DOMSTOLENS DOM
19. juni 1990 *

I sag C-213/89,

angående en anmodning, som House of Lords i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

The Queen

mod

Secretary of State for Transport,
ex parte: Factortame Ltd m.fl.,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten med hensyn til spørgsmålet om, i hvilket omfang de nationale domstole er beføjet til at træffe foreløbige forholdsregler i sager, der drejer sig om rettigheder, som hævdes at bestå i henhold til fællesskabsretten,

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler og M. Zuleeg, samt dommerne G. F. Mancini, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse og M. Díez de Velasco,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

* Processprog: engelsk.

— Det Forenede Kongeriges regering ved Principal Assistant Treasury Solicitor T. J. G. Pratt som befuldmægtiget, bistået af Solicitor General Sir Nicholas Lyell, QC, Christopher Bellamy, QC, og barrister Christopher Vajda,

— Irlands regering ved Chief State Solicitor Louis J. Dockery som befuldmægtiget, bistået af James O'Reilly, SC,

— Factortame Ltd m. fl. ved David Vaughan, QC, barrister Gerald Barling, barrister David Anderson og solicitor Stephen Swabey, firmaet Thomas Cooper & Stibbard,

— Kommissionen ved juridisk konsulent Götz zur Hausen og Peter Oliver, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der den 5. april 1990 er afgivet mundtlige indlæg af Det Forenede Kongeriges regering, Factortame Ltd m. fl., Rawlings (Trawling) Ltd ved N. Forwood, QC, og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. maj 1990,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 18. maj 1989, indgået til Domstolen den 10. juli 1989, har House of Lords i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten. Spørgsmålene drejer sig om, i hvilket omfang de nationale domstole er beføjet til at træffe foreløbige forholdsregler i sager, der angår rettigheder, som hævdes at bestå i henhold til fællesskabsretten.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag anlagt mod Secretary of State for Transport af Factortame Ltd og en række andre selskaber, der er stiftet i henhold til Det Forenede Kongeriges lovgivning, samt af bestyrelsesmedlemmer og aktionærer i disse selskaber, hvoraf størstedelen er spanske statsborgere (herefter benævnt »appellanterne i hovedsagen«).

3 Det fremgår af oplysningerne i sagen, at de pågældende selskaber er ejere eller forestår driften af 95 fiskerfartøjer, som var optaget i det britiske skibsregister i henhold til Merchant Shipping Act 1894. Af disse fartøjer var 53 oprindelig registreret i Spanien og sejlede under spansk flag, men de blev på forskellige tidspunkter fra 1980 optaget i det britiske register. De resterende 42 fartøjer har altid været registreret i Det Forenede Kongerige, men blev erhvervet af de pågældende selskaber på forskellige tidspunkter, navnlig fra 1983.

4 Lovbestemmelserne om registrering af britiske fiskerfartøjer blev ændret radikalt ved Part II i Merchant Shipping Act 1988 (herefter benævnt »1988-loven«) og Merchant Shipping (Registration of Fishing Vessels) Regulations 1988 (S. I. 1988, nr. 1926) (herefter benævnt »1988-bekendtgørelserne«). Det står fast, at Det Forenede Kongerige ændrede den tidligere lovgivning for at sætte en stopper for den såkaldte »quota hopping«, en praksis som ifølge Det Forenede Kongerige fører til, at dets fiskekvoter bliver »udplyndret« af fartøjer, der sejler under britisk flag, men som ikke har nogen reel tilknytning til Det Forenede Kongerige.

5 I henhold til 1988-loven skulle der etableres et nyt register, hvori alle britiske fiskerfartøjer fra da af skulle optages, herunder fartøjer, der allerede var registreret i det gamle, almindelige register i medfør af 1894-loven. Imidlertid kan kun fiskerfartøjer, der opfylder betingelserne i 1988-lovens section 14, optages i det nye register.

6 Ifølge section 14 (1) kan et fiskerfartøj — medmindre Secretary of State for Transport giver dispensation — kun optages i det nye register, hvis:

»a) fartøjet er britisk ejet,

b) fartøjet bestyres, og dets drift ledes og kontrolleres fra Det Forenede Kongerige, og

c) befragteren, bestyreren eller den, der leder driften af fartøjet, er en person eller et selskab, der opfylder nærmere fastsatte betingelser ('a qualified person or company').«

Ifølge section 14 (2) anses et fiskerfartøj for britisk ejet, hvis adkomsten (»the legal title«) til fartøjet udelukkende indehaves af en eller flere personer eller et eller flere selskaber, der opfylder betingelserne, og den egentlige ejendomsret (»the beneficial ownership«) til fartøjet indehaves af et eller flere selskaber, eller — for mindst 75%'s vedkommende — af en eller flere personer, der opfylder betingelserne.[1] Ifølge section 14 (7) forstås ved »qualified person« en person, som er britisk statsborger med bopæl og hjemsted i Det Forenede Kongerige, og ved »qualified company« et selskab, som er stiftet i Det Forenede Kongerige og har sit hovedforretningssted dér, idet mindst 75% af aktierne skal være ejet af en eller flere »qualified persons or companies«, og mindst 75% af bestyrelsesmedlemmerne skal være »qualified persons«.

7 1988-loven og 1988-bekendtgørelserne trådte i kraft den 1. december 1988. I medfør af section 13 i 1988-loven blev gyldigheden af registreringer foretaget i henhold til den tidligere lov dog forlænget i en overgangsperiode indtil den 31. marts 1989.

8 Den 4. august 1989 anlagde Kommissionen sag ved Domstolen i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 med påstand om, at det statueredes, at Det Forenede Kongerige havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktatens artikler 7, 52 og 221 ved at opstille nationalitetsbetingelserne i 1988-lovens section 14. Denne sag — sag 246/89 — verserer nu for Domstolen. I et særskilt dokument, som blev indleveret til Domstolens Justitskontor samme dag, fremsatte Kommissionen begæ-

1 — O. a.: Sondringen mellem »legal title« og »beneficial ownership« kendes ikke i dansk ret. I »the law of trusts« er »the legal owner« (the trustee) handlings- og påtalesubjekt i relation til trust-formuen, mens »the beneficial owner« er interessesubjekt.

ring om, at Domstolen pålagde Det Forenede Kongerige at udsætte anvendelsen af nationalitetskravene for så vidt angik statsborgere fra andre medlemsstater og fiskerfartøjer, der indtil den 31. marts 1989 havde drevet fiskeri under britisk flag og med britisk fiskerilicens. Ved kendelse af 10. oktober 1989 [sag 246/89 R (Sml. 1989, s. 3125)] tog Domstolens præsident begæringen til følge. Som følge af denne kendelse udstedte Det Forenede Kongerige en Order in Council, hvorved section 14 i 1988-loven ændredes med virkning fra den 2. november 1989.

9 På det tidspunkt, da den sag blev anlagt, som har givet anledning til appelsagen, forholdt det sig således, at appellanternes 95 fiskerfartøjer ikke opfyldte en eller flere af betingelserne for registrering i henhold til section 14 i 1988-loven og således ikke kunne optages i det nye register.

10 Eftersom fartøjerne ville blive frataget retten til at drive fiskeri fra den 1. april 1989, anfægtede de pågældende selskaber ved en begæring om domstolsprøvelse, som de indgav til High Court of Justice, Queen's Bench Division, den 16. december 1988, Part II i 1988-loven som værende uforenelig med fællesskabsretten. De fremsatte også begæring om foreløbige forholdsregler, indtil der blev truffet endelig afgørelse vedrørende deres begæring om domstolsprøvelse.

11 Den 10. marts 1989 afsagde Divisional Court of the Queen's Bench Division kendelse, hvori den: i) besluttede at udsætte sagen og anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 vedrørende de fællesskabsretlige spørgsmål, der var rejst under sagen, og ii) som en foreløbig forholdsregel bestemte, at Part II i 1988-loven samt 1988-bekendtgørelserne ikke skulle anvendes over for sagsøgerne.

12 Den 13. marts 1989 kærede Secretary of State for Transport Divisional Court's kendelse om foreløbige forholdsregler til Court of Appeal. I sin afgørelse af 22. marts 1989 udtalte Court of Appeal, at domstolene efter national ret ikke var beføjet til at udsætte anvendelsen af love ved en foreløbig forholdsregel. Den ophævede derfor Divisional Court's kendelse.

13 Sagen blev herefter indbragt for House of Lords, som afsagde kendelse den 18. maj 1989. Heri fastslog House of Lords for det første, at der måtte gives appellanterne medhold i deres påstand om, at de ville lide uoprettelig skade, hvis den begærede foreløbige forholdsregel ikke blev truffet, og de fik medhold i hovedsagen. House of Lords udtalte imidlertid, at de engelske domstole ikke efter national ret havde beføjelse til at træffe foreløbige forholdsregler i en sag som den foreliggende. Specielt anførte House of Lords, at det var udelukket at træffe sådanne forholdsregler på grund af den gamle regel i common law om, at der ikke kan træffes foreløbige forholdsregler over for Kronen, det vil sige over for regeringen, sammenholdt med formodningen om, at en lov vedtaget af Parlamentet er i overensstemmelse med fællesskabsretten, så længe der ikke er truffet afgørelse om dens forenelighed med denne.

14 House of Lords rejste derefter spørgsmålet om, hvorvidt engelske domstole på trods af denne nationale retsregel var beføjet til at træffe foreløbige forholdsregler over for Kronen i medfør af fællesskabsretten.

15 Da House of Lords fandt, at tvisten rejste et spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsretten, besluttede det i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 at udsætte sagen, indtil Domstolen har truffet præjudiciel afgørelse vedrørende følgende spørgsmål:

»1) Når

i) en part for en national domstol gør krav på rettigheder i henhold til fællesskabsretten, der har direkte virkning i national ret ('de rettigheder, der gøres krav på'),

ii) en utvetydig national retsregel automatisk vil berøve denne part de rettigheder, der gøres krav på, hvis den bringes i anvendelse,

iii) der er vægtige argumenter både for og imod eksistensen af de rettigheder, der gøres krav på, og den nationale domstol har anmodet om en præjudiciel afgørelse i medfør af artikel 177 af spørgsmålet om, hvorvidt disse rettigheder består,

iv) det efter national ret forudsættes, at den pågældende nationale retsregel er forenelig med fællesskabsretten, medmindre og indtil den erklæres uforenelig hermed,

v) den nationale domstol ikke er beføjet til foreløbigt at beskytte de rettigheder, der gøres krav på, ved at udsætte anvendelsen af den nationale retsregel på afgørelsen af den præjudicielle forelæggelse,

vi) det er sandsynligt, at den part, der gør krav på disse rettigheder, vil have lidt uoprettelig skade, hvis den præjudicielle afgørelse senere giver ham medhold, og der ikke er ydet en sådan foreløbig beskyttelse,

a) forpligter fællesskabsretten da den nationale domstol til at indrømme en foreløbig beskyttelse af de rettigheder, der gøres krav på, eller

b) giver fællesskabsretten da den nationale domstol beføjelse til at indrømme en sådan foreløbig beskyttelse af de rettigheder, der gøres krav på?

2) Hvis spørgsmål 1 a) besvares benægtende og spørgsmål 1 b) bekræftende, hvilke kriterier skal da anvendes ved afgørelsen af, hvorvidt der skal indrømmes en sådan foreløbig beskyttelse af de rettigheder, der gøres krav på?«

16 For en nærmere redegørelse for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet til Domstolen, henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

17 Det fremgår af oplysningerne i sagen og navnlig af forelæggelseskendelsen og sagens forløb ved de nationale domstole, som der er redegjort for ovenfor, at House of Lords i det væsentlige ønsker oplyst, om en national retsinstans, som i en sag vedrørende fællesskabsretten finder, at det eneste, der er til hinder for, at den træffer foreløbige forholdsregler, er en national retsregel, skal tilsidesætte denne retsregel.

18 Med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål bemærkes, at Domstolen i dommen af 9. marts 1978, Simmenthal (sag 106/77, Sml. s. 629), udtalte, at direkte anvendelige fællesskabsregler »skal udfolde deres virkninger fuldt ud og ensartet i alle medlemsstater fra deres ikrafttræden og under hele deres gyldighedsperiode« (præmis 14), og at det fremgår »af princippet om fællesskabsrettens forrang, at de bestemmelser i Traktaten og retsakter fra institutionerne, som gælder umiddelbart, for medlemsstaternes nationale ret ... alene i medfør af deres ikrafttræden bevirker, at enhver modstridende bestemmelse i den eksisterende nationale lovgivning uden videre bliver uanvendelig« (præmis 17).

19 Ifølge Domstolens praksis er det i medfør af det i Traktatens artikel 5 angivne princip om samarbejde medlemsstaternes nationale retter, der skal sikre de retsundergivne den retsbeskyttelse, som følger af fællesskabsrettens direkte virkning (jfr. senest dommene af 10. juli 1980, Ariete, sag 811/79, Sml. s. 2545, og Mireco, sag 826/79, Sml. s. 2559).

20 Domstolen har ligeledes statueret, at enhver bestemmelse i en national retsorden eller enhver lovgivningsmæssig, administrativ eller retslig praksis, som har til følge, at fællesskabsrettens virkning begrænses ved, at den dommer, der er kompetent til at anvende fællesskabsretten, frakendes mulighed for, når han anvender denne, at foretage, hvad der kræves for at udelukke nationale lovgivningsbestemmelser, der måtte udgøre en hindring — selv om den kun var midlertidig — for fællesskabsreglernes fulde virkning, derfor er uforenelig med de krav, der følger af selve fællesskabsrettens natur (dom af 9. marts 1978, Simmenthal, jfr. ovenfor, præmisserne 22 og 23).

21 Det må tilføjes, at fællesskabsrettens fulde virkning ville blive begrænset lige så meget, hvis en national retsregel kunne forhindre en ret, der har fået forelagt en tvist, som skal afgøres efter fællesskabsretten, i at træffe foreløbige forholdsregler med henblik på at sikre den fulde virkning af den retsafgørelse, der skal træffes om eksistensen af de rettigheder, der gøres krav på efter fællesskabsretten. Heraf følger, at en retsinstans, som under disse omstændigheder ville have truffet foreløbige forholdsregler, hvis den ikke var kommet i konflikt med en national retsregel, er forpligtet til at tilsidesætte denne regel.

22 Denne fortolkning underbygges af den ordning, der er indført ved EØF-Traktatens artikel 177, hvis effektive virkning ville blive svækket, hvis en national retsinstans, som udsætter sagen på Domstolens besvarelse af dens præjudicielle spørgsmål, ikke kunne træffe foreløbige forholdsregler i den tid, der går, indtil den afsiger dom, efter at Domstolen har besvaret spørgsmålet.

23 Følgelig må det forelagte spørgsmål besvares med, at fællesskabsretten skal fortolkes således, at en national retsinstans, som i en sag vedrørende fællesskabsretten finder, at det eneste, der er til hinder for, at den træffer foreløbige forholdsregler, er en national retsregel, skal tilsidesætte denne regel.

Sagens omkostninger

24 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering, Irlands regering og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale domstol, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, som House of Lords har forelagt ved kendelse af 18. maj 1989, for ret:

Fællesskabsretten skal fortolkes således, at en national retsinstans, som i en sag vedrørende fællesskabsretten finder, at det eneste, der er til hinder for, at den træffer foreløbige forholdsregler, er en national retsregel, skal tilsidesætte denne regel.

Due Slynn Kakouris Schockweiler Zuleeg

Mancini Joliet Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Grévisse Díez de Velasco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. juni 1990.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident