ARREST VAN HET HOF
9 november 1995 *

In zaak C-465/93,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Duitsland), in het aldaar aanhangig geding tussen

Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH e. a.

en

Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 189 EG-Verdrag, inzonderheid over de bevoegdheid van de nationale rechter om voorlopige maatregelen te treffen die de toepassing van een verordening opheffen totdat het Hof zich bij wege van een prejudiciële beslissing over de geldigheid van de verordening heeft uitgesproken,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet en G. Hirsch, kamerpresidenten, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler (rapporteur), J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann en H. Ragnemalm, rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: M. B. Elmer
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH e. a., vertegenwoordigd door E. A. Undritz en G. Schohe, advocaten te Hamburg,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, en B. Kloke, Regierungsrat bij dat ministerie, als gemachtigden,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. Navarro González, directeur-generaal Coördinatie communautaire juridische en institutionele aangelegenheden, en R. Silva de Lapuerta, abogado del Estado, van de juridische dienst van de staat, als gemachtigden,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door C. de Salins, onderdirecteur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en N. Eybalin, secretaris buitenlandse zaken bij diezelfde directie, als gemachtigden,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door professor U. Leanza, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, bijgestaan door P. G. Ferri, avvocato dello Stato, als gemachtigden,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. L. Hudson, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door E. Sharpston, Barrister,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door U. Wölker, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH e. a., de Duitse regering, de Spaanse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie ter terechtzitting van 28 maart 1995,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 juli 1995,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 1 december 1993, ingekomen bij het Hof op 14 december daaraanvolgend, heeft het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main krachtens artikel 177 EG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 189 EG-Verdrag, inzonderheid over de bevoegdheid van de nationale rechter om voorlopige maatregelen te treffen die de toepassing van een verordening opheffen totdat het Hof zich bij wege van een prejudiciële beslissing over de geldigheid van de verordening heeft uitgesproken.

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH en zeventien andere vennootschappen van de groep Atlanta (hierna: „Atlanta e. a.") enerzijds, en het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (hierna: „Bundesamt") anderzijds, betreffende de toekenning van contingenten voor de invoer van bananen uit derde landen.

3 Bij verordening (EEG) nr. 404/93 van de Raad van 13 februari 1993 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector bananen (PB 1993, L 47, blz. 1; hierna: „verordening"), is per 1 juli 1993 een gemeenschappelijke invoerregeling ingesteld, die in de plaats is gekomen van de verschillende nationale regelingen.

4 In artikel 18 van deze verordening, dat behoort tot titel IV betreffende de regeling voor het handelsverkeer met derde landen, is bepaald, dat voor elk jaar een tariefcontingent van 2 miljoen ton nettogewicht wordt geopend voor de invoer van bananen uit derde landen en niet-traditionele ACS-bananen. In het kader van dit tariefcontingent wordt op de invoer van niet-traditionele ACS-bananen een nulrecht toegepast en wordt op de invoer van bananen uit derde landen 100 ECU per ton geheven. Buiten dit contingent wordt op de invoer van niet-traditionele ACS-bananen 750 ECU per ton geheven en op de invoer van bananen uit derde landen 850 ECU per ton.

5 Artikel 19, lid 1, verdeelt het geopende tariefcontingent als volgt: 66,5 % voor de categorie marktdeelnemers die bananen uit derde landen en/of niet-traditionele ACS-bananen hebben afgezet; 30 % voor de categorie marktdeelnemers die bananen uit de Gemeenschap en/of traditionele ACS-bananen hebben afgezet, en 3,5 % voor de categorie in de Gemeenschap gevestigde marktdeelnemers die vanaf 1992 zijn begonnen andere bananen dan bananen uit de Gemeenschap en/of traditionele ACS-bananen af te zetten.

6 Bij artikel 21, lid 2, van de verordening is het jaarlijkse contingent voor de invoer van bananen met vrijstelling van douanerechten, waarop de Bondsrepubliek Duitsland recht had volgens het Protocol gehecht aan de in artikel 136 van het Verdrag bedoelde Toepassingsovereenkomst betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Gemeenschap, afgeschaft.

