ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 9ης Νοεμβρίου 1995 *

Στην υπόθεση C-465/93,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Γερμανία) προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH κ.λπ.

και

Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία του άρθρου 189 της Συνθήκης ΕΚ, και, ειδικότερα, ως προς την εξουσία του εθνικού δικαστή να διατάσσει προσωρινά μέτρα τα οποία καθιστούν ανεφάρμοστο έναν κανονισμό, μέχρις ότου αποφανθεί επί του κύρους του το Δικαστήριο, στο οποίο έχει υποβληθεί αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους G. C. Rodríguez Iglesias, Πρόεδρο, K. N. Κακούρη, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, προέδρους τμήματος, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler (εισηγητή), J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm, δικαστές,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

γενικός εισαγγελέας: M. B. Elmer
γραμματέας: H. A. Rühl, κύριος υπάλληλος διοικήσεως,

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— οι Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH κ.λπ., εκπροσωπούμενοι από τους E. A. Undritz και G. Schohe, δικηγόρους Αμβούργου,

— η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπουμένη από τους E. Röder, Ministerialrat στο ομοσπονδιακό Υπουργείο Οικονομίας, και B. Kloke, Regierungsrat στο ίδιο Υπουργείο,

— η Ισπανική Κυβέρνηση, εκπροσωπουμένη από τον A. Navarro González, γενικό διευθυντή της Υπηρεσίας Συντονισμού Κοινοτικών Νομικών και Θεσμικών Θεμάτων, και τη Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους,

— η Γαλλική Κυβέρνηση, εκπροσωπουμένη από την C. de Salins, υποδιευθύντρια της Διευθύνσεως Νομικών Υποθέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών, και τον N. Eybalin, γραμματέα Εξωτερικών Υποθέσεων στην ίδια διεύθυνση,

— η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπουμένη από τον καθηγητή U. Leanza, προϊστάμενο της Υπηρεσίας Διπλωματικών Διαφορών του Υπουργείου Εξωτερικών, επικουρούμενο από τον P. G. Ferri, avvocato dello Stato,

— η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπουμένη από την S. Lucinda Hudson, Assistant Treasury Solicitor, επικουρουμένη από την E. Sharpston, barrister,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένη από τον U. Wölker, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις των Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH κ.λπ., της Γερμανικής Κυβερνήσεως, της Ισπανικής Κυβερνήσεως, της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου και της Επιτροπής, κατά τη δημόσια συνεδρίαση της 28ης Μαρτίου 1995,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη δημόσια συνεδρίαση της 5ης Ιουλίου 1995,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με διάταξη της 1ης Δεκεμβρίου 1993, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 14 Δεκεμβρίου 1993, το Verwaltungsgericht Frankfurt am Main υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ, δύο προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία του άρθρου 189 της Συνθήκης ΕΚ, και, ειδικότερα, ως προς την εξουσία του εθνικού δικαστή να διατάσσει προσωρινά μέτρα τα οποία καθιστούν ανεφάρμοστο έναν κανονισμό, μέχρις ότου αποφανθεί επί του κύρους του το Δικαστήριο, στο οποίο έχει υποβληθεί αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως.

2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH και δεκαεπτά άλλων εταιριών του ομίλου Atlanta (στο εξής: Atlanta κ.λπ.) και του Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (ομοσπονδιακό γραφείο τροφίμων και δασοκομίας, στο εξής: Bundesamt) ως προς τη χορήγηση ποσοστώσεων εισαγωγής μπανανών από τρίτες χώρες.

3 Με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 404/93 του Συμβουλίου, της 13ης Φεβρουαρίου 1993, για την κοινή οργάνωση της αγοράς στον τομέα της μπανάνας (ΕΕ L 47, σ. 1, στο εξής: κανονισμός) θεσπίστηκε, από την 1η Ιουλίου 1993, κοινό καθεστώς εισαγωγής το οποίο αντικατέστησε τα διάφορα εθνικά καθεστώτα.

4 Ο τίτλος IV του κανονισμού αυτού, σχετικά με το καθεστώς των εμπορικών συναλλαγών με τις τρίτες χώρες, προβλέπει στο άρθρο 18 ότι κάθε έτος ανοίγεται δασμολογική ποσόστωση 2 εκατομμυρίων τόνων, βάρος καθαρό, για τις εισαγωγές μπανανών από τρίτες χώρες και μη παραδοσιακών μπανανών ΑΚΕ. Στο πλαίσιο της ποσοστώσεως αυτής οι εισαγωγές μη παραδοσιακών μπανανών ΑΚΕ υπόκεινται σε μηδενικό δασμό, οι δε εισαγωγές μπανανών από τρίτες χώρες υπόκεινται σε δασμό 100 ECU ανά τόνο. Εκτός της ποσοστώσεως αυτής, οι εισαγωγές μη παραδοσιακών μπανανών ΑΚΕ υπόκεινται σε δασμό 750 ECU ανά τόνο, οι δε εισαγωγές μπανανών από τρίτες χώρες υπόκεινται σε δασμό 850 ECU ανά τόνο.

