

DOMSTOLENS DOM

9. november 1995 *

I sag C-465/93,

angående en anmodning, som Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Tyskland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH m.fl.

mod

Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 189, nærmere bestemt om en national retsinstans' kompetence til at anordne foreløbige forholdsregler, som gør en forordning uanvendelig, i tiden indtil Domstolen har truffet præjudiciel afgørelse om forordningens gyldighed,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C.N. Kakouris, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet og G. Hirsch samt dommerne G.F. Mancini, F.A. Schockweiler (refererende dommer), J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.L. Murray, P. Jann og H. Ragnemalm,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: M.B. Elmer
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH m.fl. ved advokaterne E. A. Undritz og G. Schohe, Hamburg
- den tyske regering ved Ministerialrat E. Röder og Regierungsrat B. Kloke, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede
- den spanske regering ved Director General de la Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria A. Navarro González og Abogado del Estado R. Silva de Lapuerta, som befuldmægtigede
- den franske regering ved sous-directeur à la direction des affaires juridiques C. de Salins og secrétaire des affaires étrangères à la direction des affaires juridiques N. Eybalin, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede
- den italienske regering ved professor U. Leanza, chef for Servizio del contenzioso diplomatico, Udenrigsministeriet, bistået af avvocato dello Stato P. G. Ferri, som befuldmægtigede
- Det Forenede Kongerige ved Assistant Treasury Solicitor S. Lucinda Hudson, som befuldmægtiget, bistået af Barrister E. Sharpston
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved U. Wölker, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 28. marts 1995 af Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH m.fl., af den tyske regering, af den spanske regering, af Det Forenede Kongerige og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 5. juli 1995,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Ved kendelse af 1. december 1993 indgået til Domstolen den 14. december 1993 har Verwaltungsgericht Frankfurt am Main i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 189, nærmere bestemt om en national retsinstans' kompetence til at anordne foreløbige forholdsregler, som gør en forordning uanvendelig, i tiden indtil Domstolen har truffet præjudiciel afgørelse om forordningens gyldighed.
- ² Spørgsmålene er blevet rejst under en sag, som Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH og 17 andre selskaber inden for Atlantagruppen (herefter »Atlanta m.fl.«) har anlagt mod Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (herefter »Bundesamt«), angående tildeling af importkontingenter for bananer fra tredjelande.
- ³ Ved Rådets forordning (EØF) nr. 404/93 af 13. februar 1993 om den fælles markedsordning for bananer (EFT L 47, s. 1, herefter »forordningen«) blev der med virkning fra den 1. juli 1993 indført en fælles importordning, der trådte i stedet for de forskellige nationale ordninger.

- 4 Forordningens artikel 18, der er indeholdt i afsnit IV, som omhandler ordningen for samhandelen med tredjelande, bestemmer, at der hvert år åbnes et toldkontingent på 2 mio. tons nettovægt for import af bananer fra tredjelande og ikke-traditionelle AVS-bananer. Inden for rammerne af dette kontingent gælder der en nultold ved import af ikke-traditionelle AVS-bananer og en told på 100 ECU pr. ton ved import af tredjelandetsbananer. Uden for kontingentet opkræves der en told på 750 ECU pr. ton ved import af ikke-traditionelle AVS-bananer og en told på 850 ECU pr. ton ved import af tredjelandetsbananer.
- 5 I henhold til artikel 19, stk. 1, opdeles toldkontingentet med 66,5% til erhvervsdrivende, der har markedsført tredjelandetsbananer og/eller ikke-traditionelle AVS-bananer, 30% til erhvervsdrivende, der har markedsført EF-bananer og/eller såkaldte traditionelle AVS-bananer, og 3,5% til erhvervsdrivende, der er etableret i Fællesskabet, og som siden 1992 er begyndt at markedsføre andre bananer end EF-og/eller traditionelle AVS-bananer.
- 6 Ved forordningens artikel 21, stk. 2, skete der en ophævelse af Forbundsrepublikken Tysklands årlige toldfrie importkontingent for bananer i henhold til den protokol, der er optaget som bilag til den i traktatens artikel 136 omhandlede gennemførelseskonvention vedrørende de oversøiske landes og territoriers associering med Fællesskabet.
- 7 I overensstemmelse med de fællesskabsretlige regler fik Atlanta m.fl., der traditionelt har importeret tredjelandetsbananer, af Bundesamt tildelt foreløbige importkontingenter for tredjelandetsbananer for perioden 1. juli — 30. september 1993.
- 8 Under henvisning til, at forordningen begrænsede selskabernes mulighed for at importere tredjelandetsbananer, indgav Atlanta m.fl. klager til Bundesamt.

