KENDELSE AFSAGT AF DOMSTOLENS PRÆSIDENT

17. december 1998 *

I sag C-364/98 P(R),

Emesa Sugar (Free Zone) NV, Oranjestad (Aruba), ved advokat G. van der Wal, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Aloyse May, 31, Grand-rue,

appellant,

støttet af

Arubas regering ved advokaterne P. V. F. Bos og M. M. Slotboom, Rotterdam, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat M. Loesch, 11, rue Goethe,

intervenient i første instans,

angående appel af kendelse afsagt den 14. august 1998 af præsidenten for Retten i Første Instans i sag T-44/98 R, Emesa Sugar mod Kommissionen (Sml. II, s. 3079), og hvorunder der er nedlagt påstand om ophævelse af denne kendelse og om, at den i første instans fremsatte begæring tages til følge, subsidiært om at sagen hjemvises til Retten, for at denne kan træffe fornyet afgørelse, samt om at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger,

* Processprog: nederlandsk.

de andre parter i appelsagen:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent T. van Rijn, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt i første instans,

støttet af

Rådet for Den Europæiske Union ved de juridiske konsulenter J. Huber og G. Houttuin, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør A. Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

af

Kongeriget Spanien ved statens advokat, M. López-Monís Gallego, Sekretariatet for EF-Ret, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Spaniens Ambassade, 4-6, boulevard E. Servais,

og af

Den Franske Republik,

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLENS PRÆSIDENT

efter at have hørt generaladvokaten, D. Ruiz-Jarabo Colomer,

afsagt følgende

Kendelse

1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 9. oktober 1998 har Emesa Sugar (Free Zone) NV i henhold til artikel 50, stk. 2, i EF-statutten for Domstolen iværksat appel af kendelse afsagt af præsidenten for Retten i Første Instans den 14. august 1998, sag T-44/98 R, Emesa Sugar mod Kommissionen (Sml. II, s. 3079, herefter »den appellerede kendelse«), hvorved Retten bestemte, at selskabets begæring om foreløbige forholdsregler ikke kunne tages til følge.

2 Appellanten har nedlagt påstand om ophævelse af den appellerede kendelse og principalt om, at den i første instans fremsatte begæring tages til følge, subsidiært at sagen hjemvises til Rettens præsident, for at denne kan træffe fornyet afgørelse, samt om at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne i begge instanser.

3 Ved processkrifter indleveret til Justitskontoret den 30. oktober og den 10. november 1998 har Rådet og Kongeriget Spanien fremsat skriftlige bemærkninger for Domstolen. Kommissionen og Arubas regering har fremsat skriftlige bemærkninger ved processkrifter indleveret den 17. november 1998. Den Franske Republik har ikke indgivet indlæg inden for den fastsatte frist.

Relevante retsregler, faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

4 De relevante retsregler og de faktiske omstændigheder, som ligger til grund for tvisten, er fremstillet således i den appellerede kendelse:

»1 Øen Aruba er et af de oversøiske lande og territorier (herefter 'OLT'), der er associeret med Fællesskabet. Reglerne om OLT's associering med Fællesskabet findes i EF-traktatens fjerde del og i Rådets afgørelse 91/482/EØF af 25. juli 1991 om de oversøiske landes og territoriers associering med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT L 263, s. 1, herefter 'OLT-afgørelsen'), der blev vedtaget med hjemmel i traktatens artikel 136, stk. 2.

2 Ifølge traktatens artikel 133, stk. 1, nyder varer med oprindelse i OLT godt af den fuldstændige afskaffelse af tolden mellem medlemsstaterne, som har fundet sted i overensstemmelse med traktatens bestemmelser.

3 Artikel 101, stk. 1, i den oprindelige udgave af OLT-afgørelsen bestemte følgende:

'Varer med oprindelse i OLT fritages for told og afgifter med tilsvarende virkning ved indførsel i Fællesskabet.'

4 Afgørelsens artikel 102 lød således:

'Fællesskabet anvender hverken kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning ved indførsel af varer med oprindelse i OLT.'

5 I OLT-afgørelsens artikel 108, stk. 1, første led, henvises der til afgørelsens bilag II (herefter 'bilag II') for så vidt angår definitionen af begrebet varer med oprindelsesstatus og metoderne for administrativt samarbejde i forbindelse hermed.

6 I henhold til artikel 1 i bilag II anses en vare for at have oprindelse i OLT, i Fællesskabet eller i stater i Afrika eller Vestindien og Stillehavet (herefter 'AVS-staterne'), hvis den enten er fuldt ud fremstillet eller tilstrækkeligt forarbejdet dér.

7 I artikel 6, stk. 2, i samme bilag præciseres det, at såfremt varer, der fuldt ud er fremstillet i Fællesskabet eller i AVS-staterne, bearbejdes eller forarbejdes i OLT, anses de for værende fuldt ud fremstillet i OLT. I medfør af denne regel — den såkaldte 'AVS/OLT-kumulation af oprindelse' — kunne sukker med oprindelse i AVS-staterne, som i et vist omfang var bearbejdet eller forarbejdet i OLT, således frit indføres i Fællesskabet fritaget for told.

