DOMSTOLENS DOM
den 26 november 1996 *

I mål C-68/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Tyskland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

T. Port GmbH & Co. KG

och

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung,

i närvaro av **Förbundsrepubliken Tyskland,**

angående tolkningen av artiklarna 16 och 30 i rådets förordning (EEG) nr 404/93 av den 13 februari 1993 om den gemensamma organisationen av marknaden för bananer (EGT nr L 47, s. 1), giltigheten av artikel 19 i förordningen och tolkningen av EG-fördraget, särskilt med avseende på de nationella domstolarnas befogenhet att förordna om interimistiska åtgärder till dess bestämmelser har antagits för att reglera fall där det föreligger svårigheter av en känslig natur,

meddelar

* Rättegångsspråk: tyska.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida (referent), J. L. Murray och L. Sevón samt domarna C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann och H. Ragnemalm,

generaladvokat: M. B. Elmer,
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— T. Port GmbH & Co. KG, genom advokaten G. Meier, Köln,

— Tysklands regering, genom E. Röder, Ministerialrat, förbundsekonomiministeriet, i egenskap av ombud,

— Spaniens regering, genom A. Navarro González, Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, och Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, statens rättstjänst, i egenskap av ombud,

— Frankrikes regering, genom C. de Salins, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och G. Mignot, secrétaire des affaires étrangères, samma avdelning, i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom L. Nicoll, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av D. Anderson, barrister,

— Europeiska unionens råd, genom juridiske rådgivaren A. Brautigam, och J.-P. Hix, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren D. Booß, och K.-D. Borchardt, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 30 april 1996 av: T. Port GmbH & Co. KG, företrätt av G. Meier, Tysklands regering, företrädd av B. Kloke, Oberregierungsrat, förbundsekonomiministeriet, i egenskap av ombud, Spaniens regering, företrädd av A. Navarro González och Rosario Silva de Lapuerta, Frankrikes regering, företrädd av F. Pascal, attaché d'administration centrale, utrikesministeriets rättsavdelning, i egenskap av ombud, rådet, företrätt av A. Brautigam och J.-P. Hix, samt av kommissionen, företrädd av K.-D. Borchardt,

och efter att den 9 juli 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Genom beslut av den 9 februari 1995, som inkom till domstolen den 13 mars samma år, har Hessischer Verwaltungsgerichtshof med stöd av artikel 177 i EG-fördraget ställt tre frågor angående tolkningen av artiklarna 16 och 30 i rådets förordning (EEG) nr 404/93 av den 13 februari 1993 om den gemensamma organisationen av marknaden för bananer (EGT nr L 47, s. 1, nedan kallad förord-

ningen), angående giltigheten av artikel 19 i förordningen och angående tolkningen av EG-fördraget, särskilt med avseende på de nationella domstolarnas befogenhet att förordna om interimistiska åtgärder till dess bestämmelser har antagits för att reglera fall där det föreligger svårigheter av en känslig natur.

2 Frågorna har uppkommit i samband med en tvist mellan T. Port GmbH & Co. KG (nedan kallad Port) och Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (statligt verk på förbundsnivå för jordbruk och livsmedel, nedan kallad Bundesanstalt) beträffande tilldelning av importkvoter för bananer från tredje land.

3 Genom förordningen infördes från och med den 1 juli 1993 en gemensam ordning för import av bananer, vilken ersatte de olika nationella ordningarna.

4 I avdelning IV i förordningen som handlar om handel med tredje land föreskrivs i artikel 18.1, i den ändrade lydelse denna artikel fått genom rådets förordning nr 3290/94 (EG) av den 22 december 1994 om de anpassningar och övergångsåtgärder som krävs inom jordbrukssektorn för att genomföra avtalen som slöts inom ramen för de multilaterala handelsförhandlingarna i Uruguayrundan (EGT nr L 349, s. 105) att det skall öppnas en tullkvot på 2,1 miljoner ton (netto) för år 1994 och 2,2 miljoner ton (netto) för de följande åren för import av bananer från tredje land och av icke traditionella AVS-bananer. Inom ramen för denna tullkvot skall import av icke traditionella AVS-bananer inte beläggas med någon tull och import av bananer från tredje land beläggas med en avgift på 75 ecu per ton.

