FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT MICHAEL B. ELMER

föredraget den 5 juli 1995 *

Inledning

1. I dessa mål har Verwaltungsgericht Frankfurt am Main begärt förhandsavgörande av domstolen beträffande flera frågor i anledning av ett mål om tilldelning av tullkvoter enligt rådets förordning (EEG) nr 404/93 av den 13 februari 1993 om den gemensamma organisationen av marknaden för bananer (nedan kallad "förordningen") [1]. För det första vill den att domstolen preciserar sin rättspraxis angående nationella domstolars möjlighet att besluta om interimistiska åtgärder i tvister av gemenskapsrättslig karaktär. Därefter begär den att domstolen tar ställning till om den ifrågavarande förordningen, särskilt avdelning IV och artikel 21.2, är ogiltig.

2. Domstolen ogillade i dom av den 5 oktober 1994, Tyskland mot rådet [2], C-280/93, en talan mot rådet om ogiltigförklaring av avdelning IV och artikel 21.2 i förordningen. Förbundsrepubliken Tyskland väckte talan i det målet den 14 maj 1993.

3. Samma dag anhängiggjorde också sökandena, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH och sjutton andra bolag i Atlantakoncernen (nedan kallade "Atlanta"), en talan vid domstolen där det bland annat yrkades ogiltigförklaring av förordningen. Genom beslut av den 21 juni 1994 [3] avvisade domstolen Atlantas talan om ogiltigförklaring med hänvisning till att Atlanta inte hade talerätt enligt artikel 173 i fördraget. En ansökan om interimistiska åtgärder mot förordningen, vilken Atlanta hade framställt i särskild ordning, avvisades på samma grund i beslut av den 6 juli 1993 [4].

4. I det ovan nämnda målet C-280/93 hade Förbundsrepubliken Tyskland också ansökt om interimistiska åtgärder enligt artiklarna 185 och 186 i fördraget i form av tillstånd för tullfri import av bananer till Tyskland i samma mängd som gällde för år 1992. Genom beslut av den 29 juni 1993 tog domstolen ställning till denna ansökan. Frågan om förordningens giltighet i förhållande till bananer från tredje land gav upphov till komplicerade rättsliga frågor. Ansökan om interimistiska åtgärder var inte helt obefogad och kunde därför inte ogillas redan på den grunden. Domstolen fann emellertid inte att det var visat att det skulle vara omöjligt för

* Originalspråk: danska.

1 — EGT nr L 47, s. 1.

2 — Rec. s. I-4973.

3 — Mål C-286/93, Atlanta mot rådet och kommissionen, inte tryckt i Recueil.

4 — Mål C-286/93 R, Atlanta mot rådet och kommissionen, inte tryckt i Recueil.

de tyska importörerna att i stället för de bananer från tredje land som underordnats en ordning med tullkvoter skaffa motsvarande försörjning genom gemenskaps-eller AVS-bananer [5]. Förordningen innehöll vidare regler som förpliktade institutionerna att anpassa tullkvoten om detta skulle visa sig vara nödvändigt till följd av extraordinära omständigheter. Det var på grund härav inte nödvändigt att omedelbart vidta interimistiska åtgärder och domstolen ogillade därför ansökan härom.

5. I samband med att den gemensamma organisationen av marknaden för bananer trädde i kraft den 1 juli 1993 ansökte Atlanta om att registreras som näringsidkare i kategori A enligt artikel 19.1 a. [6] De behöriga tyska myndigheterna tilldelade Atlanta en provisorisk tullkvot, för perioden den 1 juli 1993 — 30 september 1993, som emellertid var betydligt mindre än den mängd bananer som Atlanta tidigare hade kunnat avyttra. Mot denna bakgrund har Atlanta den 20 oktober 1993 väckt talan mot Förbundsrepubliken Tyskland genom Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft vid Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. I första hand har Atlanta yrkat att de avtal som träffats om kvottilldelning, till den del de begränsar Atlantas möjligheter att införa bananer från tredje land, skall upphävas. I andra hand har Atlanta yrkat att tilldelas en obegränsad eller större kvotmängd. Atlanta gör härvid gällande att förordningen är ogiltig.

6. Under handläggningen av målet har Atlanta den 8 november 1993 ansökt om att Verwaltungsgericht Frankfurt am Main skall besluta om interimistiska åtgärder, i första hand i form av ett interimistiskt åsidosättande av de importbegränsningar som gäller för Atlanta till följd av organisationen av marknaden, i andra hand i form av en tilldelning av ytterligare importlicenser.

7. Den 1 december 1993 har Verwaltungsgericht Frankfurt am Main som en interimistisk åtgärd förelagt Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft att provisoriskt tilldela Atlanta ytterligare importlicenser för de av tullkvoten omfattade månaderna november och december 1993 på sammantaget cirka 12 579 ton. Samtidigt har Verwaltungsgericht Frankfurt am Main begärt förhandsavgörande av de nedan återgivna frågorna beträffande dels nationella domstolars möjlighet att besluta om interimistiska åtgärder, dels sakfrågan, det vill säga yrkandet om att förordningen är ogiltig. Det redogörs ingående i besluten om hänskjutande varför Verwaltungsgericht Frankfurt am

5 — AVS-bananer är definitionen på bananer från de 69 länder i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet med vilka gemenskapen har ingått Lomé-avtalen.

