YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

26 päivänä marraskuuta 1996 *

Asiassa C-68/95,

jonka Hessischer Verwaltungsgerichtshof on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

T. Port GmbH & Co. KG

vastaan

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung,

kolmantena asianosaisena **Saksan liittotasavalta,**

ennakkoratkaisun banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä 13 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 404/93 16 ja 30 artiklan tulkinnasta (EYVL L 47, s. 1), kyseisen asetuksen 19 artiklan pätevyydestä ja EY:n perustamissopimuksen tulkinnasta erityisesti siltä osin, onko kansallisella tuomioistuimella toimivalta antaa väliaikaismääräyksiä, kunnes annetaan säädöksiä kohtuuttomien tilanteiden osalta,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida (esittelevä tuomari), J. L. Murray ja L. Sevón sekä tuomarit C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann ja H. Ragnemalm,

julkisasiamies: M. B. Elmer,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— T. Port GmbH & Co. KG, edustajanaan asianajaja G. Meier, Köln,

— Saksan hallitus, asiamiehenään liittovaltion talousministeriön Ministerialrat E. Röder,

— Espanjan hallitus, asiamiehinään yhteisön oikeutta ja toimielimiä koskevan kansallisen koordinoinnin pääjohtaja A. Navarro González ja valtion oikeudellisen yksikön valtionasiamies Rosario Silva de Lapuerta,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaisosastopäällikkö C. de Salins ja edellä mainitun osaston ulkoasiansihteeri G. Mignot,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehinään Treasury Solicitor's Departmentin virkamies L. Nicoll, avustajanaan barrister D. Anderson,

— Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja A. Brautigam ja oikeudellisen yksikön virkamies J.-P. Hix,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja D. Booß ja oikeudellisen yksikön virkamies K.-D. Borchardt,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan T. Port GmbH & Co. KG:n, edustajanaan G. Meier; Saksan hallituksen, asiamiehenään liittovaltion talousministeriön Oberregierungsrat B. Kloke; Espanjan hallituksen, asiamiehinään A. Navarro González ja Rosario Silva de Lapuerta; Ranskan hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston hallinnollinen avustaja F. Pascal; neuvoston, asiamiehinään A. Brautigam ja J.-P. Hix, ja komission, asiamiehenään K.-D. Borchardt, 30.4.1996 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 9.7.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Hessicher Verwaltungsgerichtshof on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 9.2.1995 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 13.3.1995, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä 13 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 404/93 (EYVL L 47, s. 1, jäljempänä

asetus) 16 ja 30 artiklan tulkinnasta, kyseisen asetuksen 19 artiklan pätevyydestä ja EY:n perustamissopimuksen tulkinnasta erityisesti siltä osin, onko kansallisella tuomioistuimella toimivalta antaa väliaikaismääräyksiä, kunnes annetaan säädöksiä kohtuuttomien tilanteiden osalta.

2 Nämä kysymykset on esitetty T. Port GmbH & Co. KG:n (jäljempänä T. Port) ja Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährungin (maataloudesta ja elintarvikkeista vastaava liittovaltion virasto, jäljempänä Bundesanstalt) välisessä asiassa, joka koskee kolmansista maista peräisin oleville banaaneille myönnettäviä tuontikiintiöitä.

3 Asetuksella otettiin käyttöön 1.7.1993 lähtien banaanien tuonnin yhteinen järjestelmä, jolla korvattiin erilaiset kansalliset järjestelmät.

4 Asetuksen IV osasto koskee kolmansien maiden kanssa käytävän kaupan järjestelmää, ja sen 18 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna monenkeskisissä kaupallisissa neuvotteluissa Uruguayn kierroksen monenkeskisten neuvottelujen yhteydessä tehtyjen sopimusten täytäntöönpanemiseksi tarpeellisista mukauttamisista ja siirtymäkauden toimenpiteistä maatalouden alalla 22 päivänä joulukuuta 1994 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 3290/94 (EYVL L 349, s. 105), että kolmansien maiden banaanien ja muiden kuin perinteisten AKT-banaanien tuonnin tariffikiintiöksi vahvistetaan vuodelle 1994 2,1 miljoonaa tonnia/nettopaino ja seuraaville vuosille 2,2 miljoonaa tonnia/nettopaino. Tämän tariffikiintiön rajoissa muiden kuin perinteisten AKT-banaanien tuonnin on tapahduttava tullitta, ja kolmansien maiden banaanien tuonnista on perittävä maksu, joka on 75 ecua tonnilta.

5 Asetuksen 18 artiklan 1 kohdan viimeisessä alakohdassa säädetään, että vuosittaista kiintiötä on korotettava, jos arvion perusteella määritetty yhteisön kysyntä kasvaa, ja menettelytapojen osalta viitataan 27 artiklan mukaiseen menettelyyn.

6 Asetuksen 19 artiklan 1 kohdan mukaan tariffikiintiöksi vahvistetaan 66,5 prosenttia sellaisten toimijoiden luokalle, jotka ovat pitäneet kaupan kolmansien maiden banaaneja tai muita kuin perinteisiä AKT-banaaneja, 30 prosenttia sellaisten toimijoiden luokalle, jotka ovat pitäneet kaupan yhteisöjen banaaneja tai perinteisiä AKT-banaaneja ja 3,5 prosenttia sellaisten yhteisöön sijoittautuneiden toimijoiden luokalle, jotka ovat alkaneet pitää kaupan vuodesta 1992 alkaen muita kuin yhteisön banaaneja ja/tai muita kuin perinteisiä AKT-banaaneja.

7 Asetuksen 19 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Vuoden 1993 toisen vuosipuoliskon aikana kukin toimija saa luvat vuosien 1989—1991 aikana kaupan pidetyn vuosittaisen keskimäärän puolikkaan perusteella."

8 Asetuksen 19 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jos tariffikiintiötä korotetaan, käytettävissä oleva lisämäärä jaetaan edellä 1 kohdassa tarkoitetuille toimijoiden luokille edellä olevien kohtien säännösten mukaisesti."

9 Asetuksen 16 artiklan 1 kohdan mukaan yhteisön tuotannosta ja kulutuksesta sekä tuonnista ja viennistä on laadittava arvio vuosittain.

10 Asetuksen 16 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Arviota voidaan tarkistaa markkinointivuoden aikana tarvittaessa ja erityisesti tuotanto- tai tuontiedellytyksiin vaikuttavien erityisolojen vaikutusten huomioon ottamiseksi. Tässä tapauksessa 18 artiklassa säädettyä tariffikiintiötä mukautetaan 27 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen."

11 Asetuksen 21 artiklan 2 kohdassa kumotaan tullitta maahan tuotujen banaanien vuosittainen kiintiö, joka koski Saksan liittotasavaltaa ETY:n perustamissopimuksen 136 artiklassa määrättyyn soveltamissopimukseen merentakaisten maiden ja alueiden assosioinnista yhteisöön liitetyn pöytäkirjan perusteella.

12 Asetuksen 30 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jos heinäkuusta 1993 alkaen on tarpeen helpottaa erityistoimenpiteillä siirtymistä ennen tämän asetuksen voimaantuloa olevista järjestelmistä tämän asetuksen järjestelmään, erityisesti merkittävien vaikeuksien voittamiseksi, komissio toteuttaa kaikki tarpeellisina pitämänsä siirtymätoimenpiteet 27 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen."

13 Asetuksen 27 artiklassa, johon viitataan 16, 18 ja 30 artiklassa, sallitaan komission päättää täytäntöönpanotoimenpiteistä hallintokomiteamenettelyn mukaisesti.

14 T. Port, joka on kolmansista maista peräisin olevien banaanien perinteinen maahantuoja, sai yhteisön lainsäädännön mukaisesti Bundesanstaltilta luvat kolmansista maista peräisin olevien banaanien tuontiin vuoden 1993 toiselle vuosipuoliskolle sekä vuosille 1994 ja 1995 viitevuosien 1989, 1990 ja 1991 aikana myytyjen määrien perusteella.

15 Vuodesta 1994 lähtien T. Port haki Bundesanstaltilta lisälupia vedoten kohtuuttomaan tilanteeseen.

16 Tämä yhtiö väitti nimittäin, että se oli voinut tuoda viitevuosien aikana kolumbialaisen toimittajan sopimusrikkomuksen vuoksi ainoastaan poikkeuksellisen vähän banaaneja. Lisäksi yhtiö oli pitkäaikaisten sopimusten vuoksi riippuvainen ecuadorilaisista tuottajista ja se oli vaarassa menettää jo maksetut ennakkomaksut, jos se ei voinut tuoda näissä sopimuksissa vahvistettuja määriä. Pääsyä yhteisön ja AKT-maiden banaanimarkkinoille ei ollut. Kolmansista maista peräisin olevien banaanien myynti Itävaltaan, Ruotsiin ja Suomeen oli mahdotonta näiden valtioiden liityttyä yhteisöön. Jos yhtiölle kieltäydyttäisiin myöntämästä lisätuontilupia, se saattaisi joutua konkurssiin.

17 Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hylkäsi 27.5.1994 T. Portin väliaikaismääräyksiä koskevan ensimmäisen hakemuksen, ja muutoksenhakutuomioistuimena ollut Hessischer Verwaltungsgerichtshof vahvisti päätöksen.

18 Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hylkäsi 8.12.1994 tekemällään päätöksellä myös T. Portin uuden hakemuksen, joka koski lisätuontilupien myöntämistä väliaikaismääräyksin vuodelle 1994 ja toissijaisesti vuodelle 1995, ja Hessischer Verwaltungsgerichtshof vahvisti 23.12.1994 antamallaan tuomiolla Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainin päätöksen.

19 Bundesverfassungsgericht, jossa T. Port nosti perustuslain tulkintaa koskevan kanteen, kumosi 25.1.1995 antamallaan määräyksellä Hessischer Verwaltungsgerichtshofin 23.12.1994 antaman tuomion sillä perusteella, ettei Hessischer Verwaltungsgerichtshof ollut ottanut huomioon, että asetuksessa ja erityisesti sen 16 ja 30 artiklassa, sallitaan sen väljän sanamuodon vuoksi kohtuuttomien tilanteiden sisältyvän sen soveltamisalaan riippumatta asetuksen pätevyydestä. Bundesverfassungsgerichtin mukaan valitusta käsitelleen tuomioistuimen olisi pitänyt tutkia, loukkasiko T. Portia uhannut konkurssi korjaamattomalla tavalla Grundgesetzin (perustuslaki) 14 pykälässä taattua omistusoikeuden suojaa.

20 Bundesverfassungsgerichtin määräyksen vuoksi Hessischer Verwaltungsgerichtshof muutti 9.2.1995 antamallaan määräyksellä Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainin 8.12.1994 tekemää päätöstä ja kehotti Bundesanstaltia myöntämään lisätuontilupia T. Portille 2 500 tonnille banaaneja vuotta 1995 varten. Tuomioistuin nojautui tuontilupien määrien määrittelemiseksi T. Portin tuonteihin vuosina 1983—1988.

21 Jotta nämä luvat voitiin myöntää, edunsaajayrityksen oli hyväksyttävä, että lisäkiintiöt vähennettäisiin normaalisti seuraaville vuosille myönnettävistä luvista, jos se häviäisi pääasian.

22 Hessischer Verwaltungsgerichtshof totesi lisätuontilupien myöntämisen olevan mahdollista ainoastaan, jos komission oli asetuksen 16 artiklan 3 kohdan tai 30 ja 27 artiklan säännöksen nojalla, sellaisina kuin nämä säännökset ovat yhdessä luettuina, vahvistettava sellaiset lisäkiintiöt, johon liittyi 100 ecun tulli tonnilta. Tilanne oli samanlainen, jos asetuksen 19 artiklan 2 kohdan katsotaan olevan vaikutukseton, koska siinä ei säännellä kohtuuttoman vaikeita tilanteita.

23 Hessischer Verwaltungsgerichtshof esitti 9.2.1995 tekemällään päätöksellä yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko komissio velvollinen 13 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 404/93 (EYVL L 47, s. 1) 16 artiklan 3 kohdan taikka 30 artiklan perusteella sääntelemään kohtuuttomia tilanteita, jotka johtuvat siitä, että luokkaan A kuuluvat taloudelliset toimijat joutuvat merkittäviin vaikeuksiin, jotka uhkaavat niiden toiminnan jatkumista, koska niille on vahvistettu asetuksen (ETY) N:o 404/93 19 artiklan 2 kohdan mukaisten viitevuosien perusteella epätavallisen alhainen kiintiö eivätkä ne voi osallistua AKT- ja yhteisöbanaanien markkinoille?

2) Onko asetuksen (ETY) N:o 404/93 19 artiklan 2 kohta mitätön siltä osin kuin siinä ei oteta ylimenokauden kohtuuttomissa tilanteissa huomioon muita viitevuosia?

3) Jos jompaankumpaan edellä mainittuun kysymykseen vastataan myöntävästi: Millä edellytyksillä kansallisella tuomioistuimella on toimivalta antaa oikeudenkäynnissä väliaikaismääräyksiä tilapäisen oikeussuojan myöntämiseksi siihen asti, kunnes annetaan kohtuuttomia tilanteita koskevia säännöksiä tai täydennetään asetuksen (ETY) N:o 404/93 19 artiklaa?"

24 Asiassa C-465/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ym. (I), 9.11.1995 antamassaan tuomiossa (Kok. 1995, s. I-3761, jäljempänä asiassa Atlanta annettu tuomio) yhteisöjen tuomioistuin täsmensi ne edellytykset, joiden perusteella kansallinen tuomioistuin voi antaa väliaikaismääräyksiä, joilla perustetaan tai muutetaan oikeusasemia tai oikeussuhteita, jotka ovat riidanalaisia asiassa, jossa on kyse sellaisen yhteisön asetuksen perusteella tehdystä kansallisesta hallintotoimesta, jonka pätevyydestä on esitetty ennakkoratkaisupyyntö.

25 Hessischer Verwaltungsgerichtshof, jota pyydettiin harkitsemaan kolmanteen kysymykseen annettavan vastauksen tarpeellisuutta, piti tämän kysymyksen voimassa 10.1.1996 tekemällään päätöksellä ja muotoili sen uudelleen seuraavasti:

"Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, millä edellytyksillä kansallisella tuomioistuimella on toimivalta antaa oikeudenkäynnissä väliaikaismääräyksiä tilapäisen oikeussuojan myöntämiseksi siihen asti, kunnes annetaan kohtuuttomia tilanteita koskevia säännöksiä 13.2.1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 404/93 16 artiklan 3 kohdan tai 30 artiklan perusteella?"

Ensimmäinen kysymys, joka koskee kohtuuttomien tilanteiden sääntelyä

26 Kansallinen tuomioistuin kysyy ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä sitä, onko komissio velvollinen asetuksen 16 artiklan 3 kohdan tai 30 artiklan perusteella sääntelemään kohtuuttomia tilanteita, jotka johtuvat siitä, että kolmansista maista peräisin olevien banaanien tai muiden kuin perinteisten AKT-banaanien tuojat joutuvat vaikeuksiin, jotka uhkaavat niiden toiminnan jatkumista, kun toimijoille myönnetään epätavallisen alhainen tuontikiintiö sellaisten viitevuosien perusteella, jotka on otettava huomion asetuksen 19 artiklan 2 kohdan nojalla.

27 Yhteisöjen tuomioistuin totesi asetuksen 16 artiklan 3 kohdan osalta jo asiassa C-280/93 R, Saksa vastaan neuvosto, 29.6.1993 antamassaan määräyksessä (Kok. 1993, s. I-3667, 44 kohta), että itse asiassa tämän säännöksen perusteella toimielimillä on velvollisuus mukauttaa tariffikiintiötä, kun tällainen tarve todetaan markkinointivuoden aikana erityisesti tuonninedellytyksiä haittaavien epätavallisten tilanteiden huomioon ottamiseksi. Tässä tapauksessa tariffikiintiötä mukautetaan 27 artiklan mukaisessa menettelyssä, eli komission on päätettävä toimenpiteistä banaanin hallintokomitean antaman lausunnon perusteella. Jos toteutetut toimenpiteet eivät ole banaanin hallintokomitean lausunnon mukaisia, neuvosto voi päättää asiasta toisin yhden kuukauden kuluessa.

28 Yhteisöjen tuomioistuin katsoi vielä tämän määräyksen 45 kohdassa, että jos komissio tulee luotettavien, objektiivisten tietojen perusteella sellaiseen johtopäätökseen, että tariffikiintiö on riittämätön kysynnän kohtuulliseksi tyydyttämiseksi ja että neuvoston aikaisemmin tekemiä arvioita on pidettävä virheellisinä, asetuksessa edellytetään itse asiassa komission ja tarvittaessa neuvoston tekevän tarpeelliset mukautukset, ja jäsenvaltioilla on mahdollisuus nostaa kanne yhteisöjen tuomioistuimessa, jos toimielimet eivät noudata velvoitteitaan.

29 Näistä toteamuksista ilmenee, että asetuksen 16 artiklan 3 kohta velvoittaa komissiota tarkistamaan arviota, jos yhteisön tuotanto- ja kulutusnäkymien arvio osoittautuu epätarkaksi.

30 Asetuksen 16 artiklan 1 ja 3 kohdan sekä asetuksen yhdeksännen perustelukappaleen sanamuodon perusteella arviota voidaan kuitenkin tarkistaa vain poikkeuksellisissa tilanteissa, jotka vaikuttavat yhteisön tuotannon edellytyksiin tai perinteisten AKT-banaanien tuontiin.

31 Asetuksessa käyttöön otettu järjestelmä vahvistaa tätä tulkintaa. Tämän asetuksen 18 artiklan 1 kohdassa säädetty tariffikiintiö vahvistetaan yhteisöstä peräisin olevien banaanien tuotantonäkymien ja perinteisten AKT-banaanien tuontinäkymien sekä yhteisössä banaanien kokonaiskulutusta koskevan arvion perusteella. Tämän vuoksi tämän kiintiön tarkistus markkinointivuoden aikana on välttämätöntä ainoastaan, jos yhteisöstä peräisin olevien banaanien tuotanto ja perinteisten AKT-banaanien tuonti jää arviota pienemmäksi tai jos banaanien tosiasiallinen kulutus yhteisössä ylittää nämä arviot.

32 Sitä vastoin erityisolot, jotka vaikuttavat kolmansista maista peräisin olevien banaanien ja muiden kuin perinteisten AKT-banaanien tuotanto- tai tuontiedellytyksiin, eivät voi olla perusteena tariffikiintiön tarkistamiselle asetuksen 16 artiklan 3 kohdan nojalla.

33 Lisäksi tuottajan ja banaanien tuojan välillä tehdyn sopimuksen sopimusehdot tai tuottajan sopimusrikkomus ei voi kuulua asetuksen 16 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun tuotanto- tai tuontiedellytysten käsitteen soveltamisalaan.

34 Yhteisöjen tuomioistuin totesi asetuksen 30 artiklan osalta edellä mainitussa asiassa Saksa vastaan neuvosto antamansa määräyksen 46 ja 47 kohdassa, että tällä säännöksellä on tarkoitus selviytyä sisämarkkinoiden häiriöistä, joita erilaisten kansallisten järjestelmien korvaaminen yhteisellä markkinajärjestelyllä saattaa aiheuttaa, kuten asetuksen 22. perustelukappaleesta ilmenee. Näin ollen tässä asetuksessa velvoitetaan komissio toteuttamaan kaikki tarpeellisiksi todetut siirtymätoimenpiteet.

35 Asetuksen 30 artiklaa sovelletaan sillä edellytyksellä, että erityistoimenpiteillä, jotka komission on toteutettava, pyritään helpottamaan siirtymistä kansallisista järjestelmistä yhteiseen markkinajärjestelyyn ja että toimenpiteet ovat tähän tarkoitukseen tarpeellisia.

36 Näillä siirtymätoimenpiteillä on pystyttävä ratkaisemaan yhteisen markkinajärjestelyn käyttöön ottamisen jälkeen ilmenneet vaikeudet, joiden syynä on kuitenkin kansallisten markkinoiden tila ennen asetuksen voimaantuloa.

37 Tältä osin komission on myös otettava huomioon sellaisten taloudellisten toimijoiden tilanne, jotka toimivat tietyllä tavalla asetusta edeltäneen kansallisen lainsäädännön perusteella ilman, että ne olisivat voineet ennakoida tämän toiminnan vaikutuksia yhteisen markkinajärjestelyn käyttöönoton jälkeen.

38 Harkittaessa siirtymätoimenpiteiden tarpeellisuutta komissiolla on laaja valta, jota se käyttää asetuksen 27 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Saksa vastaan neuvosto antamansa määräyksen 47 kohdassa, komission tai tarvittaessa neuvoston on kuitenkin puututtava asiaan, jos kansallisista järjestelmistä yhteiseen markkinajärjestelyyn siirtymiseen liittyvät ongelmat sitä edellyttävät.

39 Yhteisöjen tuomioistuimen on tältä osin valvottava yhteisön toimielinten toimenpiteen tai laiminlyönnin laillisuutta.

40 Yhteisön toimielinten puuttuminen asiaan on välttämätöntä erityisesti, jos siirtyminen yhteiseen markkinajärjestelyyn loukkaa sellaisia yhteisön oikeudessa suojattuja tiettyjen taloudellisten toimijoiden perusoikeuksia kuin omistusoikeutta ja oikeutta vapaaseen ammatinharjoittamiseen.

41 Kun siirtymäkauden vaikeudet johtuvat taloudellisten toimijoiden toiminnasta ennen asetuksen voimaantuloa, on tarpeen, että niiden toimintaa voidaan pitää normaalin huolellisena sekä aikaisemman kansallisen lainsäädännön kannalta että yhteisen markkinajärjestelyn täytäntöönpanon kannalta, kun otetaan huomioon, mitä kyseiset toimijat ovat voineet tietää siitä.

42 Siirtymätoimenpiteiden sisällön osalta on todettava, että 30 artiklassa säädetään kaikkien tarpeellisina pidettävien siirtymätoimenpiteiden toteuttamisesta. Tässä säännöksessä annetaan siten komissiolle toimivalta poiketa, mikäli tarpeellista, asetuksen 19 artiklassa säädetystä viiteajanjaksosta myös yksittäisten toimijoiden osalta.

43 Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että asetuksen 16 artiklan 3 kohdassa ei anneta komissiolle toimivaltaa säännellä kohtuuttomia tilanteita, jotka johtuvat siitä, että kolmansista maista peräisin olevien banaanien tai muiden kuin perinteisten AKT-banaanien tuojat joutuvat vaikeuksiin, jotka uhkaavat niiden toiminnan jatkumista, kun niille poikkeuksellisen alhainen kiintiö on vahvistettu sellaisten viitevuosien perusteella, jotka on otettava huomioon asetuksen 19 artiklan 2 kohdan perusteella.

Sitä vastoin asetuksen 30 artiklan perusteella komissiolla on mahdollisuus säännellä ja tarpeen mukaan sen edellytetään sääntelevän kohtuuttomia tilanteita, jotka johtuvat siitä, että kolmansista maista peräisin olevien banaanien tai muiden kuin perinteisten AKT-banaanien tuojat joutuvat niiden toiminnan jatkumista uhkaaviin vaikeuksiin, kun niille on vahvistettu poikkeuksellisen alhainen kiintiö sellaisten viitevuosien perusteella, jotka on otettava huomioon asetuksen 19 artiklan 2 kohdan nojalla, jos nämä vaikeudet johtuvat siitä, että on siirrytty ennen asetuksen voimaantuloa voimassa olleista kansallisista järjestelmistä yhteiseen markkinajärjestelyyn ja jos vaikeuksiin ei ole syynä kyseisten toimijoiden huolimattomuus.

Toinen kysymys, joka koskee asetuksen 19 artiklan 2 kohdan pätevyyttä

44 Ensimmäiseen kysymykseen annetusta vastauksesta ilmenee, että 30 artiklassa sallitaan tai jopa edellytetään, että komissio toteuttaa siirtymätoimenpiteitä, joilla poiketaan asetuksen 19 artiklan 2 kohdan mukaisesta kolmivuotiskaudesta.

45 Näin ollen toiseen kysymykseen ei tarvitse vastata.

Kolmas kysymys, joka koskee väliaikaismääräysten antamista

46 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tällä kysymyksellään saada tietää, annetaanko perustamissopimuksessa kansallisille tuomioistuimille toimivalta antaa oikeudenkäynnissä väliaikaismääräyksiä tilapäisen oikeussuojan myöntämiseksi siihen asti, kunnes komissio antaa säädöksen toimijoiden kohtuuttomien tilanteiden ratkaisemiseksi 30 artiklan mukaisesti.

47 Tältä osin on muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa C-143/88, Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja asiassa C-92/89, Zuckerfabrik Soest, 21.2.1991 antamassaan tuomiossa (Kok. 1991, s. I-415, jäljempänä asia Zuckerfabrik) ja edellä mainitussa asiassa Atlanta antamassaan tuomiossa, että kansallisilla tuomioistuimilla on toimivalta antaa väliaikaismääräyksiä asiassa, jossa on kyse yhteisön asetuksen perusteella annetusta kansallisesta säädöksestä.

48 Niiden edellytysten osalta, joiden perusteella tätä toimivaltaa on käytettävä, yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Atlanta antamassaan tuomiossa, että kansallinen tuomioistuin voi antaa tällaisia väliaikaismääräyksiä ainoastaan,

— jos tämä tuomioistuin epäilee vakavasti yhteisön säädöksen pätevyyttä ja jos tuomioistuin esittää riidanalaisen säädöksen pätevyyttä koskevan ennakkoratkaisukysymyksen yhteisöjen tuomioistuimelle, mikäli asia ei jo ole sen käsiteltävänä;

— jos asia on kiireellinen siksi, että väliaikaismääräykset ovat tarpeen, jottei niitä pyytävälle asianosaiselle aiheudu vakavaa ja korjaamatonta vahinkoa;

— jos tuomioistuin ottaa asianmukaisesti huomioon yhteisön edun;

— jos kansallinen tuomioistuin kaikkia näitä edellytyksiä harkitessaan noudattaa ratkaisuja, jotka yhteisöjen tuomioistuin tai yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on antanut asetuksen lainmukaisuudesta, tai määräystä, joka on annettu yhteisön tasolla vastaavien väliaikaismääräysten myöntämiseksi.

49 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut muun muassa edellä mainitussa asiassa Zuckerfabrik annetun tuomion 18 kohdassa, pätevyyttä koskeva ennakkoratkaisupyyntö on kumoamiskanteen kaltainen keino valvoa yhteisöjen toimielinten

säädösten laillisuutta. EY:n perustamissopimuksen 185 artiklassa annetaan kantajalle kuitenkin mahdollisuus vaatia kumoamiskanteessa kanteen kohteena olevan säädöksen täytäntöönpanon lykkäämistä, ja yhteisöjen tuomioistuimelle toimivalta määrätä siitä. Väliaikaisia turvaamistoimia koskevan järjestelmän johdonmukaisuus edellyttää näin ollen, että kansallinen tuomioistuin voi määrätä lykättäväksi myös sellaisen kansallisen hallintotoimen täytäntöönpanoa, jonka laillisuudesta on tehty väite.

50 Yhteisöjen tuomioistuin muistutti lisäksi edellä mainitun, asiassa Zuckerfabrik, annetun tuomion 19 kohdassa, että asiassa C-213/89, Factortame ym., 19.6.1990 antamassaan tuomiossa (Kok. 1990, s. I-2433), johon liittyneessä asiassa oli kyse kansallisen lain yhteensoveltuvuudesta yhteisön oikeuden kanssa, yhteisöjen tuomioistuin katsoi viitaten 177 artiklan tehokkaaseen vaikutukseen (effet utile), että kun kansallinen tuomioistuin oli esittänyt tulkintaa koskevia ennakkoratkaisukysymyksiä tämän yhteensoveltuvuutta koskevan ongelman ratkaisemiseksi, sillä oli oltava mahdollisuus antaa väliaikaismääräyksiä ja lykätä riitautetun kansallisen lain soveltamista, kunnes se antaisi tuomion, jossa se ottaisi huomioon 177 artiklan mukaisessa menettelyssä annetun tulkinnan.

51 Kuitenkaan yhteisön oikeudessa yksityisille oikeussubjekteille taattu väliaikainen suoja kansallisissa tuomioistuimissa ei voi vaihdella sen mukaan, kiistävätkö oikeussubjektit kansallisten oikeussääntöjen yhteensoveltuvuuden yhteisön oikeuden kanssa vai johdettuun oikeuteen kuuluvien yhteisön säädösten pätevyyden, koska molemmissa tapauksissa kiistäminen perustuu itse yhteisön oikeuteen (em. asia Zuckerfabrik, tuomion 20 kohta).

52 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkoittama tilanne eroaa edellä mainituista tapauksista kuitenkin nyt käsiteltävänä olevassa asiassa. Tässä asiassa ei ole nimittäin kyse väliaikaismääräysten antamisesta yksityisten oikeussubjektien yhteisön oikeusjärjestyksestä johtuvien oikeuksien takaamiseksi sellaisen yhteisön asetuksen täytäntöönpanon yhteydessä, jonka laillisuudesta on tehty väite, vaan väliaikaisen oikeussuojan antamisesta taloudellisille toimijoille siinä tapauksessa, että komission on yhteisön asetuksen mukaan ratkaistava säädöksellä, jota ei vielä ole annettu, taloudellisten toimijoiden oikeuksien olemassaolo ja laajuus.

53 Tältä osin on todettava, että perustamissopimuksessa ei ole säädetty sellaisen ennakkoratkaisumenettelyn mahdollisuudesta, jolla kansallinen tuomioistuin voisi vaatia yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan ennakkoratkaisussaan toimielimen laiminlyönnin, joten kansallisilla tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa antaa väliaikaismääräyksiä odottaessaan, että toimielin ryhtyy toimenpiteisiin. Laiminlyönnin valvonta kuuluu yhteisöjen tuomioistuinten yksinomaiseen toimivaltaan.

54 Ainoastaan yhteisöjen tuomioistuin ja tarvittaessa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voivat taata asianomaisten oikeussubjektien oikeusturvan pääasian kaltaisessa tapauksessa.

55 Tältä osin on muistutettava, että asetuksen 27 artiklassa säädetyn menettelyn mukaan komissio päättää siirtymätoimenpiteistä hallintokomitean ehdotuksen perusteella, ja komission tai jäsenvaltion edustaja voi saattaa asian komitean käsiteltäväksi.

56 Pääasiaan liittyvän tilanteen kaltaisessa tapauksessa asianomaisen jäsenvaltion on tarvittaessa pyydettävä hallintokomiteamenettelyn toteuttamista, kun taloudellinen toimija, jota asia koskee, on saattanut asian käsiteltäväksi jäsenvaltiossa.

57 Kun otetaan huomioon kohtuuton tilanne, jossa pääasian kantaja väittää olevansa, tämä voi myös kääntyä suoraan komission puoleen ja vaatia, että se toteuttaa tilanteen vaatimat erityistoimenpiteet asetuksen 27 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti.

58 Jos yhteisön toimielin ei ryhdy toimenpiteisiin, jäsenvaltio voi nostaa laiminlyöntikanteen yhteisöjen tuomioistuimessa; samoin toimija, jota asia koskee, voi nostaa tällaisen kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, jos toimija olisi

sellaisen säädöksen kohteena, jonka antamisen komissio on laiminlyönyt, tai ainakin, jos tämä säädös koskisi toimijaa suoraan tai erikseen (ks. asia C-107/91, ENU v. komissio, tuomio 16.2.1993, Kok. 1993, s. I-599).

59 Vaikka perustamissopimuksen 175 artiklan kolmannessa kohdassa annetaan luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille mahdollisuus nostaa laiminlyöntikanne, kun toimielin on jättänyt antamatta kyseisille henkilöille osoitettavan jonkin muun säädöksen kuin suosituksen tai lausunnon, yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että perustamissopimuksen 173 ja 175 artikla ovat yksi ja sama oikeussuojakeino (asia 15/70, Chevalley v. komissio, tuomio 18.11.1970, Kok. 1970, s. 975, 6 kohta). Vaikka 173 artiklan neljännessä kohdassa annetaan yksityisille oikeussubjekteille mahdollisuus nostaa kumoamiskanne toimielimen sellaisesta toimenpiteestä, jota ei ole osoitettu niille, sillä perusteella, että tämä toimenpide koskee niitä suoraan ja erikseen, 175 artiklan kolmatta kohtaa on tämän perusteella tulkittava myös siten, että myös sillä annetaan yksityisille mahdollisuus nostaa laiminlyöntikanne sellaista toimielintä vastaan, joka ei ole antanut niitä samalla tavalla koskevaa säädöstä. Yksityisten oikeussubjektien mahdollisuus vedota oikeuksiinsa ei voi riippua siitä, onko kyseinen toimielin ryhtynyt toimenpiteisiin vai laiminlyönyt ne.

60 Kantajien vaatimuksesta yhteisöjen tuomioistuimet voivat päättää laiminlyöntikanteen yhteydessä välitoimista perustamissopimuksen 186 artiklan mukaisesti. Yhtäältä tämä määräys on kirjoitettu yleisin sanamuodoin eikä siinä säädetä poikkeuksista joidenkin tiettyjen menettelyjen osalta (ks. näin myös asia C-120/94 R, komissio v. Kreikka, määräys 29.6.1994, Kok. 1994, s. I-3037, 42 kohta). Toisaalta asioissa 31/77 R ja 53/77 R, komissio vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, 21.5.1977 annetun määräyksen (Kok. 1977, s. 921) jälkeen vakiintuneessa oikeuskäytännössä annetaan yhteisöjen tuomioistuimelle mahdollisuus päättää välitoimista sellaisissa oikeudenkäyntimenettelyissä, joissa vahvistetaan oikeuksia.

61 Jos komissio kieltäytyy nimenomaisesti toimimasta tai antaa säädöksen, joka on erilainen kuin asianosaiset ovat toivoneet tai katsoneet tarpeelliseksi, jäsenvaltio tai toimija, jota asia koskee, voi lisäksi vaatia tämän säädöksen kumoamista yhteisöjen tuomioistuimessa tai ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa (ks. asia 8/71, Deutscher Komponistenverband v. komissio, tuomio 13.7.1971, Kok. 1971, s. 705; yhdistetyt asiat 166/86 ja 220/86, Irish Cement v. komissio, tuomio 15.12.1988, Kok. 1988, s. 6473 ja em. asia ENU v. komissio).

62 Kolmanteen kysymykseen on siis vastattava siten, että perustamissopimuksessa ei anneta kansallisille tuomioistuimille toimivaltaa antaa oikeudenkäynnissä väliaikaismääräyksiä tilapäisen oikeussuojan myöntämiseksi siihen asti, kunnes komissio antaa säädöksen toimijoiden kohtuuttomien tilanteiden ratkaisemiseksi 30 artiklan mukaisesti.

Oikeudenkäyntikulut

63 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Saksan, Espanjan, Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksille sekä Euroopan unionin neuvostolle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Verwaltungsgerichtshofin 9.2.1995 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä 13 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 404/93 16 artiklan 3 kohdassa ei anneta komissiolle toimivaltaa säännellä kohtuuttomia tilanteita, jotka johtuvat siitä, että kolmansista maista peräisin olevien banaanien tai muiden kuin perinteisten AKT-banaanien tuojat joutuvat vaikeuksiin, jotka uhkaavat niiden toiminnan jatkumista, kun niille on vahvistettu poikkeuksellisen alhainen kiintiö sellaisten viitevuosien perusteella, jotka on otettava huomion asetuksen 19 artiklan 2 kohdan nojalla.

Asetuksen (ETY) N:o 404/93 30 artiklan perusteella komissiolla on mahdollisuus säännellä ja tarpeen mukaan sen edellytetään sääntelevän kohtuuttomia tilanteita, jotka johtuvat siitä, että kolmansista maista peräisin olevien banaanien tai muiden kuin perinteisten AKT-banaanien tuojat joutuvat vaikeuksiin, jotka uhkaavat niiden toiminnan jatkumista, kun niille on vahvistettu poikkeuksellisen alhainen kiintiö sellaisten viitevuosien perusteella, jotka on otettava huomioon kyseisen asetuksen 19 artiklan 2 kohdan nojalla, jos nämä vaikeudet johtuvat siitä, että on siirrytty ennen asetuksen voimaantuloa voimassa olleista kansallisista järjestelmistä yhteiseen markkinajärjestelyyn ja jos vaikeuksiin ei ole syynä kyseisten toimijoiden huolimattomuus.

2) EY:n perustamissopimuksessa ei anneta kansallisille tuomioistuimille toimivaltaa antaa oikeudenkäynnissä väliaikaismääräyksiä tilapäisen oikeussuojan myöntämiseksi siihen asti, kunnes komissio antaa säädöksen toimijoiden kohtuuttomien tilanteiden ratkaisemiseksi asetuksen (ETY) N:o 404/93 30 artiklan mukaisesti.

Rodríguez Iglesias Mancini Moitinho de Almeida

Murray Sevón Kakouris Kapteyn

Gulmann Edward Puissochet

Hirsch Jann Ragnemalm

Julistettiin Luxemburgissa 26 päivänä marraskuuta 1996.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti