omhandlede spørgsmål ikke er helt identiske. Det står imidlertid under alle omstændigheder de nationale retter, herunder de i artikel 177, stk. 3, omhandlede, helt frit at indbringe en sag for Domstolen, hvis de finder det påkrævet.

5. Traktatens artikel 177, stk. 3, skal fortolkes således, at hvis der er rejst et EF-retligt spørgsmål under en retssag ved en ret, hvis afgørelser ifølge den nationale retsregel ikke kan appelleres, er retten pligtig at indbringe sagen for Domstolen, medmindre retten har fastslået, at EF-rettens korrekte anvendelse fremgår med en sådan klarhed, at der ikke er plads for fortolkningstvivl; denne mulighed skal imidlertid vurderes i forhold til dels alle EF-rettens særegenheder, dels de særlige vanskeligheder, fortolkningen heraf frembyder, samt risikoen for afvigende retspraksis inden for Fællesskabet.

I sag 283/81

angående en anmodning, som Corte suprema di cassazione, 1. afdeling for civile sager, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager

SRL CILFIT, under likvidation, og 54 andre selskaber, Rom,

mod

SUNDHEDSMINISTERIET, ved ministeren, Rom,

og

LANIFICIO DI GAVARDO SPA, Milano,

mod

SUNDHEDSMINISTERIET, ved ministeren, Rom,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 177, stk. 3,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene G. Bosco, A. Touffait og O Due, dommerne P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros og F. Grévisse,

generaladvokat: F. Capotorti

justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Sagsøgerne i hovedsagen, en række uldvarefabrikker, anførte i stævning, forkyndt for det italienske sundhedsministerium den 18. september 1974, at de fra ikrafttrædelsen af lov nr. 30 af 30. januar 1968 havde betalt en fast afgift for sundhedskontrol på 700 lire pr. 100 kg indført uld indtil ikrafttrædelsen af lov nr. 1239 af 30. december 1970, der ændrede afgiften; sagsøgerne skulle imidlertid kun have betalt 70 lire pr. 100 kg »ifølge den korrekte fortolkning af loven af 30. januar 1968 og under alle omstændigheder ifølge den autentiske fortolkning heraf, som fremgik af lov nr. 1239 af 1970«.

Tribunale di Roma forkastede ved dom af 27. oktober 1976 sagsøgernes påstand. Sagsøgerne ankede dommen under påberåbelse af samme påstand, som var blevet forkastet af Tribunale, men nedlagde desuden påstand om, at lov nr. 30 af 1968 ikke fandt anvendelse efter udstedelsen af Rådets forordning nr. 827/68 af 28. juni 1968 om en fælles markedsordning for visse varer, der er anført i bilag II til traktaten (EFT 1968 I, s. 201).

Ved dom af 12. december 1978 forkastede Corte d'appello di Roma samtlige sagsøgernes ankegrunde og gav sundhedsministeriet medhold i indsigelsen om, at lov nr. 30 af 1968 ikke er i strid med den pågældende forordning.

Sagsøgerne rejste kassationsanke af denne dom den 4. oktober 1979. Sundhedsministeriet nedlagde påstand om stadfæstelse, idet det — i overensstemmelse med Corte d'appello's dom — gjorde gældende, at uld ikke er omfattet af bilag II til EØF-traktaten, hvorfor denne vare ikke er underlagt en fælles markedsordning og som følge heraf ikke omfattet af den pågældende forordning.

Sundhedsministeriet fastholdt under sagen, at Corte di cassazione skulle træffe afgørelse af det rejste spørgsmål og anførte, »at de faktiske omstændigheder klart udelukker muligheden for, at der kan rejses tvivl om fortolkningen, hvorfor det må antages at være unødvendigt at forelægge De europæiske Fællesskabers Domstol spørgsmålet til præjudiciel afgørelse«.

Corte di cassazione fandt, at sundhedsministeriet således rejste spørgsmål om fortolkningen af traktatens artikel 177, idet ministeriet anførte, at bestemmelsen skulle fortolkes således, at kassationsdomstolen — hvis afgørelsen ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres — ikke er pligtig at indbringe sagen for Domstolen, »når afgørelsen af spørgsmålet om fortolkningen af retsakter fra Fællesskabets institutioner er så åbenlys, at det må udelukkes, at der foreligger tvivl om fortolkningen«.