7 Overeenkomstig de gemeenschapsregeling kende het Bundesamt aan Atlanta e. a., die traditionele importeurs van bananen uit derde landen zijn, voor de periode van 1 juli tot 30 september 1993 voorlopige invoercontingenten voor bananen uit derde landen toe.

8 Van oordeel dat de verordening hun mogelijkheden van invoer van bananen uit derde landen had beperkt, dienden Atlanta e. a. bezwaarschriften in bij het Bundesamt.

9 Tegen de besluiten houdende afwijzing van die bezwaarschriften stelden verzoeksters een beroep tot nietigverklaring in bij het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main.

10 Het Verwaltungsgericht deelde verzoeksters' twijfel omtrent de geldigheid van de verordening en heeft om die reden bij een eerste beschikking van 1 december 1993 de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van de verordening (zaak C-466/93).

11 Atlanta e. a. verzochten het Verwaltungsgericht om het Bundesamt bij wege van voorlopige maatregel te gelasten voor de tweede helft van 1993 extra certificaten voor de invoer van bananen uit derde landen bovenop de reeds toegewezen hoeveelheden af te geven tot aan het antwoord van het Hof op de prejudiciële vraag over de geldigheid van de verordening.

12 Bij een tweede beschikking, eveneens van 1 december 1993, welke aan de oorsprong van de onderhavige prejudiciële verwijzing ligt, heeft het Verwaltungsgericht het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de navolgende vragen:

„1) Mag een nationale rechterlijke instantie die ernstige twijfel koestert omtrent de geldigheid van een gemeenschapsverordening en om die reden het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen een prejudiciële vraag heeft gesteld over de geldigheid van die gemeenschapsverordening, bij wege van een voorlopige maatregel met betrekking tot een op die gemeenschapsverordening gebaseerde bestuurshandeling van een nationale instantie voor de periode tot aan de uitspraak van het Hof van Justitie een voorlopige organisatie of regeling van de omstreden rechtsposities of rechtsbetrekkingen vaststellen?

2) Ingeval vraag 1 bevestigend wordt beantwoord, onder welke voorwaarden is een nationale rechterlijke instantie dan in dergelijke gevallen bevoegd om een voorlopige maatregel te treffen? Moet, gelet op de voorwaarden voor het treffen van een voorlopige maatregel, onderscheid worden gemaakt tussen een voorlopige maatregel die op vrijwaring van een reeds bestaande rechtspositie is gericht, en een voorlopige maatregel die een nieuwe rechtspositie beoogt te creëren?"

13 Bij dezelfde beschikking gelastte het Verwaltungsgericht het Bundesamt verzoeksters voor de maanden november en december 1993 voorlopig extra invoercertificaten tegen het douanetarief van 100 ECU per ton af te geven.

14 Aan de afgifte van die certificaten was de voorwaarde verbonden, dat verzoeksters voorlopig geen gebruik zouden maken van de invoercertificaten die hun voor 1994 waren afgegeven voor de invoer van bananen uit derde landen tegen het douanetarief van 100 ECU per ton, voor zover hun volgens de beschikking voor 1993 naast het definitieve contingent voorlopig extra invoercertificaten waren afgegeven. Deze voorwaarde moest het mogelijk maken om, indien verzoeksters in de hoofdzaak in het ongelijk zouden worden gesteld, de hun voor 1993 toegekende extra contingenten in mindering te brengen op hun contingenten voor 1994.

15 In de verwijzingsbeschikking herinnert het Verwaltungsgericht eraan, dat het Hof in het arrest van 21 februari 1991 (gevoegde zaken C-143/88 en C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen en Zuckerfabrik Soest, Jurispr. 1991, blz. I-415; hierna: „Zuckerfabrik") heeft geoordeeld, dat de samenhang van het stelsel van voorlopige rechtsbescherming van de justitiabelen verlangt, dat de nationale rechter die het Hof een prejudiciële vraag over de geldigheid van een verordening heeft voorgelegd, de opschorting kan gelasten van de tenuitvoerlegging van een nationale bestuurshandeling die op die verordening is gebaseerd. Het Hof zou zich evenwel nog niet hebben uitgesproken over de bevoegdheid van de nationale rechter om in

een dergelijk geval voorlopige maatregelen te treffen die voor de rechtzoekende een nieuwe rechtspositie doen ontstaan. De verwijzende rechter geeft in overweging, dat een dergelijke voorlopige maatregel afbreuk kan doen aan de volle werking van deze verordening in alle Lid-Staten.

16 In casu berusten de voorlopige maatregelen op de overweging, dat weigering ervan in strijd zou zijn met de door artikel 19, lid 4, Grundgesetz gewaarborgde rechtsbescherming. Indien het Verwaltungsgericht niet bevoegd ware om voorlopige rechtsbescherming te verlenen tegen op het gemeenschapsrecht berustende bestuurshandelingen van nationale instanties, zou het de nationale wet houdende bekrachtiging van het EG-Verdrag aan het Bundesverfassungsgericht moeten voorleggen om te laten uitmaken of deze wel verenigbaar is met artikel 19, lid 4, Grundgesetz. Ter zake van de voorwaarden voor het treffen van voorlopige maatregelen verwijst het Verwaltungsgericht naar artikel 186 EG-Verdrag.

17 Bij beschikking van 29 juni 1993 (zaak C-280/93 R, Duitsland/Raad, Jurispr. 1993, blz. I-3667) heeft het Hof, van oordeel dat niet was voldaan aan de voorwaarden voor het treffen van de gevraagde voorlopige maatregelen, een verzoek in kort geding om de Bondsrepubliek Duitsland te machtigen tot aan de uitspraak van het Hof in de hoofdzaak dezelfde hoeveelheid bananen uit derde landen vrij van douanerechten in te voeren als in 1992, afgewezen.

18 Bij arrest van 5 oktober 1994 (zaak C-280/93, Duitsland/Raad, Jurispr. 1994, blz. I-4973) heeft het Hof het beroep tot nietigverklaring van de verordening verworpen.

De eerste vraag, betreffende het beginsel van het treffen van voorlopige maatregelen

19 Met zijn eerste vraag wenst het Verwaltungsgericht in wezen te vernemen, of artikel 189 van het Verdrag aldus moet worden uitgelegd, dat het voor de nationale

rechter de bevoegdheid uitsluit om bij wege van voorlopige maatregelen met betrekking tot een nationale bestuurshandeling die is gebaseerd op een gemeenschapsverordening waarvan de geldigheid in het kader van een prejudiciële verwijzing ter beoordeling staat, een voorlopige organisatie of regeling van de omstreden rechtsposities of rechtsbetrekkingen vast te stellen.

20 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat het Hof in het arrest Zuckerfabrik heeft geoordeeld, dat het bepaalde in artikel 189, tweede alinea, van het Verdrag niet in de weg kan staan aan de rechtsbescherming die de justitiabelen krachtens het gemeenschapsrecht toekomt. Ingeval de nationale instanties belast zijn met de administratieve uitvoering van gemeenschapsverordeningen, hebben de justitiabelen krachtens de door het gemeenschapsrecht gewaarborgde rechtsbescherming het recht om, bij wijze van incident, de wettigheid van deze verordeningen voor de nationale rechter te betwisten en hem te verzoeken, het Hof van Justitie ter zake prejudiciële vragen voor te leggen (r. o. 16).

21 Dit recht zou in gevaar worden gebracht, wanneer de justitiabele in bepaalde omstandigheden niet, in afwachting van een arrest van het Hof — dat bij uitsluiting bevoegd is de ongeldigheid van een gemeenschapsverordening vast te stellen (zie arrest van 22 oktober 1987, zaak 314/85, Foto-Frost, Jurispr. 1987, blz. 4199, r. o. 20) —, opschorting van de tenuitvoerlegging zou kunnen verkrijgen om zo de werking van de omstreden verordening in zijn geval voorlopig stil te leggen (arrest Zuckerfabrik, r. o. 17).