5 Με το άρθρο 19, παράγραφος 1, κατανέμεται η ανοιγείσα δασμολογική ποσόστωση, 66,5 % στην κατηγορία των επιχειρηματιών που διέθεσαν στο εμπόριο μπανάνες τρίτων χωρών και/ή μη παραδοσιακές μπανάνες ΑΚΕ, 30 % στην κατηγορία των επιχειρηματιών που διέθεσαν στο εμπόριο κοινοτικές μπανάνες και/ή παραδοσιακές μπανάνες ΑΚΕ και 3,5 % στην κατηγορία των εγκατεστημένων στην Κοινότητα επιχειρηματιών, οι οποίοι έχουν αρχίσει να διαθέτουν στο εμπόριο μπανάνες πλην των κοινοτικών και/ή παραδοσιακών μπανανών ΑΚΕ από το 1992.

6 Το άρθρο 21, παράγραφος 2, του κανονισμού καταργεί την ετήσια ποσόστωση εισαγωγής μπανανών ατελώς της οποίας ετύγχανε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δυνάμει του πρωτοκόλλου που έχει επισυναφθεί στην προβλεπομένη από το άρθρο 136 της Συνθήκης σύμβαση εφαρμογής περί της συνδέσεως των υπερποντίων χωρών και εδαφών με την Κοινότητα.

7 Σύμφωνα με την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση, οι Atlanta κ.λπ., παραδοσιακοί εισαγωγείς μπανανών από τρίτες χώρες, έτυχαν από το Bundesamt προσωρινών ποσοστώσεων εισαγωγής μπανανών από τρίτες χώρες για την περίοδο από 1 Ιουλίου έως 30 Σεπτεμβρίου 1993.

8 Εκτιμώντας ότι ο κανονισμός είχε περιορίσει τις δυνατότητές τους εισαγωγής μπανανών από τρίτες χώρες, οι Atlanta κ.λπ. υπέβαλαν ενστάσεις ενώπιον του Bundesamt.

9 Κατά των απορριπτικών αποφάσεων επί των ενστάσεων αυτών, οι προσφεύγουσες άσκησαν προσφυγή ακυρώσεως ενώπιον του Verwaltungsgericht Frankfurt am Main.

10 Συμμεριζόμενο τις αμφιβολίες που διατύπωσαν οι Atlanta κ.λπ. ως προς το κύρος του κανονισμού, το Verwaltungsgericht ανέστειλε τη διαδικασία, με μία πρώτη διάταξη της 1ης Δεκεμβρίου 1993, έως ότου το Δικαστήριο αποφανθεί προδικαστικώς περί του κύρους του (υπόθεση C-466/93).

11 Οι Atlanta κ.λπ. ζήτησαν, ως προσωρινό μέτρο, όπως το Verwaltungsgericht διατάξει το Bundesamt να χορηγήσει συμπληρωματικά πιστοποιητικά εισαγωγής μπανανών από τρίτες χώρες, για το δεύτερο εξάμηνο του 1993, πέραν των ήδη χορηγηθεισών ποσοτήτων, έως ότου εκδοθεί η απόφαση του Δικαστηρίου επί της αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως περί του κύρους.

12 Με μια δεύτερη διάταξη, επίσης της 1ης Δεκεμβρίου 1993, με την οποία υποβλήθηκε η παρούσα αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, το Verwaltungsgericht ζήτησε από το Δικαστήριο να αποφανθεί επί των ακολούθων ερωτημάτων:

«1) Εθνικό δικαστήριο, το οποίο έχει σοβαρές αμφιβολίες ως προς το κύρος κοινοτικού κανονισμού και το οποίο, για τον λόγο αυτό, υπέβαλε στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως περί του κύρους του κοινοτικού κανονισμού μπορεί εν αναμονή της αποφάσεως του Δικαστηρίου να διατάξει, κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων, σχετικά με μια διοικητική πράξη εθνικής αρχής στηριζομένη στον εν λόγω κοινοτικό κανονισμό, την προσωρινή τροποποίηση ή ρύθμιση των επιδίκων νομικών καταστάσεων ή εννόμων σχέσεων;

2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα:

Υπό ποιες προϋποθέσεις μπορεί ένα εθνικό δικαστήριο να διατάσσει σε παρόμοια περίπτωση προσωρινά μέτρα; Πρέπει, από την άποψη των προϋποθέσεων που απαιτούνται προκειμένου να διαταχθούν προσωρινά μέτρα, να γίνεται διάκριση μεταξύ των προσωρινών μέτρων που αποβλέπουν στην παγίωση μιας ήδη υφισταμένης νομικής καταστάσεως και των προσωρινών μέτρων που αποσκοπούν στη δημιουργία μιας νέας νομικής καταστάσεως;»

13 Με την ίδια απόφαση, το Verwaltungsgericht διέταξε το Bundesamt να χορηγήσει προσωρινώς στις προσφεύγουσες, για τους μήνες Νοέμβριο και Δεκέμβριο 1993, συμπληρωματικά πιστοποιητικά εισαγωγής με δασμό 100 ECU ανά τόνο.