8 Ifølge artikel 240, stk. 1, i OLT-afgørelsen anvendes denne for en periode på ti år fra den 1. marts 1990. Artikel 240, stk. 3, litra a) og b), bestemmer imidlertid, at Rådet inden udløbet af den første periode på fem år ved enstemmig afgørelse på forslag af Kommissionen, ud over de finansielle bidrag fra Fællesskabet for den anden periode på fem år, i givet fald fastlægger de eventuelle ændringer af OLT-afgørelsen, som OLT's kompetente myndigheder måtte ønske, eller som Kommissionen måtte foreslå på baggrund af egne erfaringer eller i forbindelse med de ændringer, der er til forhandling mellem Fællesskabet og AVS-staterne.

9 I en meddelelse til Rådet om midtvejsrevisionen af OLT's associering med Det Europæiske Fællesskab (dokument KOM(94) 538 endelig udg. af 21.12.1994) anbefalede Kommissionen forskellige justeringer af denne associering.

10 Den 16. februar 1996 forelagde Kommissionen Rådet et forslag til afgørelse om midtvejsrevision af OLT-afgørelsen (EFT C 139, s. 1). I den sjette og syvende betragtning til dette forslag anførte Kommissionen, at fri adgang for ethvert produkt med oprindelse i OLT og opretholdelsen af reglen om AVS/OLT-kumulation af oprindelse havde ført til, at der kunne konstateres risiko for konflikt mellem målene for to fællesskabspolitikker, nemlig OLT-udviklingspolitikken og den fælles landbrugspolitik.

11 Med henblik på at fjerne risikoen for en sådan konflikt traf Rådet afgørelse 97/803/EF af 24. november 1997 om midtvejsrevision af Rådets afgørelse 91/482/EØF om de oversøiske landes og territoriers associering med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT L 329, s. 50, herefter 'afgørelse 97/803').

12 I den syvende betragtning til denne afgørelse anførte Rådet:

'Nye forstyrrelser bør forebygges ved foranstaltninger, der kan bidrage til fastlæggelse af rammer, som befordrer en stabil samhandel og samtidig er forenelige med den fælles landbrugspolitik.'

13 I dette øjemed blev der ved afgørelse 97/803 indsat artikel 108a og 108b i OLT-afgørelsen, som tillader AVS/OLT-kumulation af oprindelse for henholdsvis ris og sukker inden for en fastsat årlig mængde.

14 OLT-afgørelsens artikel 108b, stk. 1 og 2, bestemmer således:

'1. ... AVT/OLT-kumulation af oprindelse som omhandlet i bilag II, artikel 6, [er] tilladt inden for en samlet årlig mængde på 3 000 tons sukker.

2. Med henblik på gennemførelsen af AVS/OLT-kumulationsreglerne i stk. 1 betragtes følgende forarbejdning som tilstrækkelig til at opfylde kravet til produkter med oprindelse i OLT: formning til styksukker eller tilsætning af farvestoffer.'

15 Ved afgørelse 97/803 blev der også foretaget ændringer af OLT-afgørelsens artikel 101, stk. 1, og artikel 102, som herefter har følgende ordlyd:

'Artikel 101

1. Varer med oprindelse i OLT fritages for importafgifter ved indførsel i Fællesskabet.

...

Artikel 102

Fællesskabet anvender hverken kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning ved indførsel af varer med oprindelse i OLT, jf. dog artikel 108a og artikel 108b.'

16 Den 17. december 1997 udstedte Kommissionen forordning (EF) nr. 2553/97 om udstedelse af importlicenser for visse produkter henhørende under KN-kode 1701, 1702, 1703 og 1704 med AVS/OLT-kumulation af oprindelsen (EFT L 349, s. 26, herefter »gennemførelsesforordningen«). Forordningen trådte i kraft den 19. december 1997, men skulle først anvendes fra den 1. januar 1998.

17 Der blev fastsat en overgangsordning i forordningens artikel 8, stk. 3, der bestemmer følgende:

'De importlicenser, for hvilke ansøgningerne indgives mellem den 10. og 31. december 1997, udstedes ... af medlemsstaterne efter forhåndsgodkendelse fra Kommissionens tjenestegrene i den rækkefølge, de indgives i, og inden for den maksimale mængde på 3 000 tons for Fællesskabet.'

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

18 Sagsøgeren har siden april 1997 drevet en sukkerfabrik på øen Aruba og eksporteret sukker til Fællesskabet.

19 Eftersom der ikke fremstilles sukker på Aruba, køber sagsøgeren hvidt sukker af rørsukkerraffinaderier, der er etableret i AVS-staterne. Det købte sukker transporteres til Aruba, hvor det behandles og forarbejdes, hvorefter produktet betragtes som en færdigvare. Der er nærmere tale om, at sukkeret renses, formales (såkaldt 'milling': sukkeret gives den ønskede finhedsgrad ud fra de af kunden givne specifikationer) og emballeres. Sagsøgerens fabrik har i henhold til selskabets egne oplysninger en minimumsbearbejdningskapacitet på 34 000 tons sukker om året.

20 Den 19. december 1997 indgav sagsøgeren i medfør af gennemførelsesforordningens artikel 8, stk. 3, en ansøgning til den kompetente nationale myndighed om udstedelse af importlicenser for 3 010 tons sukker. Ansøgningen blev sendt til Kommissionen den 22. december 1997.

21 Ved beslutning af 23. december 1997 (VI/51329, herefter 'den anfægtede beslutning'), rettet til den kompetente nationale myndighed, afviste Kommissionen ansøgningen med den begrundelse, at den vedrørte en større mængde

end den maksimale mængde, der er fastsat i gennemførelsesforordningens artikel 8, stk. 3.«

5 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 10. marts 1998 anlagde appellanten sag med påstand om delvis annullation af den anfægtede beslutning.

6 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 10. april 1998 fremsatte selskabet desuden i henhold til EF-traktatens artikel 185 begæring om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede beslutning, indtil Retten har truffet afgørelse i hovedsagen, og i henhold til EF-traktatens artikel 186 begæring om foreløbige forholdsregler, således at det forbydes Kommissionen i samme periode at anvende bestemmelserne i gennemførelsesforordningen og/eller artikel 108b i OLT-afgørelsen, i det omfang disse bestemmelser bevirker en begrænsning af importen til Fællesskabet af sukker med oprindelse i OLT.

Den appellerede kendelse

7 Ved den appellerede kendelse bestemte Rettens præsident, efter at have undersøgt betingelsen om uopsættelighed, at begæringen om foreløbige forholdsregler ikke kunne tages til følge.

8 »Med henblik på fastslæggelsen af beviskravene i det foreliggende tilfælde« (den appellerede kendelses præmis 63) erindrede Rettens præsident indledningsvis om formålet med afgørelse 97/803 og den generelle sammenhæng, den indgik i. Han udtalte dernæst i præmis 66, at »Rådet i forbindelse med vedtagelsen af afgørelse 97/803 benyttede sig af sin skønsmæssige beføjelse med hensyn til valget af den foranstaltning, der er mest egnet til at hindre forstyrrelser på Fællesskabets marked for sukker«.

9 I den appellerede kendelses præmis 67 hedder det: »For at undgå, at Retten ved at foreskrive en udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede beslutning, der gennemfører bestemmelserne i OLT-afgørelsens artikel 108b, gør indgreb i denne skønsmæssige beføjelse, kan sagsøgerens begæring kun tages til følge, hvis det fremgår, at uopsætteligheden er ubestridelig.«

10 Ud fra denne forudsætning undersøgte Rettens præsident dernæst appellantens påståede tab. Han fastslog, at dette tab var af rent økonomisk karakter. Rettens præsident fandt således, at det påståede tab i princippet kunne opgøres og i givet fald erstattes senere, hvorfor det ikke, medmindre der var tale om et ganske usædvanligt tilfælde, kunne betragtes som uopretteligt.

11 Det fremgår af den appellerede kendelse, at det dernæst med henblik på at afgøre, om der var tale om et sådant ganske usædvanligt tilfælde i den konkrete sag, blev undersøgt, om den berørte virksomhed risikerede at blive bragt i en situation, der kunne bringe selve dens eksistens i fare eller uopretteligt ændre dens markedsandele.

12 Hvad angår spørgsmålet om virksomhedens økonomiske overlevelse fastslås det i den appellerede kendelses præmis 78, at appellanten ikke havde givet tilstrækkelige oplysninger om selskabets formueforhold og dets rentabilitet, hverken i sagsakterne eller i de »talrige dokumenter, der blev fremlagt mindre end en uge før retsmødet — og som i øvrigt blev afvist, eftersom den sene fremlæggelse af dokumenterne ikke blev begrundet«. Rettens præsident konkluderede på denne baggrund i præmis 80, at appellanten, som havde bevisbyrden, ikke havde bevist, at selskabet var truet af konkurs.

13 Det hedder videre i kendelsens præmis 81, 82 og 83, at en tvangsopløsning af selskabet og en tvangsrealisation af dets aktiver under alle omstændigheder kun ville medføre et yderligere rent økonomisk tab, da anvendelsen af den anfægtede beslutning allerede havde ført til, at selskabet midlertidigt havde måttet standse sine aktiviteter og lukke virksomheden, hvilket havde medført, at de ansatte var blevet

hjemsendt, således at selv en truende konkurs, såfremt en sådan trussel måtte anses for bevist, ikke kunne begrunde, at begæringen om udsættelse af gennemførelsen blev taget til følge.

14 Hvad angår risikoen for, at appellantens markedsandel blev ændret uopretteligt, fastslås det i den appellerede kendelses præmis 84, at appellanten intet havde fremført, der gav grundlag for at antage, at selskabet efter en eventuel dom om annullation af den anfægtede beslutning ikke ville være i stand til at finde afsætningsmuligheder og genvinde sin markedsandel inden for Fællesskabet.

15 Efter at have konkluderet, at betingelsen om uopsættelighed ikke var opfyldt i det foreliggende tilfælde, fastslog Rettens præsident i præmis 87, at begæringen ikke kunne tages til følge, uden at undersøge de øvrige anbringender og argumenter, appellanten havde fremført som begrundelse for de begærede forholdsregler.

Appellantens og Arubas regerings argumenter

16 Ud over en række indledende bemærkninger vedrørende de forskellige hovedsager, der i øjeblikket verserer for Fællesskabets retsinstanser og de nationale domstole, og en redegørelse for det tab, appellanten hævder at lide som følge af vedtagelsen af den anfægtede beslutning, har appellanten påberåbt sig elleve særskilte anbringender til støtte for appellen, heraf fire anbringender vedrørende proceduren og syv anbringender vedrørende realiteten. Arubas regering har støttet appellantens argumenter, navnlig for så vidt angår det andet anbringende.

Anbringenderne vedrørende proceduren

17 Ifølge appellanten er den i første instans fulgte procedure behæftet med alvorlige mangler, der strider mod retsplejehensyn, princippet om en retfærdig rettergang og kontradiktionsprincippet. Disse mangler indebærer tillige en tilsidesættelse af artikel 6 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, og de er så alvorlige, at de i sig selv begrunder, at den appellerede kendelse ophæves.

18 Som det første anbringende gør appellanten gældende, at de parter, der fik tilladelse til at intervenere i sagen, ikke fik lejlighed til at fremføre de anbringender, de gjorde gældende til støtte for deres påstande, skriftligt, selv om Rettens præsident i de kendelser, hvorved Rådets, Kongeriget Spaniens og Den Franske Republiks interventionsbegæringer blev imødekommet, havde anført, at der ville blive fastsat en frist, inden for hvilken de kunne fremsætte deres anbringender skriftligt. Denne undladelse strider mod appellantens interesser, da selskabet således risikerede at være uforberedt på intervenienternes argumenter under retsmødet.

19 Som det andet anbringende har appellanten anført, at der i modsætning til, hvad der var tilfældet med begæringerne om intervention til støtte for Kommissionens påstande, ikke blev truffet afgørelse vedrørende Arubas regerings interventionsbegæring før den mundtlige forhandling, og at præsidenten ikke bestemte, at der skulle fastsættes en frist, inden for hvilken regeringen kunne fremsætte sine skriftlige bemærkninger. Der er herved tale om en uacceptabel forskelsbehandling, som ikke alene retligt, men også praktisk holdt Arubas regering uden for sagen, idet den hverken kunne indgive et skriftligt indlæg eller redegøre for sin holdning under retsmødet, hvor der ikke blev stillet nogen spørgsmål til regeringen.

20 Det tredje anbringende går ud på, at Rettens præsident skal have behandlet de skriftlige beviser, appellanten havde fremlagt eller tilbudt fremlagt, på retsstridig vis. De dokumenter, appellanten sendte til Rettens Justitskontor ved skrivelser af

15. og 16. juni 1998, blev i første omgang returneret uden at være blevet indført i registeret. Efter at appellanten havde protesteret herimod, tilkendegav justitssekretæren derpå, at de pågældende dokumenter kunne fremlægges under retsmødet, og at der på dette tidspunkt kunne tages stilling til, om de stadig kunne tages i betragtning. I den appellerede kendelse udtaler Rettens præsident for første gang, at dokumenterne blev afvist, »eftersom den sene fremlæggelse af dokumenterne ikke blev begrundet« (præmis 78). Denne fremgangsmåde har ingen støtte i nogen (ufravigelige) regler, og den er ikke begrundet i hensynet til en hensigtsmæssig afvikling af sagen. Det krav på retsbeskyttelse, som appellanten havde, blev herved tilsidesat.

21 Som led i det fjerde anbringende vedrørende proceduren har appellanten anført, at afviklingen af den mundtlige forhandling var uacceptabel i forhold til den retsbeskyttelse, selskabet har krav på, eftersom kontradiktionsprincippet og princippet om en retfærdig rettergang blev tilsidesat. Den mundtlige forhandling var således begrænset til spørgsmål og svar, idet parterne som udgangspunkt ikke fik tilladelse til eller mulighed for at reagere på de andre parters svar. Navnlig blev der ikke stillet nogen spørgsmål til to af intervenienterne, de øvrige parter kunne ikke gå uden for rammerne af de stillede spørgsmål, der blev ikke straks taget stilling til fremlæggelsen af de af appellanten nævnte dokumenter, og parterne fik ikke lejlighed til at fremsætte afsluttende bemærkninger. Som følge heraf fik appellanten ikke mulighed for at reagere mundtligt på Kommissionens skriftlige indlæg.

Anbringenderne vedrørende realiteten

22 Det femte anbringende til støtte for appellen vedrører den appellerede kendelses præmis 63-66, hvori Rettens præsident »med henblik på fastlæggelsen af beviskravene i det foreliggende tilfælde« (præmis 63) undersøgte formålene med afgørelse 97/803 og Rådets beføjelser i så henseende. Appellanten gør for det første gældende, at de krav, der skal stilles med hensyn til beviset for uopsætteligheden, ikke kan være forskellige afhængigt af formålene med den omtvistede retsakt eller ud fra konsekvenserne af, at der anordnes foreløbige forholdsregler. Rettens præsident begik således en fejl ved at fastlægge kravene til det bevis for uopsætteligheden,

som appellanten skulle føre, ud fra Fællesskabets interesse og de af Fællesskabet forfulgte mål.