5 I artikel 18.1 sista stycket föreskrivs att den årliga kvoten skall ökas om efterfrågan enligt den prognosticerade försörjningsbalansen stiger och hänvisas beträffande hur detta skall ske till förfarandet i artikel 27.

6 Artikel 19.1 delar upp tullkvoten och öppnar den med 66,5 procent till de aktörer som har avyttrat bananer från tredje land eller icke traditionella AVS-bananer, med 30 procent till de aktörer som har avyttrat gemenskapsbananer eller traditionella AVS-bananer och med 3,5 procent till de aktörer etablerade i gemenskapen som sedan år 1992 har börjat avyttra andra bananer än gemenskapsbananer eller traditionella AVS-bananer.

7 Enligt artikel 19.2 andra stycket i förordningen gäller följande:

"För den andra hälften av 1993 skall varje aktör tilldelas licenser baserade på hälften av det avyttrade årsgenomsnittet för åren 1989 till 1991."

8 I artikel 19.4 i förordningen föreskrivs:

"Om tullkvoten ökas skall den ökade disponibla kvantiteten [...] fördelas till importörer i de kategorier som avses i punkt 1."

9 I artikel 16.1 i förordningen föreskrivs att det skall sammanställas en prognosticerad försörjningsbalans för produktionen och förbrukningen i gemenskapen och för importen och exporten.

10 Enligt artikel 16.3 i förordningen:

"[får b]alansen [...] vid behov ändras under regleringsåret, bland annat för att ta hänsyn till effekterna av undantagsförhållanden som påverkar villkoren för produktion eller import. I ett sådant fall skall den tullkvot som föreskrivs i artikel 18 ändras i enlighet med förfarandet i artikel 27."

11 Genom artikel 21.2 i förordningen upphävs årskvoten för den tullfria importen av bananer som tillkom Förbundsrepubliken Tyskland enligt protokollet i bilagan till den genomförandekonvention om associering av utomeuropeiska länder och territorier som föreskrivs i artikel 136 i fördraget.

12 I artikel 30 i förordningen föreskrivs:

"Om det efter juli 1993 krävs särskilda åtgärder för att underlätta övergången från den ordning som gällde innan denna förordning trädde i kraft till den som fastställs genom denna förordning, särskilt för att komma till rätta med svårigheter av en känslig natur, skall kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 27 besluta om de övergångsåtgärder som den bedömer vara nödvändiga."

13 Genom artikel 27 i förordningen, till vilken det hänvisas i artiklarna 16, 18 och 30, ges kommissionen befogenhet att vidta åtgärder enligt det så kallade förvaltningskommittéförfarandet.

14 I enlighet med gemenskapsbestämmelserna erhöll Port, som är en traditionell importör av bananer från tredje land, licenser från Bundesanstalt för import av bananer från tredje land för det andra halvåret 1993 och för åren 1994 och 1995, på grundval av de försålda kvantiteterna under referensåren 1989, 1990 och 1991.

15 Från år 1994 har Port begärt att Bundesanstalt skall tilldela det ytterligare licenser under åberopande av att det rör sig om ett fall där det föreligger svårigheter av en känslig natur.

16 Bolaget har gjort gällande att det till följd av en kolumbiansk leverantörs avtalsbrott endast har kunnat importera en ovanligt liten kvantitet bananer under referensåren. Bolaget har vidare anfört att det är bundet av långtidskontrakt gentemot ecuadorianska producenter och löper risk att förlora redan fullgjorda förskottsbetalningar om det inte kan importera de i kontrakten fastställda kvantiteterna. Tillgången för bolaget till marknaden för gemenskaps-och AVS-bananer har förblivit stängd. Att sälja bananer från tredje land till Österrike, Sverige och Finland har blivit omöjligt sedan dessa stater har anslutit sig till gemenskapen. Att bolaget har förvägrats ytterligare importlicenser innebär därför att det hotas av konkurs.

17 Ett första yrkande från Port om interimistiska åtgärder ogillades av Verwaltungsgericht Frankfurt am Main den 27 maj 1994. Beslutet bekräftades efter överklagande av Hessischer Verwaltungsgerichtshof.

18 Även en ny begäran från Port om beslut om interimistiska åtgärder genom vilket bolaget skulle tilldelas ytterligare importlicenser för år 1994 och i andra hand för år 1995 ogillades genom ett beslut av Verwaltungsgericht Frankfurt am Main av den 8 december 1994, vilket bekräftades genom beslut av Hessischer Verwaltungsgerichtshof av den 23 december 1994.

19 Efter det att Port hade vänt sig till Bundesverfassungsgericht, upphävde den domstolen, genom beslut av den 25 januari 1995, Hessischer Verwaltungsgerichtshofs avgörande av den 23 december 1994 med motiveringen att denna inte hade tagit hänsyn till att förordningen, särskilt artiklarna 16 och 30, oberoende av frågan om giltigheten, innehållsmässigt var så öppen att det vid tillämpningen hade gått att komma till rätta med fall där det föreligger svårigheter av en känslig natur. Enligt Bundesverfassungsgericht hade överdomstolen måst pröva om den konkurs som hotade Port innebar en irreparabel kränkning av den i artikel 14 i Grundgesetz (grundlagen) garanterade äganderätten.

20 Till följd av Bundesverfassungsgerichts beslut ändrade Hessischer Verwaltungsgerichtshof, genom beslut av den 9 februari 1995, Verwaltungsgerichtshof Frankfurt am Mains beslut av den 8 december 1994 och ålade Bundesanstalt att tilldela Port ytterligare importlicenser för år 1995 på 2 500 ton bananer. Bestämmandet av denna kvantitet grundades på Ports import under perioden från år 1983 till år 1988.

21 Tilldelningen av dessa licenser förenades med villkoret att det mottagande bolaget, för det fall att det inte skulle ha framgång med sin talan, accepterade att dessa extrakvoter skulle avräknas från de kvoter som det normalt sett skulle tilldelas för de följande åren.

22 Hessischer Verwaltungsgerichtshof anser att tilldelningen av ytterligare importlicenser endast blir aktuell om kommissionen enligt artikel 16.3 eller artikel 30 jämfört med artikel 27 i förordningen är skyldig att öppna ytterligare kvoter som beläggs med en tullavgift på 100 ecu per ton. Detsamma gäller om artikel 19.2 i förordningen skulle visa sig vara utan verkningar på grund av att den inte innehåller några bestämmelser beträffande fall där det föreligger svårigheter av en känslig natur.

23 I beslutet av den 9 februari 1995 har Hessischer Verwaltungsgerichtshof även begärt att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande beträffande följande frågor:

"1) Är kommissionen enligt artikel 16.3 respektive artikel 30 i rådets förordning (EEG) nr 404/93 av den 13 februari 1993 (EGT nr L 47, s. 1) skyldig att anta bestämmelser beträffande fall där det föreligger svårigheter av en känslig natur som uppstår genom att aktörer i kategori A kan tvingas upphöra med sin verksamhet, eftersom de på grundval av de referensår som skall beaktas enligt artikel 19.2 i förordningen har blivit tilldelade en ovanligt låg kvot och inte kan komma in på marknaden för AVS-och gemenskapsbananer?

2) Är artikel 19.2 i förordningen ogiltig i den utsträckning som det där inte föreskrivs att det under övergångstiden skall tas hänsyn till andra referensår?

3) Om en av de två ovan angivna frågorna besvaras jakande: Under vilka förutsättningar är den nationella domstolen behörig att, till dess att det införs bestämmelser för fall där det föreligger svårigheter av en särskilt känslig natur respektive till dess att artikel 19.2 i förordning (EEG) nr 404/93 förses med ett tillägg, besluta om interimistiska åtgärder inom ramen för ett förfarande om provisoriskt rättsligt skydd?"

24 I domen av den 9 november 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m. fl. (I) (C-465/93, REG s. I-3761, nedan kallad domen i målet Atlanta) har domstolen fastslagit under vilka förutsättningar en nationell domstol kan besluta om interimistiska åtgärder, som förändrar eller reglerar tvistiga rättslägen eller rättsförhållanden beträffande en nationell administrativ rättsakt, som grundar sig på en gemenskapsrättslig förordning vars giltighet är föremål för ett förhandsavgörande.

25 Efter det att Hessischer Verwaltungsgerichtshof har ombetts att med hänsyn till denna dom ompröva om det är nödvändigt att det lämnas ett svar på den tredje frågan, har den genom beslut av den 10 januari 1996 vidhållit frågan, men omformulerat den enligt följande:

"Om fråga 1 besvaras jakande: Under vilka förutsättningar är den nationella domstolen behörig att, till dess att det införs bestämmelser för fall där det föreligger svårigheter av en känslig natur enligt artikel 16.3 respektive artikel 30 i förordningen, besluta om interimistiska åtgärder inom ramen för ett förfarande om provisoriskt rättsligt skydd?"

Den första frågan: Regleringen av de fall där det föreligger svårigheter av en känslig natur

26 Med den första frågan önskar den nationella domstolen i huvudsak få klarhet i om artiklarna 16.3 eller 30 i förordningen innebär att kommissionen är skyldig att reglera fall där det föreligger svårigheter av en känslig natur som uppstår genom att importörer av tredjelandsbananer eller icke traditionella AVS-bananer kan tvingas upphöra med sin verksamhet, eftersom de på grundval av de referensår som skall beaktas enligt artikel 19.2 i förordningen blir tilldelade en ovanligt låg kvot.

27 Vad beträffar artikel 16.3 i förordningen har domstolen redan i ett beslut av den 29 juni 1993, Tyskland mot rådet (C-280/93 R, Rec. s. I-3667, punkt 44) fastslagit att denna bestämmelse innebär att gemenskapsinstitutionerna är skyldiga att anpassa tullkvoten om det under loppet av regleringsåret visar sig vara nödvändigt för att komma till rätta med svårigheter av en känslig natur som särskilt har återverkningar på villkoren för importen. Om så skulle vara fallet, skall anpassningen ske i enlighet med förfarandet i artikel 27, vilket innebär att det åligger kommissionen att efter yttrande av förvaltningskommittén vidta åtgärder. Om de åtgärder som vidtas inte överensstämmer med förvaltningskommitténs yttrande, får rådet inom en månad självt fatta beslut.

28 Domstolen har vidare i punkt 45 i detta beslut fastslagit att, om kommissionen på grundval av objektiva och pålitliga upplysningar fastslår att kvoten är otillräcklig för att tillfredsställa efterfrågan på ett rimligt sätt och om rådets tidigare antaganden skulle visa sig vara oriktiga, kommissionen och under vissa omständigheter rådet enligt förordningen är skyldiga att företa de nödvändiga anpassningarna, med möjlighet för medlemsstaterna att väcka talan vid domstolen om dessa institutioner inte uppfyller sina skyldigheter.

29 Av dessa överväganden följer att kommissionen enligt artikel 16.3 i förordningen är skyldig att ändra den prognosticerade försörjningsbalansen, om bedömningen av utvecklingen av produktionen och förbrukningen i gemenskapen skulle visa sig vara felaktig.

30 Enligt ordalydelsen av artikel 16.1 och 16.3 samt det nionde övervägandet i förordningen kan en omprövning av den prognosticerade försörjningsbalansen endast ske vid undantagsförhållanden som påverkar villkoren för produktionen i gemenskapen och importen av traditionella AVS-bananer.

31 Denna tolkning bekräftas av den genom denna förordning införda regleringen. Den i artikel 18.1 i förordningen föreskrivna tullkvoten fastställs nämligen på grundval av uppgifterna om den prognosticerade importen av traditionella AVS-bananer och den prognosticerade totala förbrukningen av bananer i gemenskapen. En omprövning av denna kvot under regleringsåret är därför endast nödvändig om produktionen av gemenskapsbananer och importen av traditionella AVS-bananer inte når upp till den prognosticerade nivån eller om den faktiska förbrukningen av bananer i gemenskapen överskrider denna nivå.

32 Däremot kan undantagsförhållanden som påverkar villkoren för produktion eller import av bananer från tredje land och icke traditionella AVS-bananer inte motivera en omprövning av tullkvoten enligt artikel 16.3 i förordningen.

33 Vidare faller inte villkoren i ett mellan en producent och en bananimportör slutet avtal eller ett avtalsbrott från producentens sida in under begreppet villkor för produktion eller import, i den mening som avses i artikel 16.3 i förordningen.

34 Beträffande artikel 30 i förordningen har domstolen redan i det ovan nämnda beslutet i målet mellan Tyskland och rådet, i punkterna 46 och 47, fastslagit att syftet med denna bestämmelse, vilket även framgår av det tjugoandra övervägandet till förordningen, är att motverka den störning på den inre marknaden som kan uppstå till följd av att den gemensamma organisationen av marknaden ersätter de olika nationella organisationerna. Därför är kommissionen enligt artikel 30 skyldig att besluta om alla de övergångsåtgärder som bedöms vara nödvändiga.

35 Tillämpningen av artikel 30 förutsätter att de åtgärder som kommissionen skall vidta syftar till att underlätta övergången av de olika nationella organisationerna till den gemensamma organisationen av marknaden och att de är nödvändiga för att göra detta.

36 Övergångsåtgärderna måste möjliggöra lösningen av de svårigheter som har uppkommit efter införandet av den gemensamma organisationen av marknaden, men som har sitt ursprung i det tillstånd som de nationella marknaderna befann sig i före utfärdandet av förordningen.

37 I detta hänseende måste kommissionen även ta hänsyn till den situation som sådana aktörer befinner sig i som före införandet av förordningen har förhållit sig på ett visst sätt i affärsmässigt hänseende i enlighet med de då gällande nationella reglerna, utan att kunna förutse vilka konsekvenser ett sådant förhållningssätt skulle få efter införandet av den gemensamma organisationen av marknaden.

38 Vid bedömningen av huruvida övergångsåtgärderna är nödvändiga förfogar kommissionen över ett stort handlingsutrymme i enlighet med förfarandet i artikel 27. Såsom domstolen har fastslagit i det ovan angivna beslutet i målet Tyskland mot rådet (punkt 47) är kommissionen och i förekommande fall rådet emellertid skyldiga, att ingripa om detta krävs med hänsyn till svårigheterna i samband med övergången från de nationella organisationerna till den gemensamma organisationen av marknaden.

39 Det åvilar därvid domstolen att pröva rättsenligheten av gemenskapsinstitutionernas agerande eller underlåtenhet att agera.

40 Ett ingripande av gemenskapsinstitutionerna krävs i synnerhet om övergången till den gemensamma organisationen av marknaden kränker vissa aktörers gemenskapsrättsligt skyddade grundläggande rättigheter, till exempel äganderätten och rätten till fri yrkesutövning.

41 Är övergångssvårigheterna ett resultat av aktörernas sätt att förhålla sig före ikraftträdandet av förordningen, måste de ha iakttagit normal aktsamhet med hänsyn till såväl den föregående nationella regleringen som det förestående genomförandet av den gemensamma organisationen av marknaden i den utsträckning som de hade kännedom därom.

42 När det gäller innehållet i övergångsåtgärderna kan anmärkas att det i artikel 30 föreskrivs att kommissionen skall besluta om de åtgärder som den bedömer vara nödvändiga. Bestämmelsen innebär således att kommissionen, om det är nödvändigt, är behörig att frångå den i artikel 19 föreskrivna referensperioden och detta även till förmån för enskilda aktörer.

43 Den första frågan skall därför besvaras så, att artikel 16.3 i förordningen inte ger kommissionen befogenhet att anta bestämmelser för att reglera fall där det föreligger svårigheter av en känslig natur, vilka uppstår genom att importörer av tredjelandsbananer eller icke traditionella AVS-bananer kan tvingas upphöra med sin verksamhet, eftersom de på grundval av de referensår som skall beaktas enligt artikel 19.2 i förordningen tilldelats en ovanligt låg importlicens.

Artikel 30 i förordningen innebär däremot att kommissionen har befogenhet och under vissa omständigheter även skyldighet att anta bestämmelser för att komma till rätta med fall där det föreligger svårigheter av en känslig natur, vilka uppstår genom att importörer av tredjelandsbananer eller icke traditionella AVS-bananer kan tvingas upphöra med sin verksamhet, eftersom de på grundval av de referensår som skall beaktas enligt artikel 19.2 i förordningen blir tilldelade en ovanligt låg importlicens, om dessa svårigheter är oupplösligt knutna till övergången från de före ikraftträdandet av denna förordning gällande nationella organisationerna till den gemensamma organisationen av marknaden och inte beror på bristande aktsamhet hos de berörda aktörerna.

Den andra frågan: Giltigheten av artikel 19.2 i förordningen

44 Av svaret på den första frågan framgår att artikel 30 innebär att kommissionen har befogenhet och under vissa omständigheter även skyldighet att besluta om övergångsåtgärder som avviker från den i artikel 19.2 i förordningen föreskrivna treårsperioden.

45 Vid detta förhållande behöver den andra frågan inte besvaras.

Den tredje frågan: Beslut om interimistiska åtgärder

46 Med denna fråga önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i om de nationella domstolarna enligt fördraget har befogenhet att i ett förfarande avseende en begäran om provisoriskt rättsligt skydd förordna om interimistiska åtgärder för de berörda aktörerna, till dess att kommissionen enligt artikel 30 i förordningen antar en rättsakt för de fall i vilka det för aktörerna föreligger svårigheter av en känslig natur.

47 Det kan här erinras om att domstolen i målen Zuckerfabrik Süderdithmarschen och Zuckerfabrik Soest (C-143/88 och C-92/89, Rec. 1991 s. I-415, nedan kallade Zuckerfabrik), och i det ovan nämnda målet Atlanta, har tillerkänt de nationella domstolarna befogenhet att förordna om interimistiska åtgärder inom ramen för verkställigheten av en nationell administrativ rättsakt som har antagits med stöd av en gemenskapsrättslig förordning.

48 Beträffande frågan om under vilka förutsättningar denna befogenhet får utövas, har domstolen i målet Atlanta fastslagit att sådana åtgärder får beviljas av den nationella domstolen endast under följande förutsättningar:

— Den nationella domstolen skall hysa allvarliga tvivel om gemenskapsrättsaktens giltighet och skall, för det fall domstolen inte redan handlägger frågan om den ifrågasatta rättsaktens giltighet, själv hänskjuta frågan till domstolen.

— Det skall vara brådskande i den meningen att de interimistiska åtgärderna skall vara nödvändiga för att undvika att parten som yrkar dem lider allvarlig och irreparabel skada.

— Den nationella domstolen skall ta vederbörlig hänsyn till gemenskapens intressen.

— Den nationella domstolen skall vid bedömningen av dessa förutsättningar beakta domstolens eller förstainstansrättens avgöranden i fråga om förordningens giltighet eller i fråga om liknande interimistiska åtgärder på gemenskapsnivå.

49 Såsom domstolen har konstaterat bland annat i målet Zuckerfabrik (punkt 18) utgör en begäran om förhandsavgörande rörande en bedömning av giltighet, på samma sätt som en talan om ogiltigförklaring, ett sätt att kontrollera lagligheten av

gemenskapsinstitutionernas handlingar. Inom ramen för en talan om ogiltigförklaring ges i artikel 185 i EG-fördraget sökanden en möjlighet att hemställa om uppskov med verkställighet av den ifrågasatta rättsakten och domstolen en behörighet att bevilja detta. Ett sammanhängande system för det provisoriska rättsliga skyddet kräver därför att även den nationella domstolen skall kunna besluta om uppskov med verkställighet av en nationell administrativ rättsakt som grundas på en gemenskapsrättslig förordning, vars laglighet är ifrågasatt.

50 I målet Zuckerfabrik (punkt 19) har domstolen vidare erinrat om domen av den 19 juni 1990 i målet Factortame (C-213/89, Rec. s. I-2433), som meddelades i ett mål där fråga var om en nationell lags förenlighet med gemenskapsrätten. Genom att hänvisa till den ändamålsenliga nyttan av artikel 177 ansåg domstolen i det senare målet att den nationella domstolen, som hade ställt tolkningsfrågor för att kunna bedöma förenligheten, borde ha möjlighet att besluta om interimistiska åtgärder och att den ifrågasatta nationella lagen inte skall tillämpas förrän den meddelar sin egen dom, på grundval av den i enlighet med artikel 177 företagna tolkningen.

51 Det provisoriska rättsliga skydd som enskilda tillförsäkras enligt gemenskapsrätten vid nationella domstolar kan inte tillåtas variera beroende på om det är nationella rättsreglers förenlighet med gemenskapsrätten eller giltigheten av sekundära gemenskapsrättsakter som sätts i fråga, eftersom ifrågasättandet i båda dessa fall grundas på själva gemenskapsrätten (den ovan nämnda domen i målet Zuckerfabrik, punkt 20).

52 De faktiska omständigheter som är föremål för den hänskjutande domstolens bedömning skiljer sig dock från dem som var aktuella i de ovan nämnda målen. I det förevarande målet handlar det nämligen inte om beslut om interimistiska åtgärder inom ramen för verkställighet av en gemenskapsrättslig förordning, vars laglighet är ifrågasatt i syfte att säkerställa ett provisoriskt skydd av rättigheter som enskilda åtnjuter enligt gemenskapens rättsordning, utan om att ge aktörer ett provisoriskt rättsligt skydd för det fall att existensen och omfattningen av aktörernas rättigheter med stöd av en gemenskapsförordning först måste fastställas av kommissionen genom en rättsakt som ännu inte har antagits.

53 Det kan här noteras att fördraget inte innehåller några bestämmelser som gör det möjligt för en nationell domstol att vända sig till domstolen med en begäran om att denna skall meddela ett förhandsavgörande om en institutions passivitet. De nationella domstolarna är därför inte behöriga att meddela interimistiska åtgärder i avvaktan på att institutionen agerar. Kontrollen av underlåtenheten att agera faller uteslutande under gemenskapsdomstolens behörighet.

54 I en situation som den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen, kan därför endast Europeiska gemenskapernas domstol och i förekommande fall förstainstansrätten ge de berörda rättsligt skydd.

55 Det kan här erinras om att kommissionen enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 27 skall besluta om övergångsåtgärderna efter yttrande av förvaltningskommittén, till vilken ärendet skall hänskjutas av en företrädare för kommissionen eller en medlemsstat.

56 I sådana fall som det som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen, ankommer det på den berörda medlemsstaten — vid behov efter hänvändelse av den ifrågavarande aktören — att begära att förvaltningskommittéförfarandet genomförs.

57 Mot bakgrund av att käranden i målet vid den nationella domstolen har gjort gällande att det i hans fall föreligger svårigheter av en känslig natur, kan han även vända sig direkt till kommissionen och begära att den, i enlighet med förfarandet i artikel 27, vidtar de särskilda åtgärder som krävs med hänsyn till den situation som käranden befinner sig i.

58 Skulle gemenskapsinstitutionen underlåta att vidta åtgärder, kan medlemsstaten väcka passivitetstalan vid domstolen. På samma sätt kan även aktören väcka en sådan talan vid förstainstansrätten, eftersom han skulle vara den adressat som kom-

missionens icke antagna rättsakt skulle ha varit riktad till eller skulle ha varit riktad till eller vilken i vart fall skulle ha direkt och personligen berört honom (se dom av den 16 februari 1993 i målet ENU mot kommissionen, C-107/91, Rec s. I-599).

59 Även om artikel 175 tredje stycket i fördraget gör det möjligt för en fysisk och juridisk person att väcka passivitetstalan om en institution har underlåtit att till personen i fråga rikta någon annan rättsakt än en rekommendation eller ett yttrande, har domstolen inte desto mindre slagit fast att artiklarna 173 och 175 i fördraget endast anvisar ett och samma rättsmedel (dom av den 18 november 1970 i målet Chevalley mot kommissionen, Rec. s. 975, punkt 6). Därav följer att även om artikel 173 fjärde stycket innebär att enskilda kan väcka talan om ogiltigförklaring av en rättsakt som inte är riktad till dem, men som direkt och personligen berör dem, skall artikel 175 tredje stycket tolkas på så sätt att den även ger dem möjlighet att väcka en passivitetstalan mot en institution som har underlåtit att anta en rättsakt som skulle berört honom på samma sätt. Möjligheten för den enskilde att göra gällande sina rättigheter får nämligen inte vara beroende av om den ifrågavarande gemenskapsinstitutionen har agerat eller har underlåtit att agera.

60 Inom ramen för dessa olika typer av passivitetstalan skulle gemenskapsdomstolen efter yrkande från sökandena kunna föreskriva interimistiska åtgärder enligt artikel 186 i fördraget. Bestämmelsen är allmänt formulerad och innehåller inte några undantag för särskilda förfaranden (se i detta avseende beslut av den 29 juni 1994 i målet kommissionen mot Grekland, C-120/94 R, Rec. s. I-3037, punkt 42). Dessutom är det sedan beslutet av den 21 maj 1977 i målen mellan kommissionen och Förenade Kungariket (31/77 R och 53/77 R, Rec. s. 921) fast praxis att domstolen kan föreskriva interimistiska åtgärder inom ramen för förfaranden av fastställande karaktär.

61 Om kommissionen uttryckligen skulle vägra att agera eller skulle anta en annan rättsakt än den som de berörda har önskat eller ansett vara nödvändig, kan medlemsstaten eller den berörde aktören vid domstolen eller förstainstansrätten begära att denna rättsakt ogiltigförklaras (se domar av den 13 juli 1971 i målet Deutscher Komponistenverband mot kommissionen, 8/71, Rec. s. 705, av den 15 december 1988 i målen Irish Cement mot kommissionen, 166/86 och 220/86, Rec. s. 6473 och den ovan nämnda domen i målet ENU mot kommissionen).

62 Den tredje frågan skall följaktligen besvaras så, att fördraget inte ger de nationella domstolarna befogenhet att i ett förfarande avseende en begäran om provisoriskt rättsligt skydd förordna om interimistiska åtgärder för de berörda aktörerna till dess att kommissionen enligt artikel 30 i förordningen antar en rättsakt för de fall i vilka det för aktörerna föreligger svårigheter av en känslig natur.

Rättegångskostnader

63 De kostnader som har förorsakats den tyska, den spanska, den franska och den brittiska regeringen, såväl som Europeiska unionens råd och Europeiska gemenskapernas kommission, vilka alla har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 9 februari 1995 förts vidare av Hessischer Verwaltungsgerichtshof — följande dom:

1) Artikel 16.3 i förordning (EEG) nr 404/93 ger inte kommissionen befogenhet att anta bestämmelser för att reglera fall där det föreligger svårigheter av en känslig natur som uppstår genom att importörer av tredjelandsbananer eller icke traditionella AVS-bananer kan tvingas upphöra med sin verksamhet, eftersom de på grundval av de referensår som skall beaktas enligt artikel 19.2 i förordningen tilldelats en ovanligt låg importlicens.

Artikel 30 i förordning (EEG) nr 404/93, innebär däremot att kommissionen har befogenhet och under vissa omständigheter även skyldighet att anta bestämmelser för att komma till rätta med fall där det föreligger svårigheter av en känslig natur, vilka uppstår genom att importörer av tredjelandsbananer eller icke traditionella AVS-bananer kan tvingas upphöra med sin verksamhet, eftersom de på grundval av de referensår som skall beaktas enligt artikel 19.2 i förordningen blir tilldelade en ovanligt låg importlicens, om dessa svårigheter är oupplösligt knutna till övergången från de före ikraftträdandet av denna förordning gällande nationella organisationerna till den gemensamma organisationen av marknaden och inte beror på bristande aktsamhet hos de berörda aktörerna.

2) Fördraget ger inte de nationella domstolarna befogenhet att i ett förfarande avseende en begäran om provisoriskt rättsligt skydd förordna om interimistiska åtgärder för de berörda aktörerna till dess att kommissionen enligt artikel 30 i förordningen antar en rättsakt för de fall i vilka det för aktörerna föreligger svårigheter av en känslig natur.

Rodríguez Iglesias Mancini Moitinho de Almeida

Murray Sevón Kakouris Kapteyn

Gulmann Edward Puissochet

Hirsch Jann Ragnemalm

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 26 november 1996.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare Ordförande