14 Η χορήγηση των πιστοποιητικών εξαρτήθηκε από την προϋπόθεση ότι οι προσφεύγουσες δεν θα κάνουν προσωρινώς χρήση των πιστοποιητικών εισαγωγής που τους χορηγήθηκαν για το 1994 για την εισαγωγή μπανανών από τρίτες χώρες, με δασμό 100 ECU ανά τόνο, στο μέτρο που τους χορηγήθηκαν προσωρινώς, για το έτος 1993, σύμφωνα με τη διάταξη, εκτός της οριστικής ποσοστώσεως, συμπληρωματικά πιστοποιητικά εισαγωγής. Η προϋπόθεση αυτή αποσκοπεί να διασφαλισθεί, στην περίπτωση κατά την οποία οι προσφεύγουσες ηττηθούν στην κύρια δίκη, η δυνατότητα υπολογισμού των συμπληρωματικών ποσοστώσεων, που τους χορηγήθηκαν για το 1993, στις ποσοστώσεις που δικαιούνται για το 1994.

15 Στη διάταξη περί παραπομπής, το Verwaltungsgericht υπενθυμίζει ότι, με την απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1991, C-143/88 και C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen και Zuckerfabrik Soest (Συλλογή 1991, σ. I-415, στο εξής: απόφαση Zuckerfabrik), το Δικαστήριο έκρινε ότι η διασφάλιση της συνοχής του συστήματος παροχής προσωρινής προστασίας των πολιτών επιβάλλει να μπορεί ένα εθνικό δικαστήριο, το οποίο υπέβαλε στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα ως προς το κύρος κανονισμού, να διατάσσει την αναστολή εκτελέσεως εθνικής διοικητικής πράξεως στηριζομένης στον κανονισμό αυτόν. Θεωρεί όμως ότι το Δικαστήριο δεν έχει ακόμη αποφανθεί αν έχει εξουσία το εθνικό δικαστήριο να διατάσσει, σε τέτοιες περιστάσεις, τη λήψη προσωρινών μέτρων τα οποία

δημιουργούν υπέρ του διαδίκου νέα νομική κατάσταση. Το αιτούν δικαστήριο αφήνει να διαφανεί ότι η παροχή τέτοιας προσωρινής προστασίας μπορεί να διακυβεύσει την πλήρη εφαρμογή του κανονισμού αυτού εντός όλων των κρατών μελών.

16 Η λήψη των προσωρινών μέτρων, στην προκειμένη περίπτωση, αιτιολογείται με τη σκέψη ότι μια άρνηση θα συνιστούσε παραβίαση της αρχής της ένδικης προστασίας που καθιερώνεται από το άρθρο 19, παράγραφος 4, του Grundgesetz (Θεμελιώδους Νόμου). Αν το Verwaltungsgericht δεν είχε αρμοδιότητα να παράσχει διά της λήψεως ασφαλιστικών μέτρων προστασία έναντι των διοικητικών πράξεων των εθνικών αρχών που στηρίζονται στο κοινοτικό δίκαιο, θα έπρεπε να φέρει ενώπιον του Bundesverfassungsgericht το ζήτημα του συμβατού του εθνικού νόμου περί εγκρίσεως της Συνθήκης ΕΟΚ προς το άρθρο 19, παράγραφος 4, του Grundgesetz. Όσον αφορά τις προϋποθέσεις λήψεως των προσωρινών μέτρων, το Verwaltungsgericht αναφέρεται στο άρθρο 186 της Συνθήκης ΕΚ.

17 Με διάταξη της 29ης Ιουνίου 1993, C-280/93 R, Γερμανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1993, σ. I-3667), το Δικαστήριο, κρίνοντας ότι δεν πληρούνταν οι προϋποθέσεις λήψεως των αιτηθέντων προσωρινών μέτρων, απέρριψε αίτηση ασφαλιστικών μέτρων με την οποία είχε ζητηθεί να επιτραπεί στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, έως ότου το Δικαστήριο αποφανθεί επί της κύριας υποθέσεως, να εισαγάγει ατελώς μπανάνες προελεύσεως τρίτων χωρών στις ίδιες ετήσιες ποσότητες όπως το 1992.

18 Με απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-280/93, Γερμανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. I-4973), το Δικαστήριο απέρριψε την ασκηθείσα κατά του κανονισμού προσφυγή ακυρώσεως.

Επί του πρώτου ερωτήματος σχετικά με την αρχή της λήψεως προσωρινών μέτρων

19 Με το πρώτο ερώτημα, το Verwaltungsgericht ερωτά κατ' ουσίαν αν το άρθρο 189 της Συνθήκης έχει την έννοια ότι αποκλείει στα εθνικά δικαστήρια την

εξουσία να διατάσσουν προσωρινά μέτρα προς διαμόρφωση ή ρύθμιση των επιδίκων καταστάσεων ή εννόμων σχέσεων σχετικά με εθνική διοικητική πράξη στηριζομένη σε κοινοτικό κανονισμό, ο οποίος αποτελεί αντικείμενο αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως περί του κύρους του.

20 Πρέπει να υπομνησθεί συναφώς ότι το Δικαστήριο έκρινε, με την απόφαση Zuckerfabrik, ότι οι διατάξεις του άρθρου 189, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης δεν μπορούν να εμποδίσουν την παροχή της ένδικης προστασίας που οι διάδικοι έλκουν από το κοινοτικό δίκαιο. Οσάκις η διοικητική εφαρμογή κοινοτικών κανονισμών έχει ανατεθεί σε εθνικά όργανα, η παροχή της προβλεπομένης από το κοινοτικό δίκαιο ένδικης προστασίας περιλαμβάνει το δικαίωμα των διαδίκων να αμφισβητούν, παρεμπιπτόντως, τη νομιμότητα των εν λόγω κανονισμών, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, και να ζητούν από αυτά να υποβάλλουν στο Δικαστήριο προδικαστικά ερωτήματα (σκέψη 16).

21 Το δικαίωμα αυτό θα διακυβευόταν αν ο διάδικος, εν αναμονή της απόφασης του Δικαστηρίου, μόνου αρμόδιου να διαπιστώνει την ακυρότητα κοινοτικών κανονισμών (βλ. απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 1987, 314/85, Foto-Frost, Συλλογή 1987, σ. 4199, σκέψη 20), δεν είχε τη δυνατότητα να επιτύχει, όταν πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις, αναστολή εκτελέσεως που θα είχε ως αποτέλεσμα να αδρανοποιήσει, ως προς αυτόν, τις συνέπειες του βαλλομένου κανονισμού (απόφαση, Zuckerfabrik, σκέψη 17).

22 Όπως είπε το Δικαστήριο στην απόφαση Foto-Frost (σκέψη 16), η υποβολή προδικαστικού ερωτήματος περί του κύρους κοινοτικής διατάξεως συνιστά, ακριβώς όπως και η προσφυγή ακυρώσεως, έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των κοινοτικών οργάνων. Όσον αφορά την προσφυγή ακυρώσεως, το άρθρο 185 της Συνθήκης ΕΚ παρέχει στον προσφεύγοντα τη δυνατότητα να ζητήσει αναστολή της εκτελέσεως της προσβαλλομένης πράξεως, στο δε Δικαστήριο την αρμοδιότητα να διατάξει τη λήψη του εν λόγω μέτρου. Η διασφάλιση της συνοχής του συστήματος παροχής προσωρινής προστασίας επιβάλλει, κατά συνέπεια, να μπορούν και τα εθνικά δικαστήρια να διατάσσουν την αναστολή εφαρμογής μιας εθνικής διοικητικής πράξεως στηριζομένης σε κοινοτικό κανονισμό του οποίου αμφισβητείται η νομιμότητα (απόφαση Zuckerfabrik, σκέψη 18).

23 Εξάλλου, με την απόφαση της 19ης Ιουνίου 1990, C-213/89, Factortame κ.λπ. (Συλλογή 1990, σ. I-2433), η οποία εκδόθηκε επί υποθέσεως σχετικής με τον έλεγχο της συμφωνίας εθνικού νόμου προς το κοινοτικό δίκαιο, το Δικαστήριο έκρινε, επικαλούμενο την πρακτική αποτελεσματικότητα του άρθρου 177, ότι το εθνικό δικαστήριο, το οποίο του υπέβαλε προδικαστικά ερωτήματα ερμηνείας, ώστε να μπορέσει να επιλύσει αυτό το πρόβλημα συμφωνίας, έπρεπε να έχει τη δυνατότητα να διατάξει προσωρινά μέτρα και να αναστείλει την εφαρμογή του προσβαλλομένου εθνικού νόμου, μέχρις ότου αποφανθεί βάσει της ερμηνείας που θα έχει δοθεί κατά τη διαδικασία του άρθρου 177 (απόφαση Zuckerfabrik, σκέψη 19).

24 Η προσωρινή προστασία την οποία διασφαλίζει στους διαδίκους το κοινοτικό δίκαιο ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων δεν μπορεί να ποικίλλει ανάλογα με το αν εγείρουν ζήτημα ασυμβιβάστου διατάξεων της εθνικής νομοθεσίας προς το κοινοτικό δίκαιο ή ζήτημα κύρους κοινοτικών πράξεων του παραγώγου δικαίου, εφόσον και στις δύο περιπτώσεις η αμφισβήτηση στηρίζεται στο ίδιο το κοινοτικό δίκαιο (απόφαση Zuckerfabrik, σκέψη 20).

25 Γι' αυτό, με την απόφαση Zuckerfabrik το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι το άρθρο 189 έχει την έννοια ότι δεν αποκλείει την εξουσία των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων να διατάσσουν αναστολή εκτελέσεως εθνικής διοικητικής πράξεως στηριζομένης σε κοινοτικό κανονισμό.

26 Πρέπει να υπομνησθεί ότι, με την παρούσα αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, το εθνικό δικαστήριο δεν ερωτά το Δικαστήριο για το ζήτημα της αναστολής εκτελέσεως εθνικής πράξεως εκδοθείσας βάσει κοινοτικού κανονισμού, αλλά για τη λήψη θετικού μέτρου που καθιστά προσωρινώς ανεφάρμοστο τον κανονισμό αυτόν.

27 Πρέπει να σημειωθεί συναφώς ότι, στο πλαίσιο της προσφυγής ακυρώσεως, η Συνθήκη δεν εξουσιοδοτεί απλώς το Δικαστήριο, με το άρθρο 185, να δια-

τάσσει την αναστολή εκτελέσεως της προσβαλλομένης πράξεως, αλλά του απονέμει επίσης την εξουσία, στο άρθρο 186, να διατάσσει τα αναγκαία προσωρινά μέτρα.

28 Η προσωρινή προστασία την οποία τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να διασφαλίζουν στους πολίτες, δυνάμει του κοινοτικού δικαίου, δεν μπορεί να ποικίλλει ανάλογα με το εάν αυτοί ζητούν την αναστολή της εκτελέσεως εθνικής διοικητικής πράξεως εκδοθείσας βάσει κοινοτικού κανονισμού ή τη λήψη προσωρινών μέτρων για την υπέρ αυτών διαμόρφωση ή ρύθμιση των επιδίκων νομικών καταστάσεων ή εννόμων σχέσεων.

29 Αντίθετα προς τα όσα υποστήριξαν η Ισπανική και η Ιταλική Κυβέρνηση, η λήψη των προσωρινών αυτών μέτρων δεν έχει, εκ φύσεως, σημαντικότερες επιπτώσεις στην κοινοτική έννομη τάξη απ' ό,τι η απλή αναστολή εκτελέσεως της εθνικής πράξεως που έχει εκδοθεί βάσει κανονισμού. Η οποιαδήποτε επίπτωση του ασφαλιστικού μέτρου στην κοινοτική έννομη τάξη πρέπει να εκτιμάται σταθμίζοντας το συμφέρον της Κοινότητας, αφενός, και το συμφέρον του πολίτη αφετέρου, που αποτελεί το αντικείμενο του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος.

30 Κατά συνέπεια, ενόψει των προεκτεθεισών σκέψεων, στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 189 της Συνθήκης έχει την έννοια ότι δεν αποκλείει την εξουσία των εθνικών δικαστηρίων να διατάσσουν προσωρινά μέτρα, για την τροποποίηση ή ρύθμιση των επιδίκων νομικών καταστάσεων ή εννόμων σχέσεων, που συνεπάγεται εθνική διοικητική πράξη στηριζομένη σε κοινοτικό κανονισμό που αποτελεί αντικείμενο αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως περί του κύρους του.

Επί του δευτέρου ερωτήματος σχετικά με τις προϋποθέσεις λήψεως των προσωρινών μέτρων

31 Το Verwaltungsgericht ερωτά στη συνέχεια υπό ποιες προϋποθέσεις τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να διατάσσουν τέτοια προσωρινά μέτρα.

32 Πρέπει να υπομνησθεί συναφώς ότι, με την απόφαση Zuckerfabrik, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η αναστολή εκτελέσεως εθνικής διοικητικής πράξεως που εκδόθηκε προς εκτέλεση κοινοτικού κανονισμού δεν μπορεί να διαταχθεί από εθνικό δικαστήριο παρά μόνον αν το δικαστήριο αυτό έχει σοβαρές αμφιβολίες ως προς το κύρος της κοινοτικής πράξεως, αν, στην περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο δεν έχει ήδη επιληφθεί του ζητήματος του κύρους της αμφισβητούμενης πράξεως, του υποβάλλει αυτό το ίδιο σχετικό ερώτημα, αν συντρέχει περίπτωση επείγοντος και ο αιτών απειλείται με σοβαρή και ανεπανόρθωτη ζημία και αν το εν λόγω δικαστήριο λαμβάνει δεόντως υπόψη του το συμφέρον της Κοινότητας.

33 Η τήρηση των προϋποθέσεων αυτών επιβάλλεται για τη λήψη εκ μέρους του εθνικού δικαστηρίου οποιουδήποτε ασφαλιστικού μέτρου, συμπεριλαμβανομένου θετικού μέτρου που καθιστά προσωρινώς ανεφάρμοστο, προς όφελος του διαδίκου, τον κανονισμό του οποίου το κύρος αμφισβητείται.

34 Η παρούσα υπόθεση παρέχει, πάντως, στο Δικαστήριο την ευκαιρία να διευκρινίσει τις προϋποθέσεις αυτές.

35 Με την απόφαση Zuckerfabrik (σκέψη 23), το Δικαστήριο έκρινε ότι προσωρινά μέτρα μπορούν να διαταχθούν μόνον εφόσον από τα πραγματικά και νομικά περιστατικά που προβάλλουν οι προσφεύγοντες το εθνικό δικαστήριο σχηματίσει την πεποίθηση ότι υπάρχουν σοβαρές αμφιβολίες ως προς το κύρος του κοινοτικού κανονισμού στον οποίο στηρίζεται η προσβαλλομένη διοικητική πράξη. Διότι μόνον η δυνατότητα διαπιστώσεως ακυρότητας, που μόνον το Δικαστήριο έχει, μπορεί να δικαιολογήσει τη λήψη προσωρινών μέτρων.

36 Η προϋπόθεση αυτή συνεπάγεται ότι το εθνικό δικαστήριο δεν μπορεί να περιοριστεί στην υποβολή στο Δικαστήριο αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως περί του κύρους του κανονισμού, αλλά πρέπει να εκθέσει, κατά τη λήψη του ασφαλιστικού μέτρου, τους λόγους για τους οποίους θεωρεί ότι το Δικαστήριο θα αχθεί στη διαπίστωση της ακυρότητας του κανονισμού αυτού.

Το εθνικό δικαστήριο οφείλει συναφώς να λάβει υπόψη την έκταση της εξουσίας εκτιμήσεως που πρέπει, ενόψει της νομολογίας του Δικαστηρίου, να αναγνωρίζεται στα κοινοτικά θεσμικά όργανα ανάλογα με τους οικείους τομείς.

38 Το Δικαστήριο έκρινε επίσης, με την απόφαση Zuckerfabrik (σκέψη 24), ότι η λήψη των μέτρων πρέπει να διατηρεί προσωρινό χαρακτήρα. Το εθνικό δικαστήριο που δικάζει κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων μπορεί, κατά συνέπεια, να διατάξει και να διατηρήσει τα προσωρινά μέτρα μόνο μέχρις ότου το Δικαστήριο διαπιστώσει ότι από την εξέταση των προδικαστικών ερωτημάτων δεν προέκυψε η ύπαρξη στοιχείων δυναμένων να επηρεάσουν το κύρος του επίμαχου κανονισμού.

39 Δεδομένου ότι η εξουσία των εθνικών δικαστηρίων να διατάσσουν προσωρινά μέτρα αντιστοιχεί στην αρμοδιότητα που παρέχει στο Δικαστήριο το άρθρο 186 στο πλαίσιο προσφυγών που ασκούνται βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης, τα δικαστήρια αυτά δεν πρέπει να διατάσσουν τα εν λόγω μέτρα παρά μόνον υπό τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες το Δικαστήριο διατάσσει τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων (απόφαση Zuckerfabrik, σκέψη 27).

40 Το Δικαστήριο αναγνώρισε συναφώς, με την απόφαση Zuckerfabrik (σκέψη 28), ότι, κατά πάγια νομολογία, τα ασφαλιστικά μέτρα μπορούν να διατάσσονται μόνον εφόσον είναι επείγοντα, εφόσον δηλαδή είναι αναγκαίο να διαταχθούν και να παραγάγουν τα αποτελέσματά τους πριν εκδοθεί απόφαση επί της ουσίας, ώστε να μην υποστεί ο αιτών σοβαρή και ανεπανόρθωτη ζημία.

41 Όσον αφορά το επείγον, πρέπει να διευκρινισθεί ότι η ζημία που επικαλείται ο αιτών πρέπει να πιθανολογείται ότι θα επέλθει πριν ακόμα το Δικαστήριο αποφανθεί επί του κύρους της προσβαλλομένης κοινοτικής πράξεως. Ως προς το είδος της ζημίας, όπως επανειλημμένα έχει αποφανθεί το Δικαστήριο, η καθαρώς χρηματική ζημία δεν μπορεί, καταρχήν, να θεωρηθεί ως ανεπανόρθωτη. Ωστόσο, εναπόκειται στο δικαστήριο που δικάζει κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων να εξετάζει τα συγκεκριμένα περιστατικά της κάθε υποθέσεως. Οφείλει προς τούτο να εκτιμά τα στοιχεία που επιτρέπουν να διαπιστωθεί αν η άμεση εκτέλεση της πράξεως, σχετικά με την οποία έχει ζητηθεί η λήψη προσωρινών μέτρων, θα προκαλούσε στον αιτούντα ζημίες ανεπανόρ-

θωτες που δεν θα μπορούσαν να αποκατασταθούν στην περίπτωση κατά την οποία η κοινοτική πράξη κηρυσσόταν άκυρη (απόφαση Zuckerfabrik, σκέψη 29).

42 Εξάλλου, το εθνικό δικαστήριο που είναι επιφορτισμένο, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, με την εφαρμογή των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου οφείλει να διασφαλίζει πλήρως την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου και επομένως, σε περίπτωση που έχει αμφιβολίες ως προς το κύρος των κοινοτικών κανονισμών, να λαμβάνει υπόψη του το συμφέρον της Κοινότητας, το οποίο επιβάλλει να μη μένουν ανεφάρμοστοι οι κανονισμοί χωρίς να συντρέχουν σοβαροί λόγοι (απόφαση Zuckerfabrik, σκέψη 30).

43 Προκειμένου να ανταποκριθεί στην υποχρέωσή του αυτή, το εθνικό δικαστήριο που επιλαμβάνεται αιτήσεως για τη λήψη προσωρινών μέτρων πρέπει κατά πρώτον να εξετάζει αν η αμφισβητουμένη κοινοτική πράξη θα έχανε κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα σε περίπτωση που δεν εφαρμοζόταν αμέσως (απόφαση Zuckerfabrik, σκέψη 31).

44 Συναφώς, το εθνικό δικαστήριο πρέπει να λάβει υπόψη την προσβολή που μπορεί να επιφέρει το ασφαλιστικό μέτρο στο νομικό καθεστώς που τέθηκε σε ισχύ σε όλη την Κοινότητα με τον εν λόγω κανονισμό. Οφείλει να λάβει υπόψη, αφενός, το προκληθέν σωρευτικό αποτέλεσμα, στην περίπτωση όπου πλείονα δικαστήρια θα διέτασσαν επίσης ασφαλιστικά μέτρα για παρόμοιους λόγους και, αφετέρου, την ιδιαιτερότητα της καταστάσεως του αιτούντος που τον διαφοροποιεί από όλους τους άλλους ενδιαφερομένους επιχειρηματίες.

45 Εξάλλου, όταν η λήψη ασφαλιστικών μέτρων συνεπάγεται τον κίνδυνο οικονομικής ζημίας της Κοινότητας, το εθνικό δικαστήριο πρέπει να έχει τη δυνατότητα να επιβάλει στον αιτούντα την παροχή επαρκών εγγυήσεων, όπως τη σύσταση ασφαλείας ή μεσεγγυήσεως (απόφαση Zuckerfabrik, σκέψη 32).

46 Κατά την εκτίμηση των προϋποθέσεων λήψεως του ασφαλιστικού μέτρου, το εθνικό δικαστήριο υποχρεούται, δυνάμει του άρθρου 5 της Συνθήκης, να σέβεται ό,τι το κοινοτικό δικαιοδοτικό όργανο έχει κρίνει σχετικά με τα ενώπιόν του επίδικα ζητήματα. Έτσι, όταν το Δικαστήριο απορρίπτει επί της ουσίας προσφυγή ακυρώσεως κατά του επίδικου κανονισμού ή διαπιστώνει, στο πλαίσιο αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως περί του κύρους, ότι από την εξέταση των προδικαστικών ερωτημάτων δεν προέκυψε η ύπαρξη στοιχείων δυναμένων να επηρεάσουν το κύρος του κανονισμού αυτού, το εθνικό δικαστήριο δεν μπορεί πλέον να διατάξει τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων ή οφείλει να τα άρει, εκτός αν οι προβληθέντες ενώπιόν του λόγοι ελλείψεως νομιμότητας διαφέρουν από τους λόγους ακυρώσεως ή τους λόγους ελλείψεως νομιμότητας που το Δικαστήριο απέρριψε με την απόφασή του. Το ίδιο συμπέρασμα επιβάλλεται αν το Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, με απόφαση που έχει αποκτήσει ισχύ δεδικασμένου, απέρριψε επί της ουσίας προσφυγή ακυρώσεως κανονισμού ή ένσταση περί ελλείψεως νομιμότητας.

47 Εν προκειμένω, επιληφθέν υποθέσεως που αφορά την ίδια πραγματική κατάσταση όπως αυτή στην οποία βασίζεται η ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου διαφορά, το Δικαστήριο έκρινε ότι τα κράτη μέλη, που άσκησαν προσφυγή ακυρώσεως του κανονισμού, έχουν την ευθύνη της διαφυλάξεως των συμφερόντων, ιδίως οικονομικών και κοινωνικών, τα οποία θεωρούνται ως γενικά σε εθνικό επίπεδο, και νομιμοποιούνται, για τον λόγο αυτό, να ασκούν προσφυγή προς διασφάλιση των συμφερόντων αυτών. Κατά συνέπεια, μπορούν να επικαλούνται ζημία σε βάρος ολοκλήρου τομέα της οικονομίας τους, ιδίως όταν το αμφισβητούμενο κοινοτικό μέτρο μπορεί να έχει δυσμενείς συνέπειες για το επίπεδο της απασχολήσεως και το κόστος ζωής (προπαρατεθείσα διάταξη Γερμανία κατά Συμβουλίου, σκέψη 27).

48 Στο εθνικό δικαστήριο, το οποίο καλείται να διαφυλάξει τα δικαιώματα των ιδιωτών, εναπόκειται βεβαίως να εκτιμήσει σε ποιο βαθμό μπορεί η άρνηση λήψεως ασφαλιστικού μέτρου να επηρεάσει κατά τρόπο σοβαρό και ανεπανόρθωτο σημαντικά ατομικά συμφέροντα των ιδιωτών.

49 Πάντως, στην περίπτωση όπου ο αιτών δεν μπορεί να επικαλεστεί μια ειδική κατάσταση που να τον διαφοροποιεί από τους άλλους επιχειρηματίες του

οικείου τομέα, το εθνικό δικαστήριο οφείλει να σεβαστεί την εκτίμηση στην οποία το Δικαστήριο έχει ενδεχομένως ήδη προβεί ως προς τη σοβαρότητα και το ανεπανόρθωτο της ζημίας.

50 Η υποχρέωση του εθνικού δικαστηρίου να σέβεται ενδεχομένη απόφαση του Δικαστηρίου ισχύει όλως ιδιαιτέρως όσον αφορά την εκ μέρους του Δικαστηρίου εκτίμηση του συμφέροντος της Κοινότητας και της σταθμίσεως του συμφέροντος αυτού με εκείνο του οικείου οικονομικού τομέα.

51 Από τις προεκτεθείσες σκέψεις προκύπτει ότι στο δεύτερο ερώτημα που υπέβαλε το Verwaltungsgericht Frankfurt am Main πρέπει να δοθεί ως απάντηση ότι προσωρινά μέτρα, σχετικά με εθνική διοικητική πράξη εκδοθείσα προς εκτέλεση κοινοτικού κανονισμού, μπορούν να διατάσσονται από εθνικό δικαστήριο μόνον:

— εφόσον το δικαστήριο αυτό έχει σοβαρές αμφιβολίες ως προς το κύρος της κοινοτικής πράξεως και εφόσον, στην περίπτωση που το Δικαστήριο δεν έχει ήδη επιληφθεί ερωτήματος σχετικού με το κύρος της αμφισβητούμενης πράξεως, του υποβάλλει σχετικό ερώτημα·

— εφόσον συντρέχει περίπτωση επείγοντος υπό την έννοια ότι τα προσωρινά μέτρα είναι αναγκαία προκειμένου να μην υποστεί ο αιτών σοβαρή και ανεπανόρθωτη ζημία·

— εφόσον το εν λόγω δικαστήριο λαμβάνει δεόντως υπόψη το συμφέρον της Κοινότητας·

— εφόσον, κατά την εκτίμηση όλων αυτών των προϋποθέσεων, το εθνικό δικαστήριο σέβεται τις αποφάσεις του Δικαστηρίου ή του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων επί της νομιμότητας του κανονισμού ή διάταξη εκδοθείσα κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων για τη λήψη, στο κοινοτικό επίπεδο, παρομοίων προσωρινών μέτρων.

Επί των δικαστικών εξόδων

52 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Γερμανική, η Ισπανική, η Γαλλική και η Ιταλική Κυβέρνηση καθώς και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε το Verwaltungsgericht Frankfurt am Main με διάταξη της 1ης Δεκεμβρίου 1993, αποφαίνεται:

1) Το άρθρο 189 της Συνθήκης ΕΚ έχει την έννοια ότι δεν αποκλείει την εξουσία των εθνικών δικαστηρίων να διατάσσουν προσωρινά μέτρα, για την τροποποίηση ή ρύθμιση των επιδίκων νομικών καταστάσεων ή εννόμων σχέσεων, που συνεπάγεται εθνική διοικητική πράξη στηριζομένη σε κοινοτικό κανονισμό που αποτελεί αντικείμενο αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως περί του κύρους του.

2) Αυτά τα προσωρινά μέτρα μπορούν να διατάσσονται από το εθνικό δικαστήριο μόνον:

— **εφόσον το δικαστήριο αυτό έχει σοβαρές αμφιβολίες ως προς το κύρος της κοινοτικής πράξεως και εφόσον, στην περίπτωση που το Δικαστήριο δεν έχει ήδη επιληφθεί ερωτήματος σχετικού με το κύρος της αμφισβητούμενης πράξεως, του υποβάλλει σχετικό ερώτημα·**

— **εφόσον συντρέχει περίπτωση επείγοντος υπό την έννοια ότι τα προσωρινά μέτρα είναι αναγκαία προκειμένου να μην υποστεί ο αιτών σοβαρή και ανεπανόρθωτη ζημία·**

— **εφόσον το εν λόγω δικαστήριο λαμβάνει δεόντως υπόψη το συμφέρον της Κοινότητας·**

— **εφόσον, κατά την εκτίμηση όλων αυτών των προϋποθέσεων, το εθνικό δικαστήριο σέβεται τις αποφάσεις του Δικαστηρίου ή του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων επί της νομιμότητας του κανονισμού ή διάταξη εκδοθείσα κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων για τη λήψη, στο κοινοτικό επίπεδο, παρομοίων προσωρινών μέτρων.**

Rodríguez Iglesias Κακούρης Edward Puissochet

Hirsch Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida

Kapteyn Gulmann Murray Jann Ragnemalm

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 9 Νοεμβρίου 1995.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος

G. C. Rodríguez Iglesias