23 Appellanten har endvidere bestridt rigtigheden af de i den appellerede kendelses præmis 64 og 65 indeholdte betragtninger vedrørende sukkermarkedet og importen af OLT-sukker til Fællesskabet. Selskabet har herved detaljeret redegjort for, hvorfor det efter dets opfattelse er forkert at hævde, at eksporten af OLT-sukker medfører en stigning i udgifterne til eksportrestitutioner, har konsekvenser for de forpligtelser, der for Fællesskabet følger af liste CXL i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (GATT) eller af Verdenshandelsorganisationen (WTO), og medfører forstyrrelser på Fællesskabets marked for sukker.

24 Hvad angår Rådets skønsmæssige beføjelser, som er nævnt i den appellerede kendelses præmis 66, finder appellanten, at disse beføjelser er uafhængige af de beviskrav, selskabet skal opfylde med hensyn til risikoen for et uopretteligt tab, og at de ikke er ubegrænsede, men bl.a. skal udøves i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Ud fra dette synspunkt kan Rådet ikke vedtage strukturelle begrænsninger af importen af OLT-sukker uden at tilsidesætte proportionalitetsprincippet.

25 Som det sjette anbringende gør appellanten gældende, at Rettens præsident i den appellerede kendelses præmis 67 med urette fastslår, at det som følge af Rådets skønsmæssige beføjelser skal fremgå, at de begærede forholdsreglers uopsættelighed er ubestridelig. Ifølge appellanten savner den i denne forbindelse foretagne henvisning til Rettens kendelse af 21. marts 1997 i sagen Antonissen mod Rådet og Kommissionen (sag T-179/96 R, Sml. II, s. 425) ethvert grundlag, idet der i den pågældende sag kun blev krævet en »ubestridelig« uopsættelighed, fordi der var tale om ydelse af et forskud på erstatningen for et tab. Ifølge appellanten risikerer den retsbeskyttelse, som sager om foreløbige forholdsregler skal sikre, at miste sit indhold, hvis der stilles for strenge krav.

26 Som det syvende anbringende gør appellanten gældende, at det er med urette og retligt uforståeligt, at Rettens præsident fastslår, at det påståede tab er et økonomisk tab, der i princippet kan opgøres og i givet fald erstattes senere, og at et rent økonomisk tab ikke kan betragtes som uopretteligt. Efter appellantens opfattelse er der herved tale om en forkert retlig kvalifikation af de faktiske omstændigheder. Desuden er der i de domme, der er baseret på, at der kan opnås erstatning for et tab i medfør af EF-traktatens artikel 215, ikke taget hensyn til den forskel, der findes mellem betingelserne for et økonomisk ansvar for Fællesskabet og betingelserne for en annullation af en anfægtet fællesskabsretsakt. En tilsidesættelse af fællesskabsretten, der medfører, at en retsakt annulleres, eller at det fastslås, at den er retsstridig, udgør således ikke altid en kvalificeret overtrædelse af fællesskabsretten, der giver et erstatningskrav i medfør af traktatens artikel 215, stk. 2.

27 Det ottende anbringende går ud på, at det med urette i den appellerede kendelses præmis 76 bemærkes, at appellanten blot havde anført, at anvendelsen af den anfægtede beslutning, afgørelse 97/803 og gennemførelsesforordningen havde ført til, at selskabet straks havde måttet standse sine aktiviteter og lukke virksomheden fuldstændigt.

28 Appellanten har endvidere som sit niende anbringende gjort gældende, at det med urette i den appellerede kendelses præmis 78 og 80 — på grundlag af en bedømmelse af beviser, der ikke blev tilladt fremlagt — fastslås, at appellanten ikke havde bevist, at selskabet var truet af konkurs. Appellanten har under henvisning til de ovennævnte anbringender vedrørende proceduren anført, at bedømmelsen af beviserne blev foretaget på retlig ukorrekt vis. Det forekommer i øvrigt i et tilfælde som appellantens helt overflødigt at fremlægge økonomiske eller regnskabsmæssige oplysninger, eftersom der er tale om en virksomhed, der som følge af de omtvistede retsakter har været nødsaget til at standse sine aktiviteter fuldstændigt, hvilket er ubestridt mellem parterne.

29 Som det tiende anbringende gøres det gældende, at den appellerede kendelses præmis 79 er behæftet med en fejl, for så vidt som det heri foreholdes appellanten, at selskabet ikke havde givet oplysninger om virksomhedens rentabilitet med hen-

blik på at godtgøre, hvor stor en årlig mængde sukker det er nødvendigt at eksportere for at sikre virksomhedens overlevelse. Det var ligeledes med urette, at selskabets anmodning om 34 000 tons ikke blev imødekommet med den begrundelse, at den pågældende mængde var baseret på en ren påstand, som der ikke var ført bevis for. Appellanten har i denne forbindelse fremsat nogle yderligere bemærkninger, som er vendt mod det af Rådet og Kommissionen i første instans udtrykte ønske om, at en eventuel imødekommelse af begæringen om foreløbige forholdsregler blev gjort betinget af, at appellanten stillede en sikkerhed svarende til 50% af told og landbrugsafgifter.

30 Appellanten har endelig som sit ellevte og sidste anbringende anført, at det med urette i den appellerede kendelses præmis 81, 82 og 83 i det væsentlige fastslås, at en konkurs, der rammer en virksomhed, som, mens den afventer en kendelse om foreløbige forholdsregler, har måttet standse sine forretningsmæssige aktiviteter og ophøre med at sælge og eksportere som følge af en fællesskabsretsakt, blot er et rent økonomisk tab, der kan erstattes senere. Appellanten har navnlig henvist til, at Domstolen indtog en anden holdning i kendelsen af 10. juni 1988 i sagen Sofrimport mod Kommissionen (sag 152/88 R, Sml. s. 2931).

De øvrige parters argumenter

Anbringenderne vedrørende proceduren

31 Rådet har indledningsvis, uden at anfægte henvisningen til artikel 6 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, gjort gældende, at enhver person ganske vist har ret til en retfærdig rettergang, men at dette ikke betyder, at artiklen fratager Fællesskabets retsinstanser deres ret til selv at fastlægge proceduren.

32 I relation til det første anbringende har Rådet anført, at retspraksis indeholder talrige eksempler på sager om foreløbige forholdsregler, hvori de andre parter ikke har fået lejlighed til at indgive skriftlige indlæg, hvilket kan skyldes den uopsættelighed, der karakteriserer sådanne sager. Kommissionen har henvist til, at parterne blev opfordret til at deltage i retsmødet og således fik mulighed for at afgive mundtlige indlæg. At der ikke blev fastsat en frist for indgivelse af interventionsindlæg, således som det var bestemt i kendelserne om tilladelse til interventionerne, udgør efter Kommissionens opfattelse efter omstændighederne ikke en procedurefejl. Kongeriget Spanien har tilføjet, at landet intervenerede for at forsvare afgørelse 97/803's gyldighed, og at dets intervention derfor var uden betydning i forbindelse med undersøgelsen af uopsætteligheden.

33 Hvad angår Arubas regerings interventionsbegæring, som det andet anbringende omhandler, har Rådet og Kongeriget Spanien gjort gældende, at Arubas regering blev behandlet anderledes, fordi der ikke var tale om en intervenient omfattet af artikel 37, stk. 1, i EF-statutten for Domstolen. De har endvidere henvist til, at Arubas regering deltog i retsmødet, hvor den blev behandlet på samme måde som de øvrige parter. Kommissionen har endelig understreget, at der i artikel 116, stk. 1, i Rettens procesreglement ikke er fastsat en frist, inden for hvilken retsformanden skal træffe afgørelse om en interventionsbegæring.

34 Med hensyn til det tredje anbringende, der vedrører behandlingen af de af appellanten fremlagte skriftlige beviser, har Rådet gjort gældende, at det tilkommer præsidenten at vurdere, hvilken værdi der skal tillægges de beviser, der fremlægges, og at det er præsidenten, der afgør, hvilke beviser kendelsen skal baseres på. En for snæver begrænsning af denne skønsmæssige beføjelse ville gøre indgreb i Rettens beføjelse til selv at fastlægge proceduren i sager om foreløbige forholdsregler. Kommissionen har anført, at det er rigtigt, at den sene fremlæggelse af dokumenterne ikke blev begrundet, og at det lå inden for rammerne af præsidentens skønsmæssige beføjelser at tilbagesende bevisdokumenterne. Kongeriget Spanien har henvist til den appellerede kendelses præmis 78, der viser, at der faktisk blev taget hensyn til de omtvistede dokumenter.

35 Det sidste anbringende vedrørende proceduren drejer sig om afviklingen af retsmødet. Rådet har anført, at den mundtlige forhandling ikke er obligatorisk i en sag om foreløbige forholdsregler, og at præsidenten således kunne indtage det standpunkt, at han på baggrund af de fremsendte dokumenter og svarene på de spørgsmål, der blev stillet under retsmødet, rådede over alle de oplysninger, der var nødvendige for at træffe afgørelse. Kommissionen har gjort gældende, at retsmødet i denne sag ikke kan betegnes som en mundtlig forhandling som omhandlet i artikel 18 i EF-statutten for Domstolen, men må betragtes som bevisoptagelse, hvorved præsidenten råder over et skøn.

Anbringenderne vedrørende realiteten

36 For så vidt angår appellantens anbringender vedrørende realiteten har Kongeriget Spanien i det væsentlige koncentreret sine bemærkninger om spørgsmålet om afgørelse 97/803's gyldighed.

37 Rådet og Kommissionen har først beskæftiget sig med appellantens femte og sjette anbringende. Rådet har anført, at det fremgår af fast retspraksis, at der skal være tale om en ubestridelig uopsættelighed, såfremt den omtvistede retsakt er vedtaget i henhold til skønsmæssige beføjelser. Det har i denne forbindelse henvist til Rettens kendelse af 2. marts 1998 i sagen De Nederlandske Antiller mod Rådet (sag T-310/97 R, Sml. II, s. 455, præmis 65) og til Domstolens kendelse af 21. marts 1997 i sagen Nederlandene mod Rådet (sag C-110/97 R, Sml. I, s. 1795, præmis 32 og 33), som Kommissionen også har citeret. Kommissionen har gjort gældende, at den foretagne sammenkædning af eksistensen af skønsmæssige beføjelser og graden af uopsættelighed ikke kan betragtes som en retlig fejl. Det ville måske være mere korrekt at anse det pågældende ræsonnement for at henhøre under afvejningen af de foreliggende interesser, men i den sidste ende bliver resultatet det samme, nemlig at Retten skal være mere tilbageholdende, når der er tale om retsakter, der hviler på skønsmæssige beføjelser.

38 Efter Rådets opfattelse er det åbenbart, at det syvende anbringende angående tabets rent økonomiske karakter må afvises, da det vedrører Rettens præsidents vurdering af de faktiske omstændigheder.

39 For så vidt angår det ottende anbringende har både Rådet og Kommissionen anført, at den i den appellerede kendelses præmis 76 indeholdte konstatering i det væsentlige gengiver appellantens standpunkt korrekt.

40 Det niende anbringende, som ifølge Kommissionen er afgørende for sagen, må afvises ligesom det tiende og det ellevte anbringende, eftersom disse anbringender er rettet mod dele af begrundelsen for den appellerede kendelse, der kun er medtaget for fuldstændighedens skyld, eller mod vurderinger af faktiske omstændigheder.

41 Da parternes skriftlige indlæg indeholder alle de oplysninger, der er nødvendige, for at der kan træffes afgørelse om appellen, er det ufornødent at parterne afgiver mundtlige indlæg.

Domstolens bemærkninger

42 Det femte, det sjette, det niende og det ellevte anbringende vedrører de i den appellerede kendelse anvendte kriterier for vurderingen af uopsætteligheden og bør behandles under ét.

43 Indledningsvis bemærkes, at Fællesskabets retsinstanser efter fast retspraksis i sager om foreløbige forholdsregler kan udsætte gennemførelsen og foreskrive foreløbige forholdsregler, såfremt det er godtgjort, at de umiddelbart er berettigede af faktiske og retlige grunde (fumus boni juris), og såfremt der foreligger uopsættelighed, dvs. at det for at undgå et alvorligt og uopretteligt tab for sagsøgeren er nødvendigt at foreskrive dem og tillægge dem retsvirkninger før afgørelsen i hovedsagen. De skal endvidere være foreløbige, dvs. ikke foregribe retlige eller faktiske tvistepunkter og ikke på forhånd ophæve virkningerne af den afgørelse, der senere skal træffes i

hovedsagen (kendelse af 19.7.1995, sag C-149/95 P(R), Kommissionen mod Atlantic Container Line m.fl., Sml. I, s. 2165, præmis 22).

44 I forbindelse med denne samlede vurdering råder Fællesskabets retsinstanser i sager om foreløbige forholdsregler over et vidt skøn og kan frit under hensyn til sagens særegenheder afgøre, hvorledes disse forskellige betingelser skal efterprøves samt rækkefølgen for denne undersøgelse, når ingen fællesskabsretlig bestemmelse pålægger dem at anvende et forud fastsat skema for vurderingen af nødvendigheden af at træffe foreløbig afgørelse (kendelsen i sagen Kommissionen mod Atlantic Container Line m.fl., a.st., præmis 23).

45 I det foreliggende tilfælde blev kun betingelsen om uopsættelighed undersøgt, og parternes argumenter vedrørende begæringens fumus boni juris er ikke nævnt i kendelsen. Efter i den appellerede kendelses præmis 85 at have fastslået, at appellanten ikke havde bevist, at selskabet risikerede at lide et alvorligt og uopretteligt tab, og i præmis 86 at betingelsen om uopsættelighed derefter ikke var opfyldt, forkastede Retten i præmis 87 begæringen om foreløbige forholdsregler uden at undersøge de øvrige anbringender og argumenter, appellanten havde fremført som begrundelse for den begærede udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede beslutning.

46 Med henblik på fastlæggelsen af beviskravene i det foreliggende tilfælde med hensyn til uopsætteligheden understregede Retten — efter i præmis 64 og 65 at have undersøgt formålene med afgørelse 97/803 — i præmis 66, at »Rådet i forbindelse med vedtagelsen af afgørelse 97/803 benyttede sig af sin skønsmæssige beføjelse med hensyn til valget af den foranstaltning, der er mest egnet til at hindre forstyrrelser på Fællesskabets marked for sukker«. I den appellerede kendelses præmis 67 hedder det, at appellantens begæring således kun kan tages til følge, hvis det fremgår, at de begærede forholdsreglers uopsættelighed er ubestridelig.

47 Det er i denne forbindelse ubestridt, at eftersom betingelserne for at anordne en udsættelse af gennemførelsen eller en anden foreløbig forholdsregel er kumulative, kunne begæringen forkastes alene med den begrundelse, at betingelsen om uopsættelighed ikke var opfyldt.

48 Den appellerede kendelse er imidlertid behæftet med en retlig fejl, for så vidt som der i forbindelse med undersøgelsen af de ønskede foranstaltningers uopsættelighed foretages en sammenkædning af det forhold, at Rådet har skønsmæssige beføjelser, og den grad af uopsættelighed, der skal godtgøres som betingelse for, at der kan anordnes en foreløbig forholdsregel.

49 Det forhold, at Rådet har skønsmæssige beføjelser, kan ganske vist have betydning for undersøgelsen af graden af uopsættelighed i forbindelse med en afvejning af de foreliggende interesser. Den ønskede foreløbige forholdsregels karakter eller de virkninger, den vil kunne have, kan også begrunde et krav om en åbenbar uopsættelighed — sammen med en særlig udpræget fumus boni juris (jf. i samme retning kendelse af 29.1.1997, sag C-393/96 P(R), Antonissen mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 441, præmis 41, der vedrører en form for forholdsregel, der i højere grad end andre kan have faktiske uoprettelige følger, og kendelsen i sagen Nederlandene mod Rådet, a.st., præmis 28 og 33, der omhandler den situation, at en afgørelse i en sag om foreløbige forholdsregler, der træffes som en hasteforanstaltning, i praksis ville have så godt som endelige virkninger).

50 Den blotte omstændighed, at den institution, der har udstedt den omtvistede retsakt, har skønsmæssige beføjelser, kan imidlertid ikke uden enhver hensyntagen til fumus boni juris og til en afvejning af de foreliggende interesser være afgørende for fastlæggelsen af de krav, der skal opfyldes i relation til betingelsen om uopsættelighed.

51 Det i den appellerede kendelse fulgte ræsonnement indebærer, at den foreløbige domstolsbeskyttelse ikke eller i det mindste i langt mindre grad er effektiv, når den anfægtede retsakt er udstedt i henhold til vide skønsbeføjelser. Det giver navnlig en risiko for, at begæringer om foreløbige forholdsregler, der kan forekomme nødvendige for at sikre virkningen af dommen i hovedsagen, i sager, hvor fumus boni juris er særlig stærk, eller hvor interesseafvejningen falder ud til fordel for den part, der har fremsat begæringen, ikke tages til følge, blot fordi uopsætteligheden ikke er ubestridelig.

52 I lyset af disse konstateringer skal der foretages en undersøgelse af Rådets og Kommissionens bemærkninger om, at appellantens niende og ellevte anbringende bør afvises.

53 Det er korrekt, at en appel — som anført af Rådet og Kommissionen — skal begrænses til kun at angå retsspørgsmål, idet der ikke skal tages stilling til den vurdering af faktum, som Rettens præsident har foretaget (kendelsen i sagen Kommissionen mod Atlantic Container Line m.fl., a.st., præmis 18). Endvidere har Domstolen principielt ikke kompetence til at undersøge de beviser, Retten lagde til grund ved fastlæggelsen eller vurderingen af faktum (kendelse af 25.6.1998, sag C-159/98 P(R), De Nederlandske Antiller mod Rådet, Sml. I, s. 4147, præmis 68).

54 I det foreliggende tilfælde må det imidlertid antages, at den retlige fejl, den appellerede kendelse er behæftet med, for så vidt som der heri opstilles et krav om en ubestridelig uopsættelighed, kan have påvirket det resultat, Retten nåede frem til ved vurderingen af, om det af appellanten påberåbte tab er alvorligt og uopretteligt.

55 Begrundelsen for den appellerede kendelse bekræfter, at kravet om bevis for en ubestridelig uopsættelighed var afgørende for den pågældende vurdering.

56 Det fremgår således af den appellerede kendelses præmis 78 (jf. præmis 12 i nærværende kendelse), at konstateringen af, at der ikke forelå uopsættelighed, delvis hviler på konklusioner baseret på forskellige dokumenter, som appellanten havde fremlagt, selv om disse dokumenter ikke blev anerkendt som beviser og derfor nødvendigvis kun kan have været genstand for en meget summarisk gennemgang.

57 Endelig synes det også at fremgå af den appellerede kendelse, at kravet om en ubestridelig uopsættelighed har ført til en meget restriktiv anvendelse af retspraksis vedrørende spørgsmålet, om det tab, som en virksomhed i en situation som den foreliggende risikerer at lide, er alvorligt og uopretteligt. Dette gælder navnlig bemærkningerne i den appellerede kendelses præmis 81, 82 og 83, hvoraf det i det væsentlige fremgår, at appellanten ikke længere kunne opnå en udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede beslutning, blot fordi beslutningen allerede havde ført til, at selskabet midlertidigt havde måttet standse sine aktiviteter og lukke virksomheden, hvilket havde medført, at de ansatte var blevet hjemsendt.

58 Der må derfor gives appellanten medhold, hvorefter den appellerede kendelse ophæves.

59 I henhold til artikel 54, stk. 1, i EF-statutten for Domstolen ophæver Domstolen den af Retten trufne afgørelse, når Domstolen giver appellanten medhold. Domstolen kan i denne forbindelse enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.

60 Nærværende sag er ikke moden til påkendelse, hvorfor den bør hjemvises til Retten til afgørelse.

Af disse grunde

bestemmer

DOMSTOLENS PRÆSIDENT

1) Kendelsen afsagt af præsidenten for Retten i Første Instans den 14. august 1998 i sag T-44/98 R, Emesa Sugar mod Kommissionen, ophæves.

2) Sagen hjemvises til Retten i Første Instans.

3) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

Således bestemt i Luxembourg den 17. december 1998.

R. Grass — G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær — Præsident