6 — Beträffande tillämpningsföreskrifter se artikel 2.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 1442/93 om tillämpningsföreskrifter för ordningen för import av bananer till gemenskapen (EGT nr L 142, s. 6), senast ändrad genom förordning nr 2444/93 (EGT nr L 261, 1994, s. 3), och kommissionens förordning (EEG) nr 1443/93 om övergångsbestämmelser för tillämpningen av ordningen för import av bananer till gemenskapen under år 1993 (EGT nr L 142, s. 16).

Main finner att det finns allvarliga tvivel om förordningens giltighet. Vidare redogörs det för den nationella domstolens egna överväganden beträffande frågan om nationella domstolars rätt att besluta om interimistiska åtgärder, och det anförs bland annat i samband därmed att en sådan behörighet för nationella domstolar motsvarar domstolens behörighet enligt artikel 186 i mål som är anhängigt vid domstolen.

8. Däremot framgår det inte av besluten om hänskjutande i vilken omfattning Verwaltungsgericht Frankfurt am Main har uppmärksammat och vid sin handläggning av frågan om interimistiska åtgärder beaktat att domstolen i det ovan nämnda beslutet av den 29 juni 1993 i mål C-280/93 R redan hade ogillat Förbundsrepubliken Tysklands ansökan om liknande interimistiska åtgärder. I det målet mellan Tyskland och rådet gällde frågan också förordningens giltighet och som nämnts ovan ogillade domstolen i dom av den 5 oktober 1994 Tysklands talan mot rådet om ogiltigförklaring av avdelning IV och artikel 21.2 i förordningen.

9. På domstolens förfrågan har Verwaltungsgericht Franfurt am Main den 5 december 1994, efter att med parterna i målet ha diskuterat behovet av att få de hänskjutna frågorna besvarade, meddelat att den vidhåller sin begäran om förhandsavgörande oaktat domen av den 5 oktober 1994.

Frågorna

10. De frågor som Verwaltungsgericht Frankfurt am Main har ställt lyder således [7]:

"1) Kan en nationell domstol som hyser allvarliga tvivel beträffande en gemenskapsrättslig förordnings giltighet, och som därför har begärt förhandsavgörande av Europeiska gemenskapernas domstol angående den gemenskapsrättsliga förordningens giltighet, beträffande en administrativ rättsakt av en nationell myndighet som grundar sig på den gemenskapsrättsliga förordningen, genom ett interimistiskt beslut i avvaktan på domstolens dom föreskriva åtgärder som förändrar eller reglerar tvistiga rättslägen eller rättsförhållanden?

7 — Den första och den andra frågan har framställts i mål C-465/93 och den tredje och den fjärde frågan (med annan numrering) i mål C-466/93.

2) Om den första frågan besvaras jakande:

Under vilka förutsättningar har en nationell domstol i ett sådant fall rätt att besluta om interimistiska åtgärder? Bör det beträffande dessa förutsättningar göras en åtskillnad mellan interimistiska åtgärder som syftar till att befästa ett redan befintligt rättsläge och interimistiska åtgärder som syftar till att utgöra grund för ett nytt rättsläge?

3) Är bestämmelserna i avdelning IV, framför allt artiklarna 17—19, 20 andra stycket och artikel 21.2 i rådets förordning (EEG) nr 404/93 av den 13 februari 1993 om den gemensamma organisationen av marknaden för bananer (EGT nr L 47, s. 1) ogiltiga, då förordningen antagits i strid med grundläggande förfaranderegler genom

a) att rådet i strid med artikel 43.2 tredje stycket och artikel 149.1 i EEG-fördraget antagit en version av förordning (EEG) nr 404/93 som väsentligen avviker från kommissionens förslag (EGT nr C 232, 10.9.1992, s. 3) eller åberopar en ändring av förslaget som inte antagits i enlighet med kommissionens arbetsordning,

b) att rådet i strid med artikel 43.2 tredje stycket i EEG-fördraget antagit en version av förordning (EEG) nr 404/93, som väsentligen avviker från kommissionens första förslag utan att ånyo ha hört Europaparlamentet,

c) att rådet i strid med artikel 190 i EEG-fördraget inte uppgivit en adekvat rättslig grund för höjningen av avgiften på import av färska bananer, inte motiverat höjningen av avgiften på importen och fördelningen av tullkvoten och inte heller hänvisat till kommissionens förslag i ämnet?

4) För det fall att domstolen skulle besvara den första frågan med att någon överträdelse av förfaranderegleria inte skett beträffande förordning (EEG) nr 404/93

och att den därför är giltig ställer den nationella domstolen följande frågor:

a) Kunde den tullkvot som anges i protokollet om tullkvoten för import av bananer, vilket finns som bilaga till den tillämpningskonvention om associering av utomeuropeiska länder och territorier som föreskrivs i artikel 136 i fördraget, endast upphävas under de förutsättningar som anges i artikel 236 i EEG-fördraget och innebär det att artikel 21.2 i förordning (EEG) nr 404/93 är ogiltig?

b) Utgör artiklarna 42, 43 och 39 i EEG-fördraget en tillräcklig rättslig grundval för bestämmelserna i avdelning IV i rådets förordning (EEG) nr 404/93?

c) Är bestämmelserna i avdelning IV, framför allt artiklarna 17—19 och 20 andra stycket i rådets förordning (EEG) nr 404/93 ogiltiga därför att de strider mot

aa) principen om fri konkurrens (artiklarna 38.2, 38.3 f, 85 och 86 i EEG-fördraget),

bb) icke-diskrimineringsprincipen (artikel 40.3 andra stycket i EEG-fördraget),

cc) sökandenas äganderätt,

dd) den princip om skydd för berättigade förväntningar som befästs genom gemenskapsrätten,

ee) den proportionalitetsprincip som befästs genom gemenskapsrätten?"

Allmänna anmärkningar om interimistiska åtgärder

11. Talan som förs vid domstolen skall enligt artikel 185 i fördraget inte hindra verkställighet. Domstolen kan dock, om den anser att

omständigheterna så kräver, förordna om uppskov med verkställigheten av den påtalade rättsakten. I mål som är anhängiga vid domstolen kan den vidare, enligt artikel 186, föreskriva nödvändiga interimistiska åtgärder.

Tillämpningen av interimistiska åtgärder enligt artiklarna 185 och 186 har till ändamål att interimistiskt, det vill säga till dess målet är avgjort i sak, och i den omfattning som erfordras, säkra en parts rättsliga ställning. De skall tjäna till att upprätthålla status quo och säkerställa att det slutliga avgörandet får full verkan. De interimistiska åtgärderna kan emellertid inte gå utanför ramen för det mål som de avser. Uppskov enligt artikel 185 kan bara ges med avseende på den rättsakt som ifrågasätts. Vid (andra) interimistiska åtgärder enligt artikel 186 kan en part inte interimistiskt tillförsäkras en rättslig ställning som är bättre än den han kunnat uppnå på grundval av en slutlig dom som ger honom rätt. [8]

Som ett exempel på tillämpningen av artikel 185 kan nämnas beslut av den 5 april 1993, målet T-21/93 R, Peixoto [9], där förstainstansrätten förordnade om uppskov med verkställigheten av en disciplinär sanktion mot en tjänsteman tills det var avgjort om den disciplinära sanktionen var berättigad.

Som exempel på tillämpning av artikel 186 kan nämnas beslut av den 10 oktober 1989, målet kommissionen mot Förenade konungariket, 246/89 R [10], där domstolen förelade Förenade konungariket att underlåta tillämpning av vissa villkor om nationalitet i en brittisk lag om fiskeverksamhet tills det var avgjort om denna lagstiftning var förenlig med gemenskapsrätten, och beslut av den 27 september 1988, målet kommissionen mot Italien, 194/88 R [11], där Italienska republiken i ett mål om överträdelse av direktiv 71/305 om offentliga bygg-och anläggningskontrakt förelades att vidta alla åtgärder som var nödvändiga för att förhindra att ett konsortium ingick ett beslutat bygg-och anläggningsavtal innan det meddelades dom i sakfrågan.

12. De interimistiska åtgärderna enligt artiklarna 185 och 186 skall vidare röra ett mål som är anhängigt vid domstolen. Gäller det i stället ett mål vid en nationell domstol, är det dennas uppgift att ta ställning till om det skall beslutas om interimistiska åtgärder oaktat att den begär förhandsavgörande av domstolen beträffande giltigheten av en gemenskapsrättslig bestämmelse eller tolkningen av

8 — Jämför Henrik von Holstein i *Festskrift til Ole Due*, s. 138 ff.
9 — Rec. s. II-463.
10 — Rec. s. 3125.
11 — Rec. s. 5647.

gemenskapsrätten. I gemenskapsrätten ställs emellertid krav på att det skall vara möjligt att genom en interimistisk åtgärd skydda en sådan rätt tills det avgjorts om den består, det vill säga tills tvisten slutgiltigt avgörs på grundval av domstolens svar på den nationella domstolens fråga. Vidare krävs det att ett sådant provisoriskt skydd, i vart fall i vissa situationer, beslutas under motsvarande förutsättningar som gäller för domstolens förordnande om interimistiska åtgärder. [12]

13. Denna rättspraxis har domstolen slagit fast i två domar i mål om förhandsavgörande. I den första domen av den 19 juni 1990 i målet Factortame m. fl. [13], C-213/89, ombads domstolen att pröva i vilken omfattning nationella domstolar är behöriga att besluta om interimistiska åtgärder i mål som avser rättigheter som görs gällande i enlighet med gemenskapsrätten. Bakgrunden till målet var att Förenade konungariket hade infört en lag som uteslöt utlandsägda fartyg från att upptas i det brittiska registret över fiskefartyg och därmed från att utnyttja de brittiska fiskekvoterna. Åtskilliga av de uteslutna redarna fann att lagen stred mot gemenskapsrättens regler om fri rörlighet. De väckte därför talan mot Förenade konungariket och yrkade att lagen skulle åsidosättas samt att det i lagen fastställda kravet på att fartyget skulle vara i brittisk ägo och styras från Förenade konungariket inte skulle tillämpas innan det avgjorts om kravet var förenligt med gemenskapsrätten. Frågan i målet var således om en rättighet som grundades på gemenskapsrätten skulle ges skydd mot en nationell lagstiftning som stred mot denna.

Domstolen inledde domskälen med att framhålla att direkt tillämpliga gemenskapsregler skall få verkningar fullt ut och likartat i samtliga medlemsstater. Den fulla verkningen av gemenskapsrätten skulle emellertid begränsas om en nationell rättsregel kunde förhindra en nationell domstol, som handlade en tvist som skulle avgöras enligt gemenskapsrätten, att föreskriva interimistiska åtgärder. Även den effektiva verkan av den ordning som införts genom artikel 177 i fördraget skulle förlora i betydelse om en nationell domstol inte kunde föreskriva interimistiska åtgärder för tiden tills domstolen besvarat de hänskjutna frågorna och dom i målet meddelats till följd härav. Domstolen drog mot denna bakgrund slutsatsen att gemenskapsrätten skulle tolkas så att en nationell domstol som i ett mål rörande gemenskapsrätten fann att det enda som hindrade att den föreskrev interimistiska åtgärder var en nationell rättsregel, skulle åsidosätta denna regel.

12 — Jämför Henrik von Holstein i *Festskrift til Ole Due*, s. 143 ff.

13 — Rec. s. I-2433.

14. Den andra domen meddelades den 21 februari 1991 i de förenade målen C-143/88 och C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen [14]. Målet gällde en förordning som utfärdats av rådet, enligt vilken sockertillverkarna förelades att betala en särskild avgift. En tysk sockertillverkare, som avkrävts en avgift på cirka två miljoner DM, väckte talan om kravet vid en nationell domstol och gjorde gällande att förordningen var ogiltig samt yrkade samtidigt uppskov med verkställigheten av indrivningen av avgiften. Den nationella domstolen biföll yrkandet och begärde förhandsavgörande av domstolen dels beträffande den ifrågavarande förordningens giltighet, dels beträffande huruvida artikel 189 i fördraget utgjorde hinder för den nationella domstolen att bevilja uppskov med verkställigheten av en nationell administrativ rättsakt som antagits med stöd av en förordning, och under vilka förutsättningar ett sådant uppskov kunde beviljas.

Domstolen ansåg att "bestämmelserna i artikel 189.2 i fördraget inte kan begränsa det rättsliga skydd som rättssubjekten har i förhållande till gemenskapsrätten. Tillsammans med den av nationella myndigheter företagna administrativa verkställigheten av gemenskapsförordningar innebär det genom genomskapsrätten säkerställda domstolsskyddet att medborgarna vid ett nationellt forum i särskild ordning kan ifrågasätta giltigheten av förordningarna och föranleda att den nationella domstolen begär ett förhandsavgörande av domstolen.

Denna rätt skulle undergrävas om medborgarna tills domstolen meddelade dom ... inte under bestämda förutsättningar kunde erhålla ett uppskov med verkställigheten varigenom rättsverkningarna av den ifrågasatta förordningen interimistiskt inte tillämpades på dem.

... I samband med en ogiltighetstalan ges sökanden i artikel 185 i EEG-fördraget möjlighet att ansöka om uppskov med verkställigheten av den ifrågasatta rättsakten och domstolen behörighet att bifalla denna ansökan. För kongruens i bestämmelserna om interimistiska åtgärder fordras i enlighet härmed att även den nationella domstolen kan förordna om uppskov med verkställigheten av en nationell administrativ rättsakt, som har antagits med stöd av en gemenskapsrättslig förordning vars laglighet har ifrågasatts" [15].

Vidare hänvisade domstolen till den ovan nämnda domen av den 19 juni 1990, Factortame m. fl., och uttalade:

"Det provisoriska rättsliga skydd som gemenskapsrätten tillförsäkrar parterna i målet vid den nationella domstolen kan inte variera beroende på om det görs gällande att nationella rättsregler är oförenliga med gemenskapsrätten eller att sekundärrättsliga gemenskapsrättsakter är ogiltiga, eftersom båda grundar sig på själva gemenskapsrätten." [16]

14 — Rec. s. I-415.

15 — Punkterna 16—18.

16 — Punkt 20.

Mot denna bakgrund fastslog domstolen att "artikel 189 i fördraget skall tolkas så att den inte hindrar de nationella domstolarna från att förordna om uppskov med verkställigheten av en nationell administrativ rättsakt, som antagits med stöd av en gemenskapsrättslig förordning" [17].

Vad avsåg förutsättningarna för uppskov ansåg domstolen att "verkställigheten av en ifrågasatt administrativ rättsakt bara kan uppskjutas såvida den nationella domstolen med beaktande av de faktiska och rättsliga omständigheter som sökanden har åberopat övertygas om att det finns allvarliga tvivel beträffande giltigheten av den gemenskapsrättsliga förordning som ligger till grund för den ifrågasatta administrativa rättsakten. Det är nämligen endast denna potentiella ogiltighet — som bara kan fastslås av domstolen — som motiverar att ansökan om uppskov bifalls.

Därefter noteras att uppskovet med verkställigheten skall vara en provisorisk åtgärd. Den nationella domstolen kan således i ett mål om interimistiska åtgärder bara bevilja uppskov tills domstolen har tagit ställning i frågan om giltigheten. Om denna fråga inte redan har hänskjutits till domstolen, skall därför den nationella domstolen själv hänskjuta frågan och härvid ange de grunder för ogiltighet som den anser föreligger" [18].

17 — Punkt 21.

18 — Punkterna 23 och 24.

"Då de nationella domstolarnas befogenhet att förordna om sådant uppskov motsvarar domstolens behörighet i enlighet med artikel 185, i talan som framställs på grund av artikel 173, bör de nationella domstolarna endast kunna förordna om sådant uppskov under samma förutsättningar som gäller för mål om interimistiska åtgärder vid domstolen.

Det framgår således av domstolens fasta rättspraxis att uppskov med verkställigheten av en ifrågasatt rättsakt endast kan förordnas om det är brådskande, vilket innebär att uppskovet måste beslutas och få rättsverkningar innan målet avgörs i sak för att undvika att den part som ansöker om dem utsätts för allvarlig och irreparabel skada.

I förutsättningen att det skall vara brådskande ligger att den av sökanden åberopade skadan skall förväntas uppstå innan domstolen hunnit avgöra giltigheten av den ifrågasatta gemenskapsrättsakten. Vad beträffar skadans art noteras att domstolen flera gånger har fastslagit att en ren förmögenhetsskada principiellt inte kan anses som irreparabel. Det ankommer emellertid på den domstol som handlägger målet om interimistiska åtgärder att pröva omständigheterna i varje enskilt fall. Den skall härvid bedöma de omständigheter som är avgörande för om omedelbar verkställighet av den rättsakt vars verkställighet det ansöks om uppskov med kan komma att medföra oåterkallelig skada för sökanden, som inte kan gottgöras om det senare beslutas att gemenskapsrättsakten är ogiltig.

Härtill kommer att den nationella domstolen, som inom ramarna för sin behörighet skall tillämpa gemenskapsrättens regler, är förpliktad att säkerställa att gemenskapsrätten tillämpas fullt ut. Då giltigheten av gemenskapsrättsliga förordningar är tveksam skall den därför beakta gemenskapens intresse av att avgörandet att åsidosätta dessa förordningar fattas på försvarlig grund.

Den nationella domstol som handlägger en ansökan om uppskov med verkställigheten skall för att uppfylla denna skyldighet först och främst pröva om den omtvistade gemenskapsrättsakten genom att inte snabbt tillämpas förlorar varje ändamålsenlig verkan.

När ett uppskov med verkställigheten skulle kunna orsaka gemenskapen ekonomisk skada, skall den nationella domstolen dessutom ha möjlighet att avkräva sökanden erforderliga garantier, till exempel ställande av säkerhet eller deposition." [19]

I domslutet uttalar domstolen härefter att "artikel 189 i fördraget skall tolkas så att den inte hindrar de nationella domstolarna från att förordna om uppskov med verkställigheten av en administrativ rättsakt, som utfärdats med stöd av en gemenskapsrättslig förordning," och att "en nationell domstol bara skall uppskjuta verkställigheten av en nationell administrativ rättsakt, som antagits med stöd av en gemenskapsrättslig förordning, om den finner att det finns allvarliga tvivel om den gemenskapsrättsliga förordningens giltighet, om den själv hänskjuter frågan om den ifrågasatta förordningens giltighet om den inte redan hänskjutits till domstolen, om det är brådskande, om sökanden riskerar allvarlig och irreparabel skada och om den nationella domstolen tar vederbörlig hänsyn till gemenskapens intressen".

Den första och den andra frågan

15. Som framgår av det anförda kan en nationell domstol uppskjuta verkställigheten av en nationell rättsakt som antagits på grundval av en gemenskapsrättslig förordning, vars giltighet ifrågasätts vid den nationella domstolen i samband med en begäran om förhandsavgörande vid domstolen, alltså motsvarande att domstolen enligt artikel 185 i fördraget kan förordna om uppskov med verkställigheten av en rättsakt som ifrågasätts vid den. Med den första frågan vill den nationella domstolen i sak att domstolen prövar om en nationell domstol i en motsvarande situation kan fastställa andra interimistiska åtgärder än uppskov med verkställigheten av en rättsakt, alltså motsvarande de åtgärder som domstolen enligt artikel 186 i fördraget kan föreskriva i mål som är anhängiga vid den. Jag förstår den andra frågan så att den nationella domstolen vill veta under vilka förutsättningar den i ett fall kan föreskriva sådana interimistiska åtgärder och särskilt

19 — Punkterna 27—32.

om förutsättningarna motsvarar dem som gäller för uppskov med verkställighet av en rättsakt. Det är enligt min uppfattning lämpligast att besvara dessa frågor tillsammans.

16. Den spanska regeringen föreslår domstolen att besvara den första frågan nekande, bland annat med hänvisning till att den nationella domstolen annars skulle kunna sätta sig i gemenskapslagstiftarens ställe.

17. Atlanta, den franska, den italienska och den tyska regeringen samt kommissionen finner att domstolen bör besvara den första frågan jakande. Beaktande av kongruensen i reglerna om interimistiska rättsmedel gör det enligt deras mening nödvändigt att ge de nationella domstolarna möjlighet att tillämpa de i artikel 186 angivna interimistiska åtgärderna i samband med en begäran om förhandsavgörande. Vidare skall samma förutsättningar gälla för nationella domstolars rätt att föreskriva interimistiska åtgärder som de som fastslagits i rättspraxis för att domstolen i ett mål enligt artikel 173 skall kunna föreskriva interimistiska åtgärder enligt artiklarna 185 och 186, jämför domen i målet Zuckerfabrik. Den franska och den italienska regeringen har i det sammanhanget bland annat ansett att den nationella domstolen skall kunna göra en strikt prövning av förutsättningarna och kräva ställande av säkerhet då en interimistisk åtgärd kan medföra risk för gemenskapens finansiella intressen. Kommissionen finner att domstolen utöver att hänvisa till de förutsättningar som anges i domen i målet Zuckerfabrik bör fastslå att det är en förutsättning för föreskrivande av interimistiska åtgärder att den nationella domstolen tar erforderlig hänsyn till domstolens avgöranden som rör samma gemenskapsrättsakt. Atlanta anför att de gemenskapsrättsliga reglerna inte utgör hinder för den nationella domstolen att föreskriva interimistiska åtgärder under mindre strikta förutsättningar om nationell rätt ger möjlighet till det.

18. Förenade konungariket väntar sig att domstolen besvarar den första frågan jakande, men anser att strängare krav skall gälla för nationella domstolars rätt att föreskriva interimistiska åtgärder än de som fastslagits i domen i målet Zuckerfabrik. Avser tveksamheten om giltigheten endast förfaranderegler, vilkas åsidosättande inte kan antas ha påverkat gemenskapsrättsaktens innehåll, bör det inte kunna föreskrivas interimistiska åtgärer. Det bör bland annat också krävas att den nationella domstolen ger en uttömmande motivering för varför den finner det övervägande sannolikt att gemenskapsrättsakten kommer att anses som ogiltig.

19. Enligt min uppfattning är det svårt att dra någon helt klar skiljelinje mellan uppskov med verkställigheten av en ifrågasatt rättsakt, se artikel 185 i fördraget, och

föreskrivande av (andra) nödvändiga interimistiska åtgärder, se artikel 186. De fall av uppskov som behandlas i artikel 185 andra punkten kan i själva verket betraktas som en särskild undergrupp till de interimistiska åtgärder som nämns i artikel 186.

20. I det föreliggande målet skulle ett uppskov med verkställigheten av den på förordningen grundade nationella rättsakten förmodligen ha inneburit att Atlanta utan några begränsningar hade kunnat fortsätta — och på den nu reglerade marknaden kanske till och med öka — sin import av bananer från tredje land tills frågan om förordningens giltighet avgjorts. Den interimistiska åtgärd som den nationella domstolen har vidtagit innehåller en begränsning som har medfört att Atlanta i vart fall inte har fått en bättre ställning än status quo ante. Den vidtagna interimistiska åtgärden kan således sägas vara ett uttryck för en "mindre ingripande åtgärd" i jämförelse med den "mer ingripande åtgärd" som ett uppskov med verkställigheten av förordningen gentemot Atlanta skulle ha varit.

21. Det skulle naturligtvis vara betänkligt om en möjlighet för de nationella domstolarna att vidta interimistiska åtgärder, motsvarande de som nämns i artikel 186 i fördraget, i mål där det begärs förhandsavgörande enligt artikel 177 kunde missbrukas genom att den nationella domstolen satte sig i gemenskapslagstiftarens ställe. Detta är emellertid inte fallet. I likhet med domstolens avgörande om interimistiska rättsmedel enligt artiklarna 185 och 186, i mål enligt artikel 173 i fördraget, skall möjligheten för nationella domstolar att tillämpa interimistiska åtgärder i mål, som handläggs enligt artikel 177, begränsas till att provisoriskt, det vill säga tills sakfrågan är avgjord, och i den omfattning som erfordras, säkerställa en parts rättsliga ställning genom att skydda status quo ante och säkra att det slutliga avgörandet får full verkan.

22. Medborgarna har bara i begränsad omfattning talerätt enligt artikel 173 i fördraget för att pröva lagenligheten av gemenskapsrättsakter, nämligen bara i den omfattning de direkt och personligen berörs av dem. I praktiken har medborgarna däremot i större omfattning talerätt vid de nationella domstolarna beträffande rättsakter som medlemsstaterna har utfärdat för dem till följd av gemenskapsrättsakter. Det föreliggande målet illustrerar detta genom att domstolen i sina ovan nämnda beslut av den 21 juni 1994 och den 6 juli 1993 i mål C-286/93 avvisade Atlantas ogiltighetstalan rörande förordningen och Atlantas ansökan om interimistiska åtgärder med hänvisning till att Atlanta inte uppfyllde förutsättningarna för talerätt.

23. Det bör också av detta skäl råda kongruens mellan det provisoriska rättsliga skydd

som kan erhållas genom en talan vid domstolen rörande lagenligheten av en gemenskapsrättsakt enligt artikel 173 i fördraget och det provisoriska rättsliga skydd som kan erhållas i ett mål vid en nationell domstol beträffande samma fråga som hänskjuts till domstolen enligt artikel 177. De regler om interimistiska rättsmedel som anges i artiklarna 185 och 186 i fördraget utgör tillsammans [20] en logisk och sammanhängande ordning för att tillförsäkra medborgarna rättsligt skydd vid övergrepp från gemenskapslagstiftarens sida. Dessa regler ger möjlighet att välja den åtgärd som i den konkreta situationen är bäst ägnad att skydda status quo ante för den berörde medborgaren och samtidigt ta till vara gemenskapens intressen. Det provisoriska rättsliga skydd som kan beslutas i samband med en begäran om förhandsavgörande är således, enligt min uppfattning, inte begränsat till ett uppskov med verkställigheten av rättsakter som anges i artikel 185, utan omfattar också de nödvändiga interimistiska åtgärder som anges i artikel 186.

24. Vidare kräver, enligt min mening, kongruensen mellan det provisoriska rättsliga skydd som enligt artikel 173 i fördraget kan erhållas genom en talan vid domstolen rörande lagenligheten av en gemenskapsrättsakt och det provisoriska rättsliga skydd som kan erhållas i ett mål vid en nationell domstol beträffande samma fråga som hänskjuts till domstolen enligt artikel 177 att samma förutsättningar gäller för de avgöranden som i detta avseende skall fattas av domstolen respektive de nationella domstolarna. De förutsättningar som domstolen har beskrivit i domen i målet Zuckerfabrik, och som jag ingående har redogjort för ovan, bör därför tillämpas också med avseende på (andra) interimistiska åtgärder som anges i artikel 186 i fördraget.

25. Jag kan således inte dela Atlantas uppfattning att gemenskapsrätten inte skulle utgöra hinder för den nationella domstolen att föreskriva interimistiska åtgärder under mindre strikta förutsättningar om nationell rätt ger möjlighet härtill. En nationell domstol skall *endast* uppskjuta en nationell administrativ rättsakt som antagits med stöd av en gemenskapsrättsakt, eller besluta om interimistiska åtgärder om de angivna förutsättningarna är uppfyllda.

26. Jag är således inte heller ense med Förenade konungariket om att det skall uppställas strängare krav för nationella domstolars rätt att föreskriva interimistiska åtgärder än de som fastslagits i domen i målet Zuckerfabrik. Jag kan inte heller se några skäl för att det inte skulle kunna föreskrivas interimistiska åtgärder vid åsidosättande av förfaranderegler, vilkas åsidosättande inte kan antas ha påverkat gemenskapsrättsaktens innehåll. Förfaranderegler har just till syfte att säkerställa en kvalificerad beslutsprocess och

20 — Och tillsammans med artikel 192 fjärde stycket, se Hans Krück i Groeben m. fl.: *Kommentar zum EWG-Vertrag*, s. 4674 ff.

därmed kvaliteten av det materiella innehållet i de rättsakter som utfärdas. Särskilt med avseende på föreskrifter om parlamentets hörande har domstolen i en fast praxis framhållit att parlamentets deltagande i lagstiftningsproceduren i gemenskapen utgör ett väsentligt element i den institutionella balans som följer av fördraget. Det föreskrivna hörandet av parlamentet i de fall som föreskrivs i fördraget är därför en väsentlig formföreskrift, vars åsidosättande medför ogiltighet. [21]

27. De nationella domstolarna skall således vid prövningen av om de skall föreskriva interimistiska åtgärder i samband med en begäran om förhandsavgörande av en gemenskapsrättsakts giltighet följa domstolens rättspraxis beträffande tillämpningen av artiklarna 185 och 186 i fördraget, och i den omfattning domstolens praxis utvecklas, skall de nationella domstolarnas rättspraxis rätta sig efter denna.

28. De nationella domstolarna skall vid utövandet av sin behörighet vara särskilt uppmärksamma på de avgöranden som domstolen meddelat eller skall meddela beträffande lagenligheten av den gemenskapsrättsakt, om vars giltighet de begärt förhandsavgörande.

21 — Jämför senast dom av den 30 mars 1995, C-65/93, parlamentet mot rådet, REG s. I-643.

En nationell domstol kan inte — eller inte längre — hysa allvarliga tvivel om en gemenskapsrättsakts giltighet om domstolen redan har tagit — eller senare tar — ställning till huvudsakligen samma frågor som väckts vid den nationella domstolen. På samma sätt skall de nationella domstolarna vara uppmärksamma på de avgöranden som domstolen har meddelat eller skall meddela beträffande interimistiska åtgärder med avseende på den ifrågasatta gemenskapsrättsakten. Medlemsstaternas allmänna lojalitetsförpliktelser enligt artikel 5 i fördraget gäller också de nationella domstolarna och innebär att de ex officio skall informera sig om sådana avgöranden av domstolen och ta vederbörlig hänsyn härtill också sedan de beslutat om interimistiska åtgärder. I vissa fall skall de interimistiska åtgärderna upphävas. Jag finner det inte nödvändigt att, som kommissionen föreslår, göra tillägg om detta till uppräkningen av förutsättningarna i domen i målet Zuckerfabrik.

29. Att den nationella domstolen skall motivera sina tvivel rörande den ifrågasatta gemenskapsrättsaktens giltighet är redan fastslaget i punkt 24 i domen i målet Zuckerfabrik. Jag finner inte anledning att som Förenade konungariket föreslår skärpa detta motiveringskrav. Utan att framhålla fördelar och nackdelar i de enskilda rättsordningarnas sätt att formulera domar och beslut vill jag framhålla att en skyldighet att lämna en

omfattande motivering enligt min uppfattning skulle utgöra ett icke ändamålsenligt ingrepp i medlemsstaternas förfaranderegler. En lång text är inte nödvändigtvis bättre eller mer informativ än en kort, kanske snarare tvärtom. Domstolen har, enligt min uppfattning, med rätta varit restriktiv med att ställa stränga krav på motiveringarna i de nationella domstolarnas beslut om hänskjutande.

30. Med hänsyn till hur domstolen skall utforma sina svar på den första och den andra frågan, vill jag framhålla att formuleringen av domslutet i domstolens dom i målet Zuckerfabrik vid första anblicken kan ge upphov till tvivel om huruvida reglerna om nationella domstolars möjlighet att uppskjuta verkställigheten av nationella rättsakter, som antagits på grundval av en gemenskapsrättsakt, är en del av gemenskapsrätten eller en del av nationell rätt. Domstolen använde formuleringarna att "artikel 189 ... inte hindrar de nationella domstolarna från att uppskjuta [verkställigheten]" och att en "nationell domstol skall kunna uppskjuta verkställigheten ... om ...". Man skall emellertid vara uppmärksam på att dessa formuleringar avsåg de frågor som ställts av den tyska domstolen. Det svar som domstolen gav var således å ena sidan att artikel 189 inte hindrade de nationella domstolarna från att uppskjuta en nationell administrativ rättsakt som var avsedd att verkställa en gemenskapsrättsakt, men att gemenskapsrätten å andra sidan fastställer vissa begränsningar beträffande under vilka förutsättningar de nationella domstolarna kan göra detta.

31. I det förevarande målet har Verwaltungsgericht Frankfurt am Main formulerat sin första fråga på ett annat sätt än den nationella domstolen i domen i målet Zuckerfabrik. Verwaltungsgericht Frankfurt am Main frågar nämligen inte om en nationell domstol "hindras" att besluta om interimistiska åtgärder, utan i stället om en nationell domstol "kan" besluta om sådana. Med beaktande av att det också i det förevarande målet är fråga om en begäran om förhandsavgörande från en tysk domstol, skulle det kunna anföras att det mot bakgrund av de möjligheter att besluta om interimistiska åtgärder som framgår av artikel 19.4 i den tyska Grundgesetz inte är nödvändigt att domstolen i detta mål tar ställning till frågan huruvida gemenskapsrätten i sig ger stöd för nationella domstolar att föreskriva interimistiska åtgärder beträffande nationella administrativa rättsakter som antagits på grundval av gemenskapsrättsliga förordningar. Härvid skulle domstolen emellertid tolka tysk rätt, vilket är en uppgift för de tyska domstolarna, enligt den fördelning av uppgifter som samarbetsproceduren i artikel 177 ger uttryck för. Det kan vidare, enligt min uppfattning, knappast råda tvivel om att möjligheten att besluta om interimistiskt rättsligt skydd i ett fall som det

förevarande (också) skall följa direkt av gemenskapsrätten, jämför domstolens uttalanden i det ovan nämnda målet Factortame och de citerade punkterna 16—18 och 20 i målet Zuckerfabrik. Jag finner därför att de ställda frågorna skall besvaras jakande.

Den tredje och den fjärde frågan

33. Dessa frågor samt Atlantas och den tyska regeringens yttranden avseende dessa rör frågor som domstolen redan har tagit ställning till i dom av den 5 oktober 1994, Tyskland mot rådet, C-280/93. De av Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ställda frågorna 3 a—c behandlas i punkterna 32—42 i domen, fråga 4 a i punkterna 113—118 i domen och frågorna 4 b—c i punkterna 53—80 och 88—92 i domen.

32. Mot denna bakgrund vill jag föreslå domstolen att besvara den första och den andra frågan på följande sätt:

1) En nationell domstol kan föreskriva de nödvändiga interimistiska åtgärderna beträffande en administrativ rättsakt, som antagits på grundval av en gemenskapsrättslig förordning.

34. Vad gäller frågan om förordningens giltighet har det således inte under handläggningen av det aktuella målet framkommit något nytt som kan föranleda en annan utgång än den som domstolen slog fast i domen av den 5 oktober 1994.

2) Sådana åtgärder beträffande en administrativ rättsakt, som antagits på grundval av en gemenskapsrättslig förordning, kan dock endast föreskrivas om den nationella domstolen finner att det finns allvarliga tvivel om den gemenskapsrättsliga förordningens giltighet, om den nationella domstolen själv hänskjuter frågan om den inte redan anhängiggjorts vid domstolen, om det är brådskande, om sökanden riskerar allvarlig och irreparabel skada och om den nationella domstolen tar vederbörlig hänsyn till gemenskapens intresse.

35. Atlanta och den tyska regeringen har begärt att domstolen skall fastställa vissa övergångsbestämmelser för förordningens tillämpning. Till stöd härför har de hänvisat till principerna om likabehandling, skydd för berättigade förväntningar och fri näringsverksamhet. Beslutet om hänskjutande innehåller emellertid inte frågor rörande övergångsbestämmelser för den gemensamma organisationen av marknaden för bananer. Vid begäran om förhandsavgörande ankommer det endast på den nationella domstolen

att besluta beträffande vilka problemställningar den behöver domstolens ställningstagande. Parterna i målet kan varken inskränka eller utvidga antalet och karaktären av de frågor som den nationella domstolen redan har ställt. [22] Frågan om övergångsbestämmelser kan i anledning härav inte prövas.

36. Jag föreslår därför domstolen att besvara den tredje och den fjärde frågan med att genomgången av de hänskjutna frågorna inte har visat att det kan råda tvivel om giltigheten av rådets förordning nr 404/93 av den 13 februari 1993 om den gemensamma organisationen av marknaden för bananer.

Förslag till avgörande

37. Jag föreslår domstolen att mot denna bakgrund besvara de hänskjutna frågorna på följande sätt:

1) En nationell domstol kan föreskriva de nödvändiga interimistiska åtgärderna beträffande en administrativ rättsakt, som antagits på grundval av en gemenskapsrättslig förordning.

2) Sådana åtgärder beträffande en administrativ rättsakt, som antagits på grundval av en gemenskapsrättslig förordning, kan dock endast föreskrivas om den nationella domstolen finner att det finns allvarliga tvivel om den gemenskapsrättsliga förordningens giltighet, om den själv hänskjuter frågan om den inte redan har anhängiggjorts vid domstolen, om det är brådskande, om sökanden

22 — Jämför dom av den 6 oktober 1982, CILFIT (283/81, Rec. s. 3415, punkt 9), och dom av den 5 oktober 1988, Alsatel (247/86, Rec. s. 5987, punkterna 7 och 8).

riskerar allvarlig och irreparabel skada och om den nationella domstolen tar vederbörlig hänsyn till gemenskapens intresse.

3) Genomgången av de hänskjutna frågorna har inte visat att det kan råda tvivel om giltigheten av rådets förordning (EEG) nr 404/93 av den 13 februari 1993 om den gemensamma organisationen av marknaden för bananer.