Følgelig har Corte di cassazione ved kendelse af 27. marts 1981 besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Indebærer pligten til i henhold til traktatens artikel 177, stk. 3, at indbringe en sag for Domstolen, når der under sagens behandling ved en national ret, hvis afgørelse ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, rejses spørgsmål som de i stk. 1 anførte, at den nationale ret ikke kan efterprøve spørgsmålets berettigelse, eller forudsætter pligten — og i så fald med hvilke begrænsninger — en forudgående efterprøvelse af berettigelsen af fortolkningsspørgsmålet?«

Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 30. oktober 1981.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgerne i hovedsagen, ved advokaterne G. Scarpa og G. Stella Richter samt advokaterne G. M. Ubertazzi og F. Capelli, den danske regering, ved regeringens juridiske rådgiver Laurids Mikaelsen som befuldmægtiget, den italienske regering, ved avvocato dello Stato, S. Laporta, og A. Squillante, som befuldmægtiget, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved assisterende generaldirektør G. Olmi og Mary Minch, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget.

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 — Indlæg i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen

A — Indlæg fra sagsøgerne i hovedsagen

Sagsøgerne i hovedsagen har først nærmere afgrænset det problem, som er rejst i spørgsmålet fra den nationale ret, og anfører dernæst, at spørgsmålet efter deres opfattelse kan begrænses til følgende tre specielle problemer:

»— Afhænger den nationale rets pligt til at forelægge et præjudicielt spørgsmål for Domstolen af den pågældende nationale rets afgørelse af det problem, om det for retten verserende spørgsmål netop vedrører fortolkningen og ikke anvendelsen af fællesskabsretten?

— Har Corte di cassazione pligt til at forelægge et fortolkningsspørgsmål for Domstolen, selv om besvarelsen heraf må være åbenlys?

— Skal fortolkningsspørgsmålet — bortset fra spørgsmålet om tekstens klarhed — ved første øjekast forekomme velbegrundet, berettiget og rimeligt?«

a) Fortolkningsspørgsmål og subsumptionsspørgsmål

Ifølge sagsøgerne omhandler traktaten klart kun fortolkningsspørgsmål, hvorfor de i artikel 177, stk. 3, nævnte nationale retter kun er forpligtet til at forelægge sådanne præjudicielle spørgsmål for Domstolen. Det tilkommer således disse retter først at efterprøve, om der er tale om et fortolkningsspørgsmål og ikke et spørgsmål om anvendelse.

I de retssager, som verserer for de nationale retter, skal retterne imidlertid anvende fællesskabsretten, og denne anvendelse kan give anledning til at rejse spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsretten.

Tvivlsspørgsmål i forbindelse med anvendelsen er derfor i det væsentlige ensbetydende med tvivl om fortolkningen, hvorfor retten må sætte sig ud over det spørgsmål, som parterne har rejst, og som umiddelbart fremtræder som et spørgsmål om anvendelsen af fællesskabsretten, »og afdække fortolkningsspørgsmålet«.

b) Har Corte di cassazione pligt til at forelægge Domstolen et fortolkningsspørgsmål, selv om besvarelsen heraf er klar?

Sagsøgerne har først gjort gældende, at »in claris«-reglen ikke ifølge national ret »bemyndiger dommeren til ud fra den enkelte bestemmelses ordlyd at stille sig tilfreds med bestemmelsens umiddelbare betydning«, men derimod indebærer, at »der, når der foreligger en klar og utvetydig bestemmelse, og der ikke er holdepunkter for nogen uoverensstemmelse mellem bestemmelsens ordlyd og dybere mening, ikke — men også kun i dette tilfælde — kan lægges en anden fortolkning til grund end den, som følger af bestemmelsens ordlyd«.

Sagsøgerne, anfører dernæst, at de fortolkningsregler, som i den klassiske folkeret danner grundlag for acte clair-doktrinen, ikke skal lægges til grund i fællesskabsretten, fordi denne udgør en ny retsorden, og derfor må fortolkes på en måde, »som går ud over ordvalget i de enkelte bestemmelser«; fortolkningen skal således være teleologisk og tage hensyn til de tilsigtede virkninger.

I øvrigt er bestemmelsernes ordlyd ikke tilstrækkelig klar til at kunne udelukke eventuelle fortolkningsspørgsmål, specielt i betragtning af, at de nationale retter på fællesskabsrettens område skal overvinde

en række vanskeligheder som følge af dels denne rets tekniske karakter, dels det forhold, at de nationale retter ikke altid har adgang til samtlige de retskilder, som udgør Fællesskabets retsorden, og dels den usikkerhed, som opstår »som følge af de ofte indviklede lovkonflikter mellem national ret og fællesskabsret«.

På grund af disse vanskeligheder er de i artikel 177, stk. 3, omhandlede retter forpligtet til at forelægge sagen for Domstolen, »når det er nødvendigt at få afgjort et spørgsmål om fortolkning af en fællesskabsbestemmelse, selv om bestemmelsen tilsyneladende er klar«.

c) Skal fortolkningsspørgsmålet ved første øjekast forekomme velbegrundet, berettiget og rimeligt?

Ifølge artikel 177, stk. 3, skal nationale retter i sidste instans indbringe sagen for Domstolen, »såfremt« — men kun såfremt — »'et spørgsmål' rejses under en retssag for dem«.

Udtrykket »spørgsmål« må forstås bredt, således at det ikke nødvendigvis refererer til en uenighed mellem parterne, men at det er en nødvendig og tilstrækkelig betingelse for den nationale rets pligt til at forelægge Domstolen spørgsmålet, at der under sagen er opstået en fortolkningstvivl.

Corte di cassazione's spørgsmål vedrører imidlertid ikke så meget betydningen af det pågældende udtryk som selve problemet om »spørgsmålets berettigelse«. Et første svar på dette spørgsmål følger imidlertid allerede af ordlyden af artikel 177, stk. 3, »idet der ikke skelnes mellem berettigede og uberettigede spørgsmål«.

En sammenlignende gennemgang af stk. 2 og 3 i artikel 177 bekræfter dette, idet der på grundlag af de to bestemmelser må lægges en fortolkning til grund, som går i retning af en udvidet pligt til at forelægge spørgsmål for Domstolen, dvs. som ikke levner de nationale retter i stk. 3 noget spillerum.

Denne opfattelse bekræftes ligeledes af formålet med artikel 177, som er at sikre, at fællesskabsretten anvendes ensartet i alle medlemsstaterne, så meget mere som dette formål får stadig større betydning, og det bl.a. er Corte di cassazione's opgave at sikre »lovens ensartede anvendelse«.

Domstolens praksis taler i øvrigt ligeledes for en bred fortolkning af artikel 177, idet domstolen bl.a. i dom af 27. marts 1963 (Da Costa en Schaake, sag 28-30/62, Sml. 1954-1964, s. 395) har statueret, at »artikel 177, sidste stykke, ubetinget forpligter nationale retsinstanser ... hvis afgørelse ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, til at forelægge Domstolen ethvert fortolkningsspørgsmål, som er blevet rejst for dem«.

Den mest kvalificerde opfattelse i teorien går ligeledes i samme retning. Endelig er det retspolitisk set »risikabelt« at give de nationale retter i sidste instans adgang til at efterprøve berettigelsen af de spørgsmål, som rejses for dem, fordi de således kan bremse eller fordreje koordineringen af fællesskabsretten og national ret. Hvis de nationale retter i sidste instans tillægges et sådant skøn, kan det ligeledes »i sig selv skabe en dårlig

atmosfære mellem nationale retter og EF-institutionerne« og fremme tendenser til en spredning i retsanvendelsen.

B — Den italienske regerings indlæg

Den italienske regering har redegjort for hovedsagens faktiske omstændigheder og henviser i denne forbindelse til, at den over for Corte di cassazione gjorde gældende, at der i nærværende sag foreligger »faktiske omstændigheder, der som følge af deres klarhed og betydning udelukker muligheden for, at der kan rejses tvivl om fortolkningen, hvorfor det må antages at være unødvendigt at forelægge De europæiske Fællesskabers Domstol spørgsmålet til præjudiciel afgørelse«.

På trods af det forskellige ordvalg i stk. 2 og 3 i artikel 177 mener den italienske regering ikke, at stk. 3 har »en anden normativ rækkevidde, hvorfor det ikke har været hensigten med bestemmelsen at fratage de nationale retter i sidste instans kompetencen til at skønne om, hvorvidt det er nødvendigt at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål«.

Traktatens fædre fandt det — netop ved at fastholde den sædvanlige fremgangsmåde til forelæggelse af præjudicielle spørgsmål for Domstolen — hensigtsmæssigt, at der kunne foretages en udvælgelse af de fortolkningsspørgsmål, som skulle forelægges Domstolen, selv i sager, som verserer for de nationale retter i sidste instans.

Idet Domstolen i da Costa en Schaake-dommen (jfr. ovenfor) udtalte, at »forudsætningen for den forpligtelse, som i artikel 177, stk. 3, er pålagt nationale retter i sidste instans, kan bortfalde (og således blive indholdsløs) på grund af retskraften af den fortolkning, som er lagt til grund i en tidligere præjudiciel afgørelse i et lignende spørgsmål«, har Domstolen anerkendt, at nationale retter i sidste instans kan afgrænse sagen og således undlade på ny at træffe afgørelse i et fortolkningsspørgsmål vedrørende fællesskabsretten og støtte sig på Domstolens tidligere afgørelse af samme spørgsmål.

Da fællesskabsretten indgår i medlemsstaternes retsorden, »ville det være meningsløst at forbyde den nationale ret at fortolke en bestemmelse, som retten imidlertid er forpligtet til at anvende«. Denne betragtning udelukker den opfattelse, hvorefter nationale retter i sidste instans skal indskrænke sig til at tage til efterretning, at sagsøgte har fremført argumenter, som hviler på fællesskabsretten, og forelægge eventuelle spørgsmål for Domstolen. Den nationale ret skal således indkredse det spørgsmål, som eventuelt skal forelægges for Domstolen, og i denne forbindelse undersøge, om der foreligger fortolkningstvivl. Det er bekræftet i genneraladvokat Lagrange's forslag til afgørelse i da Costa en Schaake-sagen (jfr. ovenfor), hvori han gjorde gældende, at »[man], for at der kan være grund til at iværksætte proceduren om forelæggelse af et præjudicielt fortolkningsspørgsmål, ... naturligvis [skal] stå over for et spørgsmål«.

Ifølge den italienske regering kan en bestemmelse således betragtes som »klar« ikke alene, når bestemmelsen allerede har været forelagt Domstolen til fortolkning i forbindelse med et tilsvarende spørgsmål, men også »når bestemmelsen fornuftigvis sprogligt, logisk og systematisk kun kan have én betydning«.

Ifølge regeringen forekommer det således usandsynligt, at nationale retter i sidste instans i EF-spørgsmål er frataget en del af deres traditionelle fortolknings-

metoder og følgelig udelukkende må holde sig til bestemmelsens ordlyd ved undersøgelsen af, om bestemmelsen er tvetydig eller ej og således a priori afstå fra at undersøge, om tvivlen fortsat består efter en enkel sammenholdelse af resultaterne af henholdsvis den rent sproglige fortolkning og en logisk og systematisk fortolkning.

Det må følgelig anerkendes, at opbygningen af artikel 177 forudsætter, at der foretages en effektiv sortering af de spørgsmål, som forelægges Domstolen til præjudiciel afgørelse. Dette indebærer nødvendigvis, at nationale retter i sidste instans skal foretage en fyldestgørende undersøgelse af, om der foreligger en egentlig tvivl.

Herefter står tilbage at fastsætte grænserne for dette skøn. Det volder større vanskeligheder i teorien end i praksis, i det mindste på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin og under hensyn til den »fællesskabsånd«, som nu råder i medlemsstaterne. Det er — på baggrund af målsætningen bag artikel 177, nemlig at sikre en ensartet fortolkning af fællesskabsreglerne, og »den opfattelse, at retten i sidste instans vil overvinde eventuel modstand« — tvivlsomt, i hvilken udstrækning nationale retter i sidste instans i praksis redeligt kan bestride eksistensen af et egentligt præjudicielt spørgsmål.

Den italienske regering foreslår følgelig, at det forelagte spørgsmål besvares således: »Traktaten forpligter de nationale retter i sidste instans til at forelægge Domstolen spørgsmål til præjudiciel afgørelse, når retterne efter at have foretaget et fyldestgørende skøn kommer til det resultat, at det for retterne rejste fortolkningsspørgsmål ikke er klart ubegrundet«

C — *Den danske regerings indlæg*

Den danske regering har først henvist til målsætningen bag og opbygningen af artikel 177, hvorefter det anføres, at artiklens stk. 3 »dog ikke [kan] forstås således, at en national domstol, hvis afgørelser ikke kan appelleres, har pligt til at forelægge et hvilket som helst spørgsmål om fortolkningen eller gyldigheden af en fællesskabsregel, blot fordi én af parterne i sagen ønsker det«.

En sådan antagelse ville gøre artiklen til et retsmiddel for private, hvilket ikke er hensigten med bestemmelsen.

Det følger af dommen af 22. november 1978 (Mattheus, sag 93/78, Sml. 1978, s. 2203) at »de nationale retter har pligt til at skønne om, hvorvidt en forelæggelse for EF-Domstolen er nødvendig«. Det påhviler således de nationale retter at afgøre, hvorvidt der foreligger et tvivlsspørgsmål, som gør det berettiget at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål. Dette resultat er bekræftet i Domstolens dom af 16. december 1981 (Foglia mod Novello, sag 244/80, endnu utrykt).

Den danske regering anfører dernæst ligesom den italienske regering, at det følger af Domstolens praksis, specielt da Costa en Schaake-sagen (jfr. ovenfor), at

forelæggelsspligten i artikel 177, stk. 3, ikke er absolut.

Den danske regering præciserer, at den nationale ret, selv om der ikke foreligger en tidligere praksis om spørgsmålet, ikke desto mindre kan skride direkte til den retlige subsumption, når den fællesskabsretlige regel, der er tale om, ikke frembyder nogen fortolkningstvivl.

Med hensyn til acte clair-doktrinen anfører den danske regering, at Kommissionen som svar på skriftlig forespørgsel nr. 608/78 (EFT C 28, 1978, s. 8 og 9) udtalte, at retterne »kan undlade dette [forelæggelsen] og direkte træffe afgørelse, når disse spørgsmål er helt klare, og det svar, de vil få, må forekomme helt indlysende, selv for en jurist uden særlige specialkundskaber«.

Den danske regering oplyser over for Domstolen, at doktrinen ligeledes anvendes af danske retter, herunder retter i sidste instans.

Regeringen præciserer, at den ikke mener, at »enhver teoretisk fortolkningstvivl ... således [kan] ... begrunde en forelæggelse. Der skal foreligge reel fortolkningstvivl«.

Selv om acte clair-doktrinen således efter regeringens opfattelse må anerkendes, må den anvendes med forsigtighed. De nationale retter i sidste instans skal tage hensyn til en række omstændigheder, bl.a. at fællesskabsreglerne er flersprogede bestemmelser, og at målsætningen bag artikel 177 er fællesskabsrettens ensartede anvendelse. Endelig kan nationale retter ikke på egen hånd tilsidesætte en EF-retsakt som ugyldig, ligesom den ikke må tilsidesætte en fortolkning, som Domstolen tidligere har anlagt.

Følgelig anmoder den danske regering Domstolen om at besvare det forelagte spørgsmål således:

»Nationale domstole, hvis afgørelser ikke kan appelleres, har pligt til at forelægge spørgsmål om fællesskabsrettens gyldighed eller fortolkning for EF-Domstolen, hvis en afgørelse af dette spørgsmål er nødvendig, før den afsiger sin dom i sagen. Et partsanbringende om præjudiciel forelæggelse er hverken en nødvendig eller tilstrækkelig betingelse for forelæggelsespligten. En domstol, hvis afgørelser ikke kan appelleres og som kan virke præcedensskabende, må dog af hensyn til den ensartede anvendelse af fællesskabsretten være særligt tilbageholdende med selv at afgøre sådanne spørgsmål.«

D — Kommissionens indlæg

Kommissionen har indledningsvis gjort gældende, at spørgsmålet fra Italiens Corte suprema di cassazione til Domstolen »er af væsentlig betydning«.

Kommissionen henviser først til acte clair-doktrinen, hvorefter »der skal foreligge et egentligt tvivlsspørgsmål, som er rejst af parterne, eller som retten af egen drift har konstateret, og at spørgsmålet skal være af en sådan art, at det kan bringe EF-kyndige jurister i tvivl«.

Dernæst omtales et lignende begreb, som kendes i Italien og Forbundsrepublikken Tyskland i forbindelse med retternes pligt til at forelægge spørgsmål om nationale loves forfatningsmæssighed for forfatningsdomstolen. Retterne er imidlertid hverken i Italien eller i Forbundsrepublikken Tyskland forpligtet til at forelægge en sag for forfatningsdomstolen, hvis retterne finder, at de for den fremførte indsigelser om lovens forfatningsstridighed er klart ubegrundede.

Kommissionen nævner dernæst de væsentligste indsigelser, som er fremført mod den opfattelse, at de nationale retter i sidste instans inden for Fællesskabets retsorden skulle have en sådan skønsbeføjelse, og de væsentligste anbringender for denne opfattelse. Den konkluderer, at den pågældende opfattelse er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Kommissionen henviser i denne forbindelse til, at den i sin besvarelse af skriftlig forespørgsel nr. 608/78 af Krieg (EFT C 28 af 31. 1. 1979), udtalte følgende:

»Efter Kommissionens opfattelse forpligter EØF-traktatens artikel 177 ikke de nationale domstole til at udsætte deres afgørelse af samtlige spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten, som forelægges dem, og til systematisk at henvise dem til De europæiske Fællesskabers Domstol. De kan undlade dette og direkte træffe afgørelse, når disse spørgsmål er helt klare, og det svar, de vil få, må forekomme helt indlysende, selv for en jurist uden særlige specialkundskaber.«

Kommissionen gennemgår dernæst artikel 177, stk. 3, og anfører på denne baggrund, at den er overbevist om rigtigheden af sin tidligere opfattelse. Ifølge Kommissionen er de nationale retter i sidste instans kun forpligtet til at forelægge Domstolen spørgsmål til præjudiciel afgørelse, hvis retterne står over for et spørgsmål, og dette spørgsmål vedrører fortolkningen af en EF-bestemmelse. Ifølge Kommissionen betyder udtrykket »spørgsmål« imidlertid det samme som tvivlsspørgsmål og udtrykket »fortolkning« en udlægning og forklaring af ordlyden af en tekst eller tale, hvis betydning er uklar eller giver anledning til usikkerhed.

Hvis en bestemmelse derfor er helt klar, »foreligger der ikke noget spørgsmål, og der skal følgelig ikke foretages nogen fortolkning.«

Det forholder sig ganske vist således, at man ved en bestemmelses anvendelse altid samtidig fortolker den, selv når bestemmelsen er klar og umiddelbart forståelig, men »det er imidlertid åbenlyst, at de i artikel 177, stk. 3, omhandlede fortolkningsspørgsmål udelukkende omfatter egentlige problemer og forståelsesmæssige vanskeligheder, som må overvindes«.

Det skøn, som ifølge Kommissionen tilkommer de nationale retter, er således af samme karakter som det skøn, retterne allerede har. De nationale retter skal derfor træffe afgørelse i de for dem verserende sager og herunder anvende fællesskabsretten, men respektere Domstolens beføjelser til at fortolke denne ret. Domstolens anerkendelse af de nationale retters skønsbeføjelser »vil være et tegn på Domstolens tillid til de nationale retter«; de i artikel 177 fastsatte fremgangsmåder kan i øvrigt kun gennemføres med et godt resultat, hvis der hersker gensidig tillid.

De nationale retter kan naturligvis foretage en fejlagtig fortolkning af en EF-bestemmelse, men ifølge Kommissionen er de ulemper, som eventuelt følger heraf, af begrænset rækkevidde og opvejes bl.a. af de procesøkonomiske

fordele ved, at medlemsstaternes nationale retter i sidste instans ikke er forpligtet til at forelægge samtlige spørgsmål vedrørende EF-bestemmelserne for Domstolen.

Kommissionen ønsker imidlertid »klart at slå fast, at udøvelsen af denne beføjelse inden for medlemsstaternes retsorden skal udøves med stor forsigtighed af hensyn til EF-retsordenens egenart«.

Kommissionen henviser herved til, at fællesskabsbestemmelserne er udfærdiget på syv sprog, og at de ofte er udtryk for et politisk kompromis, hvorfor »de nationale retters udøvelse af deres skønsbeføjelser i spørgsmål vedrørende fællesskabsbestemmelser kræver langt større forsigtighed end anvendelsen af acte clair-doktrinen på nationale regler«. De nationale retter skal derfor, inden de udøver deres skøn, først og fremmest undersøge Domstolens praksis, og de nationale retter i sidste instans skal, hvis der blot foreligger den mindste tvivl, forelægge Domstolen spørgsmålet til præjudiciel afgørelse.

Ifølge Kommissionen indebærer dette, at »der i praksis kun vil være meget få tilfælde, hvor de nationale retter ikke behøver at forelægge spørgsmålet for Domstolen«.

Følgelig foreslår Kommissionen, at det for Domstolen forelagte spørgsmål besvares således:

»I medfør af EØF-traktatens artikel 177, stk. 3, er nationale retter, hvis afgørelse ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, pligtige at forelægge Domstolen ethvert spørgsmål, som er rejst for dem, om betydningen af EF-bestemmelser, medmindre bestemmelserne ifølge retterne ikke frembyder nogen begrundet fortolkningstvivl.«

III — Mundtlig forhandling

Sagsøgerene i hovedsagen, ved advokaterne Ulbertazzi og Capelli, den italienske regering, ved avvocato dello Stato Laporta, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved Olmi, visegeneraldirektør for Kommissionens juridiske tjeneste, og Mary Minch, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, har afgivet mundtlige indlæg og besvaret de af Domstolen stillede spørgsmål i retsmødet den 8. juni 1982.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. juli 1982.

Præmisser

1 Ved kendelse af 27. marts 1981, indgået til Domstolen den 31. oktober 1981, har Corte suprema di cassazione i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 177, stk. 3.

2 Dette spørgsmål er rejst under en sag mellem en række uldvareimportører og det italienske sundhedsministerium om betaling af en fast afgift for sundhedskontrol af uld indført fra tredjelande. Selskaberne har påberåbt sig forordning nr. 827/68 af 28. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 201) om en fælles markedsordning for visse varer, der er anført i bilag II til traktaten. Forordningens artikel 2, stk. 2, forbyder medlemsstaterne at opkræve afgifter med tilsvarende virkning som told ved indførsel af animalske produkter« ikke andetsteds tariferet i pos. 05.15 i den fælles toldtarif. Sundhedsministeriet har heroverfor gjort gældende, at uld ikke er omfattet af traktatens bilag II. Uld er således ikke undergivet en fælles markedsordning for landbrugsvarer.

3 Sundhedsministeriet har heraf sluttet, at afgørelsen af spørgsmålet om fortolkningen af EF-institutionernes retsakt er så åbenlys, at der ikke foreligger nogen fortolkningstvivl, hvorfor det må antages at være unødvendigt at forelægge Domstolen spørgsmålet til præjudiciel afgørelse. De pågældende selskaber har derimod gjort gældende, at der er rejst et fortolkningsspørgsmål for Corte suprema di cassazione, hvis afgørelse ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, hvorfor denne ret ifølge artikel 177, stk. 3, ikke kan omgå sin pligt til at indbringe sagen for Domstolen.

4 Under hensyn til disse modstridende opfattelser har Corte suprema di cassazione forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Indebærer pligten til i henhold til traktatens artikel 177, stk. 3, at indbringe en sag for Domstolen, når der under sagens behandling ved en national ret, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, rejses spørgsmål som de i stk. 1 anførte, at den nationale ret ikke kan efterprøve spørgsmålets berettigelse, eller forudsætter pligten — og i så fald med hvilke begrænsninger — en forudgående efterprøvelse af berettigelsen af fortolkningsspørgsmålet?«

5 Dette spørgsmål må afgøres under hensyn til opbygningen af artikel 177, hvorefter Domstolen bl.a. har kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af traktaten og af retsakter fra Fællesskabets institutioner.

6 I henhold til artikel 177, stk. 2, »kan« en ret i en af medlemsstaterne, hvis den skønner, at en afgørelse af et fortolkningsspørgsmål er nødvendig, før den afsiger sin dom, anmode Domstolen om at afgøre spørgsmålet. Såfremt et sådant spørgsmål rejses under en retssag ved en national ret, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, er retten »pligtig« at indbringe sagen for Domstolen, jfr. artikel 177, stk. 3.

7 Pligten til at forelægge præjudicielle spørgsmål for Domstolen er et led i samarbejdet mellem de nationale retter, som skal anvende EF-retten, og Domstolen, og skal sikre, at EF-retten anvendes korrekt og fortolkes ensartet i alle medlemsstaterne. Formålet med artikel 177, stk. 3, er navnlig at undgå, at der inden for Fællesskabet opstår afvigende retspraksis vedrørende EF-retlige spørgsmål. Rækkevidden af denne pligt skal således vurderes på grundlag af bestemmelsens målsætning og i forhold til de nationale retters og Domstolens respektive kompetence, når der i artikel 177's forstand er rejst et sådant fortolkningsspørgsmål.

8 I denne forbindelse må den EF-retlige betydning af udtrykket, »såfremt et sådant spørgsmål rejses«, præciseres for nærmere at fastlægge de forudsætninger, hvorunder en national ret, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, er pligtig at indbringe sagen for Domstolen.

9 Herved bemærkes for det første, at artikel 177 ikke udgør noget retsmiddel for parterne i en for en national ret verserende sag. De nationale ret skal derfor ikke, blot fordi én af parterne hævder, at sagen rejser spørgsmål om fortolkning af EF-retten, lægge til grund, at der herved er rejst spørgsmål i artikel 177's forstand. Til gengæld kan den nationale ret eventuelt indbringe sagen ex officio for Domstolen.

10 For det andet fremgår det af forholdet mellem stk. 2 og 3 i artikel 177, at de i stk. 3 omhandlede retter har samme beføjelse som de øvrige nationale retter til at skønne over, om det er nødvendigt at afgøre et EF-retligt spørgsmål, før der afsiges dom. Disse retter er derfor ikke pligtige at forelægge Domstolen et spørgsmål om fortolkning af EF-retten, hvis ikke spørgsmålet er relevant, dvs. hvis besvarelsen af spørgsmålet under ingen omstændigheder kan påvirke sagens afgørelse.

11 Hvis de nationale retter derimod finder, at det er nødvendigt at tage stilling til et EF-retligt spørgsmål for at træffe en afgørelse i en for dem verserende sag, er de ifølge artikel 177 pligtige at forelægge Domstolen fortolkningsspørgsmål, som rejses under sagens behandling.

12 Corte suprema di cassazione's spørgsmål går ud på, om der under visse omstændigheder alligevel kan være begrænsninger i den i artikel 177, stk. 3, fastsatte pligt.

13 Det bemærkes herved, at Domstolen i dom af 27. marts 1963 (sag 28-30/62, Da Costa, Sml. 1954-1964, s. 395) statuerede, at »selv om artikel 177, sidste stykke, ubetinget forpligter nationale retsinstanser ... hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, til at forelægge Domstolen ethvert fortolkningsspørgsmål, som er blevet rejst for dem, kan retskraften af Domstolens fortolkning i medfør af artikel 177 imidlertid bevirke, at forudsætningen for denne forpligtelse bortfalder, og at den således bliver indholdsløs; således forholder det sig især, når det rejste spørgsmål materielt set er identisk med et spørgsmål, som allerede har været genstand for en præjudiciel afgørelse i et lignende tilfælde«.

14 Tilsvarende begrænsninger i den i artikel 177, stk. 3, fastsatte pligt kan skyldes, at det pågældende retsspørgsmål er afgjort i Domstolens tidligere praksis; dette gælder uden hensyn til karakteren af de sager, som er afgjort i den pågældende praksis, også selv om de omhandlede spørgsmål ikke er helt identiske.

15 Det står imidlertid under alle omstændigheder de nationale retter, herunder de i artikel 177, stk. 3, omhandlede, helt frit at indbringe en sag for Domstolen, hvis de finder det påkrævet.

16 Endelig kan den korrekte anvendelse af EF-retten fremgå med en sådan klarhed, at der ikke foreligger nogen rimelig tvivl om afgørelsen af det rejste spørgsmål. Inden den nationale ret statuerer, at dette er tilfældet, må den være overbevist om, at hverken de øvrige medlemsstaters retter eller Domstolen vil være i tvivl om afgørelsen. Kun når disse betingelser er opfyldt, kan den nationale ret undlade at forelægge spørgsmålet for Domstolen og således selvstændigt træffe afgørelsen.

17 Muligheden herfor skal imidlertid vurderes i forhold til EF-rettens særegenheder og de særlige vanskeligheder, som fortolkningen heraf frembyder.

18 Der skal først og fremmest tages hensyn til den omstændighed, at de EF-retlige bestemmelser er affattet på flere forskellige sprog, og at alle sproglige versioner er autentiske. Fortolkningen af en EF-retlig bestemmelse kan derfor først ske efter en sammenligning af de sproglige versioner.

19 Det bemærkes dernæst, at der i EF-retten — selv om de sproglige versioner er nøje overensstemmende — anvendes en særlig sprogbrug. Det skal i øvrigt understreges, at indholdet af de retlige begreber ikke nødvendigvis er det samme i EF-retten som i de forskellige nationale retsordener.

20 Endelig skal de enkelte EF-regler vurderes i deres rette sammenhæng og fortolkes i lyset af EF-rettens bestemmelser som helhed, den bagved liggende målsætning og EF-rettens udviklingstrin på tidspunktet for de pågældende bestemmelsers anvendelse.

21 Det af Corte suprema di cassazione forelagte spørgsmål må derfor besvares med, at artikel 177, stk. 3, skal fortolkes således, at hvis der er rejst et EF-

retligt spørgsmål under en retssag ved en ret, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, er retten pligtig at indbringe sagen for Domstolen, medmindre retten har fastlået, at det rejste spørgsmål ikke er relevant, eller den pågældende EF-bestemmelse allerede er blevet fortolket af Domstolen, eller EF-rettens korrekte anvendelse fremgår med en sådan klarhed, at der ikke er plads for fortolkningstvivl; denne mulighed skal imidlertid vurderes i forhold til dels EF-rettens særegenheder, dels de særlige vanskeligheder fortolkningen heraf frembyder, samt risikoen for afvigende retspraksis inden for Fællesskabet.

Sagens omkostninger

22 De udgifter, der er afholdt af Den italienske Republiks regering, kongeriget Danmarks regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres.

Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, som Corte suprema di cassazione har forelagt den ved kendelse af 27. marts 1981, for ret:

EØF-traktatens artikel 177, stk. 3, skal fortolkes således, at hvis der er rejst et EF-retligt spørgsmål under en retssag ved en ret, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, er retten pligtig at indbringe sagen for Domstolen, medmindre retten har fastslået, at det rejste spørgsmål ikke er relevant, eller den pågældende EF-bestemmelse

allerede er blevet fortolket af Domstolen, eller EF-rettens korrekte anvendelse fremgår med en sådan klarhed, at der ikke er plads for fortolkningstvivl; denne mulighed skal imidlertid vurderes i forhold til dels EF-rettens særegenheder, dels de særlige vanskeligheder fortolkningen heraf frembyder, samt risikoen for afvigende retspraksis inden for Fællesskabet.

	Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait
Due	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe
Koopmans	Everling	Chloros	Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. oktober 1982.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 13. JULI 1982 [1]

Høje Domstol.

1. Det forelagte præjudicielle spørgsmål omhandler en af EØF-traktatens bestemmelser vedrørende Domstolens beføjelser, nemlig artikel 177, stk. 3. Den italienske kassationsret har rejst spørgsmålet, »om pligten til i henhold til den pågældende bestemmelse at indbringe en sag for Domstolen indebærer, at den nationale ret ikke kan efterprøve spørgsmålets berettigelse, eller om pligten forudsætter — og i så fald med hvilke begrænsninger — en forudgående efterprøvelse af berettigelsen af fortolkningsspørgsmålet«.

Jeg skal kort sammenfatte de faktiske omstændigheder. En større gruppe ita-

1 — Oversat fra italiensk.