22 Zoals het Hof in het arrest Foto-Frost (r. o. 16) heeft overwogen, is het prejudiciële verzoek om beoordeling van de geldigheid van een handeling, evenals het beroep tot nietigverklaring, een vorm van wettigheidscontrole op de handelingen van de gemeenschapsinstellingen. Ingevolge artikel 185 EG-Verdrag is de verzoeker evenwel bevoegd, in het kader van het beroep tot nietigverklaring opschorting van de tenuitvoerlegging van de bestreden handeling te vragen en is het Hof bevoegd die opschorting te verlenen. De samenhang van het stelsel van voorlopige rechtsbescherming verlangt derhalve, dat de nationale rechter opschorting van de tenuitvoerlegging van een nationale bestuurshandeling kan gelasten, die is gebaseerd op een gemeenschapsverordening waarvan de wettigheid wordt betwist (arrest Zuckerfabrik, r. o. 18).

23 In het arrest van 19 juni 1990 (zaak C-213/89, Factortame e. a., Jurispr. 1990, blz. I-2433), gewezen in een zaak waarin de verenigbaarheid van een nationale wet met het gemeenschapsrecht aan de orde was, heeft het Hof anderzijds, onder verwijzing naar de nuttige werking van artikel 177, geoordeeld dat de nationale rechter die hem prejudiciële vragen betreffende de uitlegging heeft voorgelegd om dit probleem van verenigbaarheid te kunnen oplossen, de mogelijkheid moet hebben om voorlopige maatregelen te treffen en de toepassing van de omstreden nationale wet op te schorten tot hij uitspraak heeft gedaan in aansluiting op de krachtens artikel 177 gegeven uitlegging (arrest Zuckerfabrik, r. o. 19).

24 Voor de voorlopige bescherming die het gemeenschapsrecht de justitiabelen bij de nationale rechter biedt, kan het geen verschil maken of zij de verenigbaarheid van het nationale recht met het gemeenschapsrecht dan wel de geldigheid van afgeleid gemeenschapsrecht betwisten, daar de betwisting in beide gevallen op het gemeenschapsrecht zelf berust (arrest Zuckerfabrik, r. o. 20).

25 In het arrest Zuckerfabrik verklaarde het Hof derhalve voor recht, dat artikel 189 aldus moet worden uitgelegd, dat het voor de nationale rechter niet de bevoegdheid uitsluit, opschorting van de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling te gelasten.

26 Er zij aan herinnerd, dat de vraag van de nationale rechter in de onderhavige prejudiciële verwijzing niet het probleem van de opschorting van de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling betreft, doch het treffen van een positieve maatregel die de toepassing van die verordening voorlopig opheft.

27 In dit verband zij opgemerkt, dat het Hof in het kader van een beroep tot nietigverklaring niet alleen krachtens artikel 185 opschorting van de uitvoering van de

bestreden handeling kan verlenen, doch ook krachtens artikel 186 de noodzakelijke voorlopige maatregelen kan treffen.

28 Voor de voorlopige bescherming die de nationale rechter de justitiabelen krachtens het gemeenschapsrecht moet bieden, kan het geen verschil maken of deze laatsten opschorting van de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling vorderen, dan wel verzoeken om voorlopige maatregelen die voor hen een voorlopige organisatie of regeling van de omstreden rechtsposities of rechtsbetrekkingen vaststellen.

29 Anders dan de Spaanse en de Italiaanse regering betogen, hebben dergelijke voorlopige maatregelen naar hun aard geen ernstigere gevolgen voor de communautaire rechtsorde dan de zuivere opschorting van de tenuitvoerlegging van de op een verordening gebaseerde nationale handeling. Bij de beoordeling van de gevolgen voor de communautaire rechtsorde van — eender welke — maatregel in kort geding moet het belang van de Gemeenschap worden afgewogen tegen het belang van de justitiabele. Dat is het voorwerp van de tweede prejudiciële vraag.

30 Gelet op het voorgaande moet derhalve op de eerste vraag worden geantwoord, dat artikel 189 van het Verdrag aldus moet worden uitgelegd, dat het voor de nationale rechter niet de bevoegdheid uitsluit om bij wege van voorlopige maatregelen met betrekking tot een nationale bestuurshandeling die is gebaseerd op een gemeenschapsverordening waarvan de geldigheid in het kader van een prejudiciële verwijzing ter beoordeling staat, een voorlopige organisatie of regeling van de omstreden rechtsposities of rechtsbetrekkingen vast te stellen.

De tweede vraag, betreffende de voorwaarden voor het treffen van voorlopige maatregelen

31 Vervolgens vraagt het Verwaltungsgericht, onder welke voorwaarden de nationale rechter dergelijke voorlopige maatregelen mag treffen.

32 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat het Hof in het arrest Zuckerfabrik voor recht heeft verklaard, dat opschorting van de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale bestuurshandeling door een nationale rechter slechts mag worden toegestaan: — indien de rechter ernstige twijfel omtrent de geldigheid van de gemeenschapshandeling koestert, en hij, wanneer de vraag betreffende de geldigheid van de betwiste handeling nog niet aan het Hof is voorgelegd, deze vraag zelf verwijst, — indien de zaak spoedeisend is en voor de verzoeker ernstige en onherstelbare schade dreigt; en — indien die rechter naar behoren rekening houdt met het belang van de Gemeenschap.

33 Deze voorwaarden moeten worden vervuld voor elke door de nationale rechter in kort geding getroffen maatregel, dus ook voor een positieve maatregel waarbij de toepassing van de verordening waarvan de geldigheid wordt betwist, voor de justitiabele voorlopig wordt opgeheven.

34 De context van de onderhavige zaak biedt het Hof evenwel de gelegenheid, deze voorwaarden te preciseren.

35 In het arrest Zuckerfabrik (r. o. 23) heeft het Hof geoordeeld, dat voorlopige maatregelen slechts kunnen worden getroffen, wanneer de door de verzoeker aangevoerde feiten en voorgedragen middelen bij de nationale rechter de overtuiging doen postvatten, dat ernstige twijfels bestaan omtrent de geldigheid van de gemeenschapsverordening waarop de betreden bestuurshandeling is gebaseerd. Alleen de mogelijkheid van een — aan het Hof voorbehouden — ongeldigverklaring kan immers de toewijzing van een verzoek om opschorting rechtvaardigen.

36 Deze voorwaarde houdt in, dat de nationale rechter zich er niet toe mag beperken het Hof om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van de verordening te verzoeken, doch dat hij op het ogenblik waarop hij de maatregel in kort geding treft, moet aangeven waarom hij van oordeel is dat het Hof de ongeldigheid van die verordening zal vaststellen.

37 Daarbij moet de nationale rechter rekening houden met de omvang van de beoordelingsmarge die volgens de rechtspraak van het Hof naar gelang van de betrokken sector aan de gemeenschapsinstellingen moet worden gelaten.

38 Voorts heeft het Hof in het arrest Zuckerfabrik (r. o. 24) geoordeeld, dat de maatregelen een voorlopig karakter moeten hebben. De nationale kort-gedingrechter kan de voorlopige maatregelen dus slechts treffen en in stand houden zolang het Hof niet heeft vastgesteld, dat bij onderzoek van de prejudiciële vragen niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de betrokken verordening kunnen aantasten.

39 Daar de bevoegdheid van de nationale rechter om voorlopige maatregelen te treffen overeenkomt met de bij artikel 186 aan het Hof toegekende bevoegdheid in het kader van krachtens artikel 173 van het Verdrag ingestelde beroepen, kan de nationale rechter deze maatregelen slechts treffen, indien is voldaan aan de voorwaarden die gelden voor het kort geding voor het Hof (arrest Zuckerfabrik, r. o. 27).

40 Dienaangaande heeft het Hof in het arrest Zuckerfabrik (r. o. 28) overwogen, dat uit vaste rechtspraak van het Hof blijkt dat maatregelen in kort geding slechts kunnen worden getroffen, indien zij spoedeisend zijn, dat wil zeggen indien zij vóór de uitspraak in de hoofdzaak moeten worden getroffen en effect moeten sorteren teneinde te voorkomen dat de partij die erom verzoekt, ernstige en onherstelbare schade lijdt.

41 Spoedeisendheid valt daarbij eerst aan te nemen wanneer de door de verzoeker gestelde schade kan intreden voordat het Hof uitspraak heeft kunnen doen over de geldigheid van de bestreden gemeenschapshandeling. Met betrekking tot de aard van de schade heeft het Hof bij herhaling geoordeeld, dat zuiver geldelijke schade in beginsel niet als onherstelbaar kan worden beschouwd. Het staat evenwel aan de kort-gedingrechter, de bijzondere omstandigheden van ieder afzonderlijk geval te onderzoeken. Daartoe dient hij de elementen te beoordelen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld, of de onverwijlde tenuitvoerlegging van de handeling

waaromtrent voorlopige maatregelen worden gevraagd, voor de verzoeker onomkeerbare nadelen meebrengt, die niet kunnen worden hersteld indien de gemeenschapshandeling ongeldig wordt verklaard (arrest Zuckerfabrik, r. o. 29).

42 Overigens is de nationale rechter, die in het kader van zijn bevoegdheid het gemeenschapsrecht moet toepassen, verplicht de volle werking van het gemeenschapsrecht te waarborgen. In geval van twijfel omtrent de geldigheid van gemeenschapsverordeningen dient hij derhalve rekening te houden met het belang van de Gemeenschap, dat die verordeningen niet overhaast buiten toepassing worden gelaten (arrest Zuckerfabrik, r. o. 30).

43 Ter naleving van deze verplichting dient de nationale rechter bij wie een verzoek om een voorlopige maatregel is ingediend, eerst na te gaan of aan de betrokken gemeenschapshandeling niet elke nuttige werking wordt ontnomen, wanneer zij niet onmiddellijk wordt toegepast (arrest Zuckerfabrik, r. o. 31).

44 Daarbij moet hij rekening houden met de afbreuk die de maatregel in kort geding kan doen aan de rechtsregeling die die verordening in de gehele Gemeenschap tot stand heeft gebracht. Hij dient enerzijds het cumulatief effect dat ontstaat indien tal van rechters om dezelfde redenen eveneens maatregelen in kort geding treffen, en anderzijds de specifieke situatie die de verzoeker van de andere betrokken marktdeelnemers onderscheidt, in aanmerking te nemen.

45 Wanneer de maatregelen in kort geding financiële risico's voor de Gemeenschap kunnen meebrengen, dient de nationale rechter voorts de mogelijkheid te hebben om van de verzoeker toereikende zekerheden te verlangen, zoals borgstelling of sekwestratie (arrest Zuckerfabrik, r. o. 32).

46 Bij de beoordeling van de voorwaarden voor het treffen van de maatregel in kort geding moet de nationale rechter ingevolge artikel 5 van het Verdrag de uitspraak van de gemeenschapsrechter over de voor hem aanhangige problemen eerbiedigen. Aldus mag de nationale rechter, wanneer het Hof een beroep tot nietigverklaring van de betrokken verordening ten gronde heeft verworpen of in het kader van een verzoek om een prejudiciële beslissing over de geldigheid heeft vastgesteld, dat bij onderzoek van de prejudiciële vragen niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de verordening kunnen aantasten, geen voorlopige maatregelen meer treffen of dient hij deze te beëindigen, tenzij voor hem andere onwettigheidgronden worden aangevoerd dan de middelen tot nietigverklaring of de onwettigheidsgronden die het Hof in zijn arrest heeft afgewezen. Hetzelfde geldt, wanneer het Gerecht van eerste aanleg bij een in kracht van gewijsde gegaan arrest een beroep tot nietigverklaring van de verordening ten gronde heeft verworpen of een exceptie van onwettigheid heeft afgewezen.

47 Ter zake heeft het Hof in dezelfde feitelijke situatie als die welke ten grondslag ligt aan het voor de nationale rechter aanhangige geding geoordeeld, dat de Lid-Staten die een beroep tot nietigverklaring van de verordening hebben ingesteld, de — met name economische en sociale — belangen moeten behartigen die op nationaal vlak als algemene belangen gelden, en derhalve ter verdediging van die belangen in rechte kunnen optreden. De Lid-Staten kunnen bijgevolg schade inroepen die een gehele sector van hun economie treft, met name wanneer de bestreden communautaire maatregel de werkgelegenheid en de kosten van levensonderhoud ongunstig kan beïnvloeden (beschikking Duitsland/Raad, reeds aangehaald, r. o. 27).

48 Het staat ongetwijfeld aan de nationale rechter, die de rechten van de particulieren moet vrijwaren, te beoordelen in hoeverre de weigering van een voorlopige maatregel belangrijke individuele belangen van de particulieren ernstige en onherstelbare schade kan toebrengen.

49 Wanneer de verzoeker zich evenwel niet kan beroepen op een specifieke situatie die hem van de andere marktdeelnemers van de betrokken sector onderscheidt,

dient de nationale rechter het oordeel dat het Hof over het ernstige en onherstelbare karakter van de schade heeft uitgesproken, te eerbiedigen.

50 De verplichting voor de nationale rechter om een eventuele uitspraak van het Hof te eerbiedigen, geldt zeer in het bijzonder voor de beoordeling door het Hof van het belang van de Gemeenschap en voor de afweging van dit belang tegen dat van de betrokken economische sector.

51 Uit het voorgaande volgt, dat op de tweede vraag van het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main moet worden geantwoord, dat voorlopige maatregelen met betrekking tot een nationale bestuurshandeling ter uitvoering van een gemeenschapsverordening slechts mogen worden getroffen:

— indien die rechter ernstige twijfel omtrent de geldigheid van de gemeenschapsverordening koestert en hij, wanneer de vraag betreffende de geldigheid van de betwiste handeling nog niet aan het Hof is voorgelegd, deze vraag zelf verwijst;

— indien de zaak spoedeisend is in die zin, dat voorlopige maatregelen noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de partij die erom verzoekt, ernstige en onherstelbare schade lijdt;

— indien de rechter naar behoren rekening houdt met het belang van de Gemeenschap;

— indien de nationale rechter bij de beoordeling van al die voorwaarden de uitspraken van het Hof of het Gerecht van eerste aanleg over de wettigheid van de verordening, of een beschikking in kort geding waarbij op communautair vlak soortgelijke voorlopige maatregelen zijn getroffen, eerbiedigt.

Kosten

52 De kosten door de Duitse, de Spaanse, de Franse en de Italiaanse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk alsmede door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main bij beschikking van 1 december 1993 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Artikel 189 EG-Verdrag moet aldus worden uitgelegd, dat het voor de nationale rechter niet de bevoegdheid uitsluit om bij wege van voorlopige maatregelen met betrekking tot een nationale bestuurshandeling die is gebaseerd op een gemeenschapsverordening waarvan de geldigheid in het kader van een prejudiciële verwijzing ter beoordeling staat, een voorlopige organisatie of regeling van de omstreden rechtsposities of rechtsbetrekkingen vast te stellen.

2) Dergelijke voorlopige maatregelen mogen door een nationale rechter slechts worden getroffen:

— indien die rechter ernstige twijfel omtrent de geldigheid van de gemeenschapsverordening koestert en hij, wanneer de vraag betreffende de geldigheid van de betwiste handeling nog niet aan het Hof is voorgelegd, deze vraag zelf verwijst;

— indien de zaak spoedeisend is in die zin, dat voorlopige maatregelen noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de partij die erom verzoekt, ernstige en onherstelbare schade lijdt;

— indien de rechter naar behoren rekening houdt met het belang van de Gemeenschap;

— indien de nationale rechter bij de beoordeling van al die voorwaarden de uitspraken van het Hof of het Gerecht van eerste aanleg over de wettigheid van de verordening, of een beschikking in kort geding waarbij op communautair vlak soortgelijke voorlopige maatregelen zijn getroffen, eerbiedigt.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward Puissochet

Hirsch Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida

Kapteyn Gulmann Murray Jann Ragnemalm

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 9 november 1995.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias