# JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
# MICHAEL B. ELMER
## 5 päivänä heinäkuuta 1995 *

## Johdanto

1. Esillä olevissa asioissa Verwaltungsgericht Frankfurt am Main on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuimelta ratkaisua ennakkoratkaisukysymyksiin, jotka ovat tulleet esiin asiassa, jossa on kyse banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä 13 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 404/93 (jäljempänä asetus) [1] perusteella myönnettävien tariffikiintiömäärien jakamisesta. Ennakkoratkaisukysymyksen esittänyt tuomioistuin pyytää ensinnäkin yhteisöjen tuomioistuinta täsmentämään oikeuskäytäntöään sen osalta, millainen mahdollisuus kansallisilla tuomioistuimilla on antaa väliaikaismääräyksiä yhteisön oikeutta sivuavissa riita-asioissa. Toiseksi ennakkoratkaisukysymyksen esittänyt tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta ratkaisemaan, ovatko edellä mainittu asetus ja erityisesti sen IV osasto ja 21 artiklan 2 kohta pätemättömiä.

2. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-280/93, Saksa vastaan neuvosto, 5.10.1994 antamassaan tuomiossa [2] hylännyt asetuksen IV osaston ja 21 artiklan 2 kohdan kumoamiseksi nostetun kanteen. Saksan liittotasavalta oli pannut tämän kumoamiskanteen vireille 14.5.1993.

3. Samana päivänä myös kantajat eli Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH ja seitsemäntoista muuta Atlanta-konserniin kuuluvaa yhtiötä (jäljempänä kaikki yhdessä Atlanta) olivat nostaneet yhteisöjen tuomioistuimessa kanteen, jossa ne vaativat muun muassa asetuksen kumoamista. Yhteisöjen tuomioistuin jätti kuitenkin tutkimatta Atlantan kanteen 21.6.1994 antamallaan määräyksellä [3] siltä osin, kuin siinä vaadittiin asetuksen kumoamista, sillä perusteella, että Atlantalla ei perustamissopimuksen 173 artiklan mukaan ollut asiavaltuutta. Atlantan erikseen asetusta vastaan tekemä väliaikaismääräyshakemus jätettiin tutkimatta samalla perusteella 6.7.1993 annetulla määräyksellä [4].

4. Myös Saksan liittotasavalta oli tehnyt edellä mainitussa asiassa C-280/93 perustamissopimuksen 185 ja 186 artiklan mukaisen väliaikaismääräyshakemuksen, jossa se pyysi yhteisöjen tuomioistuinta antamaan sille luvan sallia banaanien saman vuosittaisen määrän tuonti tullitta Saksaan kuin vuonna 1992. Yhteisöjen tuomioistuin on 29.6.1993 antamallaan määräyksellä ratkaissut tämän hakemuksen. Kysymys siitä, onko asetus pätevä siltä osin, kuin se koskee kolmansien maiden banaaneja, on määräyksessä todettu oikeudellisesti monimutkaiseksi. Väliaikaismääräyshakemus ei näyttänyt heti selvästi

* *Alkuperäinen kieli:* tanska.

1 — EYVL 1993 L 47, s. 1.

2 — Kok. 1994, s. I-4973.

3 — Asia C-286/93, Atlanta v. neuvosto ja komissio, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

4 — Asia C-286/93 R, Atlanta v. neuvosto, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

perusteettomalta, eikä sitä siis voitu hylätä tällä perusteella. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi kuitenkin, ettei ollut näytetty, että saksalaisten maahantuojien olisi mahdotonta hankkia tariffikiintiön alaisiksi nyt säädettyjen kolmansien maiden banaanien tilalle vastaavia määriä yhteisön ja AKT-banaaneja. [5] Asetuksessa oli lisäksi säännöksiä, jotka velvoittivat toimielimiä muuttamaan tariffikiintiötä, jos se osoittautuu poikkeuksellisten olosuhteiden takia tarpeelliseksi. Tästä syystä ei ollut ehdottoman tarpeellista antaa väliaikaismääräyksiä, minkä vuoksi yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi tätä koskeneen pyynnön.

5. Banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen tultua voimaan 1.7.1993 Atlanta pyysi rekisteröimistään asetuksen 19 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaiseksi A-luokan toimijaksi. [6] Saksan toimivaltaiset viranomaiset myönsivät Atlantalle ajaksi 1.7.—30.9.1993 väliaikaisen kiintiön, joka oli kuitenkin selvästi pienempi kuin se määrä banaaneja, jonka Atlanta oli voinut myydä aiemmin. Atlanta nosti tämän vuoksi 20.10.1993 Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainissa kanteen Saksan liittotasavaltaa vastaan, jota edustaa Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. Atlanta vaati ensisijaisesti kiintiöiden myöntämispäätösten kumoamista siltä osin, kuin ne rajoittavat Atlantan mahdollisuuksia tuoda kolmansien maiden banaaneja. Atlanta vaati toissijaisesti, että sille myönnetään rajoittamaton tai ainakin myönnettyä suurempi kiintiö. Atlanta totesi, että asetus on pätemätön.

6. Asiaa käsiteltäessä Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainissa Atlanta on 8.11.1993 pyytänyt tältä tuomioistuimelta väliaikaismääräyksiä, jotka koskivat pääasiallisesti sitä, että markkinajärjestelystä johtuvia tuontirajoituksia lykättäisiin väliaikaisesti, ja toissijaisesti sitä, että tuontitodistuksia myönnettäisiin lisää.

7. Verwaltungsgericht Frankfurt am Main on 1.12.1993 väliaikaismääräyksellä velvoittanut Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaftin myöntämään lisää tuontitodistuksia tariffikiintiön rajoissa marras- ja joulukuuksi 1993 yhteismäärältään noin 12 579 tonnia. Verwaltungsgericht Frankfurt am Main on samalla esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle jäljempänä mainitut ennakkoratkaisukysymykset, jotka koskevat osaksi kansallisten tuomioistuinten oikeutta antaa väliaikaismääräyksiä ja osaksi itse asiaa eli vaatimusta asetuksen julistamisesta pätemättömäksi. Ennakkoratkaisupyynnöissä selvitetään yksityiskohtaisesti ne syyt, miksi Verwaltungsge-

5 — AKT-banaaneilla tarkoitetaan banaaneja, jotka ovat peräisin 69:stä Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maasta, joiden kanssa yhteisö on tehnyt Lomén sopimuksen.

6 — Ks. soveltamissäännöksistä banaanien tuontia yhteisöön koskevan järjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 10 päivänä kesäkuuta 1993 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1442/93 (EYVL 1993 L 142, s. 6), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna komission asetuksella (ETY) N:o 2444/94 (EYVL 1994 L 261, s. 3), 2 artiklan 1 kohta ja banaanien tuontia yhteisöön koskevaa järjestelmää koskevista siirtymäajan järjestelyistä vuonna 1993 10 päivänä kesäkuuta 1993 annettu komission asetus (ETY) N:o 1443/93 (EYVL 1993 L 142, s. 16).

richt Frankfurt am Main katsoo, että asetuksen pätevyyttä on syytä vakavasti epäillä. Ennakkoratkaisupyynnöt esittänyt tuomioistuin esittää lisäksi omia käsityksiään kansallisten tuomioistuinten oikeudesta antaa väliaikaismääräyksiä ja toteaa tässä yhteydessä muun muassa, että kansallisten tuomioistuinten toimivalta vastaa yhteisöjen tuomioistuimelle perustamissopimuksen 186 artiklassa annettua toimivaltaa sen käsiteltävinä olevissa asioissa.

8. Ennakkoratkaisupyynnöistä ei sitä vastoin ilmene, missä määrin Verwaltungsgericht Frankfurt am Main on kiinnittänyt huomiota siihen, että yhteisöjen tuomioistuin oli jo edellä mainitussa asiassa C-280/93 R 29.6.1993 antamallaan määräyksellä hylännyt vastaavan, Saksan liittotasavallan tekemän väliaikaismääräyshakemuksen yhteisöjen tuomioistuimessa tuolloin vireillä olleessa asiassa Saksa vastaan neuvosto, jossa oli kyse asetuksen pätevyydestä samalla tapaa kuin Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainin käsiteltävänä olevassa asiassa, eikä myöskään missä määrin kansallinen tuomioistuin on ottanut tämän huomioon harkitessaan väliaikaismääräysten antamista. Yhteisöjen tuomioistuin on tuossa asiassa 5.10.1994 antamallaan tuomiolla hylännyt Saksan liittotasavallan kanteen asetuksen IV osaston ja 21 artiklan 2 kohdan kumoamiseksi, kuten edellä on todettu.

9. Yhteisöjen tuomioistuimen pyynnöstä Verwaltungsgericht Frankfurt am Main on 5.12.1994 ilmoittanut yhteisöjen tuomioistuimelle, että harkittuaan jutun asianosaisten kanssa, onko tarpeen saada vastaus esitettyihin kysymyksiin, se pitää ennakkoratkaisupyyntönsä voimassa huolimatta 5.10.1994 annetusta tuomiosta.

## Ennakkoratkaisukysymykset

10. Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainin esittämät kysymykset on muotoiltu seuraavasti: [7]

"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?

7 — Ensimmäinen ja toinen kysymys on esitetty asiassa C-465/93 ja kolmas ja neljäs kysymys (toisin numeroituina) on esitetty asiassa C-466/93.

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?

3) Ovatko banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä 13 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 404/93 (EYVL 1993 L 47, s. 1) IV osaston säännökset, erityisesti 17, 18 ja 19 artikla, 20 artiklan toinen kohta ja 21 artiklan 2 kohta pätemättömiä, koska asetusta hyväksyttäessä on rikottu olennaisia menettelymääräyksiä, sillä perusteella että

a) neuvosto on rikkonut ETY:n perustamissopimuksen 43 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa ja 149 artiklan ensimmäistä kohtaa hyväksyessään asetuksesta (ETY) N:o 404/93 version, joka poikkeaa merkittävästi komission ehdotuksesta (EYVL C 232, 10.9.1992, s. 3) tai jossa viitataan komission ehdotuksen muutokseen, jota ei ole hyväksytty komission työjärjestyksen mukaisesti;

b) neuvosto on rikkonut ETY:n perustamissopimuksen 43 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa hyväksymällä asetuksesta (ETY) N:o 404/93 version, joka poikkeaa olennaisesti komission alkuperäisestä ehdotuksesta, kuulematta uudelleen Euroopan parlamenttia;

c) neuvosto on rikkonut ETY:n perustamissopimuksen 190 artiklaa, koska se ei ole ilmoittanut oikeudellisesti pätevää perustetta tuoreiden banaaneiden tuontitullin korottamiselle, sillä se ei ole perustellut tuontitullin korottamista eikä tariffikiintiön jakamista eikä siis ole ottanut huomioon komission ehdotusta?

4) Mikäli yhteisöjen tuomioistuin vastaa kolmanteen kysymykseen, että asetuksen (ETY) N:o 404/93 antamisessa ei ole rikottu menettelymääräyksiä ja että se on siis pätevä, yhteisöjen tuomioistui-

melta pyydetään vastausta vielä seuraaviin kysymyksiin:

a) Voitiinko tariffikiintiö, joka mainitaan perustamissopimuksen 136 artiklan mukaisesti merentakaisten maiden ja alueiden assosioinnista yhteisöön tehdyn soveltamissopimuksen liitteenä olevassa banaanien tuonnin tariffikiintiötä koskevassa pöytäkirjassa, kumota vain ETY:n perustamissopimuksen 236 artiklassa mainituin edellytyksin, ja onko asetuksen (ETY) N:o 404/93 21 artiklan 2 kohta tästä syystä pätemätön?

b) Ovatko ETY:n perustamissopimuksen 42, 43 ja 39 artikla riittävä oikeudellinen perusta neuvoston asetuksen (ETY) N:o 404/93 IV osaston säännöksille?

c) Ovatko neuvoston asetuksen (ETY) N:o 404/93 IV osaston ja erityisesti sen 17, 18 ja 19 artikla sekä 20 artiklan toinen kohta pätemättömiä, koska ne

aa) ovat vapaan kilpailun periaatteen vastaisia (ETY:n perustamissopimuksen 38 artiklan 2 kohta, 3 artiklan f kohta sekä 85 artikla ja 86 artikla);

bb) ovat syrjintäkiellon vastaisia (ETY:n perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan toinen alakohta);

cc) loukkaavat kantajien perustuslailla suojattua omistusoikeutta;

dd) ovat yhteisön oikeudessa tunnustetun luottamuksensuojan periaatteen vastaisia;

ee) ovat yhteisön oikeudessa tunnustetun suhteellisuusperiaatteen vastaisia?"

**Yleisiä huomioita väliaikaismääräyksistä**

11. Perustamissopimuksen 185 artiklan mukaan yhteisön tuomioistuimessa nostetuilla kanteilla ei ole lykkäävää vaikutusta.

Yhteisöjen tuomioistuin voi kuitenkin määrätä kanteen kohteena olevan säädöksen tai hallintotoimen täytäntöönpanon lykättäväksi, jos se katsoo, että olosuhteet sitä edellyttävät. Yhteisöjen tuomioistuin voi lisäksi käsiteltävinään olevissa asioissa päättää 186 artiklan nojalla tarpeellisista väliaikaismääräyksistä.

Perustamissopimuksen 185 ja 186 artiklassa tarkoitetuilla väliaikaismääräyksillä pyritään väliaikaisesti — toisin sanoen siksi aikaa, kunnes pääasia on ratkaistu ja siltä osin kuin tarpeellista — suojaamaan asianosaisen oikeusasemaa. Niillä on tarkoituksena säilyttää status quo ja varmistaa lopullisen päätöksen täysi vaikutus. Väliaikaismääräykset eivät voi kuitenkaan mennä yli sen, mistä asiassa on kyse. Perustamissopimuksen 185 artiklassa tarkoitettu lykkäys voi koskea vain riidanalaista säädöstä tai hallintotoimea. Perustamissopimuksen 186 artiklan mukaisilla (muilla) väliaikaismääräyksillä ei asianosaista voida saattaa väliaikaisesti parempaan oikeusasemaan, kuin minkä hän voi saada voittaessaan jutun lopullisessa tuomiossa. [8]

Esimerkkinä 185 artiklan soveltamisesta voidaan mainita asiassa T-21/93 R, Pexeito, 5.4.1993 annettu määräys [9], jolla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lykkäsi virkamiehen kurinpitoseuraamuksen täytäntöönpanoa siksi, kunnes pääasiassa oli ratkaistu, oliko kurinpitoseuraamus perusteltu.

Esimerkkeinä 186 artiklan soveltamisesta voidaan mainita asiassa 246/89 R, komissio vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, 10.10.1989 annettu määräys [10], jossa yhteisöjen tuomioistuin velvoitti Yhdistyneen kuningaskunnan jättämään soveltamatta tiettyjä, kalastustoimintaa koskevassa brittiläisessä laissa olevia kansalaisuusehtoja siihen asti, kunnes oli ratkaistu, oliko tämä laki sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa, sekä asiassa 194/88 R, komissio vastaan Italia, 27.9.1988 annettu määräys [11], jossa yhteisöjen tuomioistuin velvoitti julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetun direktiivin 71/305 rikkomista käsittelevässä asiassa Italian tasavallan ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin, jotka ovat voimassa siihen saakka, kunnes pääasia on ratkaistu, ja joilla estetään se, ettei erästä tiettyä rakennusurakkaa anneta tietylle yhtymälle.

12. Perustamissopimuksen 185 ja 185 artiklassa tarkoitettujen väliaikaismääräysten täytyy lisäksi koskea yhteisöjen tuomioistuimessa käsiteltävänä olevaa asiaa. Jos sitä vastoin on kyse kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevasta asiasta, tämän kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää

8 — Ks. Henrik von Holstein teoksessa: Festskrift til Ole Due, sivulta 138 eteenpäin.

9 — Kok. 1993, s. II-463.

10 — Kok. 1989, s. 3125.

11 — Kok. 1988, s. 5647.

väliaikaismääräyksistä, vaikka tämä kansallinen tuomioistuin esittää yhteisöjen tuomioistuimelle yhteisön säännöksen pätevyyttä tai yhteisön oikeuden tulkintaa koskevan ennakkoratkaisukysymyksen. Yhteisön oikeudessa edellytetään kuitenkin, että väliaikaismääräyksellä täytyy olla mahdollista suojata tiettyä oikeutta siihen asti, kunnes on ratkaistu, onko tämä oikeus olemassa, eli siihen asti, kunnes riita on ratkaistu lopullisesti yhteisöjen tuomioistuimen kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antaman vastauksen perusteella. Lisäksi edellytetään, että tällaisen väliaikaisen oikeussuojan antaminen on mahdollista ainakin tietyissä tapauksissa samoin edellytyksin, kuin yhteisöjen tuomioistuin voi antaa väliaikaismääräyksiä. [12]

13. Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut tämän käytännön kahdessa ennakkoratkaisuasiassa antamassaan tuomiossa. Ensimmäinen näistä oli asiassa C-213/89, Factortame ym., 19.6.1990 annettu tuomio [13]; tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuimelta oli pyydetty ratkaisua siihen, missä määrin kansalliset tuomioistuimet ovat toimivaltaisia antamaan väliaikaismääräyksiä asioissa, joissa on kyse oikeuksista, joiden väitetään perustuvan yhteisön oikeuteen. Tämä asia sai alkunsa siitä, että Yhdistynyt kuningaskunta sääti lain, jonka mukaan ulkomaalaisten omistamia aluksia ei saanut merkitä Yhdistyneen kuningaskunnan kalastusalusrekisteriin, mistä syystä ne jäivät Yhdistyneelle kuningaskunnalle osoitettujen pyyntikiintiöiden ulkopuolelle. Joukko näitä ulkopuolelle jääneitä laivanomistajia katsoi, että laki oli vastoin yhteisön oikeuden määräyksiä vapaasta liikkuvuudesta. He haastoivat tästä syystä Yhdistyneen kuningaskunnan oikeuteen ja vaativat, ettei lakia sovelleta ja ettei lain ehtoja siitä, että laivan on oltava brittiläisessä omistuksessa ja sitä on johdettava Yhdistyneestä kuningaskunnasta, sovelleta siihen saakka, kunnes on ratkaistu, onko tämä vaatimus sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa. Ongelma tässä asiassa oli siis se, voitiinko tiettyä oikeutta, joka perustui yhteisön oikeuteen, suojata sen kanssa ristiriidassa olevaa kansallista lainsäädäntöä vastaan.

Yhteisöjen tuomioistuin korosti tuomiossaan aluksi, että yhteisön oikeuden välitöntä sovellettavuutta koskevia sääntöjä on noudatettava täydellisesti ja yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Yhteisön oikeuden täysi vaikutus nimittäin heikentyisi, jos kansallinen säännös voisi estää tuomioistuinta, jossa käsitellään yhteisön oikeuden perusteella ratkaistavaa riitaa, antamasta väliaikaismääräyksiä. Vastaavasti perustamissopimuksen 177 artiklalla luodun järjestelmän tehokas vaikutus (effet utile) heikentyisi, jos kansallinen tuomioistuin ei voisi antaa väliaikaismääräyksiä siksi ajaksi, kunnes se on ratkaissut asian yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymykseen antaman vastauksen perusteella. Tästä syystä yhteisöjen tuomioistuin päätyi siihen, että yhteisön oikeutta on tulkittava siten, että jos kansallinen tuomioistuin katsoo, että ainoa väliaikaismääräyksen antamisen estävä seikka on kansallisen oikeuden säännös, sen on yhteisön oikeutta koskevassa riidassa oltava soveltamatta tätä kansallista säännöstä.

12 — Ks. Henrik von Holstein teoksessa: Festskrift til Ole Due, sivulta 143 eteenpäin.

13 — Kok. 1990, s. I-2433.

14. Toinen tuomio annettiin 21.2.1991 yhdistetyissä asioissa C-143/88 ja C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen. [14] Siinä oli kyse neuvoston asetuksesta, jolla velvoitettiin sokerinvalmistajat maksamaan erityinen maksu. Saksalainen sokerinvalmistaja, jolle määrättiin noin kahden miljoonan Saksan markan (DEM) suuruinen maksu, vei maksun perimisen kansalliseen tuomioistuimeen sillä perusteella, että asetus oli pätemätön, ja vaati samalla maksun perimisen täytäntöönpanon lykkäämistä. Kansallinen tuomioistuin hyväksyi tämän pyynnön ja esitti yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymykset siitä, oliko asetus pätevä ja missä määrin perustamissopimuksen 189 artikla oli esteenä sille, että kansallinen tuomioistuin lykkää yhteisön asetukseen perustuvan kansallisen hallintotoimen täytäntöönpanoa ja millä ehdoin kansallinen tuomioistuin voi määrätä tällaisen lykkäyksen.

Yhteisöjen tuomioistuin totesi, 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 kansalainen voi liitännäisesti kiistää näiden asetusten lainmukaisuuden kansallisessa tuomioistuimessa ja saada tämän tuomioistuimen esittämään yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä. Tämä oikeus vaarantuisi, jos kansalaisella ei olisi mahdollisuutta tiettyjen edellytysten täyttymisestä huolimatta saada lykkäämispäätöstä, jolla estetään riidanalaisen asetuksen oikeusvaikutukset siksi aikaa, kunnes yhteisöjen tuomioistuin [— —] on antanut tuomionsa.

[...] Kumoamiskanteen yhteydessä ETY:n perustamissopimuksen 185 artikla antaa kantajalle mahdollisuuden pyytää kiistanalaisen säädöksen tai hallintoimen 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". [15]

Yhteisöjen tuomioistuin viittasi lisäksi edellä mainittuun, asiassa Factortame ym. 19.6.1990 annettuun tuomioon ja totesi seuraavaa:

"Yhteisön oikeuden kansalaisille 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." [16]

14 — Kok. 1991, s. I-415.

15 — 16, 17 ja 18 kohta.

16 — 20 kohta.

Näistä syistä yhteisöjen tuomioistuin päätti, että "[— —] perustamissopimuksen 189 artiklaa on tulkittava siten, että se ei estä kansallisia tuomioistuimia määräämästä yhteisön asetuksen perusteella tehdyn kansallisen hallintotoimen täytäntöönpanoa lykättäväksi". [17]

"Koska kansallisten tuomioistuinten valta määrätä tällainen lykkäys vastaa yhteisöjen tuomioistuimelle 185 artiklassa annettua toimivaltaa 173 artiklan nojalla nostettujen kanteiden yhteydessä, kansalliset tuomioistuimet voivat määrätä lykkäyksen vain samoin edellytyksin kuin yhteisöjen tuomioistuin.

Täytäntöönpanon lykkäämisen edellytyksistä yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "[— —] riidanalaisen hallintotoimen täytäntöönpanoa voidaan lykätä 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.

Tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että riidanalaisen säädöksen tai hallintotoimen täytäntöönpanoa voidaan lykätä ainoastaan, jos lykkäys on kiireellinen, toisin sanoen jos on välttämätöntä, että se määrätään ja että sen vaikutukset alkavat jo ennen pääasian ratkaisua, jottei hakija kärsi vakavaa ja korjaamatonta vahinkoa.

Lisäksi on korostettava, että täytäntöönpanon lykkäämisen on oltava väliaikaista. Väliaikaismääräyksestä päättävä kansallinen tuomioistuin voi siis myöntää lykkäyksen vain siihen asti, kunnes yhteisöjen tuomioistuin on ratkaissut pätevyyttä koskevan kysymyksen. Sen on siis siinä tapauksessa, että kysymystä ei ole vielä saatettu yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi, esitettävä itse sille tämä kysymys ja selvitettävä samalla ne perusteet, joiden vuoksi asetus on sen mielestä pätemätön". [18]

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 hallintotoimen täytäntöönpano, jonka lykkäämistä on pyydetty, hakijalle peruuttamatonta vahinkoa, jota ei voida korvata, jos yhteisön säädös todetaan pätemättömäksi.

17 — 21 kohta.

18 — 23 ja 24 kohta.

Lisäksi on todettava, että 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.

Tämän velvollisuuden mukaisesti kansallisen tuomioistuimen on lykkäyksen antamista harkitessaan ensiksi varmistettava, ettei kyseinen yhteisön säädös menetä kokonaan tehokasta vaikutustaan, jos sitä ei heti sovelleta.

Kun lykkääminen voi aiheuttaa yhteisölle taloudellisen menetyksen, kansallisen tuomioistuimen on lisäksi vaadittava hakijalta riittävä vakuus, kuten takaus tai pantti." [19]

Yhteisöjen tuomioistuin on siis päätynyt siihen, että "perustamissopimuksen 189 artiklaa on tulkittava siten, että se ei estä kansallisia tuomioistuimia lykkäämästä yhteisön asetuksen perusteella tehdyn hallintotoimen täytäntöönpanoa" ja että "kansallinen tuomioistuin voi lykätä yhteisön säädöksen täytäntöönpanemiseksi annetun kansallisen säädöksen tai tehdyn hallintotoimen täytäntöönpanoa ainoastaan, jos se epäilee vakavasti yhteisön säädöksen pätevyyttä, jos se esittää tämän säädöksen pätevyyttä koskevan ennakkoratkaisukysymyksen yhteisöjen tuomioistuimelle, mikäli asia ei jo ole sen käsiteltävänä, jos asia on kiireellinen, jos hakijaa uhkaa vakava ja korjaamaton vahinko ja jos tuomioistuin on ottanut asianmukaisesti huomioon yhteisön edun".

19 — 27—32 kohta.

## Ensimmäinen ja toinen kysymys

15. Kuten edellä esitetystä käy ilmi, kansallinen tuomioistuin voi lykätä sellaisen kansallisen säädöksen tai hallintotoimen täytäntöönpanon, joka on annettu tai tehty sellaisen yhteisön säädöksen perusteella, jonka pätevyys on kiistetty kansallisessa tuomioistuimessa, jos kansallinen tuomioistuin esittää yhteisöjen tuomioistuimelle tätä kysymystä koskevan ennakkoratkaisupyynnön; lykkäyksen määräämismahdollisuus perustuu analogisesti perustamissopimuksen 185 artiklassa yhteisöjen tuomioistuimelle annettuun mahdollisuuteen lykätä kanteen kohteena olevan säädöksen tai hallintotoimen täytäntöönpanoa. Ennakkoratkaisukysymyksen esittänyt tuomioistuin haluaa ensimmäisellä kysymyksellään itse asiassa yhteisöjen tuomioistuimelta ratkaisun siihen, voiko kansallinen tuomioistuin vastaavassa tilanteessa antaa muita väliaikaismääräyksiä kuin määrätä säädöksen tai hallintotoimen täytäntöönpanon lykättäväksi — siis antaa niitä väliaikaismääräyksiä vastaavia määräyksiä,

joita yhteisöjen tuomioistuin voi perustamissopimuksen 186 artiklan nojalla antaa käsiteltävinään olevissa asioissa. Ymmärrän toisen kysymyksen siten, että ennakkoratkaisukysymyksen esittänyt tuomioistuin haluaa tietää, millä edellytyksin se voi tarvittaessa antaa tällaisia väliaikaismääräyksiä ja vastaavatko nämä edellytykset niitä, jotka koskevat säädöksen tai hallintotoimen täytäntöönpanon lykkäämistä. Näihin kysymyksiin on *mielestäni tarkoituksenmukaista* vastata yhdessä.

16. Espanjan hallitus ehdottaa, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi ensimmäiseen kysymykseen kieltävästi muun muassa sillä perusteella, että kansallinen tuomioistuin voisi muussa tapauksessa tulla yhteisön lainsäätäjän sijaan.

17. Atlanta, Ranskan hallitus, Italian hallitus, Saksan hallitus ja komissio katsovat sitä vastoin, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi vastattava ensimmäiseen kysymykseen myöntävästi. Niiden mukaan väliaikaisia oikeussuojakeinoja koskevien määräysten johdonmukaisuus edellyttää, että kansallisilla tuomioistuimilla on mahdollisuus ennakkoratkaisupyyntöasioissa antaa 186 artiklassa mainittuja väliaikaismääräyksiä. Väliaikaismääräysten antamisen edellytysten on lisäksi oltava kansallisissa tuomioistuimissa samat kuin ne, joita yhteisöjen tuomioistuin oikeuskäytäntönsä mukaan noudattaa antaessaan 173 artiklan nojalla vireille pannuissa asioissa 185 ja 186 artiklassa tarkoitettuja väliaikaismääräyksiä (ks. tuomio asiassa Zuckerfabrik). Ranskan hallitus ja Italian hallitus ovat tässä yhteydessä korostaneet muun muassa, että kansallisen tuomioistuimen on arvioitava edellytyksiä ankarasti ja edellytettävä vakuuden asettamista niissä tapauksissa, joissa väliaikaismääräys voi vaarantaa yhteisön taloudellisia etuja. Komissio katsoo, että yhteisöjen tuomioistuimen täytyisi Zuckerfabrik-tuomiossa todettuihin edellytyksiin viittaamisen lisäksi määrätä, että väliaikaismääräysten antaminen edellyttää, että kansallinen tuomioistuin ottaa asianmukaisesti huomioon yhteisöjen tuomioistuimen samaa yhteisön säädöstä koskevat päätökset. Atlanta väittää, että yhteisön oikeuden määräykset eivät estä sitä, että kansallinen tuomioistuin antaa väliaikaismääräyksiä väljemmin edellytyksin, jos se on kansallisen oikeuden mukaan mahdollista.

18. Yhdistynyt kuningaskunta lähtee siitä, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa myöntävästi ensimmäiseen kysymykseen, mutta katsoo, että kansallisten tuomioistuinten mahdollisuus antaa väliaikaismääräyksiä täytyy alistaa tiukempien edellytysten alaiseksi, kuin Zuckerfabrik-tuomiossa on vahvistettu. Jos epäilys pätemättömyydestä koskee vain menettelymääräyksiä, joiden noudattamatta jättäminen ei ole voinut vaikuttaa yhteisön säädöksen sisältöön, väliaikaismääräysten antamisen täytyy olla mahdotonta. Kansalliselta tuomioistuimelta on myös edellytettävä muun muassa, että se perustelee tyhjentävästi, *miksi se katsoo*, että yhteisön säädös todennäköisesti julistettaisiin pätemättömäksi.

19. Käsitykseni mukaan on vaikea erottaa selvästi toisistaan perustamissopimuksen 185 artiklassa tarkoitettu kanteen kohteena olevan säädöksen tai hallintotoimen täytäntöön-

panon lykkääminen ja 186 artiklassa tarkoitetut (muut) tarpeelliset väliaikaismääräykset. Perustamissopimuksen 185 artiklan toisessa virkkeessä käsiteltyjä lykkäystapauksia voidaan käytännössä pitää 186 artiklassa käsiteltyjen väliaikaismääräysten erityisenä alalajina.

20. Yhteisön asetukseen perustuvan kansallisen hallintotoimen täytäntöönpanon lykkääminen olisi tässä asiassa todennäköisesti merkinnyt sitä, että Atlanta olisi voinut jatkaa rajoituksitta kolmansien maiden banaanien maahantuontia — ja ehkäpä jopa lisätä tuontiaan nykyisin säännellyillä markkinoilla — siihen asti, kunnes asetuksen pätevyys on ratkaistu. Kansallisen tuomioistuimen antama väliaikaismääräys sisälsi tätä vastaan rajoituksen, minkä seurauksena Atlanta ei missään tapauksessa päässyt parempaan asemaan kuin status quo ante. Annettua väliaikaismääräystä voidaan siis pitää pienempänä toimenpiteenä siihen verrattuna, mitä asetuksen täytäntöönpanon lykkääminen Atlantalle olisi merkinnyt.

21. Olisi tietysti arveluttavaa, jos kansallisten tuomioistuinten mahdollisuutta antaa perustamissopimuksen 186 artiklassa tarkoitettuja väliaikaismääräyksiä näissä tuomioistuimissa vireillä olevissa asioissa, joissa pyydetään 177 artiklan mukaisesti ennakkoratkaisua, voitaisiin käyttää väärin siten, että kansallinen tuomioistuin syrjäyttäisi yhteisön lainsäätäjän. Näin ei kuitenkaan ole asianlaita. Aivan kuten silloin kun yhteisöjen tuomioistuin antaa 185 ja 186 artiklan nojalla väliaikaismääräyksiä perustamissopimuksen 173 artiklan mukaisesti nostetun kanteen käsittelyn yhteydessä, kansallisten tuomioistuinten oikeus antaa väliaikaismääräyksiä 177 artiklan käyttämiseen johtavissa asioissa täytyy rajoittaa väliaikaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat voimassa siihen asti, kunnes pääasia on ratkaistu, ja jotka ovat tarpeen status quo anten pysyttämiseksi voimassa asianosaisen oikeusaseman suojaamiseksi ja lopullisen päätöksen täyden oikeusvaikutuksen varmistamiseksi.

22. Perustamissopimuksen 173 artiklassa on kansalaisille annettu vain rajoitetusti oikeus nostaa kanne yhteisön säädösten tai hallintotoimien lainmukaisuuden valvomiseksi; se on heille mahdollista vain siltä osin, kuin säädökset tai hallintotoimet koskevat heitä suoraan ja erikseen. Heillä on sitä vastoin yleensä laajempi oikeus nostaa kanne kansallisessa tuomioistuimessa heitä koskevia sellaisia säädöksiä ja hallintotoimia vastaan, joita jäsenvaltiot tekevät yhteisön säädösten täytäntöönpanemiseksi. Esillä olevat tapaukset ovat tästä esimerkkeinä, sillä yhteisöjen tuomioistuin on jättänyt edellä mainituilla, asiassa C-286/93 21.6.1994 ja 6.7.1993 antamillaan määräyksillä Atlantan asetusta vastaan nostaman kanteen ja sen tekemän väliaikaismääräyshakemuksen tutkimatta sillä perusteella, että Atlantalla ei ollut asiavaltuutta.

23. Tästä syystä sellaisen väliaikaisen oikeussuojan, jota on mahdollista saada yhteisöjen

tuomioistuimessa käsiteltävän sellaisen kanteen yhteydessä, jossa selvitetään 173 artiklan nojalla yhteisön säädöksen lainmukaisuus, ja sellaisen väliaikaisen oikeussuojan, jota voidaan saada kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa, joka käsittelee samaa kysymystä ja jossa esitetään ennakkoratkaisupyyntö yhteisöjen tuomioistuimelle 177 artiklan mukaisesti, on vastattava toisiaan. Perustamissopimuksen 185 ja 186 artiklan väliaikaismääräyksiä koskevat säännöt ovat yhdessä [20] looginen kokonaisuus ja toimivat samansuuntaisesti kansalaisten oikeussuojan varmistamiseksi yhteisön lainsäätäjän toimia vastaan. Näiden sääntöjen mukaan on mahdollista valita toimenpide, joka on tietyssä tilanteessa sopivin suojaamaan asianomaisen status quo anten sekä samalla turvaamaan yhteisön edut. Käsitykseni mukaan ennakkoratkaisumenettelyssä annettava väliaikainen oikeussuoja ei siis rajoitu säädösten tai hallintotoimien täytäntöönpanon lykkäämiseen perustamissopimuksen 185 artiklan perusteella, vaan se ulottuu myös 186 artiklassa mainittuihin tarpeellisiin välitoimiin.

24. Yhteisöjen tuomioistuimessa yhteisön säädöksen pätevyydestä 173 artiklan mukaisesti nostetun kanteen yhteydessä saatavissa olevan väliaikaisen oikeussuojan ja kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa, joka koskee samaa kysymystä, josta on esitetty 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntö, saatavissa olevan väliaikaisen oikeussuojan keskinäinen vastaavuus edellyttää mielestäni lisäksi, että samat edellytykset koskevat sekä yhteisöjen tuomioistuimessa että kansallisissa tuomioistuimissa tehtäviä päätöksiä. Yhteisöjen tuomioistuimen Zuckerfabrik-tuomiossa asettamien edellytysten, jotka olen edellä tyhjentävästi selostanut, täytyy sen vuoksi koskea myös perustamissopimuksen 186 artiklassa tarkoitettuja (muita) väliaikaismääräyksiä.

25. Tämän vuoksi en voi yhtyä Atlantan käsitykseen, jonka mukaan yhteisön oikeus ei olisi esteenä sille, että kansallinen tuomioistuin voisi antaa väliaikaismääräyksiä väljemmin edellytyksin, jos tämä on mahdollista kansallisen oikeuden mukaan. Kansallinen tuomioistuin voi lykätä yhteisön säädöksen täytäntöönpanemiseksi tehtyä kansallista hallintotoimea tai antaa väliaikaismääräyksiä *ainoastaan*, jos edellä todetut edellytykset täyttyvät.

26. Tästä syystä en myöskään voi yhtyä Yhdistyneen kuningaskunnan käsitykseen, jonka mukaan kansallisten tuomioistuinten mahdollisuudelle antaa väliaikaismääräyksiä olisi määriteltävä Zuckerfabrik-tuomiossa vahvistettuja tiukemmat edellytykset. En ymmärrä myöskään, miksi ei voitaisi antaa väliaikaismääräyksiä tapauksessa, jossa

20 — Sekä yhdessä 192 artiklan neljännen kohdan kanssa; ks. Hans Krück teoksessa von der Groeben ym.: Kommentar zum EWG-Vertrag, sivulta 4674 eteenpäin.

menettelymääräyksiä ei ole noudatettu, vaikkei niiden rikkominen ole voinut vaikuttaa yhteisön säädöksen sisältöön. Menettelymääräyksillä pyritään nimenomaan varmistamaan, että päätöksentekomenettelyä vaikeuttamalla säädösten ja hallintotoimien sisällöstä tulee samalla laadukas. Parlamentin kuulemista koskevien määräysten osalta yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössä korostanut, että parlamentin osallistuminen yhteisön lainsäädäntöprosessiin on perustamissopimukseen perustuva toimielinten keskinäisen tasapainon olennainen osa. Parlamentin sääntöjenmukainen kuuleminen perustamissopimuksessa sovituissa tapauksissa on siis olennainen muotomääräys, jonka noudattamatta jättämisestä seuraa kyseisen säädöksen pätemättömyys. [21]

27. Kun kansalliset tuomioistuimet ratkaisevat, antavatko ne väliaikaismääräyksiä sellaisen ennakkoratkaisupyynnön esittämisen yhteydessä, joka koskee yhteisön säädöksen pätevyyttä, niiden on noudatettava yhteisöjen tuomioistuimen perustamissopimuksen 185 ja 186 artiklan soveltamista koskevaa oikeuskäytäntöä, ja jos yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö muuttuu tältä osin, kansallisten tuomioistuinten on mukautettava oikeuskäytäntöään vastaavasti.

28. Toimivaltaansa käyttäessään kansallisten tuomioistuinten on kiinnitettävä erityistä huomiota sellaisiin yhteisöjen tuomioistuimen mahdollisesti jo antamiin tai sittemmin antamiin päätöksiin, jotka koskevat näiden kansallisten tuomioistuinten yhteisöjen tuomioistuimelle esittämien kysymysten kohteena olevan yhteisön säädöksen pätevyyttä. Kansallinen tuomioistuin ei voi tai ei voi ainakaan enää sitten epäillä vakavasti yhteisön säädöksen pätevyyttä, jos yhteisöjen tuomioistuin on jo ratkaissut kansallisen tuomioistuimen esittämän kysymyksen kanssa olennaisesti samanlaisen kysymyksen tai ratkaisee sellaisen sittemmin. Kansallisten tuomioistuinten on myös otettava huomioon yhteisöjen tuomioistuimen jo antamat päätökset tai sittemmin antamat päätökset, jotka koskevat väliaikaismääräyksiä kyseistä yhteisön säädöstä vastaan. Perustamissopimuksen 5 artiklan nojalla jäsenvaltioita velvoittava yleinen lojaalisuusvaatimus koskee myös kansallisia tuomioistuimia ja tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että tuomioistuinten on viran puolesta otettava selvää, onko tällaisia yhteisöjen tuomioistuimen päätöksiä olemassa, ja että niiden on otettava ne asianmukaisesti huomioon myös sen jälkeen, kun ne ovat antaneet väliaikaismääräyksiä. Tarvittaessa niiden on peruttava antamansa väliaikaismääräykset. En siis pidä välttämättömänä lisätä muita vaatimuksia Zuckerfabrik-tuomiossa vahvistettuihin edellytyksiin, vaikka komissio sitä ehdottaa.

29. Kansallisen tuomioistuimen velvollisuus perustella yhteisön säädöksen pätevyyttä koskevat epäilynsä on vahvistettu jo Zuckerfabrik-tuomion 24 kohdassa. Katson, ettei ole tarpeen tiukentaa tätä perusteluvelvollisuutta, vaikka Yhdistynyt kuningaskunta sitä ehdottaa. Puuttumatta erilaisissa oikeusjärjestyksissä vallitsevien tuomioiden ja päätösten kirjoitustapojen etuihin ja

21 — Näin viimeksi asia C-65/93, parlamentti v. neuvosto, tuomio 30.3.1995 (Kok. 1995, s. I-643).

haittoihin korostan, että mielestäni tuomioistuimen velvoittaminen tyhjentävään perustelemiseen merkitsisi puuttumista epäasianmukaisella tavalla jäsenvaltioissa voimassa oleviin oikeudenkäyntisäännöksiin. Pitkä teksti ei välttämättä ole parempi tai enemmän tietoa sisältävä kuin lyhyt teksti, ehkä jopa päinvastoin. Yhteisöjen tuomioistuin on mielestäni perustellusti ollut pidättyväinen asettamaan tiukkoja perusteluvaatimuksia kansallisten tuomioistuinten ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tekemille päätöksille.

30. Mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen on vastattava ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen, että yhteisöjen tuomioistuimen Zuckerfabrik-tuomiossa esittämien päätelmien muotoilu voi ensi näkemältä herättää epäilyksen siitä, kuuluvatko säännökset, joiden perusteella kansallisten tuomioistuinten on mahdollista lykätä yhteisön säädöksen perusteella tehtyjen kansallisten säädösten tai hallintotoimien täytäntöönpanoa, osana yhteisön oikeuteen vai kansalliseen oikeuteen. Yhteisöjen tuomioistuin on käyttänyt seuraavia muotoiluja: "perustamissopimuksen 189 artikla [— —] ei estä kansallisia tuomioistuimia lykkäämästä [— —] täytäntöönpanoa [— —]" ja "kansallinen tuomioistuin voi lykätä [— —] täytäntöönpanoa ainoastaan, jos [— —]". On kuitenkin huomattava, että nämä muotoilut ovat vastaus saksalaisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin. Yhteisöjen tuomioistuin vastasi siis, että 189 artikla ei estä kansallisia tuomioistuimia lykkäämästä yhteisön säädöksen täytäntöönpanemiseksi tehdyn kansallisen hallintotoimen täytäntöönpanoa, mutta että toisaalta yhteisön oikeudessa on asetettu tietyt rajoitukset, joiden rajoissa kansalliset tuomioistuimet voivat myöntää lykkäyksen.

31. Tässä asiassa Verwaltungsgericht Frankfurt am Main on muotoillut ensimmäisen kysymyksensä eri tavalla, kuin asiassa Zuckerfabrik ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin oli tehnyt. Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ei nimittäin kysy, "estääkö [189 artikla]" sen, että kansallinen tuomioistuin antaa väliaikaismääräyksiä, vaan sen sijaan "voiko" kansallinen tuomioistuin antaa tällaisia määräyksiä. Koska myös tässä asiassa on kyse saksalaisen tuomioistuimen esittämästä ennakkoratkaisupyynnöstä, voitaisiin väittää, että tämän tuomioistuimen mahdollisuus antaa väliaikaista oikeussuojaa Saksan *Grundgesetz*in (perustuslain) 19 §:n 4 momentin nojalla ei ole riippuvainen siitä, että yhteisöjen tuomioistuin ottaa asiassa kantaa siihen, missä määrin yhteisöjen oikeus sallii kansallisten tuomioistuinten antaa väliaikaismääräyksiä yhteisön asetusten perusteella tehtyjä kansallisia hallintotoimia vastaan. Jos yhteisöjen tuomioistuin lausuu asiasta, se joutuisi tulkitsemaan Saksan oikeutta, mikä tehtävien jaon perusteella kuuluu yksinomaan Saksan tuomioistuimille; tästä on ilmauksena 177 artiklassa sovittu yhteistyömenettely. Toisaalta on mielestäni selvää, että väliaikaisen oikeussuojan antamisen mahdollisuuden esillä olevan kaltaisissa tapauksissa täytyy (myös) johtua suoraan yhteisön oikeudesta (ks. tältä osin yhteisön

tuomioistuimen em. asiassa Factortame ym. antamassa tuomiossa esittämät lausumat sekä Zuckerfabrik-tuomion kohdat 16, 17, 18 ja 20). Katson siis, että kysymykseen voidaan vastata myöntävästi.

32. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen seuraavasti:

1) Kansallinen tuomioistuin voi antaa yhteisön asetuksen perusteella tehtyä hallintotoimea koskevia tarpeellisia väliaikaismääräyksiä.

2) Tällaisia yhteisön asetuksen perusteella tehtyä hallintotoimea koskevia väliaikaismääräyksiä voidaan antaa ainoastaan, jos kansallinen tuomioistuin epäilee vakavasti yhteisön asetuksen pätevyyttä ja esittää asetuksen pätevyyttä koskevan ennakkoratkaisukysymyksen yhteisöjen tuomioistuimelle, mikäli asia ei jo ole sen käsiteltävänä, jos asia on kiireellinen ja hakijaa uhkaa vakava ja korjaamaton vahinko ja jos kansallinen tuomioistuin ottaa asianmukaisesti huomioon yhteisön edun.

## Kolmas ja neljäs kysymys

33. Nämä ennakkoratkaisukysymykset sekä Atlantan ja Saksan hallituksen niistä esittämät väitteet koskevat koko sitä ongelmaa, johon yhteisöjen tuomioistuin on ottanut kantaa edellä mainitussa asiassa C-280/93, Saksa vastaan neuvosto, 5.10.1994 antamassaan tuomiossa. Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainin esittämiä kysymyksiä 3 a—c käsitellään tämän tuomion 32—42 kohdissa, kysymystä 4 a 113—118 kohdissa sekä kysymyksiä 4 b ja 4 c 53—80 ja 88—92 kohdissa.

34. Asetuksen pätevyyden osalta käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole esitetty mitään sellaista uutta seikkaa, jonka perusteella voisi päätyä erilaiseen lopputulokseen, kuin mihin yhteisöjen tuomioistuin on päätynyt 5.10.1994 antamassaan tuomiossa.

35. Atlanta ja Saksan hallitus ovat pyytäneet yhteisöjen tuomioistuinta määrittelemään asetuksen soveltamista varten tiettyjä siirtymäajan sääntöjä. Pyyntönsä tueksi ne ovat vedonneet yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen, luottamuksensuojan periaatteeseen ja ammatinharjoittamisen vapauden periaatteeseen. Ennakkoratkaisupyynnöissä ei sen sijaan ole kyse banaanialan yhteisen markki-

najärjestelyn siirtymäsäännöksistä. Ennakkoratkaisumenettelyssä on yksinomaan kansallisen tuomioistuimen asiana päättää, mistä ongelmista se haluaa yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisun. Oikeudenkäynnin asianosaiset eivät voi rajoittaa eivätkä laajentaa kansallisen tuomioistuimen esittämien kysymysten määrää tai sisältöä. [22] Siirtymäajan säännöksiin ei siis ole syytä ottaa kantaa.

36. Tämän vuoksi ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa kolmanteen ja neljänteen kysymykseen, että yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjen kysymysten tutkiminen ei ole tuonut esiin mitään sellaista, mikä voi vaikuttaa banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä 13 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen N:o 404/93 pätevyyteen.

## Ratkaisuehdotus

37. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

"1) Kansallinen tuomioistuin voi antaa yhteisön asetuksen perusteella tehtyä hallintotoimea koskevia tarpeellisia väliaikaismääräyksiä.

2) Tällaisia yhteisön asetuksen perusteella tehtyä hallintotoimea koskevia väliaikaismääräyksiä voidaan antaa ainoastaan, jos kansallinen tuomioistuin epäilee vakavasti yhteisön asetuksen pätevyyttä ja esittää asetuksen pätevyyttä koskevan ennakkoratkaisukysymyksen yhteisöjen tuomioistuimelle, mikäli asia ei jo ole sen käsiteltävänä, jos asia on kiireellinen ja hakijaa uhkaa vakava ja korjaa-

22 — Ks. asia 283/81, CILFIT, tuomio 6.10.1982 (Kok. 1982, s. 3415, 9 kohta) ja asia 247/86, Alsatel, tuomio 5.10.1988 (Kok. 1988, s. 5987, 7 ja 8 kohta).

maton vahinko ja jos kansallinen tuomioistuin ottaa asianmukaisesti huomioon yhteisön edun.

3) Yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjen kysymysten tutkiminen ei ole tuonut esiin mitään sellaista, mikä voi vaikuttaa banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä 13 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen N:o 404/93 pätevyyteen."