- 9 Klagerne blev afvist, hvorefter sagsøgerne anlagde sag ved Verwaltungsgericht Frankfurt am Main med påstand om annullation af afgørelserne herom.
- 10 Idet Verwaltungsgericht i lighed med Atlanta m.fl. er af den opfattelse, at det må anses for tvivlsomt, om forordningen er gyldig, udsatte den ved en første kendelse af 1. december 1993 sagen, indtil Domstolen har truffet præjudiciel afgørelse om forordningens gyldighed (sag C-466/93).
- 11 Atlanta m.fl. fremsatte begæring om, at Verwaltungsgericht som foreløbig forholdsregel skulle tilpligte Bundesamt at meddele selskaberne yderligere importlicenser for tredjelandsbananer for andet halvår af 1993 ud over de allerede tilkendte mængder indtil afsigelsen af Domstolens dom i den præjudicielle sag vedrørende forordningens gyldighed.
- 12 Ved en anden kendelse, der ligeledes blev afsagt den 1. december 1993, og som er grundlaget for nærværende præjudicielle sag, har Verwaltungsgericht anmodet Domstolen om at træffe afgørelse vedrørende følgende spørgsmål:
- »1) Kan en national domstol, som nærer begrundet tvivl med hensyn til gyldigheden af en fællesskabsforordning, og som derfor har forelagt EF-Domstolen et præjudicielt spørgsmål om fællesskabsforordningens gyldighed, ved en foreløbig forholdsregel, der gælder i tiden indtil EF-Domstolen har taget stilling til spørgsmålet, og som angår en forvaltningsakt fra en national myndighed i henhold til den nævnte forordning, midlertidigt fastlægge eller bestemme den omtvistede retstilstand eller retsstilling?

2) I bekræftende fald:

Under hvilke betingelser har en national domstol i sådanne tilfælde kompetence til at træffe bestemmelse om foreløbige forholdsregler? Skal der med henblik på betingelserne for at træffe bestemmelse om foreløbige forholdsregler sondres mellem foreløbige forholdsregler, der tilsigter at sikre en allerede bestående retstilstand, og foreløbige forholdsregler, der tilsigter at stifte en ny retstilstand?»

- 13 Ved samme beslutning har Verwaltungsgericht tilpligtet Bundesamt for november og december 1993 foreløbigt at meddele sagsøgerne yderligere importlicenser til en toldsats på 100 ECU pr. ton.
- 14 Udstedelsen af licenserne blev gjort betinget af, at sagsøgerne foreløbigt ikke udnyttede de importlicenser, de var blevet meddelt for 1994 for import af tredjelandssbananer til en toldsats på 100 ECU pr. ton, i det omfang sagsøgerne for 1993 ifølge kendelsen ud over det endelige kontingent foreløbigt blev meddelt yderligere importlicenser. Formålet med denne betingelse var at skabe sikkerhed for, at sagsøgernes yderligere kontingenter for 1993 — i tilfælde af, at sagsøgerne skulle tabe sagen — kunne afskrives på deres kontingenter for 1994.
- 15 Verwaltungsgericht har i forelæggelseskendelsen bemærket, at Domstolen i dommen af 21. februar 1991 (forenede sager C-143/88 og C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest, Sml. I, s. 415, herefter »Zuckerfabrikdommen«) har antaget, at hensynet til sammenhæng i bestemmelserne om foreløbig retsbeskyttelse af de retsundergivne begrundet, at en national retsinstans, der har anmodet Domstolen om at træffe præjudiciel afgørelse vedrørende en forordnings gyldighed, kan træffe bestemmelse om udsættelse af gennemførelsen af en national forvaltningsakt udstedt på grundlag af denne forordning. Domstolen har imidlertid endnu ikke taget stilling til, hvorvidt den nationale retsinstans har kompetence til under sådanne omstændigheder at træffe bestemmelse om foreløbige

forholdsregler, der til fordel for de retsundergivne skaber en ny retsstilling. Den forelæggende retsinstans har herved peget på, at en sådan foreløbig retsbeskyttelse kan undergrave de fulde retsvirkninger af den pågældende forordning i samtlige medlemsstater.

- 16 Den i den foreliggende sag trufne afgørelse om foreløbige forholdsregler er begrundet i, at et afslag herpå ville kunne antages at stride mod det i artikel 19, stk. 4, i Grundgesetz (forfatningen) knæsatte princip om retsbeskyttelse. Såfremt Verwaltungsgericht ikke havde kompetence til ved foreløbige forholdsregler at træffe bestemmelse om en retsbeskyttelse i forhold til forvaltningsakter udstedt af nationale myndigheder på grundlag af fællesskabsretten, måtte retten forelægge Bundesverfassungsgericht det spørgsmål, om den nationale lov om tiltrædelse af EØF-traktaten er forenelig med artikel 19, stk. 4, i Grundgesetz. Hvad angår de betingelser, der er knyttet til meddelelse af de foreløbige forholdsregler, henviser Verwaltungsgericht til EF-traktatens artikel 186.
- 17 Ved Domstolens kendelse af 29. juni 1993 (sag C-280/93 R, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 3667) blev en begæring om foreløbige forholdsregler med påstand om, at Forbundsrepublikken Tyskland indtil Domstolens afgørelse i hovedsagen fik bemyndigelse til toldfri import af bananer med oprindelse i tredjelande i de samme årlige mængder som i 1992, ikke taget til følge, idet Domstolen fandt, at betingelserne for, at der kunne træffes bestemmelse om de begærede foreløbige forholdsregler, ikke var opfyldt.
- 18 Ved dom af 5. oktober 1994 (sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973) frifandt Domstolen Rådet i det til prøvelse af forordningen indbragte annullations-søgsmål.

Det første spørgsmål vedrørende princippet om anordning af foreløbige forholdsregler

- 19 Ved det første spørgsmål ønsker Verwaltungsgericht i det væsentlige oplyst, hvorvidt traktatens artikel 189 skal fortolkes således, at de nationale domstole ikke har

beføjelse til at træffe bestemmelse om foreløbige forholdsregler, som fastlægger eller bestemmer den omtvistede retstilstand eller retsstilling i forbindelse med en national forvaltningsakt udstedt på grundlag af en fællesskabsforordning, der er genstand for en præjudiciel forelæggelse med henblik på en afgørelse vedrørende dens gyldighed.

- 20 Det bemærkes herom, at Domstolen i Zuckerfabrik-dommen har fastslået, at bestemmelsen i traktatens artikel 189, stk. 2, ikke kan begrænse den retsbeskyttelse, som de retsundergivne har i henhold til fællesskabsretten. I forbindelse med den administrative gennemførelse af fællesskabsforordninger, der varetages af nationale myndigheder, indebærer den ved fællesskabsretten tilsikrede domstolsbeskyttelse, at borgerne for et nationalt forum særskilt kan rejse spørgsmål om gyldigheden af forordningerne og foranledige, at den nationale ret forelægger Domstolen præjudicielle spørgsmål (jf. præmis 16).
- 21 Denne ret ville blive undergravet, såfremt borgerne i tiden indtil afsigelsen af en dom fra Domstolen — der er enekompetent til at fastslå, at en fællesskabsforordning er ugyldig (jf. dom af 22.10.1987, sag 314/85, Foto-Frost, Sml. s. 4199, præmis 20, herefter »Foto-Frost-dommen«) — ikke under bestemte betingelser kunne opnå en udsættelse af gennemførelsen, hvorved retsvirkningerne af den anfægtede forordning foreløbigt suspenderes i forhold til dem (jf. præmis 17 i Zuckerfabrik-dommen).
- 22 Som Domstolen har fastslået i Foto-Frost-dommen (jf. præmis 16), udgør den præjudicielle forelæggelse vedrørende gyldighedsspørgsmålet i lighed med annulationssøgsmål en kontrolmulighed vedrørende lovligheden af retsakter fra Fællesskabets institutioner. I forbindelse med et annulationssøgsmål giver EF-traktatens artikel 185 sagsøgeren adgang til at fremsætte begæring om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede retsakt og giver Domstolen kompetence til at tage denne begæring til følge. Hensynet til sammenhæng i bestemmelserne om foreløbige forholdsregler begrundet herefter, at den nationale domstol også kan udsætte gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der er udstedt med hjemmel i en fællesskabsforordning, hvis lovlighed anfægtes (jf. præmis 18 i Zuckerfabrik-dommen).

- 23 I øvrigt har Domstolen i dom af 19. juni 1990 (sag C-213/89, Factortame m.fl., Sml. I, s. 2433), der blev afsagt i en sag, der drejede sig om en national lovs forenelighed med fællesskabsretten, under henvisning til hensynet til den effektive virkning af artikel 177 fastslået, at den nationale ret, der havde anmodet om en præjudiciel fortolkning for at kunne afgøre dette forenelighedsspørgsmål, måtte have adgang til at anordne foreløbige forholdsregler og suspendere anvendelsen af den anfægtede nationale lov, indtil den kunne afsige dom på grundlag af den i medfør af artikel 177 indhentede fortolkning (jf. præmis 19 i Zuckerfabrik-dommen).
- 24 Den foreløbige retsbeskyttelse, som fællesskabsretten sikrer parterne i sager ved de nationale domstole, kan ikke være forskellig, alt efter om det gøres gældende, at nationale retsregler er uforenelige med fællesskabsretten, eller at afledede fællesskabsretsakter er ugyldige, eftersom begge anbringender støttes på selve fællesskabsretten (jf. præmis 20 i Zuckerfabrik-dommen).
- 25 I Zuckerfabrik-dommen konkluderede Domstolen således, at artikel 189 skal fortolkes således, at den ikke afskærer de nationale retter fra at udsætte gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der er udstedt i henhold til en fællesskabsforordning.
- 26 Det bemærkes, at den nationale retsinstans ved den foreliggende præjudicielle forelæggelse ikke stiller Domstolen spørgsmål om en udsættelse af gennemførelsen af en national forvaltningsakt udstedt i henhold til en fællesskabsforordning, men om en positiv forholdsregel, der foreløbigt gør forordningen uanvendelig.
- 27 Det bemærkes i denne forbindelse, at traktaten for så vidt angår annullations-søgsmål ikke alene, i artikel 185, indeholder bestemmelse om, at Domstolen kan

træffe bestemmelse om at udsætte gennemførelsen af den anfægtede retsakt, men også, i artikel 186, om, at Domstolen kan foreskrive de nødvendige foreløbige forholdsregler.

- 28 Den foreløbige retsbeskyttelse, som de nationale retsinstanser skal yde borgerne i henhold til fællesskabsretten, kan ikke være forskellig, alt efter om det gøres gældende, at gennemførelsen af en national forvaltningsakt udstedt på grundlag af en fællesskabsforordning skal udsættes, eller at der skal træffes bestemmelse om foreløbige forholdsregler, hvorved der sker en nærmere fastlæggelse eller bestemmelse til den pågældendes fordel af den omtvistede retstilstand eller retsstilling.
- 29 I modsætning til, hvad den spanske og den italienske regering har gjort gældende, har sådanne foreløbige forholdsregler ikke efter deres karakter større betydning for Fællesskabets retsorden end udsættelse af gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der er udstedt på grundlag af en forordning. Spørgsmålet om en foreløbig forholdsregels indvirkning på Fællesskabets retsorden må, uanset foranstaltningens art, vurderes ud fra en afvejning mellem henholdsvis Fællesskabets og den pågældende borgers interesser, hvilket er genstanden for det andet præjudicielle spørgsmål.
- 30 Det første spørgsmål må herefter besvares med, at traktatens artikel 189 skal fortolkes således, at den ikke afskærer de nationale domstole fra at træffe bestemmelse om foreløbige forholdsregler, som fastlægger eller bestemmer den omtvistede retstilstand eller retsstilling i forbindelse med en national forvaltningsakt udstedt på grundlag af en fællesskabsforordning, der er genstand for en præjudiciel forelæggelse med henblik på en afgørelse om dens gyldighed.

Det andet spørgsmål vedrørende betingelserne for anordning af foreløbige forholdsregler

- 31 Verwaltungsgericht ønsker endvidere oplyst, under hvilke betingelser de nationale domstole kan træffe bestemmelse om sådanne foreløbige forholdsregler.

- 32 Det bemærkes herom, at Domstolen i Zuckerfabrik-dommen har fastslået, at en national ret kun må udsætte gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der er udstedt i henhold til en fællesskabsforordning, såfremt retten finder, at der er begrundet tvivl om fællesskabsforordningens gyldighed, og retten, såfremt spørgsmålet om den anfægtede forordnings gyldighed ikke allerede er blevet indbragt for Domstolen, selv forelægger Domstolen dette spørgsmål, samt på betingelse af, at der foreligger uopsættelighed, at sagsøgeren risikerer et alvorligt og uopretteligt tab, og at retten tager behørigt hensyn til Fællesskabets interesse.
- 33 En national retsinstans skal iagttage disse krav i forbindelse med anordning af enhver form for foreløbig forholdsregel, herunder en positiv forholdsregel, som til fordel for en retsundergIVEN gør en forordning, hvis gyldighed anfægtes, uanvendelig.
- 34 Forholdene i nærværende sag giver dog Domstolen anledning til nærmere at præcisere de nævnte betingelser.
- 35 I Zuckerfabrik-dommen (jf. præmis 23) fastslog Domstolen, at der kun kan træffes bestemmelse om foreløbige forholdsregler, såfremt den nationale ret ud fra de faktiske og retlige omstændigheder, som sagsøgerne har påberåbt sig, må lægge til grund, at der er begrundet tvivl med hensyn til gyldigheden af den fællesskabsforordning, der er hjemmel for den anfægtede forvaltningsakt. Det er nemlig kun, såfremt der er en virkelig mulighed for, at det vil blive fastslået, at forordningen er ugyldig — en afgørelse, som alene Domstolen kan træffe — at der kan træffes bestemmelse om foreløbige forholdsregler.
- 36 Denne betingelse indebærer, at det ikke er tilstrækkeligt, at den nationale retsinstans anmoder Domstolen om præjudicielt at træffe afgørelse om forordningens gyldighed, idet den nationale retsinstans herudover, når den træffer bestemmelse om den pågældende foreløbige forholdsregel, skal angive grundene til, at den skønner, at Domstolen vil fastslå, at forordningen er ugyldig.

- 37 Den nationale retsinstans skal herved tage hensyn til omfanget af de skønsmæssige beføjelser, der efter Domstolens praksis er tillagt fællesskabsinstitutionerne inden for de pågældende områder.
- 38 Domstolen har endvidere i Zuckerfabrik-dommen (jf. præmis 24) fastslået, at de forholdsregler, der træffes bestemmelse om, skal være midlertidige foranstaltninger. Den nationale ret kan således i en sag om foreløbige forholdsregler kun indrømme og opretholde de foreløbige forholdsregler, så længe Domstolen ikke har fastslået, at gennemgangen af de præjudicielle spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af den pågældende forordning.
- 39 Da de nationale retters beføjelse til at anordne foreløbige forholdsregler svarer til Domstolens kompetence i henhold til traktatens artikel 186 i søgsmål, der indbringes i medfør af artikel 173, bør de nationale retter kun træffe sådanne forholdsregler på de samme betingelser som i sager om foreløbige forholdsregler for Domstolen (jf. præmis 27 i Zuckerfabrik-dommen).
- 40 Domstolen har således ved Zuckerfabrik-dommen (jf. præmis 28) fastslået, at det fremgår af fast retspraksis, at foreløbige forholdsregler kun kan anordnes, såfremt der foreligger uopsættelighed, hvilket vil sige, at forholdsreglerne nødvendigvis skal besluttes og have retsvirkninger, før hovedsagen afgøres, for at undgå, at den begærende part udsættes for et alvorligt og uopretteligt tab.
- 41 I uopsættelighedsbetingelsen ligger, at det af sagsøgeren påberåbte tab må forventes at indtræde, før Domstolen ville kunne træffe afgørelse med hensyn til gyldigheden af den anfægtede fællesskabsretsakt. Med hensyn til skadens art bemærkes, at Domstolen gentagne gange har fastslået, at et rent økonomisk tab principielt ikke kan anses for uopretteligt. Det tilkommer imidlertid den ret, der behandler sagen om foreløbige forholdsregler, at undersøge omstændighederne i hvert enkelt tilfælde. Den skal herved bedømme de omstændigheder, der er afgørende for, om en øjeblikkelig gennemførelse af den retsakt, som er genstand for begæringen om

foreløbige forholdsregler, vil kunne påføre sagsøgeren endelige tab, der ikke vil kunne genoprettes, såfremt fællesskabsretsakten senere kendes ugyldig (jf. præmis 29 i Zuckerfabrik-dommen).

- 42 Hertil kommer, at den nationale ret, som inden for rammerne af sin kompetence skal anvende fællesskabsrettens regler, er forpligtet til at sikre, at fællesskabsretten anvendes fuldt ud, således at retten i tilfælde af usikkerhed med hensyn til gyldigheden af fællesskabsforordninger skal tage hensyn til Fællesskabets interesse i, at afgørelsen om at undlade at anvende disse forordninger træffes på et forsvarligt grundlag (jf. præmis 30 i Zuckerfabrik-dommen).
- 43 Den nationale ret, der har fået forelagt en begæring om foreløbige forholdsregler, skal for at opfylde denne forpligtelse først og fremmest undersøge, om den omtvistede fællesskabsretsakt ved ikke straks at blive bragt i anvendelse mister enhver effektiv virkning (jf. præmis 31 i Zuckerfabrik-dommen).
- 44 Den nationale retsinstans er herved forpligtet til at overveje, hvilke konsekvenser den foreløbige forholdsregel vil kunne få for den ordning, der ved forordningen er blevet indført i hele Fællesskabet. Den nationale retsinstans må tage hensyn til på den ene side de samlede virkninger, der vil blive tale om, såfremt en lang række retsinstanser på tilsvarende grundlag ligeledes træffer bestemmelse om foreløbige forholdsregler, og på den anden side de særlige forhold i den begærendes situation, som adskiller ham fra andre berørte erhvervsdrivende.
- 45 Når den omstændighed, at der træffes bestemmelse om foreløbige forholdsregler, vil kunne give anledning til et økonomisk tab for Fællesskabet, skal den nationale ret desuden have adgang til at afkræve sagsøgeren de fornødne garantier, f.eks. sikkerhedsstillelse eller deponering (jf. præmis 32 i Zuckerfabrik-dommen).

- 46 Ved vurderingen af, om betingelserne for at træffe bestemmelse om foreløbige forholdsregler er opfyldt, er den nationale retsinstans efter traktatens artikel 5 forpligtet til at lægge afgørelser til grund, som Fællesskabets retsinstanser har truffet vedrørende de spørgsmål, der er omtvistede for den nationale retsinstans. Har Domstolen således truffet afgørelse om frifindelse i et annullationssøgsmål indbragt til prøvelse af den pågældende forordning, eller har den under en præjudiciel sag vedrørende forordningens gyldighed fastslået, at gennemgangen af de præjudicielle spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om forordningens gyldighed, kan den nationale retsinstans ikke længere træffe bestemmelse om foreløbige forholdsregler eller må træffe afgørelse om disses bortfald, medmindre den for den nationale retsinstans fremsatte ulovlighedsindsigelse støttes på andre anbringender end de anbringender til støtte for en annullation eller en ulovlighedsindsigelse, som Domstolen ved sin dom har forkastet. Det samme gælder, såfremt Retten i Første Instans ved en dom, der har fået formel retskraft, har truffet afgørelse om frifindelse i et annullationssøgsmål indbragt til prøvelse af forordningen eller om, at en ulovlighedsindsigelse ikke kan tages til følge.
- 47 Forholdet er det, at Domstolen under en sag omhandlende den samme faktiske situation som den, der ligger til grund for tvisten for den nationale retsinstans, har fastslået, at de medlemsstater, der har anlagt annullationssøgsmål vedrørende forordningen, har ansvaret for de, navnlig økonomiske og sociale, interesser, der på nationalt plan anses for generelle, og at medlemsstaterne i denne egenskab kan anlægge sag med henblik på at beskytte disse interesser. Medlemsstaterne kan således påberåbe sig en skade, der rammer en hel sektor inden for deres økonomi, herunder navnlig for så vidt den anfægtede fællesskabsordning vil kunne få negative følger for beskæftigelsen og leveomkostningerne (jf. præmis 27 i kendelsen i sagen Tyskland mod Rådet, a.st.).
- 48 Det tilkommer den nationale retsinstans, der skal beskytte borgernes rettigheder, at vurdere, hvorvidt en afgørelse, hvorved en begæring om en foreløbig forholdsregel ikke tages til følge, på alvorlig og uoprettelig måde vil kunne skade vigtige individuelle interesser hos borgerne.
- 49 Såfremt sagsøgeren ikke kan gøre særlige forhold gældende i sin situation, som adskiller ham fra de øvrige erhvervsdrivende inden for den pågældende sektor, er

den nationale retsinstans dog forpligtet til at lægge den vurdering til grund, som Domstolen allerede har anlagt med hensyn til, hvorvidt skaden må anses for alvorlig og uoprettelig.

50 Den nationale retsinstans er navnlig forpligtet til at lægge en eventuel afgørelse fra Domstolen til grund, når en sådan omfatter en vurdering fra Domstolens side af Fællesskabets interesse og en afvejning mellem henholdsvis denne interesse og interessen inden for den pågældende økonomiske sektor.

51 Det andet spørgsmål fra Verwaltungsgericht Frankfurt am Main må herefter besvares med, at en national domstol kun kan træffe bestemmelse om foreløbige forholdsregler i henseende til en national forvaltningsakt, der er udstedt på grundlag af en fællesskabsforordning,

— såfremt den finder, at der er begrundet tvivl om fællesskabsforordningens gyldighed, og den, såfremt spørgsmålet om den anfægtede forordnings gyldighed ikke allerede er blevet forelagt Domstolen, selv forelægger Domstolen dette spørgsmål

— såfremt der foreligger uopsættelighed i den forstand, at de foreløbige forholdsregler er nødvendige for at forhindre, at den part, der begærer dem, risikerer et alvorligt og uopretteligt tab

— såfremt den tager behørigt hensyn til Fællesskabets interesse

— såfremt den ved sin vurdering af, hvorvidt disse betingelser er opfyldt, respekterer afgørelser fra Domstolen eller Retten i Første Instans, hvorved der er foretaget en prøvelse af forordningens lovlighed, samt kendelser, hvorved der er blevet truffet afgørelse om begæringer om tilsvarende foreløbige forholdsregler på fællesskabsplan.

Sagens omkostninger

- 52 De udgifter, der er afholdt af den tyske regering, den spanske regering, den franske regering, den italienske regering, Det Forenede Kongerige og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. 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 de spørgsmål, der er forelagt af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ved kendelse af 1. december 1993, for ret:

- 1) EF-traktatens artikel 189 skal fortolkes således, at den ikke afskærer de nationale domstole fra at træffe bestemmelse om foreløbige forholdsregler, som fastlægger eller bestemmer den omtvistede retstilstand eller retsstilling i forbindelse med en national forvaltningsakt udstedt på grundlag af en fællesskabsforordning, der er genstand for en præjudiciel forelæggelse med henblik på en afgørelse om dens gyldighed.
- 2) En national domstol kan kun træffe bestemmelse om sådanne foreløbige forholdsregler,

- såfremt den finder, at der er begrundet tvivl om fællesskabsforordningens gyldighed, og den, såfremt spørgsmålet om den anfægtede forordnings gyldighed ikke allerede er blevet forelagt Domstolen, selv forelægger Domstolen dette spørgsmål
- såfremt der foreligger uopsættelighed i den forstand, at de foreløbige forholdsregler er nødvendige for at forhindre, at den part, der begærer dem, risikerer et alvorligt og uopretteligt tab
- såfremt den tager behørigt hensyn til Fællesskabets interesse
- såfremt den ved sin vurdering af, hvorvidt disse betingelser er opfyldt, respekterer afgørelser fra Domstolen eller Retten i Første Instans, hvorved der er foretaget en prøvelse af forordningens lovlighed, samt kendelser, hvorved der er blevet truffet afgørelse om begæringer om tilsvarende foreløbige forholdsregler på fællesskabsplan.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Puissochet

Hirsch

Mancini

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Gulmann

Murray

Jann

Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. november 1995.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident