YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
9 päivänä marraskuuta 1995 *

Asiassa C-465/93,

jonka Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Saksa) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH ym.

vastaan

Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft

ennakkoratkaisun EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan tulkinnasta, erityisesti kansallisen tuomioistuimen mahdollisuudesta antaa väliaikaismääräyksiä, jotka estävät asetuksen soveltamisen siksi aikaa, kunnes yhteisöjen tuomioistuin on antanut ennakkoratkaisunsa asetuksen pätevyydestä,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet ja G. Hirsch sekä tuomarit G. F. Mancini, F. A. Schockweiler (esittelevä tuomari), J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann ja H. Ragnemalm,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

julkisasiamies: M. B. Elmer,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH ym., edustajinaan asianajajat E. A. Undritz ja G. Schohe, Hampuri,

— Saksan hallitus, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön Ministerialrat E. Röder ja saman ministeriön Regierungsrat B. Kloke,

— Espanjan hallitus, asiamiehinään yhteisöjen oikeudellisten ja toimielimiä koskevien asioiden koordinoinnista vastaava pääjohtaja A. Navarro González ja valtionasiamies Rosario Silva de Lapuerta valtion keskushallinnon oikeudelliselta osastolta,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaisjohtaja C. de Salins ja saman osaston ulkoasiainsihteeri N. Eybalin,

— Italian hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön kansainvälisoikeudellisia riita-asioita hoitavan osaston päällikkö professori U. Leanza avustajanaan valtionasiamies P. G. Ferri,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään assistant treasury solicitor S. Lucinda Hudson, avustajanaan barrister E. Sharpston ja

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies U. Wölker,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH ynnä muiden, Saksan hallituksen, Espanjan hallituksen, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja komission esittämät suulliset huomautukset 28.3.1995 pidetyssä käsittelyssä ja

kuultuaan julkisasiamiehen 5.7.1995 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Verwaltungsgericht Frankfurt am Main on 1.12.1993 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 14.12.1993, esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti kaksi ennakkoratkaisukysymystä EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan tulkinnasta, erityisesti kansallisen tuomioistuimen mahdollisuudesta antaa väliaikaismääräyksiä, jotka estävät asetuksen soveltamisen siksi aikaa, kunnes yhteisöjen tuomioistuin on antanut ennakkoratkaisunsa asetuksen pätevyydestä.

2 Nämä kysymykset ovat tulleet esiin Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH:n ja seitsemäntoista muun Atlanta-konserniin kuuluvan yhtiön (kaikki yhdessä jäljempänä Atlanta ym.) sekä Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaftin (liittovaltion elintarvike- ja metsätalousvirasto, jäljempänä Bundesamt) välisessä riidassa, jossa on kyse tariffikiintiöiden myöntämisestä kolmansien maiden banaanien tuontia varten.

3 Banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä 13 päivänä helmikuuta 1993 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 404/93 (EYVL L 47, s. 1, jäljempänä asetus) otettiin käyttöön 1.7.1993 alkaen yhteinen tuontijärjestelmä, joka korvasi kansalliset järjestelmät.

4 Kolmansien maiden kanssa käytävän kaupan järjestelmää koskevan tämän asetuksen IV osaston 18 artiklassa säädetään, että kolmansien maiden banaanien ja muiden kuin perinteisten AKT-banaanien tuonnin tariffikiintiöksi vahvistetaan vuosittain 2 miljoonaa tonnia (nettopaino). Tämän tariffikiintiön rajoissa muiden kuin perinteisten AKT-banaanien tuonti tapahtuu tullitta ja kolmansien maiden banaanien tuonnista peritään maksua, joka on 100 ecua tonnilta. Tämän kiintiön ulkopuolisesta tuonnista peritään maksu, joka muiden kuin perinteisten AKT-banaanien tuonnista on 750 ecua tonnilta ja kolmansien maiden banaanien tuonnista 850 ecua tonnilta.

5 Asetuksen 19 artiklan 1 kohdassa jaetaan tariffikiintiö seuraavasti: 66,5 % sellaisten toimijoiden luokalle, jotka ovat pitäneet kaupan kolmansien maiden banaaneja ja/tai muita kuin perinteisiä AKT-banaaneja, 30 % sellaisten toimijoiden luokalle, jotka ovat pitäneet kaupan yhteisön banaaneja ja/tai perinteisiä AKT-banaaneja, sekä 3,5 % sellaisten yhteisöön sijoittautuneiden toimijoiden luokalle, jotka ovat alkaneet pitää kaupan vuodesta 1992 alkaen muita kuin yhteisön banaaneja ja/tai muita kuin perinteisiä AKT-banaaneja.

6 Asetuksen 21 artiklan 2 kohdassa kumotaan vuosittainen banaanien tullitta tapahtuvaa tuontia koskeva kiintiö, josta oli Saksan liittotasavallan hyväksi sovittu pöytäkirjassa, joka on liitetty perustamissopimuksen 136 artiklassa tarkoitettuun sopimukseen merentakaisten maiden ja alueiden assosioinnista yhteisöön.

7 Yhteisön säädöksen mukaisesti Atlanta ym., jotka olivat perinteisiä kolmansien maiden banaanien tuojia, saivat Bundesamtilta väliaikaiset tuontikiintiöt kolmansien maiden banaaneja varten ajalle 1.7.—30.9.1993.

8 Atlanta ym. katsoivat, että asetus rajoitti niiden mahdollisuuksia tuoda kolmansien maiden banaaneja, minkä vuoksi ne valittivat Bundesamtiin.

9 Valitusten tultua hylätyiksi kantajat nostivat kumoamiskanteen Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainissa näitä hylkäämispäätöksiä vastaan.

10 Atlanta ym. esittivät epäilyksiä asetuksen pätevyyden suhteen, ja koska Verwaltungsgericht oli samassa käsityksessä, se päätti ensimmäisellä, 1.12.1993 tekemällään päätöksellä lykätä ratkaisun tekemistä siksi, kunnes yhteisöjen tuomioistuin on antanut ennakkoratkaisunsa asetuksen pätevyydestä (asia C-466/93).

11 Atlanta ym. pyysivät välitoimena, että Verwaltungsgericht velvoittaisi Bundesamtin antamaan lisää tuontitodistuksia kolmansien maiden banaaneja varten vuoden 1993 jälkipuoliskolle jo myönnettyjen määrien lisäksi siihen asti, kunnes yhteisöjen tuomioistuin antaa ennakkoratkaisuna tuomionsa asetuksen pätevyydestä.

12 Verwaltungsgericht on toisella päätöksellään, joka sekin on annettu 1.12.1993 ja joka on perustana tälle ennakkoratkaisuasialle, pyytänyt yhteisöjen tuomioistuimelta ratkaisua seuraaviin kysymyksiin:

"1) Voiko kansallinen tuomioistuin, joka vakavasti epäilee yhteisön asetuksen pätevyyttä ja joka on tästä syystä esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle yhteisön asetuksen pätevyyttä koskevan ennakkoratkaisupyynnön, kansallisen viranomaisen tämän yhteisön asetuksen perusteella tekemän hallintotoimen vuoksi antaa yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisua odotettaessa päätöksellään väliaikaismääräyksiä, jotka riidanalaisessa asiassa perustavat väliaikaisia oikeusasemia tai oikeussuhteita tai muuttavat niitä?

2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

Millaisin edellytyksin kansallisella tuomioistuimella on oikeus antaa vastaavissa tapauksissa väliaikaismääräyksiä? Onko väliaikaismääräysten antamisen edellytysten kannalta erotettava toisistaan väliaikaismääräykset, joilla pyritään vahvistamaan jo olemassa olevaa oikeusasemaa, ja väliaikaismääräykset, joilla perustetaan uusi oikeusasema?"

13 Verwaltungsgericht on tässä päätöksessään määrännyt Bundesamtin antamaan hakijoille marras- ja joulukuuta 1993 varten väliaikaisia lisätuontitodistuksia, joiden mukaisesta tuonnista peritään tullimaksua 100 ecua tonnilta.

14 Todistusten antamisen ehdoksi asetettiin, että kantajat eivät väliaikaisesti käytä tuontitodistuksia, jotka heille oli myönnetty vuodeksi 1994 kolmansien maiden banaanien tuontia varten ja joiden mukaisesta tuonnista peritään maksua 100 ecua tonnilta, siltä osin kuin niille oli Verwaltungsgerichtin päätöksellä myönnetty vuodeksi 1993 lopullisen kiintiön ulkopuolella väliaikaisia lisätuontitodistuksia. Tällä ehdolla pyrittiin varmistamaan siltä varalta, että kantajat häviävät pääasian, että on mahdollista vähentää niille vuotta 1993 varten myönnetyt lisäkiintiöt niiden vuodeksi 1994 saamista kiintiöistä.

15 Verwaltungsgericht muistuttaa päätöksessään, jolla se on pyytänyt ennakkoratkaisua, että asioissa Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest 21.2.1991 antamassaan tuomiossa (yhdistetyt asiat C-143/88 ja C-92/89, Kok. 1991, s. I-415, jäljempänä Zuckerfabrik-tuomio) yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että kansalaisten väliaikaisen oikeussuojan johdonmukaisuus edellyttää, että kansallinen tuomioistuin, joka on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle asetuksen pätevyyttä koskevan ennakkoratkaisupyynnön, voi lykätä tähän asetukseen perustuvan kansallisen hallintotoimen täytäntöönpanoa. Yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan ole vielä antanut ratkaisua kansallisen tuomioistuimen mahdollisuudesta antaa

tällaisissa tapauksissa väliaikaismääräyksiä, joilla perustetaan kansalaiselle uusi oikeusasema. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin epäilee, että tällaisen väliaikaisen oikeussuojan antaminen voi kyseenalaistaa tämän asetuksen täyden oikeusvaikutuksen kaikissa jäsenvaltioissa.

16 Väliaikaismääräysten myöntämistä tässä tapauksessa perustelee se, että niiden antamisesta kieltäytyminen olisi *Grundgesetz*in (perustuslaki) 19 §:n 4 momentissa vahvistetun oikeussuojan periaatteen vastaista. Jos Verwaltungsgericht ei olisi toimivaltainen antamaan väliaikaista oikeussuojaa kansallisten viranomaisten yhteisön oikeuden perusteella tekemiä hallintotoimia vastaan, sen olisi kysyttävä Bundesverfassungsgerichtiltä, onko ETY:n perustamissopimuksen hyväksyvä kansallinen laki *Grundgesetz*in 19 §:n 4 momentin mukainen. Väliaikaismääräysten antamisen edellytysten osalta Verwaltungsgericht viittaa EY:n perustamissopimuksen 186 artiklaan.

17 Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Saksa vastaan neuvosto 29.6.1993 antamallaan määräyksellä (asia C-280/93 R, Kok. 1993, s. I-3667) päättänyt, että vaadittujen väliaikaismääräysten myöntämisen edellytykset eivät täyttyneet, ja on siitä syystä hylännyt hakemuksen, jossa pyydettiin antamaan Saksan liittotasavallalle lupa tuoda tullitta kolmansien maiden banaaneja sama vuosittainen määrä kuin vuonna 1992 siksi aikaa, kunnes yhteisöjen tuomioistuin on antanut ratkaisunsa pääasiassa.

18 Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Saksa vastaan neuvosto 5.10.1994 antamallaan tuomiolla (asia C-280/93, Kok. 1994, s. I-4973) hylännyt tämän asetuksen kumoamiseksi nostetun kanteen.

Ensimmäinen kysymys, joka koskee väliaikaismääräysten antamisen periaatetta

19 Verwaltungsgericht haluaa ensimmäisellä kysymyksellään tietää pääasiallisesti, onko perustamissopimuksen 189 artiklaa tulkittava siten, että se estää kansallisia

tuomioistuimia antamasta väliaikaismääräyksiä, joilla perustetaan tai muutetaan oikeusasemia tai oikeussuhteita, jotka ovat riidanalaisia asiassa, jossa on kyse sellaisen yhteisön asetuksen perusteella tehdystä kansallisesta hallintotoimesta, jonka pätevyydestä on tehty ennakkoratkaisupyyntö.

20 Tältä osin on muistettava, että yhteisöjen tuomioistuin on päätynyt Zuckerfabrik-tuomiossaan siihen, että perustamissopimuksen 189 artiklan toisen kohdan määräykset eivät voi rajoittaa kansalaisten yhteisön oikeuden perusteella nauttimaa oikeussuojaa. Silloin kun yhteisön asetusten hallinnollinen täytäntöönpano kuuluu kansallisille viranomaisille, yhteisön oikeuden takaama oikeussuoja tarkoittaa sitä, että henkilö voi liitännäisesti kiistää näiden asetusten lainmukaisuuden kansallisessa tuomioistuimessa ja saada tämän tuomioistuimen esittämään yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä (16 kohta).

21 Tämä oikeus vaarantuisi, jos henkilöllä ei olisi mahdollisuutta tiettyjen edellytysten täyttymisestä huolimatta saada lykkäämispäätöstä, jolla estetään riidanalaisen asetuksen oikeusvaikutukset siksi aikaa, kunnes yhteisöjen tuomioistuin, jolla on yksinomainen toimivalta päättää yhteisön asetuksen pätemättömyydestä (ks. asia 314/85, Foto-Frost, tuomio 22.10.1987, Kok. 1987, s. 4199, 20 kohta), on antanut tuomionsa (Zuckerfabrik-tuomio, 17 kohta).

22 Pätevyyden ratkaisemiseksi tehty ennakkoratkaisupyyntö on kumoamiskanteen ohella keino valvoa yhteisön toimielinten säädösten ja hallintotoimien lainmukaisuutta, kuten yhteisöjen tuomioistuin on Foto-Frost-tuomiossaan todennut (16 kohta). Kumoamiskanteen yhteydessä EY:n perustamissopimuksen 185 artikla antaa kantajalle mahdollisuuden pyytää kiistanalaisen säädöksen tai hallintotoimen täytäntöönpanon lykkäämistä ja yhteisöjen tuomioistuimelle oikeuden määrätä lykkäys. Väliaikaisen oikeussuojan järjestelmän johdonmukaisuus edellyttää kuitenkin, että kansallinen tuomioistuin voi samalla tavalla määrätä yhteisön asetuksen perusteella tehdyn kansallisen hallintotoimen täytäntöönpanon lykättäväksi, jos yhteisön asetuksen lainmukaisuus on kiistetty (Zuckerfabrik-tuomio, 18 kohta).

23 Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut 177 artiklan tehokkaaseen vaikutukseen (effet utile) nojautumalla asiassa Factortame ym. 19.6.1990 antamassaan tuomiossa (asia C-213/89, Kok. 1990, s. I-2433), jossa oli kyse siitä, oliko kansallinen laki yhteisön oikeuden mukainen, että kansallisella tuomioistuimella, joka oli esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä voidakseen ratkaista tämän ongelman, täytyi olla mahdollisuus antaa väliaikaismääräyksiä ja lykätä riidan aiheena olevan kansallisen lain soveltamista siihen asti, kunnes yhteisöjen tuomioistuin on antanut tulkintaratkaisunsa 177 artiklan nojalla (Zuckerfabrik-tuomio, 19 kohta).

24 Yhteisön oikeuden henkilöille kansallisissa tuomioistuimissa takaama väliaikainen oikeussuoja ei voi vaihdella sen mukaan, kiistävätkö he kansallisten säännösten yhteisön oikeuden mukaisuuden vai yhteisön johdetun oikeuden säädöksen pätevyyden, koska kummassakin tapauksessa kiistäminen perustuu juuri yhteisön oikeuteen (Zuckerfabrik-tuomio, 20 kohta).

25 Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuin on Zuckerfabrik-tuomiossa todennut, että 189 artiklaa on tulkittava siten, että se ei estä kansallisia tuomioistuimia määräämästä yhteisön asetuksen perusteella tehdyn kansallisen hallintotoimen täytäntöönpanoa lykättäväksi.

26 On muistettava, että esillä olevassa ennakkoratkaisuasiassa kansallinen tuomioistuin ei kysy yhteisöjen tuomioistuimelta yhteisön asetuksen perusteella tehdyn kansallisen säädöksen tai hallintotoimen täytäntöönpanon lykkäämisestä, vaan sellaisen positiivisen määräyksen antamisesta, joka saattaa tämän asetuksen väliaikaisesti soveltamattomaksi.

27 Tältä osin on huomattava, että perustamissopimuksessa oikeutetaan 185 artiklassa yhteisöjen tuomioistuin kumoamiskanteiden yhteydessä määräämään riidanalaisen

säädöksen tai hallintotoimen täytäntöönpano lykättäväksi ja lisäksi 186 artiklassa annetaan oikeus antaa tarpeellisia väliaikaismääräyksiä.

28 Väliaikainen oikeussuoja, jota kansallisten tuomioistuinten on annettava kansalaisille yhteisön oikeuden nojalla, ei voi vaihdella sen mukaan, pyytääkö henkilö yhteisön asetuksen perusteella tehdyn kansallisen hallintotoimen lykkäämistä vai sellaisia väliaikaismääräyksiä, joilla perustetaan hänen hyväkseen riidanalaisessa asiassa oikeusasemia tai oikeussuhteita tai muutetaan niitä.

29 Vastoin Espanjan hallituksen ja Italian hallituksen käsitystä tällaisten väliaikaismääräysten antaminen ei vaikuta yhteisön oikeusjärjestykseen enempää kuin asetuksen perusteella tehdyn kansallisen säädöksen tai hallintotoimen täytäntöönpanon pelkkä lykkääminen. Väliaikaismääräyksen vaikutuksia yhteisön oikeusjärjestykseen on kummassakin tapauksessa arvosteltava vertaamalla yhteisön etua ja henkilön etua; tästä on kyse toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä.

30 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että perustamissopimuksen 189 artiklaa on tulkittava siten, että se ei estä kansallisia tuomioistuimia antamasta väliaikaismääräyksiä, joilla perustetaan tai muutetaan oikeusasemia tai oikeussuhteita, jotka ovat riidanalaisia asiassa, jossa on kyse sellaisen yhteisön asetuksen perusteella tehdystä kansallisesta hallintotoimesta, jonka pätevyydestä on esitetty ennakkoratkaisupyyntö.

Toinen ennakkoratkaisukysymys, joka koskee väliaikaismääräyksen antamisen edellytyksiä

31 Seuraavaksi Verwaltungsgericht kysyy, millaisin edellytyksin kansalliset tuomioistuimet voivat antaa tällaisia väliaikaismääräyksiä.

32 Tältä osin on muistettava, että Zuckerfabrik-tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on päättänyt, että kansallinen tuomioistuin voi määrätä yhteisön asetuksen täytäntöönpanemiseksi tehdyn kansallisen hallintotoimen täytäntöönpanon lykättäväksi vain, jos tämä tuomioistuin epäilee vakavasti yhteisön säädöksen pätevyyttä, jos tämä tuomioistuin esittää säädöksen pätevyyttä koskevan ennakkoratkaisukysymyksen yhteisöjen tuomioistuimelle, mikäli asia ei jo ole sen käsiteltävänä, jos asia on kiireellinen, jos väliaikaismääräyksen hakijaa uhkaa vakava ja korjaamaton vahinko ja jos tämä tuomioistuin ottaa asianmukaisesti huomioon yhteisön edun.

33 Kansallisen tuomioistuimen on noudatettava näitä edellytyksiä päättäessään mistä tahansa väliaikaismääräyksestä mukaan lukien positiiviset määräykset, joilla saatetaan henkilön hyväksi väliaikaisesti soveltamattomaksi asetus, jonka pätevyys on kiistetty.

34 Nyt käsiteltävänä olevan asian asiayhteys antaa yhteisöjen tuomioistuimelle kuitenkin mahdollisuuden täsmentää näitä edellytyksiä.

35 Yhteisöjen tuomioistuin on Zuckerfabrik-tuomiossa (23 kohta) todennut, että väliaikaismääräyksiä voidaan antaa vain, jos ne tosiasiat ja oikeudelliset seikat, joihin hakijat vetoavat, vakuuttavat kansallisen tuomioistuimen siitä, että on syytä vakavasti epäillä sen yhteisön asetuksen pätevyyttä, johon riidanalainen hallintotoimi perustuu. Väliaikaismääräysten antamiseen voi nimittäin oikeuttaa ainoastaan se, että on mahdollista, että pätemättömyys todetaan, mikä kuuluu yhteisöjen tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan.

36 Tämä vaatimus tarkoittaa, että kansallinen tuomioistuin ei voi pelkästään esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymystä asetuksen pätevyydestä, vaan sen on väliaikaismääräystä antaessaan myös selostettava ne syyt, joiden perusteella se katsoo, että yhteisöjen tuomioistuin päättäisi todeta asetuksen pätemättömäksi.

37 Tältä osin kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon se harkintavallan laajuus, joka yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella kuuluu yhteisöjen toimielimille kullakin alalla.

38 Yhteisöjen tuomioistuin on myös päättänyt Zuckerfabrik-tuomiossa (24 kohta), että määräysten on oltava luonteeltaan väliaikaisia. Väliaikaismääräyksestä päättävä kansallinen tuomioistuin voi siis myöntää väliaikaismääräyksiä ja pitää niitä voimassa vain siihen asti, kunnes yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että ennakkoratkaisukysymysten tutkiminen ei ole tuonut esiin seikkoja, jotka vaikuttaisivat kyseisen asetuksen pätevyyteen.

39 Koska kansallisten tuomioistuinten valta antaa väliaikaismääräyksiä vastaa yhteisöjen tuomioistuimelle 186 artiklassa annettua toimivaltaa perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla nostettujen kanteiden yhteydessä, kansalliset tuomioistuimet voivat antaa näitä määräyksiä vain samoin edellytyksin kuin yhteisöjen tuomioistuin (Zuckerfabrik-tuomio, 27 kohta).

40 Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut Zuckerfabrik-tuomiossa (28 kohta), että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan väliaikaismääräyksiä voidaan antaa vain, jos ne ovat kiireellisiä, toisin sanoen jos on välttämätöntä, että niitä määrätään ja että niiden vaikutukset alkavat jo ennen pääasian ratkaisua, jottei niitä pyytävä asianosainen kärsi vakavaa ja korjaamatonta vahinkoa.

41 Kiireellisyyden osalta edellytetään, että hakijalle saattaa koitua vahinkoa, ennen kuin yhteisöjen tuomioistuin on ehtinyt antaa ratkaisunsa riidanalaisen yhteisön säädöksen tai hallintotoimen pätevyydestä. Vahingon laadun osalta yhteisöjen tuomioistuin on lukuisia kertoja päättänyt, ettei pelkkää rahan menetystä voida periaatteessa pitää peruuttamattomana. Väliaikaismääräyksestä päättävän tuomioistuimen asiana on kuitenkin tutkia kunkin tapauksen erityisolosuhteet. Sen on tältä osin arvioitava seikkoja, joiden perusteella voidaan päätellä, aiheuttaisiko sen

säädöksen tai hallintotoimen täytäntöönpano, jota vastaan väliaikaismääräystä on pyydetty, hakijalle peruuttamatonta vahinkoa, jota ei voida korvata, jos yhteisön säädös tai hallintotoimi todetaan pätemättömäksi (Zuckerfabrik-tuomio, 29 kohta).

42 Kansallinen tuomioistuin, jonka on sovellettava toimivaltansa rajoissa yhteisön oikeutta, on velvollinen pitämään huolta yhteisön oikeuden täydestä oikeusvaikutuksesta, minkä vuoksi silloin kun herää epäilys yhteisön asetusten pätevyydestä, kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon yhteisön etu sen suhteen, että näitä asetuksia ei jätetä soveltamatta hätiköidysti (Zuckerfabrik-tuomio, 30 kohta).

43 Tämän velvollisuuden mukaisesti kansallisen tuomioistuimen on väliaikaismääräyksen antamista harkitessaan ensiksi varmistettava, ettei kyseinen yhteisön säädös tai hallintotoimi menetä kokonaan tehokasta vaikutustaan, jos sitä ei heti sovelleta (Zuckerfabrik-tuomio, 31 kohta).

44 Kansallisen tuomioistuimen on tältä osin otettava huomioon se vaikutus, joka väliaikaismääräyksellä saattaa olla tällä asetuksella säädettyyn oikeudelliseen järjestelmään koko yhteisön alueella. Sen on otettava huomioon kumulatiivinen vaikutus, joka aiheutuisi siitä, että useat tuomioistuimet antaisivat väliaikaismääräyksiä samoin perustein, ja hakijan erityistilanne, joka erottaa sen muista markkinoilla toimijoista, joita asia koskee.

45 Kun väliaikaismääräyksen antaminen voi aiheuttaa yhteisölle taloudellisen menetyksen, kansallisen tuomioistuimen on lisäksi vaadittava hakijalta riittävä vakuus, kuten takaus tai pantti (Zuckerfabrik-tuomio, 32 kohta).

46 Harkitessaan väliaikaismääräyksen antamisen edellyksiä kansallisen tuomioistuimen on perustamissopimuksen 5 artiklan mukaisesti noudatettava, mitä yhteisöjen tuomioistuin on päättänyt sen käsiteltävinä olleissa kysymyksissä. Kun siis yhteisöjen tuomioistuin on asian tutkittuaan hylännyt kyseistä asetusta vastaan nostetun kumoamiskanteen tai todennut asetuksen pätevyyttä koskevassa ennakkoratkaisussa, että ennakkoratkaisukysymysten tutkiminen ei ole tuonut esiin seikkoja, jotka voivat vaikuttaa tämän asetuksen pätevyyteen, kansallinen tuomioistuin ei voi enää antaa väliaikaismääräyksiä tai sen on lopetettava niiden voimassaolo, jolleivät sille esitetyt lainvastaisuuden perusteet ole erilaiset kuin ne kumoamisperusteet tai lainvastaisuuden perusteet, jotka yhteisöjen tuomioistuin on hylännyt tuomiossaan. Tämä loppupäätelmä pätee myös, jos yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on lainvoiman saavuttaneessa tuomiossa asian tutkittuaan hylännyt asetuksen kumoamiskanteen tai lainvastaisuusväitteen.

47 Tässä tapauksessa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävänä on ollut sama tosiasiallinen tilanne, kuin mistä on kyse kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa riidassa, ja yhteisöjen tuomioistuin on päätynyt asetuksen kumoamiskanteen yhteydessä siihen, että jäsenvaltiot ovat vastuussa kansallisella tasolla yleiseksi katsotuista eduista kuten taloudellisista ja yhteiskunnallisista eduista ja että niillä on tästä syystä asiavaltuus tuomioistuimissa puolustaa niitä. Tämän vuoksi ne voivat vedota vahinkoon, joka koskee niiden talouden jotakin tiettyä alaa, varsinkin silloin, kun riidanalainen yhteisön toimenpide voi vaikuttaa epäsuotuisasti työllisyyteen ja elinkustannuksiin (em. määräys asiassa Saksa v. neuvosto, 27 kohta).

48 Kansallisen tuomioistuimen, jonka tehtävänä on turvata yksityisten oikeudet, asiana on tietysti arvioida, missä määrin väliaikaismääräyksen antamisesta kieltäytyminen voi vaikuttaa vakavasti ja korjaamattomasti yksityisten tärkeisiin yksittäisiin etuihin.

49 Jos hakija ei kuitenkaan voi osoittaa, että hänen tilanteensa on erityislaatuinen ja eroaa muista kyseisen alan markkinoilla toimijoiden tilanteesta, kansallisen

tuomioistuimen on noudatettava sitä arviointia, jonka yhteisöjen tuomioistuin on jo tehnyt vahingon vakavuudesta ja korjaamattomuudesta.

50 Kansallisen tuomioistuimen velvollisuus noudattaa yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisua, jos sellainen on olemassa, koskee nimenomaan yhteisöjen tuomioistuimen tekemää arviointia yhteisön edusta ja tämän edun vertaamisesta talouselämän kyseisen alan edun kanssa.

51 Edellä esitetyn perusteella on syytä vastata Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainin toiseen kysymykseen, että kansallinen tuomioistuin voi antaa väliaikaismääräyksiä yhteisön asetuksen täytäntöönpanemiseksi tehtyä kansallista hallintotoimea vastaan ainoastaan,

— jos tämä tuomioistuin epäilee vakavasti yhteisön säädöksen pätevyyttä ja jos tämä tuomioistuin esittää tämän säädöksen pätevyyttä koskevan ennakkoratkaisukysymyksen yhteisöjen tuomioistuimelle, mikäli asia ei jo ole sen käsiteltävänä,

— jos asia on kiireellinen, koska väliaikaismääräykset ovat tarpeen, jottei niitä pyytävälle asianosaiselle aiheudu vakavaa ja korjaamatonta vahinkoa,

— jos tuomioistuin ottaa asianmukaisesti huomioon yhteisön edun ja

— jos kansallinen tuomioistuin kaikkia näitä edellytyksiä harkitessaan noudattaa päätöksiä, jotka yhteisöjen tuomioistuin tai yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on antanut asetuksen lainmukaisuudesta, tai määräystä, joka vastaavien väliaikaismääräysten myöntämisestä on yhteisön tasolla annettu.

Oikeudenkäyntikulut

52 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Saksan hallitukselle, Espanjan hallitukselle, Ranskan hallitukselle, Italian hallitukselle ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle sekä Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainin 1.12.1993 tekemällä päätöksellä sille esittämät kysymykset seuraavasti:

1) EY:n perustamissopimuksen 189 artiklaa on tulkittava siten, että se ei estä kansallisia tuomioistuimia antamasta väliaikaismääräyksiä, joilla perustetaan tai muutetaan oikeusasemia tai oikeussuhteita, jotka ovat riidanalaisia asiassa, jossa on kyse sellaisen yhteisön asetuksen perusteella tehdystä kansallisesta hallintotoimesta, jonka pätevyydestä on esitetty ennakkoratkaisupyyntö.

2) Kansallinen tuomioistuin voi antaa tällaisia väliaikaismääräyksiä ainoastaan,

— jos tämä tuomioistuin epäilee vakavasti yhteisön säädöksen pätevyyttä ja jos tämä tuomioistuin esittää tämän säädöksen pätevyyttä koskevan ennakkoratkaisukysymyksen yhteisöjen tuomioistuimelle, mikäli asia ei jo ole sen käsiteltävänä,

— jos asia on kiireellinen, koska väliaikaismääräykset ovat tarpeen, jottei niitä pyytävälle asianosaiselle aiheudu vakavaa ja korjaamatonta vahinkoa,

— jos tuomioistuin ottaa asianmukaisesti huomioon yhteisön edun ja

— jos kansallinen tuomioistuin kaikkia näitä edellytyksiä harkitessaan noudattaa päätöksiä, jotka yhteisöjen tuomioistuin tai yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on antanut asetuksen lainmukaisuudesta, tai määräystä, joka vastaavien väliaikaismääräysten myöntämisestä on yhteisön tasolla annettu.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward Puissochet

Hirsch Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida

Kapteyn Gulmann Murray Jann Ragnemalm

Julistettiin Luxemburgissa 9 päivänä marraskuuta 1995.

R. Grass

kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias

presidentti