ARREST VAN HET HOF
19 juni 1990 *

In zaak C-213/89,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het House of Lords, in het aldaar aanhangig geding tussen

The Queen

en

Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd en anderen,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van het gemeenschapsrecht betreffende de omvang van de bevoegdheid van de nationale rechter om voorlopige maatregelen te gelasten wanneer rechten in geding zijn, die aan het gemeenschapsrecht zouden worden ontleend,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler en M. Zuleeg, kamerpresidenten, G. F. Mancini, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Díez de Velasco, rechters,

advocaat-generaal: G. Tesauro
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de opmerkingen ingediend door:

* Procestaal: Engels.

— de Britse regering, vertegenwoordigd door T. J. G. Pratt, Principal Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door Sir Nicholas Lyell, QC, Solicitor General, C. Bellamy, QC, en C. Vajda, barrister,

— de Ierse regering, vertegenwoordigd door L. J. Dockery, Chief State Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door J. O'Reilly, SC,

— Factortame Ltd en anderen, vertegenwoordigd door D. Vaughan, QC, G. Barling, barrister, D. Anderson, barrister, en S. Swabey, solicitor, van Thomas Cooper & Stibbard,

— de Commissie, vertegenwoordigd door G. zur Hausen, juridisch adviseur, en P. Oliver, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van het Verenigd Koninkrijk, Factortame Ltd en anderen, Rawlings (Trawling) Ltd, laatstgenoemde vertegenwoordigd door N. Forwood, QC, en de Commissie ter terechtzitting van 5 april 1990,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 mei 1990,

het navolgende

Arrest

1 Bij arrest van 18 mei 1989, ingekomen ten Hove op 10 juli 1989, heeft het House of Lords krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van het gemeenschapsrecht. Deze vragen betreffen de omvang van de bevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties om voorlopige maatregelen te gelasten, wanneer rechten in geding zijn, die aan het gemeenschapsrecht zouden worden ontleend.

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen de Secretary of State for Transport en Factortame Ltd en andere vennootschappen naar Brits recht, alsmede de directeuren en aandeelhouders van deze vennootschappen, van wie de meeste de Spaanse nationaliteit hebben (hierna zonder onderscheid aangeduid als „verzoekers in het hoofdgeding").

3 De betrokken vennootschappen zijn eigenaar of exploitant van 95 vissersvaartuigen die krachtens de Merchant Shipping Act 1894 in het Britse scheepsregister waren ingeschreven. Drieënvijftig van deze vaartuigen waren oorspronkelijk in Spanje ingeschreven en voeren onder Spaanse vlag, doch werden sedert 1980 op diverse data in het Britse register ingeschreven. De overige 42 vaartuigen waren van meet af aan in het Verenigd Koninkrijk ingeschreven, doch werden op diverse tijdstippen, hoofdzakelijk sedert 1983, door de betrokken ondernemingen gekocht.

4 De wettelijke regeling betreffende de registratie van Britse vissersvaartuigen werd ingrijpend gewijzigd bij deel II van de Merchant Shipping Act 1988 en de Merchant Shipping (Registration of Fishing Vessels) Regulations 1988 (S. I. 1988 nr. 1926). Vaststaat dat het Verenigd Koninkrijk met de wijziging van de eerdere wetgeving een einde wenste te maken aan de praktijk die bekend staat als „quota hopping", waarbij volgens het Verenigd Koninkrijk zijn visserijquota worden „geplunderd" door vaartuigen die de Britse vlag voeren doch geen echte band met het Verenigd Koninkrijk hebben.

5 Ingevolge de Merchant Shipping Act 1988 zou een nieuw register worden ingevoerd, waarin voortaan alle Britse vissersvaartuigen moeten worden ingeschreven, met inbegrip van die welke reeds in het oude, krachtens de Merchant Shipping Act 1894 gevoerde register waren ingeschreven. In het nieuwe register mogen evenwel alleen vissersvaartuigen worden ingeschreven die aan de voorwaarden van Section 14 van de Act 1988 voldoen.

6 Section 14 (1) bepaalt dat, behoudens door de minister van Verkeer te bepalen afwijkingen, een vissersvaartuig slechts in het nieuwe register kan worden ingeschreven indien:

„a) het vaartuig in Brits eigendom is;

b) het vaartuig wordt beheerd, en zijn exploitatie wordt bestuurd en gecontroleerd vanuit het Verenigd Koninkrijk; en

c) iedere bevrachter, beheerder of exploitant van het vaartuig een bevoegde persoon of vennootschap is".

Volgens Section 14 (2) is een vissersvaartuig Brits eigendom, indien de „legal title" met betrekking tot het vaartuig volledig wordt gehouden door een of meer bevoegde personen of vennootschappen en indien het vaartuig beneficiair in eigendom is (beneficially owned) van een of meer bevoegde vennootschappen of voor niet minder dan 75% in beneficiair eigendom is van een of meer bevoegde personen. Volgens Section 14 (7) wordt onder „bevoegd persoon" verstaan, een Brits onderdaan die metterwoon gevestigd is in het Verenigd Koninkrijk, en onder „bevoegde vennootschap", een vennootschap naar Brits recht die haar hoofdvestiging in het Verenigd Koninkrijk heeft, en waarvan ten minste 75% van de aandelen eigendom is van één of meer bevoegde personen of vennootschappen en ten minste 75% van de bestuurders bevoegde personen zijn.

7 De Merchant Shipping Act 1988 en de Merchant Shipping Regulations 1988 zijn op 1 december 1988 in werking getreden. Ingevolge Section 13 van de Act van 1988 werd de geldigheidsduur van de inschrijvingen uit hoofde van de eerdere act evenwel bij wijze van overgangsregeling verlengd tot 31 maart 1989.

8 Op 4 augustus 1989 heeft de Commissie krachtens artikel 169 EEG-Verdrag bij het Hof beroep ingesteld tot vaststelling dat het Verenigd Koninkrijk, door de nationaliteitsvereisten van Section 14 van de Merchant Shipping Act 1988 op te leggen, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens de artikelen 7, 52 en 221 EEG-Verdrag. Dit beroep is thans als zaak 246/89 bij het Hof aanhangig. Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Hof op dezelfde datum, heeft de Commissie het Hof verzocht, het Verenigd Koninkrijk bij wege

van voorlopige maatregel te gelasten, de toepassing van deze nationaliteitsvereisten op te schorten ten aanzien van de onderdanen van andere Lid-Staten en van de vissersvaartuigen die tot en met 31 maart 1989 onder Britse vlag en met een Britse visvergunning de visserij uitoefenden. Bij beschikking van 10 oktober 1989 (zaak 246/89 R, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1989, blz. 3125), heeft de president van het Hof dit verzoek ingewilligd. Naar aanleiding van deze beschikking heeft het Verenigd Koninkrijk bij een „Order in Council" Section 14 van de Merchant Shipping Act 1988 met ingang van 2 november 1989 gewijzigd.

9 Toen de procedure werd ingeleid, waarin later hoger beroep werd ingesteld, voldeden de 95 vissersvaartuigen van verzoekers in het hoofdgeding niet aan een of meer van de registratievoorwaarden van Section 14 van de Merchant Shipping Act van 1988, zodat zij niet in het nieuwe register konden worden ingeschreven.

10 Omdat deze vaartuigen per 1 april 1989 niet langer voor de visserij mochten worden gebruikt, zijn de betrokken ondernemingen op 16 december 1988 bij de High Court of Justice, Queen's Bench Division, tegen deze regeling opgekomen op grond dat deel II van de Act van 1988 onverenigbaar zou zijn met het gemeenschapsrecht. Zij verzochten eveneens om voorlopige maatregelen in afwachting van een definitieve uitspraak op hun beroep.

11 Bij vonnis van 10 maart 1989 besloot het Divisional Court van de Queen's Bench Division: i) de behandeling te schorsen en krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken over in de procedure gerezen vragen van gemeenschapsrecht; en ii) gelastte hij bij wege van voorlopige maatregel dat de toepassing van deel II van de act en de regulations van 1988 ten aanzien van verzoekers zou worden opgeschort.

12 Op 13 maart 1989 stelde de Secretary of State for Transport hoger beroep in tegen de beschikking van het Divisional Court inzake voorlopige maatregelen. Bij arrest van 22 maart 1989 verklaarde de Court of Appeal dat naar nationaal recht de rechter niet bevoegd is, bij wege van voorlopige maatregel de toepassing van wetten („Acts of Parliament") op te schorten. De beschikking van de Divisional Court werd derhalve vernietigd.

13 Het House of Lords, waarbij de zaak aanhangig werd gemaakt, wees op 18 mei 1989 bovenvermeld arrest. Daarin stelde het in de eerste plaats vast, dat de verklaring van verzoekers in het hoofdgeding, dat zij onherstelbare schade zouden lijden indien de gevorderde voorlopige maatregelen niet werden gelast en zij in het hoofdgeding in het gelijk zouden worden gesteld, gegrond was. Naar nationaal recht is de Engelse rechter volgens het House of Lords evenwel niet bevoegd, in een geval als het onderhavige voorlopige maatregelen te gelasten. Meer in het bijzonder is hij daartoe niet bevoegd op grond van de oude regel van common law, dat geen voorlopige maatregelen kunnen worden gelast tegen de Kroon, dat wil zeggen tegen de regering, zulks in samenhang met het vermoeden dat een wet in overeenstemming met het gemeenschapsrecht is, zolang over de verenigbaarheid met dit recht geen uitspraak is gedaan.

14 Het House of Lords vroeg zich vervolgens af, of de Engelse rechter in weerwil van deze nationale regel, op grond van het gemeenschapsrecht bevoegd was voorlopige maatregelen tegen de Kroon te gelasten.

15 Van oordeel dat het geding een vraag van uitlegging van het gemeenschapsrecht deed rijzen, besloot het House of Lords krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de behandeling van de zaak te schorsen tot het Hof van Justitie uitspraak heeft gedaan over de volgende prejudiciële vragen:

„1) Indien

i) een partij voor de nationale rechter stelt, dat zij krachtens het gemeenschapsrecht aanspraak heeft op rechten die in het nationale recht rechtstreekse werking hebben (‚de gestelde rechten'),

ii) een nationale maatregel, wanneer hij wordt toegepast, klaar en duidelijk die partij automatisch de gestelde rechten zal ontnemen,

iii) er serieuze argumenten vóór en tegen het bestaan van de gestelde rechten zijn en de nationale rechter krachtens artikel 177 om een prejudiciële beslissing heeft verzocht over de vraag of de gestelde rechten bestaan,

iv) het nationale recht onderstelt dat de betrokken nationale maatregel verenigbaar is met het gemeenschapsrecht, tenzij en totdat hij onverenigbaar is verklaard,

v) de nationale rechter niet bevoegd is, bij wege van voorlopige maatregel de gestelde rechten te beschermen door de toepassing van de nationale maatregel hangende de prejudiciële verwijzing op te schorten,

vi) zo de prejudiciële beslissing uiteindelijk ten gunste van de gestelde rechten uitvalt, de partij die aanspraak heeft op deze rechten, waarschijnlijk onherstelbare schade heeft geleden, tenzij een dergelijke bescherming bij wege van voorlopige maatregel wordt verleend,

is dan op grond van het gemeenschapsrecht

a) de nationale rechter verplicht bij wege van voorlopige maatregel de gestelde rechten te beschermen, of

b) is de rechter dan bevoegd de gestelde rechten bij wege van voorlopige maatregel te beschermen?

2) Indien vraag 1, sub a, ontkennend wordt beantwoord en vraag 1, sub b, bevestigend, volgens welke criteria dient dan te worden beslist, of de gestelde rechten bij wege van voorlopige maatregel dienen te worden beschermd?"

16 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van het hoofdgeding, het procesverloop en de bij het Hof ingediende opmerkingen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voorzover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

17 Uit de stukken, in het bijzonder uit de verwijzingsbeschikking, en uit het hiervoor uiteengezette procesverloop voor de nationale rechterlijke instanties in eerste aanleg en in hoger beroep, blijkt dat het House of Lords met zijn prejudiciële verwijzing in wezen wil vaststellen of de nationale rechter die in een bij hem aanhangig geding betreffende het gemeenschapsrecht van oordeel is dat het enige wat hem belet voorlopige maatregelen te gelasten, een regel van nationaal recht is, die regel buiten toepassing moet laten.

18 In zijn arrest van 9 maart 1978 (zaak 106/77, Simmenthal, Jurispr. 1978, blz. 629) heeft het Hof verklaard, dat rechtstreeks toepasselijke regels van gemeenschapsrecht „vanaf hun inwerkingtreding en tijdens hun gehele geldigheidsduur hun volle werking op eenvormige wijze in alle Lid-Staten moeten ontplooien" (r. o. 14) en dat „krachtens het beginsel van de voorrang van het gemeenschapsrecht, de verdragsbepalingen en de rechtstreeks toepasselijke handelingen der instellingen, in hun verhouding tot het nationale recht der Lid-Staten tot gevolg hebben ... dat zij door het enkele feit van hun inwerkingtreding elke strijdige bepaling van de ... nationale wetgeving van rechtswege buiten toepassing doen treden" (r. o. 17).

19 Volgens de rechtspraak van het Hof dient ingevolge het in artikel 5 EEG-Verdrag neergelegde samenwerkingsbeginsel de nationale rechter de rechtsbescherming te verzekeren welke voor de justitiabelen voortvloeit uit de rechtstreekse werking van gemeenschapsrechtelijke bepalingen (laatstelijk de arresten van 10 juli 1980, zaak 811/79, Ariete, Jurispr. 1980, blz. 2545, en zaak 826/79, Mireco, Jurispr. 1980, blz. 2559).

20 Ook heeft het Hof verklaard dat met de vereisten welke in de eigen aard van het gemeenschapsrecht besloten liggen, onverenigbaar is elke bepaling van een nationale rechtsorde of enige wetgevende, bestuurlijke of rechterlijke praktijk die ertoe zou leiden, dat aan de werking van het gemeenschapsrecht wordt afgedaan, doordat aan de rechter die dit gemeenschapsrecht heeft toe te passen, de bevoegdheid wordt ontzegd, daarbij terstond al het nodige te doen om toepassing te onthouden aan de nationale wettelijke bepalingen die, al is het maar tijdelijk, de volle werking van de gemeenschapsregels zouden kunnen verhinderen (zie arrest van 9 maart 1978, Simmenthal, reeds aangehaald, r. o. 22 en 23).

21 Aan de volle werking van het gemeenschapsrecht zou verder eveneens worden afgedaan, wanneer een rechter bij wie een door het gemeenschapsrecht beheerst geding aanhangig is, door een regel van nationaal recht zou kunnen worden belet, voorlopige maatregelen te gelasten ter verzekering van de volle werking van de uitspraak die moet worden gedaan over het bestaan van de rechten waarop krachtens het gemeenschapsrecht een beroep wordt gedaan. Bijgevolg is een rechter die onder deze omstandigheden voorlopige maatregelen zou gelasten, indien een regel van nationaal recht zich daar niet tegen verzette, verplicht, deze regel buiten toepassing te laten.

22 Deze uitlegging wordt bevestigd door het stelsel van artikel 177 EEG-Verdrag. De nuttige werking van dit stelsel zou worden verzwakt, indien de nationale rechter die in afwachting van 's Hofs uitspraak op zijn prejudiciële vraag de behandeling van een zaak schorst, tot zijn eigen uitspraak naar aanleiding van het antwoord van het Hof van Justitie geen voorlopige maatregelen zou kunnen gelasten.

23 Mitsdien moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord, dat het gemeenschapsrecht aldus moet worden uitgelegd, dat de nationale rechter die in een bij hem aanhangig geding betreffende het gemeenschapsrecht van oordeel is dat het enige wat hem belet voorlopige maatregelen te gelasten, een regel van nationaal recht is, die regel buiten toepassing moet laten.

Kosten

24 De kosten door het Verenigd Koninkrijk, Ierland en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het House of Lords bij arrest van 18 mei 1989 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Het gemeenschapsrecht moet aldus worden uitgelegd, dat de nationale rechter die in een bij hem aanhangig geding betreffende het gemeenschapsrecht van oordeel is dat het enige wat hem belet voorlopige maatregelen te gelasten, een regel van nationaal recht is, die regel buiten toepassing moet laten.

Due Slynn Kakouris Schockweiler Zuleeg

Mancini Joliet Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Grévisse Díez de Velasco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 juni 1990.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due