vende 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, er uforenelig med de krav, der følger af selve fællesskabsrettens natur.

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.

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.

RETSMØDERAPPORT
sag C-213/89 *

I — Hovedsagens baggrund

1. Appellanterne i hovedsagen, herunder Factortame Ltd, er en række selskaber, som er stiftet i henhold til Det Forenede Kongeriges lovgivning, samt bestyrelsesmedlemmer og aktionærer i disse selskaber, hvoraf de fleste er spanske statsborgere. Disse selskaber ejer eller bestyrer i alt 95 fiskerfartøjer, som indtil den 31. marts 1989 var registreret som britiske fiskerfartøjer i medfør af Merchant Shipping Act 1894. 53 af fartøjerne var oprindelig registreret i Spanien og sejlede under spansk flag. Disse 53 fartøjer blev i medfør af 1894-loven optaget i det britiske register på forskellige tidspunkter fra 1980. De resterende 42 fartøjer havde altid været britiske. De blev erhvervet af appellanterne på forskellige tidspunkter, navnlig fra 1983.

2. Lovbestemmelserne om registrering af britiske fiskerfartøjer blev ændret radikalt ved Part II i Merchant Shipping Act 1988 og Merchant Shipping (Registration of

* Processprog: engelsk.

Fishing Vessels) Regulations 1988 (S. I. 1988, nr. 1926). 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 fiskerfartøjer, der sejler under britisk flag, men som ikke har nogen reel tilknytning til Det Forenede Kongerige.

3. Efter 1988-loven skulle der etableres et nyt register for alle britiske fiskerfartøjer, herunder dem, der var optaget i det gamle register i henhold til 1894-loven. Imidlertid kan kun fiskerfartøjer, der opfylder de betingelser, der er opstillet i section 14 i 1988-loven, optages i det nye register.

4. I korthed går de betingelser, der er opstillet i den nye lovs section 14, og som alle skal være opfyldt, ud på følgende:

a) *Nationalitet*

Britiske statsborgere eller selskaber, som er »qualified«, skal have den fulde adkomst (»legal title«) til fartøjet.

Britiske statsborgere eller selskaber, som er »qualified«, skal have mindst 75% af den egentlige ejendomsret (»the beneficial ownership«) [1] til fartøjet.

Et selskab anses for »qualified«, hvis det er stiftet i Det Forenede Kongerige og har sit hovedforretningssted dér, og hvis mindst 75% af dets aktier indehaves af »legal owners« og »beneficial owners«, som er britiske statsborgere. Desuden skal mindst 75% af bestyrelsesmedlemmerne være britiske statsborgere.

De 75% kan midlertidigt forhøjes til 100% i medfør af bekendtgørelser, der udstedes i henhold til 1988-loven. Det Forenede Kongerige har endnu ikke benyttet sig af denne mulighed.

Nationalitetskravet gælder også for befragteren af fartøjet eller den, der leder driften heraf, hvad enten der er tale om en fysisk person eller et selskab.

b) *Bopæl og hjemsted*

Dette er et yderligere krav ud over nationalitetskravet.

c) *Ledelse og kontrol*

Fartøjet skal bestyres, og dets drift ledes og kontrolleres fra Det Forenede Kongerige.

5. 1988-loven og 1988-bekendtgørelserne trådte i kraft den 1. december 1988. Imidlertid er gyldigheden af registreringer foretaget i medfør af den tidligere lov blevet forlænget i en overgangsperiode indtil den 31. marts 1989, jfr. section 13 i 1988-loven.

6. 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

1 — 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.

betingelserne for registrering i henhold til section 14 (1) i 1988-loven, og således ikke kunne registreres. Eftersom fartøjerne ikke længere ville kunne drive fiskeri fra den 1. april 1989, søgte de pågældende selskaber ved en begæring om domstolsprøvelse at anfægte Part II i 1988-loven som værende uforenelig med fællesskabsretten.

7. I begæringen af 16. december 1988 til High Court of Justice, Queen's Bench Division, søgte sagsøgerne især at opnå:

i) at det statueredes, at bestemmelserne i Part II i 1988-loven ikke skulle finde anvendelse på dem, fordi en sådan anvendelse ville være i strid med fællesskabsretten, navnlig EØF-Traktatens artikler 7, 52, 58 og 221;

ii) at der blev nedlagt forbud mod, at Secretary of State betragtede den bestående registrering af deres fartøjer (i henhold 1894-loven) som ophørt fra den 1. april 1989;

iii) erstatning;

iv) foreløbige forholdsregler, indtil der blev truffet endelig afgørelse i sagen.

8. Divisional Court of The Queen's Bench Division afsagde kendelse den 10. marts 1989, hvori den:

i) fastslog, at den ikke kunne afgøre de fællesskabsretlige spørgsmål, der var rejst under sagen, uden at indgive en præjudiciel anmodning til Domstolen i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 (denne anmodning behandles i den verserende sag C-221/89), og

ii) bestemte, at indtil der blev afsagt endelig dom eller yderligere kendelse i sagen, skulle Part II i 1988-loven samt 1988-bekendtgørelserne ikke finde anvendelse, og Secretary of State skulle undlade at håndhæve disse bestemmelser over for sagsøgerne og med hensyn til fartøjer, der ejedes (helt eller delvis), bestyredes, blev drevet eller var befragtet af nogen af dem, således at registreringen af fartøjerne i medfør af 1894-loven fortsat kunne stå ved magt.

9. Den 13. marts 1989 kærede Secretary of State Divisional Court's kendelse om foreløbige forholdsregler til Court of Appeal. Den 22. marts 1989 fastslog Court of Appeal enstemmigt, at domstolene i henhold til den britiske forfatning ikke var beføjet til at udsætte anvendelsen af love vedtaget af Parlamentet ved en forløbig forholdsregel. Retten ophævede derfor Divisional Court's kendelse og gav tilladelse til kære til House of Lords.

II — House of Lords' kendelse af 18. maj 1989

10. I sin kendelse af 18. maj 1989 har House of Lords for det første anført, at der må gives appellanterne medhold i deres påstande om, at de vil lide uoprettelig skade, hvis der ikke træffes foreløbige forholdsregler som begæret, og de får medhold i hovedsagen.

11. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt de britiske domstole er beføjet til foreløbig at udsætte anvendelsen af en lov og i den forbindelse nedlægge forbud over for Secretary of State for at beskytte de rettigheder, en part gør krav på i medfør af direkte anvendelige bestemmelser i fællesskabsretten, har House of Lords anført, at de britiske domstole ikke efter national ret er beføjet til at træffe foreløbige forholdsregler i en sag som den foreliggende. De hensyn, der ligger til grund for denne konstatering, kan sammenfattes således:

12. For det første gælder der en formodning for, at en lov vedtaget af Parlamentet er forenelig med fællesskabsretten, medmindre og indtil den erklæres uforenelig hermed, og de britiske domstole kan derfor ikke træffe foreløbige forholdsregler, som består i at udsætte anvendelsen af den pågældende lov. I den forbindelse har House of Lords påpeget, at en kendelse, hvorved appellanternes begæring om foreløbige forholdsregler tages til følge, kun vil tjene deres formål, hvis det heri bestemmes, at det, som Parlamentet har vedtaget, ikke skal være gældende ret før et — ikke nærmere bestemt — senere tidspunkt. En sådan forholdsregel ville uigenkaldeligt i ca. to år give appellanterne rettigheder, som nødvendigvis må være uvisse, indtil Domstolen har truffet præjudiciel afgørelse.

13. For det andet udelukker den gamle common law-regel om, at en domstol ikke har kompetence til at træffe foreløbige forholdsregler over for Kronen, det vil sige regeringen, også, at der kan træffes foreløbige forholdsregler i hovedsagen. House of Lords har i den forbindelse henvist til, at Divisional Court of The Queen's Bench Division i sagen R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Herbage (1987) QB 782, indtog det standpunkt, at artikel 31 i Supreme Court Act 1981 (som bestemmer, at High Court of Justice kan træffe foreløbige forholdsregler, når det findes berettiget og hensigtsmæssigt, i alle sager, hvor der er indgivet begæring om domstolsprøvelse) havde bevirket, at Kronen mistede sin immunitet mod foreløbige forholdsregler, og at dette senere var blevet bekræftet af Court of Appeal i R. v. Licensing Authority etablished under Medicines Act 1968, ex parte Smith, Kline & French Laboratories Ltd (No. 2) (1989) 2 W. L. R. 378. Ifølge House of Lords byggede disse domme imidlertid på en forkert fortolkning af Supreme Court Act 1981. House of Lords underkendte dem derfor i sin kendelse i den foreliggende sag og kom til den konklusion, at domstolene efter engelsk ret ikke har kompetence til at træffe foreløbige forholdsregler over for Kronen.

14. House of Lords har derefter rejst spørgsmålet om, hvorvidt fællesskabsretten giver de nationale domstole beføjelse til at træffe foreløbige forholdsregler som dem, der er hovedsagens genstand, uanset hvad national ret bestemmer, med henblik på at beskytte rettigheder, som ganske vist kan forsvares af vægtige grunde, men hvis eksistens endnu ikke er godtgjort, og som en part gør krav på i henhold til fællesskabsretten.

15. Efter at have redegjort for, hvad parterne har anført på dette punkt, påpeger House of Lords, at »fællesskabsretten indeholder et princip, som synes at være helt i analogi med princippet i engelsk ret om, at retsforskrifter, der udstedes i henhold til en bemyndigelse, må formodes at være gyldige, medmindre og indtil de erklæres ugyldige«, og henviser til Domstolens dom af 13. fe-

bruar 1979, Granaria (sag 101/78, Sml. s. 623). Dernæst henviser House of Lords til præmis 19 i dommen af 22. oktober 1987, Foto-Frost (sag 314/85, Sml. s. 4199), hvori Domstolen udtalte, at »undtagelser fra reglen om, at de nationale retter ikke er kompetente til selv at fastslå ugyldigheden af fællesskabsretsakter, [kan] under bestemte betingelser finde anvendelse i sager om foreløbige forholdsregler...«.

16. Under disse omstændigheder fandt House of Lords, at tvisten rejste spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsretten, og det besluttede derfor 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) besvares bekræftende, hvilke kriterier skal da anvendes ved afgørelsen af, hvorvidt der skal indrømmes en sådan foreløbig beskyttelse af de rettigheder, der gøres krav på?«

III — Retsforhandlingernes forløb

17. House of Lords' kendelse er registreret på Domstolens Justitskontor den 10. juli 1989.

18. Den 4. august 1989, det vil sige under den skriftlige forhandling i den foreliggende sag, anlagde Kommissionen sag ved Domstolen i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 med påstand om, at det statueredes, at Det Forenede Kongerige ved at indføre nationalitetskravene i section 14 i 1988-loven havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktatens artikler 7, 52 og 221 (sag 246/89, som nu verserer for Domstolen). I et særskilt dokument, som blev indleveret til Domstolens Justitskontor samme dag, fremsatte Kommissionen begæring om, at Domstolen pålagde Det Forenede Kongerige at udsætte anvendelsen af nationalitetskravene for så vidt angik statsborgere fra andre medlemsstater og for fiskerfartøjer, som indtil den 31. marts 1989 havde drevet fiskeri under britisk flag og med britisk fiskerilicens. Ved kendelse af 10. oktober 1989 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.

19. I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet følgende skriftlige indlæg: den 26. oktober 1989 af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Götz zur Hausen og Peter Oliver, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, den 8. november 1989 af Irlands regering ved Chief State Solicitor Louis J. Dockery som befuldmægtiget, bistået af Senior Counsel at the Bar of Ireland, James O'Reilly, den 9. november 1989 af Det Forenede Kongeriges regering ved Treasury Solicitor T. J. G. Pratt som befuldmægtiget, bistået af Solicitor General Sir Nicholas Lyell, QC, Christopher Bellamy, QC og barrister Christopher Vajda, og den 9. november 1989 af appellanterne i hovedsagen, Factortame Ltd m.fl., ved David Vaughan, QC, barrister Gerald Barling, barrister David Anderson og solicitor Stephen Swabey, firmaet Thomas Cooper & Stibbard.

20. House of Lords gav i forelæggelseskendelsen udtryk for håbet om, at Domstolen ville behandle den foreliggende sag forud for andre. Domstolens præsident har i medfør af procesreglementets artikel 55, stk. 1, andet afsnit, truffet afgørelse om, at sagen skal pådømmes forud for andre.

21. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

IV — Skriftlige indlæg

Spørgsmål 1

22. *Det Forenede Kongerige* har indledningsvis beskrevet de retsmidler, der er til rådighed i Det Forenede Kongerige. Det påpeger, at britiske domstole i forbindelse med en domstolsprøvelse er beføjet til at annullere offentlige myndigheders retsakter, blandt andet på grund af overtrædelse af fællesskabsretten. Denne kompetence bliver mere effektiv gennem liberale regler med hensyn til søgsmålskompetencen *(locus standi)* og på grund af, at sådanne sager kan gennemføres hurtigt.

23. Med hensyn til lovgivning har domstolene efter den britiske forfatning ikke ret til at ophæve en lov vedtaget af Parlamentet eller betragte den som ugyldig eller forfatningsstridig. Det forholder sig anderledes med hensyn til lovgivning, som er i strid med fællesskabsretten, eftersom artikel 2 (1) og (4) i European Communities Act 1972 giver domstolene beføjelse til at fastslå, at rettigheder, der udledes af fællesskabsretten, har forrang. Parlamentet giver imidlertid kun domstolene denne beføjelse på det stadium, hvor sagen afgøres endeligt, og ikke, når der træffes foreløbige forholdsregler.

24. De regler i engelsk ret, som i dette tilfælde udelukker, at der kan træffes foreløbige forholdsregler, nemlig om formodningen for, at en lov vedtaget af Parlamentet er forenelig med fællesskabsretten, og om Kronens immunitet over for foreløbige forholdsregler, er ikke diskriminerende, da de ikke opstiller nogen sondring mellem rettigheder, der opstår i medfør af national ret, og rettigheder, der opstår i medfør af fællesskabsretten.

25. Appellanterne i hovedsagen har fremsat det argument, at der under en straffesag mod dem vil ske det, at sagen og dermed anvendelsen af den relevante lovgivning bliver udsat, hvis der fremsættes en anmodning om en præjudiciel afgørelse. Det Forenede Kongerige har hertil anført, at det i så fald er den sag, der er anlagt for den nationale ret, som udsættes, og ikke anvendelsen af lovgivningen.

26. At der ikke kan opnås foreløbige forholdsregler af den art, der er fremsat begæring om i denne sag, er begrundet i væsentlige hensyn til den offentlige orden, såsom overholdelse af grænserne for den dømmende myndigheds beføjelser og retssikkerhedshensyn.

27. Desuden har borgerne, hvad fællesskabsretten angår, normalt ikke søgsmålskompetence i medfør af Traktatens artikel 173 til at anfægte fællesskabslovgivningen. Heraf følger, at de ikke kan opnå, at Domstolen udsætter gennemførelsen af Fællesskabets retsakter, ligegyldigt hvor alvorlig en virkning disse har for deres virksomhed. Ganske vist kan fællesskabslovgivningen også anfægtes for de nationale retter, men Domstolen har statueret, at enhver forordning, som sættes i kraft i overensstemmelse med Traktaten, må formodes at være gyldig, indtil dens ugyldighed er fastslået af en kompetent domstol (dom af 13. februar 1979, Granaria, sag 101/78, Sml. s. 623). Selv om Domstolen ikke har udelukket muligheden af, at en national ret kan være beføjet til midlertidigt at udsætte gennemførelsen af en bestemmelse i fællesskabsretten (dom af 22. oktober 1987, Foto-Frost, sag 314/85, Sml. s. 4199, jfr. også dom af 21. februar 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG, sag C-143/88 og sag C-92/89, Sml. 1991, s. I-415), finder Det Forenede Kongerige det tvivlsomt, om det ville være foreneligt med retssikkerhedsprincippet at give de nationale domstole en sådan kompetence.

28. Efter at have givet en kort oversigt over lovgivningen om foreløbige forholdsregler i andre medlemsstater anfører Det Forenede Kongerige, at det i de fleste af disse lande ikke synes at være muligt ved en begæring om foreløbige forholdsregler at opnå en kendelse, der sætter primær lovgivning ud af kraft. I Forbundsrepublikken Tyskland, Nederlandene og Portugal, hvor der synes at være en videre adgang til at anfægte lovgivningen og træffe foreløbige forholdsregler, er det uklart, om domstolene vil have kompetence til at afsige en kendelse som den,

der er fremsat begæring om i hovedsagen, hvorved der pålægges en handlingspligt.

29. Det Forenede Kongerige behandler derefter Domstolens praksis om nationale retsmidler i anledning af overtrædelse af fællesskabsretten. Det påpeger, at ifølge dommene af 16. december 1976, Comet (sag 45/76, Sml. s. 2043), og Rewe (sag 33/76, Sml. s. 1989) henhører disse retsmidler, når der ikke er truffet harmoniseringsforanstaltninger, under det nationale retssystem, idet a) retsmidlerne dog ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende nationale søgsmål (princippet om forbud mod forskelsbehandling), og b) de nationale procesregler ikke i praksis må gøre det umuligt at indtale de rettigheder, som de nationale retter har pligt til at beskytte (effektivitetsprincippet). Desuden fremgår det af dommen af 12. juni 1980, Express Dairy Foods Ltd (sag 130/79, Sml. s. 1887), navnlig præmis 12, at det ikke tilkommer Domstolen at udstede generelle materielle og processuelle regler, som alene de kompetente institutioner kan vedtage.

30. Ifølge Det Forenede Kongerige kan det forhold, at visse traktatbestemmelser har direkte virkning, ikke skabe nye retsmidler i national ret. Det Forenede Kongerige har understreget, at Domstolen bekræftede dette i dommen af 7. juli 1981, Rewe, »smørture«, navnlig præmis 44 (sag 158/80, Sml. s. 1805), hvorefter »det ikke har været meningen [med Traktaten] at skabe andre søgsmålsmuligheder ved de nationale domstole med henblik på gennemførelsen af fællesskabsretten end dem, som findes i national ret«.

31. Domstolen har således indirekte anerkendt, at omfanget af beskyttelsen af rettigheder, der har direkte virkning, vil være varierende fra den ene medlemsstat til den anden, indtil der er foretaget en harmonisering gennem fællesskabslovgivningen. Det eneste krav, fællesskabsretten stiller, er, at de eksisterende retsmidler ikke må svækkes så meget, at der i praksis slet ikke er noget retsmiddel. Det var tilfældet med hensyn til den nationale lovgivning, navnlig i sagerne San Giorgio (dom af 9. november 1983, sag 199/82, Sml. s. 3595) og Jules Bianco (dom af 25. februar 1988, de forenede sager 331/85, 376/85 og 378/85, Sml. s. 1099).

32. Endelig er det princip, som Domstolen opstillede i dommen af 9. marts 1978, Simmenthal (sag 106/77, Sml. s. 629), hvorefter de nationale domstole har pligt til at sikre fællesskabsbestemmelsernes fulde virkning og til at beskytte de rettigheder, som fællesskabsretten tillægger private, idet de i påkommende tilfælde af egen drift skal undlade at anvende en modstridende bestemmelse i national lovgivning, fuldt ud anerkendt i Det Forenede Kongeriges ret. I Simmenthal-sagen var de rettigheder, der var tale om, ikke teoretiske, men var allerede blevet fastslået af Domstolen i en tidligere dom (dom af 15. december 1976, Simmenthal, sag 35/76, Sml. s. 1871); desuden var den søgsmålsadgang, Simmenthal benyttede til at anlægge sag for en italiensk ret, et veletableret retsmiddel i det nationale retssystem. Kontrasten til den foreliggende sag er derfor slående.

33. Det følger af det anførte, at Det Forenede Kongeriges stilling med hensyn til retsmidler er fuldt ud i overensstemmelse med fællesskabsretten. Ingen af disse retsmidler er blevet nægtet appellanterne eller blevet begrænset i denne sag. I et undtagelsestilfælde som det foreliggende kan beskyttelsen af borgerne sikres ved, at Domstolen kan træffe hurtig afgørelse vedrørende enhver anmodning om præjudiciel afgørelse, som forelægges af en national ret (procesreglementets artikel 55), og ved, at

Kommissionen kan opnå foreløbige forholdsregler i medfør af EØF-Traktatens artikler 169 og 186, som den har gjort i dette tilfælde.

34. Sammenfattende har Det Forenede Kongerige anført, at spørgsmål 1 b) bør besvares således: »Fællesskabsretten giver ikke i sig selv en national ret kompetence til at træffe en foreløbig forholdsregel om udsættelse af anvendelsen af nationale lovbestemmelser på grundlag af rettigheder, som der gøres krav på, eller som menes at bestå i henhold til umiddelbart anvendelig fællesskabsret, hvis et sådant retsmiddel ikke findes i national ret«.

35. *Irland* har indledningsvis anført, at det, denne sag drejer sig om, ikke er en gennemførelse af fastslåede rettigheder, som appellanterne i hovedsagen har i medfør af bestemmelser i fællesskabsretten, der har direkte virkning, men spørgsmålet om, hvorvidt der kan eller skal indrømmes en foreløbig beskyttelse, inden den nationale ret træffer afgørelse om, hvorvidt appellanterne har disse rettigheder, og i bekræftende fald, om rettighederne er blevet krænket.

36. Irland anfører dernæst, at Domstolen konsekvent har været tilbageholdende med at gribe ind, når der er tale om nationale retsmidler, der gør det muligt at gennemføre rettigheder, som fællesskabsretten tillægger borgerne, selv når sådanne rettigheder (eller en krænkelse af dem) er blevet fastslået. Irland har i denne forbindelse henvist til dommen af 16. december 1976, Rewe, jfr. ovenfor, hvori Domstolen udtalte, at i mangel af fællesskabsbestemmelser om retsmidler ved de nationale domstole, tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at sikre beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsrettens direkte virkning afføder.

37. Desuden udtalte Domstolen i dommen af 7. juli 1981 i Rewe-sagen om »smørture«, jfr. ovenfor, at det ikke har været meningen med Traktaten at skabe nye søgsmålsmuligheder ved de nationale domstole med henblik på gennemførelsen af fællesskabsretten. Irland har understreget, at hvis det ikke forholdt sig således, ville Domstolen uberettiget gribe ind i den måde, hvorpå de nationale domstole anvender fællesskabsretten i overensstemmelse med nationale procesretlige regler.

38. Irland har anført, at det ikke følger af Domstolens praksis vedrørende effektivitetsprincippet (dommene af 16. december 1976, Comet, jfr. ovenfor, og af 10. juli 1980, Mireco, sag 826/79, Sml. s. 2559), at der består en ret til foreløbig beskyttelse.

39. Endelig er Irland af den opfattelse, at det ville være fuldstændig uhensigtsmæssigt at forlange, at der skabes nye retsmidler i national ret. Forskelle mellem de nationale retssystemer med hensyn til retten til foreløbig beskyttelse kan kun fjernes, hvis Rådet lovgiver på området. I mangel af fællesskabsretsakter af denne art kan problemer, som i den anledning opstår på grund af national ret behandles inden for rammerne af et direkte søgsmål anlagt af Kommissionen mod den pågældende medlemsstat.

40. Sammenfattende har Irland gjort gældende, at spørgsmål 1 bør besvares således: »a) Under de omstændigheder, der er beskrevet i dette spørgsmål, forpligter fællesskabsretten ikke de nationale domstole til at

indrømme en foreløbig beskyttelse af de rettigheder, der gøres krav på, når den nationale domstol ikke efter national ret har pligt eller beføjelse til at yde en sådan beskyttelse; b) under sådanne omstændigheder giver fællesskabsretten ikke den nationale domstol beføjelse til at indrømme en foreløbig beskyttelse af de rettigheder, der gøres krav på, hvis den nationale domstol ikke efter national ret har nogen beføjelse til at yde en sådan beskyttelse«.

41. *Appellanterne i hovedsagen* har indledningsvis anført, at de aldrig har antydet, at det normalt skulle være obligatorisk at indrømme en foreløbig beskyttelse. I betragtning af de særlige omstændigheder i denne sag gør de imidlertid gældende, at den nationale domstol er forpligtet til her at afsige en passende kendelse om beskyttelse.

42. Appellanterne giver dernæst en oversigt over Domstolens praksis vedrørende bestemmelser i fællesskabsretten, der har »direkte virkning«, og den rolle, de nationale domstole spiller med hensyn til de rettigheder, disse bestemmelser giver borgerne.

43. Appellanterne i hovedsagen har påpeget, at ifølge denne praksis skal regler i fællesskabsretten, som har »direkte virkning«, anvendes ensartet i alle medlemsstaterne fra deres ikrafttræden og under hele deres gyldighedsperiode (dommen af 10. juli 1980, Ariete, sag 811/79, Sml. s. 2545, og Mireco, jfr. ovenfor, samt af 9. marts 1978, Simmenthal, jfr. ovenfor). Disse bestemmelser er en umiddelbar kilde til rettigheder og forpligtelser for alle, som de vedrører (dom af 9. marts 1978, Simmenthal, jfr. ovenfor) og de udgør en del af, hvad der tilkommer borgerne (dom af 5. februar 1963, Van Gend en Loos, sag 26/62, Sml. 1954-1964, s. 375). De rettigheder, der herved opstår for borgerne, følger af selve de fællesskabsretlige bestemmelser og ikke af afgørelser truffet af Domstolen, som fortolker dem (dom af 14. december 1982, Waterkeyn, de forenede sager 314/81, 315/81 og 316/81 og 83/82, Sml. s. 4337).

44. Det er de nationale domstole, der har pligt til at sikre den retsbeskyttelse, som for borgerne følger af de bestemmelser i fællesskabsretten, der har direkte virkning (dommene af 16. december 1976, Rewe og Comet, jfr. ovenfor, og af 27. marts 1980, Denkavit Italiana, sag 61/79, Sml. s. 1205). Denne forpligtelse for de nationale domstole kan ikke formindskes eller undgås med den begrundelse, at Kommissionen er beføjet til at anlægge sag mod en medlemsstat i medfør af Traktatens artikel 169, eller at den under en sådan sag kan opnå foreløbige forholdsregler i medfør af Traktatens artikel 186. Dette følger af dommen af 5. februar 1963, Van Gend en Loos, jfr. ovenfor, og af dommen af 3. april 1968, Molkerei-Zentrale Westfalen (sag 28/67, Sml. 1965-1968, s. 475).

45. Appellanterne har fremhævet, at den beskyttelse, de nationale domstole giver borgerne, skal være effektiv (dom af 9. juli 1985, Bozzetti, navnlig præmis 17, sag 179/84. Sml. s. 2301), og ikke blot symbolsk; den skal også være direkte og umiddelbar (dom af 19. december 1968, Salgoil, sag 13/68, Sml. 1965-1968, s. 553). Det er ikke tilladt midlertidigt at hindre fællesskabsrettens fulde virkning (dom af 9. marts 1978, Simmenthal, jfr. ovenfor, navnlig præmis 23). Følgelig er enhver bestemmelse i en national retsorden eller enhver lovgivningsmæssig, administrativ eller retlig praksis, som har til følge, at fællesskabsrettens virkning begrænses ved, at de nationale domstole fratages beføjelsen til at sikre en pas-

sende beskyttelse, i sig selv uforenelig med fællesskabsretten (dommene af 9. marts 1978, Simmenthal, jfr. ovenfor, 10. april 1984, Von Colson og Kamann, sag 14/83, Sml. s. 1891, og af 15. maj 1986, Johnston, sag 222/84, Sml. s. 1651).

46. Dette er tilfældet med hensyn til to regler i engelsk ret, som udelukker, at de af appellanterne begærede foreløbige forholdsregler kan træffes.

47. Formodningen for foreneligheden med fællesskabsretten gør det især meningsløst at forelægge en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende sagens realitet, fordi denne formodning forhindrer den nationale ret i at sikre retsstillingen, indtil Domstolen afsiger dom. Eftersom denne formodning begrænser de nationale domstoles frihed til at forelægge Domstolen ethvert spørgsmål vedrørende fællesskabsretten, som skal afgøres, for at de kan afsige dom, er den uforenelig med princippet om en »effektiv beskyttelse« og med artikel 177, stk. 2, i EØF-Traktaten.

48. Den afgørende betydning, fællesskabsretten tillægger beskyttelsen af rettigheder, som borgerne har i henhold til fællesskabsrettens bestemmelser, i tiden mellem indgivelsen af en anmodning om præjudiciel afgørelse og Domstolens afgørelse, fremgår også af dommen af 22. oktober 1987, Foto-Frost, jfr. ovenfor, navnlig præmis 19.

49. Med hensyn til reglen om Kronens immunitet over for foreløbige forholdsregler har appellanterne anført, at denne hindring er kunstig, idet Kronen, hvis de så bort fra 1988-loven og blev retsforfulgt for overtrædelse heraf, ikke ville kunne håndhæve loven, eftersom den nationale domstol i forbindelse med en forelæggelse for Domstolen i medfør af Traktatens artikel 177 ville udsætte sagen og beskytte de rettigheder, appellanterne gør krav på.

50. Under alle omstændigheder er reglen om Kronens immunitet en anomali, for så vidt angår udøvelse af rettigheder, der følger af fællesskabsbestemmelser, idet der dels kan opnås foreløbige forholdsregler over for alle andre sagsøgte, med undtagelse af Kronen, skønt rettigheder i henhold til fællesskabsretten i de fleste tilfælde skal gennemtvinges over for statslige myndigheder, nemlig Kronen, og der dels kan gøres brug af endelige retsmidler over for Kronen.

51. Ifølge appellanterne bevirker fællesskabsretten, at de to regler i engelsk ret, som udelukker muligheden for at opnå foreløbige forholdsregler af den art, der er fremsat begæring om i hovedsagen, bliver uanvendelige. De har understreget, at Det Forenede Kongerige — hvis det ikke forholdt sig således — ville være i stand til helt åbenbart at tilsidesætte fællesskabsretten i sager som den foreliggende, samtidig med at det drog fordel af, at indehaverne af rettigheder i henhold til fællesskabsretten, fordi der sandsynligvis ville blive indgivet en anmodning til Domstolen om en præjudiciel afgørelse, ville være udelukket fra at udøve disse rettigheder i mellemtiden. En sådan udelukkelse fra udøvelse af rettigheder ville i praksis være permanent i sager, hvor der, som i hovedsagen, ikke kan anlægges erstatningssag (eftersom der efter gældende engelsk ret, jfr. Bourgoin mod Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (1986) Q. B. 716, ikke kan anlægges erstatningssag mod Kronen for overtrædelse af en traktat-

bestemmelse, medmindre det godtgøres, at der foreligger ond tro hos denne), og hvor der aldrig ville kunne ydes sagsøgernes rettigheder fuld beskyttelse med tilbagevirkende kraft på anden måde, når den endelige afgørelse faktisk blev truffet. Alt dette viser, hvor stort behovet er for, at der stilles en effektiv beskyttelse til rådighed ved hjælp af foreløbige forholdsregler, navnlig i sager som hovedsagen.

52. Endelig har appellanterne i hovedsagen påpeget, at der er en række grunde til, at indstævnte slet ikke kan påberåbe sig Domstolens dom af 7. juli 1981, Rewe, »smørture«, jfr. ovenfor, med henblik på at begrunde, at der ikke kan opnås foreløbige forholdsregler. For det første kan der ikke være tale om noget behov for at skabe nye retsmidler for de nationale domstole med henblik på at træffe passende foreløbige forholdsregler, eftersom de retsmidler, der allerede eksisterer i henhold til engelsk ret, er fuldt tilstrækkelige; det eneste, der skal til, er, at man undlader at anvende de to regler vedrørende formodningen for forenelighed og Kronens immunitet. For det andet og under alle omstændigheder er udtalelserne i den nævnte dom behæftet med det forbehold, som er opstillet af Domstolen i dommene af 16. december 1976, Comet og Rewe, jfr. ovenfor, og som er gentaget i dommen af 9. november 1983, San Giorgio, jfr. ovenfor, og i en række andre domme, at de nationale forholdsregler under ingen omstændigheder må være af en sådan karakter, at det bliver praktisk umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå beskyttelse for de rettigheder, fællesskabsretten giver borgerne. Det er utænkeligt, at Domstolen skulle anvende dette forbehold på processuelle regler, bevisregler og forældelsesregler, men ikke på en regel vedrørende søgsmålskompetence som den, der var omtvistet i Rewe-sagen.

53. Sammenfattende har appellanterne i hovedsagen anført, at spørgsmål 1 under de omstændigheder, der er henvist til i spørgsmålet, bør besvares således: »Domstolene i medlemsstaterne skal ifølge fællesskabsretten have pligt (eller i det mindste beføjelse) til at indrømme en passende foreløbig beskyttelse og til i det omfang, det er nødvendigt, at undlade at anvende alle nationale lovbestemmelser, regler og former for retlig praksis, som er til hinder for at yde en effektiv beskyttelse til de personer, såsom appellanterne i denne sag, som påberåber sig rettigheder efter fællesskabsretten, der har direkte virkning«.

54. *Kommissionen* har først givet en retssammenlignende oversigt over fællesskabslovgivningen og medlemsstaternes lovgivning om foreløbige forholdsregler.

55. For så vidt angår fællesskabsretten har den påpeget, at der i annullationssøgsmål efter EØF-Traktatens artikel 185 er mulighed for at udsætte gennemførelsen af en fællesskabsretsakt »selv med hensyn til den primære lovgivning«.

56. På grundlag af oversigten over den nationale lovgivning, er Kommissionen nået til den konklusion, at domstolene efter retsordenen i alle medlemsstaterne, bortset fra Danmark og Det Forenede Kongerige, er beføjet til at udsætte gennemførelsen af foranstaltninger, som kan anfægtes for domstolene. Selv i Danmark har domstolene kompetence til at træffe sådanne foreløbige forholdsregler i en række nærmere angivne offentligretlige sager.

57. Dernæst har Kommissionen henvist til Domstolens praksis med hensyn til de nationale domstoles beskyttelse af de rettigheder, fællesskabsretten tillægger borgerne.

58. For det første har Domstolen lagt vægt på, at det er nødvendigt, at der består en mulighed for at indbringe et søgsmål i ethvert tilfælde, hvor en national myndighed ikke vil anerkende, at en borger har en ret i henhold til en fællesskabsbestemmelse (dommene af hhv. 15. oktober 1987, Heylens, sag 222/86, Sml. s. 4097, og 15. maj 1986, Johnston, jfr. ovenfor).

59. Desuden fremgår det af Domstolens praksis i sager anlagt af borgerne for en national domstol med henblik på at beskytte de rettigheder, fællesskabsretten tillægger dem (dommene af 16. december 1976, Comet og Rewe, jfr. ovenfor), at procesreglerne for sådanne sagsanlæg i mangel af fællesskabsbestemmelser er dem, der fastsættes i national ret, idet principperne om forbud mod forskelsbehandling og om fællesskabsrettens effektivitet dog skal overholdes.

60. Princippet om forbud mod forskelsbehandling finder ikke direkte anvendelse i denne sag, eftersom de britiske domstole ikke har kompetence til at træffe foreløbige forholdsregler over for Kronen, selv i sager, der kun vedrører engelsk ret. Derimod er princippet om EF-rettens effektivitet direkte relevant i denne sag. Medlemsstaterne skal overholde dette princip uafhængigt af princippet om forbud mod forskelsbehandling. Hvis en regel er i strid med princippet om EF-rettens effektivitet, kan det således ikke gøres gældende, at reglen gælder på nøjagtig samme måde i tilsvarende sager, der kun vedrører national ret (dom af 9. november 1983, San Giorgio, jfr. ovenfor).

61. Ifølge Kommissionen er den vigtigste dom, der er afsagt om rækkevidden af princippet om fællesskabsrettens effektivitet, dommen af 9. marts 1978 i sag 106/77, Simmenthal, jfr. ovenfor, navnlig præmisserne 15, 16 og 21-23. Dommen viser meget klart, at princippet om fællesskabsrettens effektivitet er en umiddelbar og uundgåelig konsekvens af begrebet direkte anvendelighed. Det ville være meningsløst at sige, at visse bestemmelser i fællesskabsretten kan påberåbes for de nationale domstole, hvis ethvert forsøg i denne retning i virkeligheden kunne strande på nationale regler om retsmidler eller den processuelle fremgangsmåde.

62. Heraf følger, at de nationale domstole skal sikre, at de parter, som i sager for domstolene påberåber sig bestemmelser i fællesskabsretten, der har direkte virkning, har et effektivt retsmiddel efter national ret, således at deres rettigheder i henhold til disse bestemmelser kan få virkning. Ifølge Kommissionen må der gives de nationale domstole beføjelse til at træffe foreløbige forholdsregler, uden at det dog kan kræves, at de skal gøre det i alle tilfælde, hvor en sagsøger påberåber sig en direkte anvendelig bestemmelse i fællesskabsretten.

63. Den omstændighed, at den anfægtede nationale foranstaltning efter national ret formodes at være forenelig med fællesskabsretten, medmindre og indtil den erklæres uforenelig hermed, er ikke nogen logisk hindring for, at der træffes foreløbige forholdsregler, hvorved anvendelsen af foranstaltningen udsættes. Den samme formodning findes i fællesskabsretten (dommen af 13. februar 1979, Granaria, jfr. ovenfor), men dette er ikke til hinder for, at Domstolen i medfør af Traktatens artikel 185 kan udsætte gennemførelsen af fællesskabsrets-

akter gennem foreløbige forholdsregler. Efter engelsk ret er der ligeledes en formodning for, at foranstaltninger truffet af lokale myndigheder er retmæssige, men dette forhindrer ikke domstolene i at udsætte anvendelsen af dem gennem forbud [jfr. De Falco v. Crawley BC. (1980) All ER 913 (CA), og R. v. Kensington and Chelsea Royal LBC, ex parte Hammel (1989) All ER 1201 (CA)].

64. Kommissionen har påpeget, at den skade, appellanterne vil lide, sandsynligvis vil være uoprettelig, hvis de begærede foreløbige forholdsregler ikke træffes, og hvis de får medhold i hovedsagen, eftersom de sandsynligvis ikke vil kunne anlægge erstatningssag i betragtning af Court of Appeal's dom i Bourgoin-sagen.

65. Ifølge Kommissionen kan det måske gøres gældende, at sandsynligheden for, at der lides uoprettelig skade, nødvendigvis må indebære, at det eneste effektive retsmiddel er en foreløbig forholdsregel. Hvis en part hverken kan opnå foreløbige forholdsregler med henblik på at forhindre skaden i at ske eller efterfølgende kan opnå erstatning, har han efter Kommissionens opfattelse ud fra alle synspunkter overhovedet intet retsmiddel, hvorved hans rettigheder kan gennemføres. Denne situation kan ikke begrundes med, at manglen på retsmidler kun er midlertidig, eftersom det følger af præmis 23 i dommen i Simmenthal-sagen, at selv en midlertidig mangel på et effektivt retsmiddel er i strid med princippet om fællesskabsrettens effektivitet.

66. Til slut har Kommissionen anført, at spørgsmål 1 bør besvares således: »De nationale domstoles forpligtelse til at anvende den fællesskabsret, der har direkte virkning, og til at beskytte de rettigheder, denne tillægger borgerne, omfatter en forpligtelse til at tage stilling til, om der bør indrømmes en foreløbig beskyttelse af de rettigheder, der gøres krav på over for myndighederne i en medlemsstat med henblik på at undgå uoprettelig skade, og til at træffe sådanne foreløbige forholdsregler, hvis det findes hensigtsmæssigt«.

Spørgsmål 2

67. *Det Forenede Kongerige* har anført, at det i betragtning af den besvarelse, det har foreslået af spørgsmål 1 b), ikke er nødvendigt at besvare de andre spørgsmål, der er forelagt af House of Lords.

68. *Irland* har anført, at det ikke er nødvendigt at besvare spørgsmål 2, når henses til den foreslåede besvarelse af spørgsmål 1. Hvis Domstolen imidlertid skulle besvare dette spørgsmål, har Irland foreslået følgende besvarelse: »Betingelserne for, at en national domstol kan træffe sådanne foreløbige forholdsregler, henhører udelukkende under national ret, alene med det forbehold, at betingelserne ikke må indebære nogen forskelsbehandling af fællesskabsretten i forhold til national ret, og ikke må være i strid med forbudet i EØF-Traktatens artikel 7 mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet«.

69. *Appellanterne i hovedsagen* har anført, at hvis Domstolen besvarer spørgsmål 1 således, at de nationale domstole er beføjet til at træffe foreløbige forholdsregler, bør spørgsmål 2 besvares således, at fællesskabsretten overlader det til medlemsstaterne frit at fastsætte kriterierne for udøvelsen af be-

føjelsen, forudsat at kriterierne ikke i nogen henseende fastsættes eller anvendes a) mindre gunstigt end det ville være tilfældet, hvis der ikke var tale om rettigheder i henhold til fællesskabsretten, eller i hvert fald b) således, at det i praksis bliver umuligt eller urimelig vanskeligt at opnå beskyttelse af rettighederne.

70. På dette grundlag ville det være hensigtsmæssigt at anvende de kriterier, som de engelske domstole nu anvender med hensyn til foreløbige forholdsregler, og som indebærer, at retten spørger sig selv, a) om det er et væsentligt stridsspørgsmål, der skal afgøres, eller med andre ord, om der er reel mulighed for, at begæringen tages til følge (i den forbindelse har appellanterne navnlig henvist til House of Lords' afgørelse i American Cyanamid v. Ethicon (1975) A. C. 396); b) hvis dette er tilfældet, om der kan opnås erstatning, og i givet fald, om erstatning udgør et fyldestgørende retsmiddel for den ene eller den anden part, og c) hvis det ikke er tilfældet, hvorledes afvejningen af parternes interesser bør fortages. I forbindelse med det sidstnævnte spørgsmål bør domstolen navnlig overveje, hvilke konsekvenser det har for sagsøgeren, hvis der ikke træffes foreløbige forholdsregler, i forhold til de konsekvenser, det har for sagsøgte, hvis der træffes foreløbige forholdsregler. Den kan også tage andre relevante faktorer i betragtning, som f. eks. at sagsøgeren har tøvet med at begære foreløbige forholdsregler, eller vekselvirkningen mellem private rettigheder og offentlige interesser, hvilket er relevant i denne sag.

71. Appellanterne i hovedsagen har dernæst udførligt angivet grundene til, at de opfylder alle de nævnte kriterier.

72. *Kommissionen* har indledningsvis anført, at kriterierne for, om Domstolen kan træffe foreløbige forholdsregler i overensstemmelse med procesreglementets artikel 83, stk. 2, som fortolket af Domstolen, er, at den, der fremsætter begæringen, skal godtgøre, at den foreløbige forholdsregel umiddelbart forekommer berettiget, og at den er uopsættelig, således at de foreløbige forholdsregler er nødvendige for at undgå et alvorligt og uopretteligt tab. Selv om det i procesreglementets artikel 86, stk. 2, bestemmes, at Domstolen kan gøre fuldbyrdelsen af kendelsen betinget af, at den part, der har fremsat begæringen, stiller sikkerhed, stiller Domstolen sjældent et sådant krav.

73. I engelsk ret blev kriterierne for at træffe foreløbige forholdsregler opstillet i a) de nævnte domme i De Falco- og Hammelsagerne, som drejede sig om iværksættelse af foreløbige forholdsregler over for andre offentlige organer end Kronen, f. eks. lokale myndigheder, og i b) House of Lords' dom i American Cyanamid-sagen vedrørende foreløbige forholdsregler i sager mellem private. Kommissionen har anført, at domstolen ifølge sidstnævnte dom først skal finde det godtgjort, at den begærende parts krav hverken er ubetydeligt eller fremsat uden rimelig grund. Hvis denne betingelse er opfyldt, skal spørgsmålet afgøres efter en afvejning af parternes interesser. Endelig skal den begærende part, hvis domstolen beslutter at anordne foreløbige forholdsregler, til gengæld give tilsagn om i givet fald at betale erstatning.

74. Kommissionen har dernæst påpeget, at der ikke er noget, der forhindrer de engelske domstole i at anvende det kriterium, som allerede er opstillet i engelsk retspraksis

med hensyn til foreløbige forholdsregler over for lokale myndigheder.

75. Under alle omstændigheder har Kommissionen anført, at de nationale domstole i overensstemmelse med generelle principper må afveje følgende forhold: i) hvor vægtige de begærende parts argumenter synes at være; det henhører ikke under fællesskabsretten, om den begærende part skal godtgøre, at det er et alvorligt stridsspørgsmål, der skal afgøres (American Cyanamid), eller at den begærede foreløbige forholdsregel umiddelbart forekommer berettiget (artikel 83, stk. 2, i Domstolens procesreglement), eller at der er en stærk formodning for, at den er berettiget (De Falco og Hammel); ii) parternes interesser, herunder uopsætteligheden, risikoen for uopretteligt tab og den offentlige interesse. Hvis den begærende part, som i denne sag, berøves sin ret til at fortsætte sin erhvervsmæssige virksomhed, indtil hovedsagen er afgjort, må der tillægges denne omstændighed stor vægt. Dette gælder så meget desto mere, når den pågældende — som i denne sag — sandsynligvis vil gå fallit som følge heraf.

76. Ifølge Kommissionen behøver det ikke at være en hindring for at træffe foreløbige forholdsregler, at der i en bestemt sag ikke til gengæld kan kræves et tilsagn fra den begærende part.

77. Endelig har Kommissionen lagt vægt på, at de omstændigheder, som kan tale imod, at der træffes foreløbige forholdsregler, under ingen omstændigheder, hvad enten de ses isoleret eller sammenholdt med andre omstændigheder, kan virke som en absolut hindring for sådanne forholdsregler, eftersom der i så fald ville blive nægtet den pågældende et effektivt retsmiddel. For eksempel kan den omstændighed, at den anfægtede foranstaltning består i en direkte anvendelse af en lov vedtaget af Parlamentet, ikke automatisk bevirke, at gennemførelsen heraf ikke kan udsættes.

78. Til slut har Kommissionen foreslået, at spørgsmål 2 besvares således: »Når de nationale domstole afgør, om der skal træffes foreløbige forholdsregler, skal de afveje de interesser, der gør sig gældende i hvert enkelt tilfælde, uden at de må anse en bestemt omstændighed eller en række omstændigheder for generelt at udgøre en absolut hindring for sådanne foreløbige forholdsregler. Desuden må de kriterier, der anvendes af de nationale domstole, ikke være mindre gunstige for borgeren end dem, der finder anvendelse i lignende sager, der alene vedrører national ret.«

C. N. Kakouris
Refererende dommer