmelser i traktaten og retsakter fra institutionerne, som gælder umiddelbart, for medlemsstaternes nationale ret ikke blot, alene i medfør af deres ikrafttræden, bevirker, at enhver modstridende bestemmelse i den eksisterende nationale lovgivning uden videre bliver uanvendelig, men også — for så vidt som disse bestemmelser og retsakter udgør en integrerende del, som har forrang i den retsorden, der gælder på den enkelte medlemsstats område — at nye nationale love ikke gyldigt kan udstedes i det omfang, de måtte være uforenelige med fællesskabsreglerne.

   Såfremt det anerkendes, at nationale love, der trænger ind på det område, hvorpå Fællesskabets lovgivningsmagt udøves, eller på anden vis er uforenelige med fællesskabsrettens bestemmelser, er retligt gyldige, vil der være tale om en benægtelse af, at medlemsstaterne ubetinget og uigenkaldeligt har påtaget sig forpligtelser i medfør af traktaten, og således om at bestride selve grundlaget for Fællesskabet.

4. Den nationale dommer, der inden for sin kompetence har til opgave at anvende fællesskabsrettens bestemmelser, har pligt til at sikre disse reglers fulde virkning, idet han i påkommende tilfælde af egen drift skal undlade at anvende en modstridende — selv nyere — bestemmelse i national lovgivning, uden at han behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne bestemmelse ad lovgivningsvejen eller ved noget andet forfatningsmæssigt middel.

I sag 106/77

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Pretura di Susa (Italien) er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

DET ITALIENSKE FINANSMINISTERIUM

og

S.P.A. SIMMENTHAL, Monza,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 189, særligt vedrørende konsekvenserne af fællesskabsrettens direkte anvendelighed i tilfælde af konflikt med eventuelle modstridende bestemmelser i en national lov,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene M. Sørensen og G. Bosco, dommerne A. M. Donner, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart og A. O'Keeffe,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er afgivet i henhold til artikel 120 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og skriftvekslingen

S.p.a. Simmenthal, Monza, indførte den 26. juli 1973 et parti oksekød til konsum fra Frankrig via Modane.

Denne indførsel blev pålagt afgifter for sundhedskontrol med et beløb på 581 480 lire.

Denne kontrol er hjemlet i artikel 32 i den fælles tekst til de italienske sundhedslove (lovbekendtgørelse nr. 1265 af 27. 7. 1934; Gazzetta ufficiale 186 af 9. 8. 1934). Betingelserne for anvendelse af denne betemmelse er fastsat i artikel 45 i reglementet om veterinærpoliti (bekendtgørelse fra republikkens præsident nr. 320 af 8. 2. 1954; GU 142 af 24. 6. 1954). Listen over gældende afgifter i 1973 blev fastsat ved lov nr. 1239 af 12. december 1970 (GU 26 af 1. 2. 1971).

Da Simmenthal mente, at den ved grænseovergangen gennemførte sundhedskontrol og de for denne kontrol opkrævede afgifter udgør en hindring for de frie varebevægelser, som er forbudt ifølge fællesskabsretten, anlagde firmaet den 13. marts 1976 ved Pretura die Susa sag med krav om tilbagebetaling af det beløb, som det mente at have betalt med urette.

Simmenthals søgsmål havde til følge, at Pretura di Susa ved kendelse af 6. april 1976 forelagde Domstolen en anmodning om en præjudiciel afgørelse i henhold til EØF-traktatens artikel 177. Forelæggelsen gav anledning til dom af 15. december 1976 i sag 35/76 (Sml. 1976, s. 1871).

I denne doms konklusion udtalte Domstolen blandt andet, at en sundhedskontrol, der foretages ved grænsen ved indførsel af levende dyr eller kød til ernæringsformål — uanset om den er systematisk eller ej — er en foranstalt-

ning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i den i traktatens artikel 30 forudsatte betydning, og at afgifter, som pålægges på grund af sundhedskontrol af varer ved disses passage af grænsen, i princippet må betragtes som afgifter med tilsvarende virkning som told.

Som følge af denne dom pålagde Pretura di Susa ved kendelse af 24. januar 1977 finansministeriet at tilbagebetale de uretmæssigt opkrævede afgifter med renter.

Den 23. januar 1977 anfægtede finansministeriet kendelsen med betalingspålægget.

Ministeriet fremførte herved visse anbringender, hvorefter Pretura di Susa konstaterede, at der var modstrid mellem visse fællesskabsretlige regler og en senere national lov, i dette tilfælde lov nr. 1239/70.

Ifølge den italienske forfatningsdomstols seneste praksis, især dom nr. 232 af 30. oktober 1975, dom nr. 205 af 28. juli 1976 og kendelse nr. 206 af samme dag, kræver løsningen af dette spørgsmål, at forfatningsdomstolen selv får forelagt spørgsmålet om forfatningsmæssigheden af lov nr. 1239/70, der påstås at være i strid med forfatningens artikel 11. Samtidig er det ikke muligt at undlade at tage hensyn til Domstolens faste praksis vedrørende fællesskabsrettens virkning i medlemsstaternes retsordener: de umiddelbart gældende fællesskabsbestemmelser har efter denne retspraksis direkte virkning og kan derfor skabe rettigheder for private, som de nationale retter har pligt til at beskytte; de kan ikke berøres af noget indgreb fra statsorganerne, som er egnet til at hindre eller sinke deres fulde, samlede og ensartede anvendelse i medlemsstaterne.

Man bør derfor ikke undervurdere ulemperne ved en situation, i hvilken den ret, som behandler hovedsagen, i hvert enkelt tilfælde — i stedet for uden videre at undlade at anvende den senere nationale lov, som hindrer anvendelsen af fællesskabsretten — skal rejse spørgsmål om forfatningsstridighed med det resultat, at den fulde anvendelse af fællesskabsrettens bestemmelser udelukkes, indtil forfatningsdomstolens afgørelse foreligger, og at det desuden end ikke — når henses til virkningerne »ex nunc« af forfatningsdomstolens afgørelse — er muligt hverken at afbøde den manglende overholdelse af statens internationale forpligtelser med tilbagevirkende kraft, eller at sikre den fulde beskyttelse af private, som er indehavere af individuelle rettigheder, der er hjemlet og reguleret ved fællesskabsregler.

Det er derfor logisk først at løse spørgsmålet om fortolkning af fællesskabsretten med henblik på den faktiske rækkevidde af begrebet umiddelbart gældende regler.

Ved kendelse af 28. juli 1977 besluttede Pretura di Susa derfor i henhold til EØF-traktatens artikel 177 at udsætte sagen, indtil Domstolen havde truffet præjudiciel afgørelse vedrørende følgende spørgsmål:

a) Når henses til, at de fællesskabsregler, der gælder umiddelbart, ganske uanset lovregler eller retspraksis i medlemsstaterne — i henhold til EØF-traktatens artikel 189 og til den faste praksis ved De europæiske Fællesskabers Domstol — skal have fuldstændig og ensartet virkning i disse staters retsordener, også med henblik på sikring af individuelle rettigheder for private, må det da ikke antages, at fællesskabsreglerne skal forstås således, at eventuelle senere nationale lovbestemmelser, der er i strid hermed, uden videre bliver uvirksomme, uden at det er nødvendigt at afvente, at den nationale lovgiver (ved formel lov) eller andre forfatningsorganer (erklæring om forfatningsstridighed) ophæver dem, navnlig hvis det med hensyn til denne anden mulighed

antages, at fællesskabsretten, efterhånden som den nationale lov forbliver fuldt ud gyldig, indtil nævnte erklæring afgives, ikke kan få virkning og den fuldstændige og ensartede anvendelse derfor ikke kan sikres, ligesom individuelle rettigheder for private ikke er beskyttet?

b) I forbindelse med det foregående spørgsmål: hvis fællesskabsretten tillader, at beskyttelsen af de individuelle rettigheder, som affødes af fællesskabsregler, der »gælder umiddelbart«, kan udskydes til tidspunktet for de kompetente nationale organers faktiske ophævelse af eventuelle modstridende nationale foranstaltninger, skal ophævelsen da under alle omstændigheder have fuld tilbagevirkende gyldighed, således at de individuelle rettigheder ikke på nogen måde begrænses?

Kendelsen fra Pretura di Susa er registreret på Domstolens justitskontor den 29. august 1977.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg den 28. oktober 1977 af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, den 16. november af Simmenthal, sagsøger i hovedsagen, og den 25. november af regeringen for Den italienske Republik.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Simmenthal, sagsøger i hovedsagen, undersøger først problemet om forholdet mellem Fællesskabets retsorden og den nationale retsorden ud fra den italienske retsudøvers synspunkt. Firmaet gør i denne sammenhæng rede for udviklingen i den italienske forfatningsdomstols praksis, som den især giver sig udtryk i dom nr. 183 af 27 december 1973, dom nr. 232 fra 1975 samt dom nr. 205 og kendelse nr. 206 fra 1976; de mulige løsninger i tilfælde af normativ konflikt kan for tiden indskrænkes til alternativet ophævelse ad lovgivningsvejen af den nationale regel, der er uforenelig med de tidligere fællesskabsbestemmelser, eller forfatningsdomstolens erklæring om, at reglen er forfatningsstridig. Dom nr. 232 fra 1975 fastlåste og krystalliserede udviklingen af denne praksis i en løsning med faste grænser på det formelle og processuelle plan, der er blottet for perspektiver og alternativer og på det rent interne plan er behæftet med ulemper og konsekvenser, der i mange henseender er negative: forøgelse af processens varighed og udgifter, mangedobling af retssagerne, stigning i henvisninger til forfatningsdomstolen, dennes indgriben i tvister, der rejser få eller ingen problemer, forringelse af forfatningsdomstolens arbejdsvilkår.

Set i sin rette sammenhæng bør nærværende præjudicielle anmodning om fortolkning principielt føre til, at Domstolen fastsætter den virkelige rækkevidde af en direkte anvendelig fællesskabsbestemmelse i forhold til eventuelle senere modstridende nationale bestemmelser; det andet spørgsmål er subsidiært og tilsigter en præcisering af de minimumsgarantier, hvormed den private adressat for fællesskabsreglerne skal kune regne for virkelig at være omfattet af Fællesskabets retsorden.

Efter dommen af 5. februar 1963 (sag 26/62, Van Gend & Loos; Sml. 1954-64, s. 375; org.ref. Recueil s. 1) har Domstolens praksis lidt efter lidt præciseret de væsentlige og karakteristiske sider ved begrebet fællesskabsrettens »direkte anvendelighed«. De grundlæggende tendenser i denne praksis består i følgende momenter:

Fællesskabets retsorden udgør en ny folkeretlig retsorden, hvis retssubjekter ikke alene er medlemsstaterne, men også statsborgere; den udgør en særlig retsorden, der er integreret i medlemsstaternes retssystemer og er tvingende for disse staters retter. Fællesskabsretten er af en bindende og absolut karakter; for de kompetente nationale myndigheder indebærer den uden videre et forbud mod anvendelse af en national bestemmelse, der er kendt uforenelig med traktaten, og i påkommende tilfælde en forpligtelse til at træffe alle nødvendige dispositioner til at lette den fulde virkeliggørelse af fællesskabsretten. Fællesskabsrettens regler skal finde anvendelse i fuldt omfang, på samme tid og med samme virkninger på hele Fællesskabets område. De skal indtage absolut forrang i forhold til medlemsstaternes nationale ret, selv om det drejer sig om en senere lovgivningsforanstaltning; staterne kan ikke påberåbe sig afvigelser fra fællesskabsretten, der fremgår af deres lovgivende eller dømmende system, selv om det drejer sig om bestemmelser i forfatningen eller hidrørende fra et forfatningsorgan. Fællesskabsretten har umiddelbar virkning og er som sådan egnet til at tillægge private rettigheder, som de nationale retter har pligt til at beskytte.

I betragtning af de i Domstolens praksis opstillede principper ville den i Italien af forfatningsdomstolen fastslåede løsning indebære meget alvorlige ulemper.

I bedste fald vil den retfærdiggøre anvendelsen af nationale love, der er uforenelige med fællesskabsretten, i tiden indtil forfatningsdomstolen træffer en afgørelse, der fastslår den forfatningsstridige karakter af disse love.

Desuden vil erklæringen om de italienske loves forfatningsstridighed kun delvis have tilbagevirkende kraft: dens virkninger vil svigte over for de retsforhold, der kan kaldes »udtømte«, dvs. sådanne, som fremstår som endeligt og uigenkaldeligt afsluttede i medfør af retsakter eller begivenheder, som bevirker en absolut udelukkelse af enhver ændring med hensyn til dem (retskraft, forældelse, præklusion, administrative akter, som ikke mere kan påklages og almindelige kontrakter, der er materielt vigtige); den bestemmelse, der efter faktisk at have eksisteret i retsordenen erklæres for forfatningsstridig, kan have frembragt uafvendelige virkninger. Derfor kan forfatningsdomstolens indgriben ikke i alle tilfælde give sig udtryk i en fuldstændig genoprettelse af den individuelle ret for private, der er affødt af fællesskabsbestemmelsen.

Eftersom alene den italienske lov finder anvendelse i tiden indtil erklæringen om forfatningsstridighed, kan den ordinære ret desuden ikke gøre brug af den i EØF-traktatens artikel 177 indeholdte procedure.

Disse kendsgerninger gælder ligeledes for de »reproduktive« love, som ved tilsidesættelse af fællesskabsforordningernes karakter af at være direkte og øjeblikkeligt anvendelige helt eller delvis gentager deres bestemmelser.

Den af forfatningsdomstolen pålagte løsning vil have særdeles alvorlige virkninger for privates retsbeskyttelse: disse kan ikke opnå en fuld og direkte beskyttelse af de rettigheder, som de er tillagt ifølge fællesskabsbestemmelserne, før en eventuelt gunstig dom fra forfatningsdomstolen; et tungt og kompliceret system vil hindre dem i at indlede retslige skridt; den offentlige administration vil ikke føle sig tilskyndet til en nøjagtig og integreret anvendelse af fællesskabsretten på italienske erhvervsdrivende eller på andre medlemsstaters statsborgere.

Følgelig vil en række principper være underkendt, herunder pincippet om forrang for fællesskabsretten, idet denne må stå tilbage for en senere national lov, princippet om dens fulde og ensartede anvendelighed, idet virkningerne af den i hvert fald midlertidigt vil være

midlertidigt sat ud af kraft i en medlemsstat, og princippet om dens umiddelbare virkning, idet private ikke kan nyde godt af deres rettigheder i henhold til fælleskabsbestemmelserne, og de nationale retter ikke kan beskytte disse rettigheder.

Forfatningsdomstolen har selv erkendt disse ulemper: idet den fandt, at den ikke selv kunne eliminere dem, sendte den en tydelig opfordning til den italienske lovgivningsmagt om at handle således, at de bestemmelser, der er uforenelige med fællesskabsretten, ophæves, og at denne rets fulde anvendelse ikke skades for fremtiden.

En løsning i overensstemmelse med de af Domstolen opstillede principper er imidlertid mulig: ligesom i de andre medlemsstater er det nok at anerkende, at den ordinære ret har beføjelse til ikke at anvende de nationale bestemmelser, der er uforenelige med fællesskabsretten.

Den italienske regering sætter spørgsmålstegn ved relevansen af de forelagte præjudicielle spørgsmål og dermed ved anvendeligheden af EØF-traktatens artikel 177 i det foreliggende tilfælde: den henvisende ret synes selv at indrømme, at den ikke er kompetent til at påkende det krav, som skiller parterne i hovedsagen; under disse omstændigheder kan løsningen af de Domstolen forelagte spørgsmål ikke betragtes som »nødvendig« for afgørelsen om sagens realitet.

I hvert fald har de samme spørgsmål allerede været forelagt Domstolen. I Domstolens dom af 3. februar 1977 (sag 52/76, Benedetti; Sml. s. 163) har denne således efter at have konstateret, at det ikke tilkommer den i medfør af artikel 177 at afgøre spørgsmål i national ret, udtalt, at »en dom i en præjudiciel sag har til formål at afgøre et retsspørgsmål og binder den nationale ret med hensyn til fortolkning af de pågældende fællesskabsbestemmelser og — retsakter«; dette princip udgør den første betingelse men også grænsen for den relevans, som inden for rammerne af Fællesskabets retsorden kan tillægges de spørgsmål, der er henvist til Domstolen i nærværende sag.

Når den nationale ret dømmer i en tvist, kan den helt klart ikke anvende regler i national ret, som den finder stridende mod eller uforenelige med fællesskabsretten, især ikke når Domstolens forudgående fortolkning af fællesskabsretten ikke muliggør nogen tvivl om den senere nationale bestemmelses uforenelighed hermed. Effektiviteteten af de umiddelbart anvendelige fællesskabsbestemmelser, som tildeler private rettigheder, som retterne er forpligtede til at beskytte, kan klart ikke længere skades eller modarbejdes af modstridende bestemmelser i national ret.

Hvad imidlertid angår garantien for, at den modstridende bestemmelse i national ret ikke anvendes, når det drejer sig om et spørgsmål om national ret, kan den konkrete løsning kun afhænge af medlemsstaternes forskellige forfatningssystemer; en eventuel modsætning mellem en national bestemmelse og en fællesskabsbestemmelse må elimineres ad de veje, som findes i de enkelte nationale retsordner.

En sådan modstrid kan for øvrigt kun vedrøre nationale regler, der er senere end fællesskabsbestemmelserne: tidligere nationale regler, der er i strid med fællesskabsretten, ophæves implicit af den modstridende fællesskabsret, der er vedtaget efterfølgende. Hvad angår senere nationale bestemmelser, kan en eventuel modstrid i praksis løses ved anvendelse af fortolkningskriteriet vedrørende fællesskabsreglens specialitet, ratione materiae. I tilfælde, hvor en eventuel modstrid mellem reglerne ikke kan løses eller udjævnes på denne måde, drejer det sig om at garantere fællesskabsrettens forrang; denne garanti kan kun sikres ved de midler, som de forskellige medlemsstaters forfatningssystemer frembyder.

Forfatningsdomstolen har i sin dom nr. 232 af 1975 stadfæstet, at den italienske retsorden ikke tillader retten »ikke at anvende« retsreglen; dette kriterium er i overensstemmelse med magtadskillelseslæren.

For at en lovbestemmelse ikke skal kunne anvendes skal den, selv om den er i strid med principper, der er opstillet i forfatningen, ophæves eller erklæres stridende mod forfatningen af det kompetente forfatningsorgan. Dette retsmiddel forekommer effektivt og passende også til at eliminere og ophæve eventuelle modsætninger mellem nationale retsregler og fællesskabsretten, eftersom den italienske forfatningsdomstol i dom nr. 183 af 1973 har erkendt, at de nationale retsregler, som gengiver fællesskabsbestemmelser, og som strider mod eller er uforenelige med fællesskabsretten, er forfatningsstridige.

Den omstændighed, at den nationale regel, der er erklæret forfatningsstridig, fordi den er i strid med fællesskabsreglen, »ophører med at være i kraft på dagen for erklæringens offentliggørelse«, kan ikke udgøre en hindring for beskyttelsen af de rettigheder, som tilkommer private ifølge fællesskabsreglerne: dette kriterium forhindrer ikke private i at gøre fællesskabsreglernes umiddelbare anvendelighed gældende; erklæringen om forfatningsstridighed gør det også muligt for den, som ikke tidligere har haft det til opgave, at beskytte de rettigheder, der affødes af fællesskabsretten, idet de eneste begrænsninger, der finder anvendelse på dette område, er forældelse og præklusion, hvorom Domstolen inden for Fællesskabets retsorden udtrykkeligt har erklæret, at der kan rejses indsigelse herom.

Erklæringen om en retsregels forfatningsstridighed har faktisk tilbagevirkende kraft, således at reglen rammes fra dens vedtagelse og elimineres af retsordenen »ex tunc«, dvs. fra det øjeblik, hvor den trådte i kraft, hvis det drejer sig om en regel, der er senere end forfatningen, eller med virkning fra forfatningens ikrafttræden, hvis det drejer sig om tidligere regel.

Den af den italienske retsorden tilbudte løsning frembyder betydelige fordele på grund af den heraf følgende større garanti for fællesskabsrettens ensartede anvendelse.

At tildele en ret beføjelse til ikke at anerkende den nationale retsregel, der er uforenelig med fællesskabsretten, vil være det samme som kun at garantere anvendelsen af fællesskabsreglen i det konkrete enkelttilfælde, der er forelagt retten, og kun vedrørende beskyttelsen af den velafgrænsede ret, der er gjort gældende i denne anledning; den nationale regel forbliver imidlertid i kraft og er faktisk den eneste, der finder anvendelse, når en mulig krænkelse af de rettigheder, som private er udstyret med af fællesskabsreglerne, ikke påberåbes ved retten. Hver gang den nationale regels modstrid med fællesskabsretten ikke er erkendt af den nationale lovgiver, må man derfor sikre sig dette ved hjælp af den komplicerede fremgangsmåde i EØF-traktatens artikel 169, hvis eneste resultat er, at den pågældende stat bliver opmærksom på nødvendigheden af at ændre den nationale retsregel, der er i strid med fællesskabsretten.

Erklæringen om lovbestemmelsens forfatningsstridighed er afgjort mere effektiv og væsentligere: den kan garantere respekten for fællesskabsretten over for alle i det konkrete tilfælde og derfor i større udstrækning, end den enkelte rets erklæring om ikke-anvendelse kan gøre det.

En national retlig bestemmelses uforenelighed med fællesskabsreglerne kan, selv om fællesskabsreglen allerede er fortolket af Domstolen, vise sig at være diskutabel, fordi vurderingen af og den eventuelle kontrol med den nationale retsregel ikke falder ind under Domsto-

lens kompetence vedrørende præjudiciel fortolkning; at anerkende i dette tilfælde, at enhver national ret har beføjelse til ikke at anvende en bestemmelse i national ret, vil være det samme som at knytte respekten for fællesskabsretten til foranderlige og tilfældige vurderinger hos de enkelte nationale retter i de forskellige instanser, uden at der eksisterer nogen garanti for den ensartede og effektive anvendelse af fællesskabsretten.

Derimod er det forhold, at der afsiges en erklæring om forfatningsstridighed, en klar afgørelse, som alene er egnet til at udelukke den modstridende bestemmelse i intern ret fra den nationale lovgivning på en så definitiv måde, at selv den øverste retsinstans' erklæring om »ikke-anvendelse« ikke kan føre til det samme resultat.

Disse betragtninger gælder for de tilfælde, hvor den relevante fortolkning af fællesskabsreglen fører til, at den nationale ret tildeles opgaven med at efterprøve, om den nationale retsregel kan have konsekvenser, der er uforenelige med fællesskabsretten; de er endnu mere indlysende i de tilfælde, hvor den af Domstolen afsagte dom vedrørende visse nationale reglers mulige forenelighed med fællesskabsretten anvender begreber som »rimelighed« og »forholdsmæssighed«. I sådanne tilfælde at anerkende, at retten er beføjet til at træffe beslutning om anvendelse eller ikkeanvendelse af national ret, vil være det samme som at overlade afgørelsen til subjektive, foranderlige og individuelle vurderinger. Retssikkerhedsprincippet sættes på spil; den nationale retsregel vil blive betraget som forenelig eller uforenelig med fællesskabsreglen på grundlag af hver enkelt rets bedømmelse af de mulige konsekvenser af den nationale retsregel og af rimeligheden og forholdsmæssigheden af disse konsekvenser; det vil være nødvendigt — og initiativet hertil vil ligge hos parterne — at føre sagen til afgørelse for den højeste retsinstans; for at beskytte de rettigheder, som private er udstyret med, kræver denne løsning i hvert enkelt tilfælde, at sagen indbringes for en dømmende myndighed.

Den slags ulemper og især den betydelige tid, der er nødvendig for endeligt at udelukke anvendelsen af en national retsregel, der er uforenelig med fællesskabsretten, undgås i de retsordener, der, som det er tilfældet med den italienske, ikke tillader retten at undlade at anvende loven. I sådanne tilfælde, som kræver en forudgående vurdering af selve forfatningsmæssigheden af den nationalretlige regel, fører bedømmelsen af dens forenelighed med fælesskabsretten og af dens rimelighed og forholdsmæssighed, der er forbeholdt nationale retter og undergivet betingelser, der er fastsat ved fællesskabsregler, som disse fortolkes af Domstolen, til en ensartet vurdering, der er bindende for alle og på afgørende vis bidrager til at garantere en ensartet anvendelse af fællesskabsretten.

Domstolen bør derfor kende for ret, at den nationale ret ikke kan anvende nationale retsregler, der er i strid med fællesskabsretten, og at fjernelsen af denne modstrid skal ske ved de midler og efter den procedure, som den nationale retsorden fastsætter.

Kommissionen minder om, at for så vidt angår konflikter mellem national lov og fællesskabsret er de alvorligste problemer opstået i Italien på grund af de utallige love, der gentager fællesskabsregler med umiddelbar virkning. Skønt de er kritisable på et teknisk plan, gengiver størsteparten af disse love kun fællesskabsreglerne med det formål at indføre lovlige gennemførelsesforanstaltninger; de kan og skal følgelig fortolkes således, at de ikke er til hinder for princippet om den umiddelbare anvendelighed. Retten skal først og fremmest stræbe efter den fortolkningsmetode, der er i overensstemmelse med fællesskabsretten; sådan er normalsituationen i en stat, som anvender princippet

»pacta sunt servanda«, og som desuden har påtaget sig de forpligtelser, der fremgår af traktaten og i særdeleshed af dennes artikel 5.

Italiensk doktrin og retspraksis har ikke haft svært ved at anerkende, at fællesskabsret med umiddelbar virkning går forud for tidligere modstridende national lov.

Med henblik på efterfølgende modstridende national lov udtalte den italienske forfatningsdomstol i dom nr. 14 af 7. marts 1974, at EØF-traktaten, der i Italien er sat i kraft ved en almindelig lov, ikke her er trinhøjere end denne lov; følgelig må man stillet over for en senere lov, der er uforenelig med traktaten, anvende det princip, hvorefter »en senere lov ophæver en foregående«. Og den eneste hjælp mod denne krænkelse af folkeretten består i en ny indgriben fra lovgivningsmagten. Siden har forfatningsdomstolens praksis ændret sig; herom vidner især dom nr. 183 af 1973 og helt specielt dom nr. 232 af 1975. Efter denne sidste rammes en senere national lovs krænkelse af fællesskabsret med umiddelbar virkning af en særdeles alvorlig sanktion i national ret, nemlig erklæringen om forfatningsstridighed fra forfatningsdomstolen, der får forelagt spørgsmålet af retten i hovedsagen.

Denne udtrykkelige anerkendelse af fællesskabsrettens forrang må imidlertid tåle en begrænsning: den ret, der behandler et søgsmål med dette indhold, er ikke selv beføjet til at udelukke den senere lov, der er uforenelig med fællesskabsregelen; den skal først forelægge sagen for forfatningsdomstolen og afvente, at denne erklærer loven forfatningsstridig.

I forhold til den tidligere tilstand markerer denne praksis et betydningsfuldt fremskridt. Erklæringen om forfatningsstridighed er bindende ikke blot for den ret, som har forelagt spørgsmålet for forfatningsdomstolen, og gælder dermed ikke blot mellem parterne i den pådømte sag; den er bindende for alle retter og har gyldighed over for alle. Med henblik på fristerne kan en indgriben fra den eneste ret, der beskæftiger sig med forfatningsmæssigheden, på et fremskredent tidspunkt betyde en fordel. Forfatningens artikel 136, hvorefter en lovbestemmelse, der er forfatningsstridig, ophører med at have virkning fra dagen efter dommens offentliggørelse, fortolkes på den måde, at den underkendte bestemmelse efter denne dato skal anses for ikke længere at udgøre en del af det gældende lovgivningssystem; retten er altså forpligtet til ikke længere at anvende den på fortidige handlinger, hvilket svarer til ugyldighed ex tunc; det eneste, der ikke kan tages op til fornyet prøvelse, er de kendsgerninger, der er endeligt reguleret i nævnte lovs gyldighedsperiode.

Det står imidlertid fast, at forbudet mod rettens anvendelse af fællesskabsreglen, så længe den modstridende senere lov ikke er elimineret af forfatningsdomstolen, ikke er foreneligt med det i fællesskabets retsorden væsentlige princip om fællesskabsrettens forrang.

Dette princip om fællesskabsrettens forrang udspringer ikke af de forskellige nationale forfatninger, med den oplagte risiko for forskellige løsninger alt efter disse forfatningers indhold, men af selve fællesskabsretten. Princippet om forrangen og om den umiddelbare virkning indebærer, at der ikke kan rejses indsigelse mod fællesskabsretten alene på grundlag af de modstridende nationale love, uden at det er nødvendigt at afvente deres ophævelse ved lovgiveren eller ved en forfatningsdomstol.

En lov, der er i strid med fællesskabsretten, er ugyldig i forhold til denne; den udgør ikke en hindring, som det er strengt nødvendigt først at eliminere ved ophævelse eller ved erklæring om forfatningsstridighed.

Som noget uacceptabelt på det principielle plan fører, på det praktiske plan, forbudet mod rettens anvendelse af fællesskabsretten inden erklæringen om forfatningsstridigheden til unødvendigt at forsinke proceduren i alle de tilfælde, hvor den nationale lovs uforenelighed med fællesskabsretten forekommer tilstrækkeligt klart. Det tilkommer Domstolen at fortolke fællesskabsreglen; når denne har udtalt sig i medfør af artikel 177, drejer det eneste spillerum, der er overladt til de nationale myndigheders vurdering, sig om undersøgelsen af den nationale lov med henblik på at efterprøve dens overensstemmelse med den således fortolkede fællesskabsregel. Dette spillerum er som regel meget begrænset; det indskrænker sig til ingenting, når Domstolen allerede har konstateret krænkelse af fællesskabsreglen i medfør af artikel 169. Under disse omstændigheder er den lange udsættelse af processen i afventning af dommen fra forfatningsdomstolen ikke retfærdiggjort af nogen fordel med hensyn til retssikkerhed. Eftersom erklæringen om forfatningsstridighed i praksis følger automatisk, er i øvrigt selve forfatningsdomstolens rolle begrænset.

Den nye måde, der er åbnet i Italien til eliminering af nationale love, der er uforenelige med fællesskabsretten, består i en erklæring om forfatningsstridighed og kan udgøre en styrkelse af nævnte ret og vise sig nyttig i vanskelige sager, der kan give anledning til lange og mangfoldige procedure; men den kan ikke ved at blive obligatorisk træde i stedet for den direkte vej, som retten i hovedsagen skal følge i alle andre tilfælde, og som består i anvendelsen af fællesskabsreglen i stedet for den modstridende nationale regel. Spørgsmålet, om denne konkurrence mellem løsninger er tilstedelig efter det italienske forfatningssystem, er uvedkommende for nævnte sag.

Hvad angår det andet spørgsmål, der er forelagt Domstolen, er det klart, at selv om man antager, at retten for at kunne anvende fællesskabsretten med umiddelbar virkning er tvunget til at afvente ophævelsen af den modstridende lov, må denne ophævelse have tilbagevirkende kraft til den dato, hvorpå fællesskabsreglen trådte i kraft; i modsat fald kan krænkelserne af de individuelle rettigheder, der begrundes i denne regel, ikke genoprettes.

Kravet om tilbagevirkende kraft kan imidlertid ikke være absolut; det må forliges med det fundamentale retssikkerhedsprincip, som retfærdiggør fastsættelsen af frister for forældelse og præklusion, samt forbudet mod genoptagelse af domme, der har erhvervet retskraft.

De spørgsmål, der er forelagt af Pretura di Susa, kan besvares på følgende måde:

Fællesskabsbestemmelser med umiddelbar virkning kan ikke påvirkes af modstridende nationale lovbestemmelser, hvad enten disse er tidligere eller senere. Den omstændighed, at lovgiver kan ophæve den modstridende lov, eller at en forfatningsdomstol kan erklære den forfatningsstridig, kan ikke, selv om den kan bidrage til at sikre overholdelsen af fællesskabsretten, berøve retten beføjelsen til at anvende fællesskabsbestemmelser med umiddelbar virkning, uanset forekomsten af sådanne lovbestemmelser.

Beskyttelsen af individuelle rettigheder, der udspringer af fællesskabsbestemmelser med umiddelbar virkning, skal sikres allerede fra disse bestemmelsers ikrafttræden. Uanset hvilket middel, der anvendes for at bringe anvendelsen af nationale love, der er uforenelige med fællesskabsbestemmelserne til ophør, skal retten sikre overholdelsen af disse sidste straks fra deres ikrafttræden og altså også for fortiden, alene med forbehold af virkningerne af forældelse, præklusion eller retskraft.

III — Mundtlige forhandlinger

Firma Simmenthal, sagsøger i hovedsagen, repræsenteret af advokat Emilio Cappelli, Rom, regeringen for Den italienske Republik, repræsenteret af Atturo Marzano, avvocato dello Stato, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af Giancarlo Olmi, assisterende generaldirektør ved den juridiske tjeneste, har afgivet mundtlige indlæg og svaret på de af Domstolen stillede spørgsmål i retsmødet den 26. januar 1978.

Regeringen for Den italienske Republik har insisteret på, at de spørgsmål, der er forelagt af Pretura di Susa, har mistet enhver relevans i løbet af sagen, eftersom lov nr. 889 af 14. november 1977 (GU 337 af 12. 12. 1977) bestemmer, at »afgifterne for sundhedskontrol i henhold til den tabel, der er vedføjet lov nr. 1239, ikke skyldes for produkter, der er underlagt den fælles landbrugsordning«, og eftersom forfatningsdomstolen i dom nr. 163 af 29. december 1977 har erklæret den eneste artikel i lov nr. 1239 samt den dertil føjede tabel over afgifterne vedrørende sundhedskontrollen ved indførsel til Italien af slagtedyr, kød, produkter og skind af animalsk oprindelse for forfatningsstridige.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 16. februar 1978.

Præmisser

1 Ved kendelse af 28. juli 1977, indgået på Domstolens justitskontor den 29. august samme år, har Pretura di Susa i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet to præjudicielle spørgsmål angående det i traktatens artikel 189 omhandlede princip om fællesskabsrettens direkte virkning med henblik på at fastslå følgerne af dette princip for en uoverensstemmelse mellem en fællesskabsregel og en senere bestemmelse i national ret.

2 Det skal anføres, at Pretura på et tidligere tidspunkt af sagen forelagde Domstolen nogle præjudicielle spørgsmål med henblik at kunne bedømme, om der var overensstemmelse mellem på den ene side traktaten og visse forordningsbestemmelser — især Rådets forordning nr. 105/68 af 27. juni 1968 om den fælless markedsordning for oksekød (EFT 1968, s. 179; org.ref. JO L 148, s. 24) — og på den anden side bestemte sundhedsafgifter, som opkræves ved indførsel af oksekød i medfør af »den fælles tekst« i de italienske sundhedslove, og som sidst er fastsat i den tabel, der er bilag til lov nr. 1239 af 30. december 1970 (GU 26 af 1. 2. 1971);

3 som følge af de svar, Domstolen afgav i sin dom 35/76 af 15. december 1976 (Sml. s. 1871), statuerede Pretura, at opkrævning af de pågældende afgifter var uforenelig med fællesskabsrettens bestemmelser, og pålagde det

italienske finansministerium at tilbagebetale de med urette opkrævede afgifter med renter;

4 finansministeriet rejste indsigelse mod dette pålæg;

5 under hensyn til parternes indlæg under den sag, der fulgte efter nævnte indsigelse, fastslog Pretura, at der forelå et spørgsmål om modstrid mellem visse fællesskabsregler og en senere national lov, dvs. lov nr. 1239/70;

6 Pretura anførte, at besvarelsen af et sådant spørgsmål ifølge den italienske forfatningsdomstols seneste praksis (domme nr. 232/75 og 205/76, kendelse nr. 206/76) kræver, at forfatningsdomstolen selv får forelagt spørgsmålet om forfatningsstridigheden af den lov, der anfægtes under henvisning til forfatningens artikel 11:

7 dels på grund af Domstolens faste praksis vedrørende fællesskabsrettens anvendelighed i medlemsstaternes retsorden, dels på grund af ulemperne ved, at retten skal forelægge et spørgsmål om forfatningsmæssighed i stedet for af egen drift at kende en lov, der udgør en hindring for fællesskabsrettens fulde virkning, uanvendelig, forelagde Pretura Domstolen to spørgsmål, der er affattet således:

a) Når henses til, at de fællesskabsregler, der gælder umiddelbart, ganske uanset lovregler eller retspraksis i medlemsstaterne — i henhold til EØF-traktatens artikel 189 og til den faste praksis ved De europæiske Fællesskabers Domstol — skal have fuldstændig og ensartet virkning i disse staters retsordener, også med henblik på sikring af individuelle rettigheder for private, må det da ikke antages, at fællesskabsreglerne skal forstås således, at eventuelle senere nationale lovbestemmelser, der er i strid hermed, uden videre bliver uvirksomme, uden at det er nødvendigt at afvente, at den nationale lovgiver (ved formel lov) eller andre forfatningsorganer (erklæring om forfatningsstridighed) ophæver dem, navnlig hvis det med hensyn til denne anden mulighed antages, at fællesskabsretten, eftersom den nationale lov forbliver fuldt ud gyldig, indtil nævnte erklæring afgives, ikke kan få virkning og den fuldstændige og ensartede anvendelse derfor ikke kan sikres, ligesom individuelle rettigheder for private ikke er beskyttet?

b) I forbindelse med det foregående spørgsmål: hvis fællesskabsretten tillader, at beskyttelsen af de individuelle rettigheder, som affødes af fællesskabsregler, der »gælder umiddelbart«, kan udskydes til tidspunktet for de kompetente nationale organers faktiske ophævelse af eventuelle modstridende nationale foranstaltninger, skal ophævelsen da under alle

omstændigheder have fuld tilbagevirkende gyldighed, således at de individuelle rettigheder ikke på nogen måde begrænses?

Vedrørende sagens indbringelse for Domstolen

8 Den italienske regerings befuldmægtigede har i sine mundtlige indlæg henledt Domstolens opmærksomhed på en dom fra forfatningsdomstolen, nr. 163/77 af 22. december 1977, der er afsagt på foranledning af nogle spørgsmål om forfatningsmæssighed fra retterne i Milano og Rom, og hvori visse bestemmelser i lov nr. 1239 af 30. december 1970 erklæres for forfatningsstridige, herunder dem, som er af betydning for den tvist, der verserer for Pretura di Susa;

9 eftersom de omstridte bestemmelser er bortfaldet som følge af erklæringen om forfatningsstridighed, har de af Pretura forelagte spørgsmål ifølge den italienske regering mistet deres betydning, således at der ikke længere er grund til at besvare dem.

10 I så henseende skal det bemærkes, at Domstolen ifølge fast praksis betragter en anmodning om præjudiciel afgørelse i medfør af artikel 177 som forelagt, så længe anmodningen ikke er trukket tilbage af den ret, som har indgivet den, eller annulleret efter appel til højere ret;

11 en sådan virkning kan ikke udledes af den påberåbte dom, da den er afsagt på grundlag af retsforhandlinger, der er uvedkommende for den tvist, som har givet anledning til forelæggelsen for Domstolen, og da Domstolen ikke kan tage stilling til dens virkning i forhold til tredjemænd;

12 den præliminære indsigelse fra den italienske regering må følgelig forkastes.

Vedrørende realiteten

13 *Det første spørgsmål* går i det væsentlige ud på at få præciseret, hvad det indebærer, at en fællesskabsretslig bestemmelse er direkte anvendelig, såfremt denne er uforenelig med en senere bestemmelse i en medlemsstats lovgivning.

14 Den direkte anvendelighed betyder i denne forbindelse, at fællesskabsrettens regler skal udfolde deres virkninger fuldt ud og ensartet i alle medlemsstater fra deres ikrafttræden og under hele deres gyldighedsperiode;

15 disse bestemmelser er således en umiddelbar kilde til rettigheder og forpligtelser for alle, som de vedrører, hvad enten det drejer sig om medlemsstater eller om private, som er parter i de retsforhold, der henhører under fællesskabsretten;

16 denne virkning gælder ligeledes for enhver dommer, der inden for sin kompetence har til opgave som organ i en medlemsstat at beskytte rettigheder, som private er udstyret med af fællesskabsretten;

17 det fremgår desuden af princippet om fællesskabsrettens forrang, at de bestemmelser i traktaten og retsakter fra institutionerne, som gælder umiddelbart, for medlemsstaternes nationale ret ikke blot, alene i medfør af deres ikrafttræden, bevirker, at enhver modstridende bestemmelse i den eksisterende nationale lovgivning uden videre bliver uanvendelig, men også — for så vidt som disse bestemmelser og retsorden, der gælder på den enkelte medlemsstats område — at nye nationale love ikke gyldigt kan udstedes, i det omfang de måtte være uforenelige med fællesskabsreglerne;

18 såfremt det anerkendes, at nationale love, der trænger ind på det område, hvorpå Fællesskabets lovgivningsmagt udøves, eller på anden vis er uforenelige med fællesskabsrettens bestemmelser, skulle have nogen retlig gyldighed, ville der være tale om en benægtelse af, at medlemsstaterne ubetinget og uigenkaldeligt har påtaget sig forpligtelser i medfør af traktaten, og således om at bestride selve grundlaget for Fællesskabet;

19 denne opfattelse bekræftes også af opbygningen af traktatens artikel 177, hvorefter enhver national ret har mulighed for at henvende sig til Domstolen, når den skønner, at en præjudiciel afgørelse af et spørgsmål om fortolkning eller gyldighed, der er af betydning for fællesskabsretten, er nødvendig, for at den kan afsige sin dom;

20 den tilsigtede virkning af denne bestemmelse ville blive nedsat, hvis retten 15021var forhindret i øjeblikkeligt at anvende fællesskabsretten i overensstemmelse med Domstolens afgørelse eller praksis;

21 det fremgår af det anførte, at enhver national ret inden for sin kompetence har pligt til at anvende fællesskabsretten fuldt ud og til at beskytte de rettigheder, som fællesskabsretten tillægger private, idet den skal undlade at anvende enhver modstridende bestemmelse i national lov, hvad enten denne er vedtaget før eller efter fællesskabsreglen;

22 enhver bestemmelse i en national retsorden eller enhver lovgivningsmæssig, administrativ eller retslig praksis, som har til følge, at fællesskabsrettens virkning begrænses ved, at den dommer, der er kompetent til at anvende fællesskabsretten, frakendes mulighed for, når han anvender denne, at foretage, hvad der kræves for at udelukke nationale lovgivningsbestemmelser, der måtte udgøre en hindring for fællesskabsreglernes fulde virkning, er derfor uforenelig med de krav, der følger af selve fællesskabsrettens natur;

23 dette ville være tilfældet, såfremt løsningen af en konflikt mellem en bestemmelse i fællesskabsretten og en senere national lov var forbeholdt en anden myndighed end den dommer, der er udset til at sikre fællesskabsrettens anvendelse, og denne myndighed havde en særlig skønsbeføjelse, endog selv om den hindring, der således ville opstå for fællesskabsrettens fulde virkning, kun var midlertidig;

24 det første spørgsmål bør altså besvares således, at den nationale dommer, der inden for sin kompetence har til opgave at anvende fællesskabsrettens bestemmelser, har pligt til at sikre disse reglers fulde virkning, idet han i påkommende tilfælde af egen drift skal undlade at anvende en modstridende — selv nyere — bestemmelse i national lovgivning, uden at han behøver anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne bestemmelse ad lovgivningsvejen eller ved noget andet forfatningsmæssigt middel.

25 Det *andet spørgsmål* er i det væsentlige følgende: hvis det antages, at beskyttelsen af de rettigheder, som udspringer af fællesskabsreglerne, udskydes til tidspunktet for de kompetente nationale organers faktiske ophævelse af eventuelle modstridende nationale foranstaltninger, skal da denne ophævelse under alle omstændigheder have fuld tilbagevirkende kraft, således at de pågældende rettigheder ikke på nogen måde begrænses?

26 Det fremgår af det svar, der er givet på det første spørgsmål, at den nationale dommer har pligt til at sikre beskyttelsen af rettigheder, der er affødt af bestemmelserne i Fællesskabets retsorden, uden at han behøver at anmode om eller afvente de hertil bemyndigede nationale organers faktiske ophævelse af eventuelle nationale foranstaltninger, som måtte udgøre en hindring for den umiddelbare og øjeblikkelige anvendelse af fællesskabsreglerne;

27 det andet spørgsmål er derfor uden genstand.

Vedrørende sagsomkostningerne

28 De udgifter, der er afholdt af regeringen for Den italienske Republik og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

29 da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for Pretura di Susa, tilkommer det denne ret at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Pretura di Susa ved kendelse af 28. juli 1977, for ret:

Den nationale dommer, der inden for sin kompetence har til opgave at anvende fællesskabsrettens bestemmelser, har pligt til at sikre disse reglers fulde virkning, idet han i påkommende tilfælde af egen drift skal undlade at anvende en modstridende — selv nyere — bestemmelse i den nationale lovgivning, uden at han behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne bestemmelse ad lovgivningsvejen eller ved ethvert andet forfatningsmæssigt middel.

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. marts 1978.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident