SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MICHAEL B. ELMER

vom 9. Juli 1996 *

Einleitung

1. In der vorliegenden Rechtssache hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof, Bundesrepublik Deutschland, dem Gerichtshof Fragen nach der Auslegung und der Gültigkeit einiger Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 des Rates vom 13. Februar 1993 über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen [1] (nachstehend: die Verordnung) und nach der Möglichkeit des nationalen Gerichts, im Zusammenhang mit Streitigkeiten gemeinschaftsrechtlicher Art einstweilige Anordnungen zu treffen, zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Wesentlicher Inhalt der Marktorganisation für Bananen

2. Die Verordnung sieht die Eröffnung eines jährlichen Zollkontingents für Einfuhren von Drittlandsbananen und nichttraditionellen AKP-Bananen [2] vor. Im Rahmen dieses Zollkontingents wird auf Einfuhren von Drittlandsbananen eine Abgabe von 75 ECU/Tonne erhoben, während nichttraditionelle Einfuhren von AKP-Bananen einem Zollsatz von Null unterliegen. Außerhalb des Zollkontingents unterliegen die Einfuhren von Drittlandsbananen und die nichttraditionellen Einfuhren von AKP-Bananen einer Abgabe von 850 ECU/Tonne bzw. 750 ECU/Tonne. Jährlich wird eine Bedarfsvorausschätzung über die Erzeugung und den Verbrauch in der Gemeinschaft sowie die voraussichtlichen Einfuhren und Ausfuhren erstellt. Steigt die Gemeinschaftsnachfrage gemäß dieser Vorausschätzung, so wird das Zollkontingent entsprechend erhöht. Das Zollkontingent wird zwischen den Marktbeteiligten anhand des durchschnittlichen Absatzes von Bananen, den sie in den letzten drei Jahren, für die Angaben vorliegen, getätigt haben, aufgeteilt.

Die einschlägigen Vorschriften der Verordnung

3. Die Verordnung wurde auf der Grundlage der Artikel 42 und 43 des Vertrages erlassen.

* Originalsprache: Dänisch.

1 — ABl. L 47, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 3290/94 des Rates vom 22. Dezember 1994 über erforderliche Anpassungen und Übergangsmaßnahmen im Agrarsektor zur Anwendung der im Rahmen der multilateralen Handelsverhandlungen der Uruguay-Runde geschlossenen Übereinkünfte (ABl. L 349, S. 105).

2 — Gemäß der Definition des Artikels 15a Absatz 2 Ziffer 2 sind „nichttraditionelle Einfuhren aus den AKP-Staaten" die von den AKP-Staaten ausgeführten Mengen, die über eine in der Verordnung festgesetzte Menge hinausgehen. Die Bezeichnung „AKP-Staaten" umfaßt eine Reihe von Ländern in Afrika, Westindien und dem Pazifik, mit denen die Gemeinschaft die Abkommen von Lomé abgeschlossen hat.

Die Begründungserwägungen 9, 10 und 22 der Verordnung lauten wie folgt:

„In einer jährlich zu erstellenden Bedarfsvorausschätzung sollen die voraussichtliche EG-Erzeugung und der voraussichtliche Verbrauch ermittelt werden. Die Bedarfsvorausschätzung muß im Jahresverlauf geändert werden können, wenn dies aufgrund besonderer Umstände, vor allem klimatischer Art, erforderlich erscheint.

Damit eine zufriedenstellende Vermarktung der in der Gemeinschaft geernteten Bananen sowie der Erzeugnisse mit Ursprung in den AKP-Staaten im Rahmen der Vereinbarungen im Abkommen von Lomé unter möglichst weitgehender Aufrechterhaltung der traditionellen Handelsströme erreicht werden kann, ist es angezeigt, die jährliche Eröffnung eines Zollkontingents vorzusehen. Im Rahmen dieses Kontingents unterliegen die Einfuhren von Bananen aus Drittländern einerseits einem Zoll ..., für nicht herkömmliche Einfuhren von AKP-Bananen andererseits gilt ein Zollsatz von Null gemäß den vorgenannten Abkommen. Es ist dafür Sorge zu tragen, daß der Umfang des Zollkontingents an die in der Bedarfsvorausschätzung ermittelten Änderungen der Gemeinschaftsnachfrage angepaßt wird.

...

Dadurch, daß die gemeinsame Marktorganisation mit Inkrafttreten dieser Verordnung an die Stelle der verschiedenen nationalen Regelungen tritt, könnten sich auf dem Binnenmarkt Störungen ergeben. Daher sollte die Kommission ab 1. Juli 1993 die Möglichkeit haben, Übergangsmaßnahmen zu treffen, um etwaige Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Durchführung der neuen Regelung beheben zu können."

4. Folgende Vorschriften der Verordnung sind im vorliegenden Fall von Bedeutung:

„TITEL IV

Regelung für den Handel mit dritten Ländern

...

Artikel 16

(1) Jährlich wird eine Bedarfsvorausschätzung über die Erzeugung und den Verbrauch in der Gemeinschaft sowie die voraussichtlichen Einfuhren und Ausfuhren erstellt.

(2) ...

(3) Die Bedarfsvorausschätzung kann erforderlichenfalls im Verlauf des Wirtschaftsjahres revidiert werden, um insbesondere das Auftreten außergewöhnlicher Umstände zu berücksichtigen, die sich auf die Produktions- oder Einfuhrbedingungen auswirken. In einem solchen Fall wird das in Artikel 18 vorgesehene Zollkontingent nach dem Verfahren des Artikels 27 angepaßt.

...

Artikel 18

(1) Jährlich wird ein Zollkontingent in Höhe von 2,2 Millionen Tonnen Eigengewicht für Einfuhren von Drittlandsbananen und nicht herkömmliche Einfuhren von AKP-Bananen eröffnet.

...

Steigt die anhand der Bedarfsvorausschätzung nach Artikel 16 ermittelte Gemeinschaftsnachfrage, so wird der Umfang des Kontingents nach dem Verfahren des Artikels 27 entsprechend erhöht. Diese Überprüfung wird gegebenenfalls vor dem 30. November vorgenommen, der dem betreffenden Wirtschaftsjahr vorausgeht.

...

Artikel 19

(1) Das Zollkontingent wird ab 1. Juli 1993 anteilig wie folgt eröffnet:

a) 66,5 v. H. für die Gruppe der Marktbeteiligten, die Drittlandsbananen und/oder nichttraditionelle AKP-Bananen vermarktet haben;

b) 30 v. H. für die Gruppe der Marktbeteiligten, die Gemeinschaftsbananen und/oder traditionelle AKP-Bananen vermarktet haben;

c) 3,5 v. H. für in der Gemeinschaft niedergelassene Marktbeteiligte, die ab 1992 mit der Vermarktung von anderen als Gemeinschafts- und/oder traditionellen AKP-Bananen beginnen.

...

(2) Jeder Marktbeteiligte erhält nach Berechnungen, die für jede der in Absatz 1 Buchstaben a) und b) genannten Gruppen von Marktbeteiligten getrennt durchgeführt werden, Einfuhrbescheinigungen auf der Grundlage des durchschnittlichen Absatzes von Bananen, den er in den letzten drei Jahren, für die Angaben vorliegen, getätigt hat ...

Für das zweite Halbjahr 1993 werden jedem Marktbeteiligten Bescheinigungen unter Zugrundelegung der Hälfte der in den Jahren 1989 bis 1991 durchschnittlich vermarkteten Menge ausgestellt.

(2) ...

Artikel 27

(3) ...

(4) Im Fall einer Aufstockung des Zollkontingents wird die zusätzlich verfügbare Menge den Marktbeteiligten der in Absatz 1 genannten Kategorien gemäß den Bestimmungen der vorstehenden Absätze 2 und 3 zugeteilt.

(1) Wird auf das in diesem Artikel festgelegte Verfahren Bezug genommen, so befaßt der Vorsitzende entweder von sich aus oder auf Antrag des Vertreters eines Mitgliedstaats den Ausschuß.

...

(2) Der Vertreter der Kommission unterbreitet dem Ausschuß einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Ausschuß gibt seine Stellungnahme ... ab ...

TITEL V

Allgemeine Bestimmungen

(3) Die Kommission erläßt Maßnahmen, die unmittelbar gelten. Stimmen sie jedoch nicht mit der Stellungnahme des Ausschusses überein, so werden diese Maßnahmen ... dem Rat sofort mitgeteilt ...

...

Artikel 26

(1) Es wird ein Verwaltungsausschuß für Bananen ... eingesetzt.

Der Rat kann innerhalb eines Monats mit qualifizierter Mehrheit einen anderslautenden Beschluß fassen.

Artikel 28

Der Ausschuß kann jede andere Frage prüfen, die ihm der Vorsitzende von sich aus oder auf Antrag des Vertreters eines Mitgliedstaats vorlegt.

...

Artikel 30

Erweisen sich besondere Maßnahmen ab Juli 1993 als notwendig, um den Übergang von den vor Inkrafttreten dieser Verordnung gültigen Regelungen zu der durch diese Verordnung eingeführten Regelung zu erleichtern und insbesondere ernsthafte Schwierigkeiten zu überwinden, so trifft die Kommission nach dem Verfahren des Artikels 27 alle für erforderlich erachteten Übergangsmaßnahmen."

Verfahren vor dem nationalen Gericht

5. Die T. Port GmbH & Co. KG (nachstehend: T. Port), ein Importeur von Drittlandsbananen, erhielt Einfuhrlizenzen für die Jahre 1993, 1994 und 1995, die auf der Grundlage des durchschnittlichen Absatzes der Firma in den letzten drei Jahren, für die Angaben vorlagen, berechnet worden waren. Die T. Port beantragte bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, die die Marktordnung für Bananen in Deutschland verwaltet, zusätzliche Einfuhrlizenzen mit der Begründung, die Verordnung treffe das Unternehmen dadurch besonders hart, daß sie in den maßgeblichen Referenzjahren 1989, 1990 und 1991 wegen des Vertragsbruchs eines kolumbianischen Lieferanten nur ungewöhnlich geringe Mengen an Bananen habe einführen können. Außerdem seien alle ihre Versuche, auf den Handel mit Gemeinschafts- oder AKP-Bananen auszuweichen, gescheitert. Sie sei durch Verträge bis 1996 zur Abnahme von Bananen aus Ecuador verpflichtet, habe erhebliche finanzielle Vorleistungen erbracht und laufe Gefahr, bei fehlender Abnahme dieser Bananen einen hohen Betrag zu verlieren. Ein Import von Drittlandsbananen nach Schweden, Finnland und Österreich, den sie seit dem Inkrafttreten der Bananenmarktordnung verstärkt durchgeführt habe, sei seit dem Beitritt dieser Länder zur Europäischen Union nicht mehr möglich.

6. Ein Antrag der T. Port auf zusätzliche Einfuhrlizenzen für 1994 sowie auf einstweilige Anordnungen wurde vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main am 27. Mai 1994 und vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof am 19. Juli 1994 abgewiesen. Ein erneuter Antrag auf zusätzliche Einfuhrlizenzen für 1994 und 1995 sowie auf einstweilige Anordnungen wurde vom Verwaltungsgericht

Frankfurt am Main am 8. Dezember 1994 und vom Hessischen Verwaltungsgericht am 23. Dezember 1994 abgewiesen.

7. Am 25. Januar 1995 wurde der Beschluß des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 23. Dezember 1994 durch Beschluß des Bundesverfassungsgerichts aufgehoben, in dem u. a. folgendes festgestellt wurde:

„Droht danach dem Antragsteller bei Versagung des einstweiligen Rechtsschutzes eine erhebliche Verletzung in seinen Grundrechten, die durch eine der Klage stattgebende Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr beseitigt werden kann, so ist — erforderlichenfalls unter eingehender tatsächlicher und rechtlicher Prüfung des im Hauptsacheverfahren geltend gemachten Anspruchs — einstweiliger Rechtsschutz zu gewähren, es sei denn, daß ausnahmsweise überwiegende, besonders gewichtige Gründe entgegenstehen (vgl. BVerfG, a. a. O.).

2. Die angegriffene Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs entspricht den dargelegten verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht ...

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof übersieht, daß in der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 5. Oktober 1994 (Rs. C-280/93) lediglich die Bananenmarktorganisation als solche geprüft, nicht aber ihre Auswirkungen in einem konkreten Härtefall gewürdigt worden sind. Demgegenüber hat der Europäische Gerichtshof mit Beschluß vom 29. Juni 1993 (Rs. C-280 R: EuZ 1993, S. 483) entschieden, daß die Kommission zur Anpassung des Zollkontingents verpflichtet ist, wenn sich dies im Verlauf des Wirtschaftsjahres als notwendig erweist, um das Auftreten ungewöhnlicher Umstände zu berücksichtigen, die sich insbesondere auf die Einfuhrbedingungen auswirken, und daß die Bundesrepublik Deutschland jederzeit das Verfahren des Art. 16 Abs. 3 oder das des Art. 30 der Verordnung in Gang setzen könnte. Die Verordnung (EWG) Nr. 404/93 ist also — ungeachtet der Frage ihrer Gültigkeit — inhaltlich so offen, daß besondere Härten in der Anwendung aufgefangen werden können.

Nachdem der Verwaltungsgerichtshof offensichtlich davon ausgeht, daß der Beschwerdeführerin zu 1. bei Anwendung eines nicht angepaßten Zollkontingents unmittelbar der Konkurs droht, hätte er im Rahmen seiner Abwägungen auch prüfen müssen, ob durch diesen Konkurs das Grundrecht der Beschwerdeführerin zu 1. aus Art. 14 Abs. 1 GG (Schutz aller vermögenswerten Rechte, vgl. BVerfGE 83, 201) irreparabel verletzt wird und deshalb für die Dauer des Hauptsacheverfahrens eine vorläufige Härteregelung getroffen werden mußte. Die außergewöhnlichen, im Regelkontingent nicht berücksichtigten Umstände könnten der Kommission — auf Antrag der Bundesregierung — Veranlassung geben, im Wege einer Härtefallregelung gemäß Art. 16 Abs. 3 oder Art. 30 Verordnung (EWG) Nr. 404/93 tätig

zu werden. Dies gilt um so mehr, als in einem anderen Härtefall bereits Sonderkontingente bereitgestellt worden sind.

In der Entscheidung über eine einstweilige Anordnung hätte sich der Verwaltungsgerichtshof damit, selbst wenn er im Ergebnis von der Anwendbarkeit der Bananenmarktorganisation als solcher ausgeht, mit der Frage auseinandersetzen müssen, ob das Untätigbleiben der Bundesrepublik Deutschland trotz des auch in der Bananenmarktorganisation vorgesehenen Instrumentariums für Härtefälle dem — auch gemeinschaftsrechtlich — gewährten Grundrechtsschutz zuwiderläuft."

Die Vorlagefragen

8. Aufgrund dessen gab der Hessische Verwaltungsgerichtshof der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung mit Beschluß vom 9. Februar 1995 im Wege der einstweiligen Anordnung auf, der T. Port für das Jahr 1995 zusätzliche Einfuhrlizenzen zu erteilen. Für die Entscheidung im Hauptsacheverfahren beschloß der Hessische Verwaltungsgerichtshof außerdem, dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen, die nach Änderung der dritten Frage durch Beschluß vom 10. Januar 1996 wie folgt lauten:

1. Verpflichtet Artikel 16 Absatz 3 bzw. Artikel 30 der Verordnung die Kommission zur Regelung von Härtefällen, die dadurch auftreten, daß Marktbeteiligte der Gruppe A in existentielle Schwierigkeiten geraten, weil sie aufgrund der nach Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung zu berücksichtigenden Referenzjahre ein ungewöhnlich niedriges Kontingent zugeteilt erhalten und nicht auf den Markt für AKP- und Gemeinschaftsbananen ausweichen können?

2. Ist Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung ungültig, soweit für Härtefälle in der Übergangszeit keine Berücksichtigung anderer Referenzjahre vorgesehen ist?

3. Wenn die Frage unter Ziffer 1 bejaht wird: Unter welchen Voraussetzungen ist dann das nationale Gericht befugt, bis zum Erlaß einer Härteregelung gemäß Artikel 16 Absatz 3 bzw. Artikel 30 der Verordnung vorläufige Maßnahmen im Rahmen eines Verfahrens auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes zu treffen?

Frage 1: Auslegung des Artikels 16 Absatz 3 und des Artikels 30 der Verordnung

9. Mit dieser Frage möchte das nationale Gericht wissen, ob Artikel 16 Absatz 3 oder

Artikel 30 der Verordnung die Kommission zur Regelung von Härtefällen verpflichtet, die dadurch auftreten, daß Importeure von Drittlandsbananen und/oder nichttraditionellen AKP-Bananen in existentielle Schwierigkeiten geraten, weil ihnen aufgrund der nach Artikel 19 Absatz 2 zu berücksichtigenden Referenzjahre ein ungewöhnlich niedriges Kontingent zugeteilt worden ist.

10. Es mag auf den ersten Blick schwer erkennbar sein, welche Bedeutung eine Beantwortung dieser Frage für die Entscheidung des Vorlagegerichts im Ausgangsverfahren hat. Die Reihenfolge der drei Fragen folgt jedoch einer gewissen Logik. Wird die erste Frage bejaht, verpflichtet also eine der genannten Bestimmungen die Kommission, Vorschriften zu erlassen, so muß das Vorlagegericht wissen, ob es bis zum Erlaß solcher Vorschriften vorläufige Maßnahmen treffen kann (vgl. Frage 3). Wird die erste Frage hingegen verneint, so benötigt das Vorlagegericht eine Antwort auf die Frage 2, inwieweit Artikel 19 Absatz 2 aus diesem Grund ungültig ist. Wird die zweite Frage bejaht, benötigt das vorlegende Gericht allerdings keine Antwort auf die dritte Frage, da der Gerichtshof erst vor kurzem zu einer ganz ähnlichen Situation in den Rechtssachen C-465/93 und C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH u. a.[3] Stellung genommen hat. Aufgrund dessen sollte der Gerichtshof meines Erachtens die erste Vorlagefrage beantworten.

3 — Urteile vom 9. November 1995 (Slg. I-3761 bzw. 3799). Vgl. auch meine Schlußanträge vom 5. Juli 1995 in diesen Rechtssachen.

Artikel 16 Absatz 3

11. In den beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen besteht Einigkeit darüber, daß Artikel 16 Absatz 3 zur Lösung der in der Frage beschriebenen Härtefälle nicht angewandt werden kann. Die T. Port macht in diesem Zusammenhang geltend, Artikel 16 Absatz 3 könne nur bei außergewöhnlichen Umständen angewandt werden, die sich auf die Produktions- oder Einfuhrbedingungen auswirkten. Die Bestimmung erlaube es der Kommission deshalb nicht, im Fall eines ungewöhnlich niedrigen Absatzes im Referenzzeitraum andere Referenzjahre zu wählen. Die Kommission, die deutsche Regierung, das Vereinigte Königreich und die französische Regierung führen aus, wirtschaftliche Schwierigkeiten einzelner seien keine „außergewöhnliche[n] Umstände ..., die sich auf die Produktions- oder Einfuhrbedingungen auswirken" gemäß Artikel 16 Absatz 3. Nach Ansicht des Rates ist eine Aufstockung der Kontingente nach Artikel 16 Absatz 3 gemäß Artikel 19 Absatz 4 unter den Marktbeteiligten nach Maßgabe von Artikel 19 Absätze 2 und 3 zu verteilen; Artikel 16 Absatz 3 ermächtige die Kommission daher nicht, außergewöhnlichen Härtefällen, von denen einzelne Importeure betroffen seien, abzuhelfen.

12. Ich möchte darauf hinweisen, daß nach der neunten Begründungserwägung der Verordnung in einer jährlich zu erstellenden Bedarfsvorausschätzung die voraussichtliche EG-Erzeugung und der voraussichtliche Verbrauch ermittelt werden sollen und die Bedarfsvorausschätzung im Jahresverlauf

geändert werden können muß, wenn dies aufgrund besonderer Umstände, vor allem klimatischer Art, erforderlich erscheint. Aufgrund dessen sieht Artikel 16 Absatz 3 vor, daß die in Absatz 1 genannte Bedarfsvorausschätzung über die Erzeugung und den Verbrauch in der Gemeinschaft sowie über die voraussichtlichen Einfuhren und Ausfuhren erforderlichenfalls im Verlauf des Wirtschaftsjahres revidiert werden kann, um insbesondere das Auftreten außergewöhnlicher Umstände zu berücksichtigen, die sich auf die Produktions- oder Einfuhrbedingungen auswirken. Wird die Vorausschätzung im Verlauf des Wirtschaftsjahres revidiert, so wird das Zollkontingent für Drittlandsbananen und nichttraditionelle AKP-Bananen angepaßt.

13. In dem Beschluß vom 29. Juni 1993 in der Rechtssache C-280/93 R, hat der Gerichtshof in den Randnummern 44 und 45 zur Auslegung des Artikels 16 Absatz 3 der Verordnung folgendes ausgeführt:

„Hierzu ist festzustellen, daß Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung die Gemeinschaftsorgane zur Anpassung des Zollkontingents verpflichtet, wenn sich dies im Verlauf des Wirtschaftsjahres als notwendig erweist, um das Auftreten ungewöhnlicher Umstände zu berücksichtigen, die sich insbesondere auf die Einfuhrbedingungen auswirken. In diesem Fall erfolgt die Anpassung nach dem Verfahren des Artikels 27, d. h., es ist Sache der Kommission, nach Stellungnahme des Verwaltungsausschusses Maßnahmen zu erlassen. Stimmen die erlassenen Maßnahmen nicht mit der Stellungnahme des Verwaltungsausschusses überein, so kann der Rat binnen eines Monats statt dessen selbst beschließen.

Falls die Kommission also auf der Grundlage zuverlässiger objektiver Daten zu der Feststellung gelangen sollte, daß das Kontingent nicht ausreicht, um die Nachfrage angemessen zu befriedigen, und falls sich die früheren Vorausschätzungen des Rates als unrichtig erweisen sollten, verpflichtet die Verordnung die Kommission und gegebenenfalls den Rat, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen, mit der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, vor dem Gerichtshof Klage zu erheben, wenn diese Organe ihren Verpflichtungen nicht nachkommen sollten."

14. Nach Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung muß also die Kommission tätig werden, wenn sie aufgrund zuverlässiger objektiver Daten feststellt, daß das Zollkontingent nicht ausreicht, um die Nachfrage zu befriedigen, und sich die Vorausschätzung somit als unrichtig erweist.

15. Nach der Bestimmung ist es unerheblich, ob die betreffenden Umstände einen einzelnen oder eine größere Gruppe von Marktbeteiligten trifft, z. B. wenn ein tropischer Sturm eine bestimmte Inselgruppe träfe und die eine Bananenernte vernichtete. Entscheidend ist hingegen, ob es sich als notwendig herausstellt, die Vorausschätzung über die Erzeugung und den Verbrauch in der Gemeinschaft sowie über die Einfuhren und Ausfuhren zu revidieren, und das Zollkontingent somit angepaßt werden muß. Auch außergewöhnliche Umstände, die nur einen einzelnen Marktbeteiligten treffen, können also von der Bestimmung erfaßt

werden, wenn der Betroffene für einen hinreichend großen Teil des Bananenangebots in der Gemeinschaft zuständig ist.

16. Artikel 16 Absatz 3 kann seinem Inhalt nach jedoch nur außergewöhnliche Umstände betreffen, die sich auf die Produktions- und Einfuhrbedingungen von Gemeinschaftsbananen und traditionellen AKP-Bananen auswirken. Das Zollkontingent für Drittlandsbananen und nichttraditionelle AKP-Bananen ist nach dem System der Verordnung eine Restmenge, nämlich die Differenz zwischen der voraussichtlichen Erzeugung und Einfuhr von Gemeinschaftsbananen bzw. traditionellen AKP-Bananen und dem voraussichtlichen Gesamtverbrauch von Bananen. Nur außergewöhnlichen Umständen, die sich auf die Produktions- oder Einfuhrbedingungen von Gemeinschaftsbananen und traditionellen AKP-Bananen auswirken, kann also durch eine Anpassung dieser Restmenge begegnet werden. Außergewöhnlichen Umständen, die sich auf die Produktions- oder Einfuhrbedingungen von Drittlandsbananen und nichttraditionellen AKP-Bananen auswirken, kann dagegen nicht nach Artikel 16 Absatz 3 abgeholfen werden.

17. Es braucht in der vorliegenden Rechtssache nicht geprüft zu werden, ob eine Anpassung des Zollkontingents nach Artikel 16 Absatz 3 gemäß Artikel 19 Absatz 4 nach der Regelung des Artikels 19 Absätze 2 und 3 zu verteilen ist. Der Gerichtshof wird Gelegenheit haben, zu dieser Frage in den verbundenen Rechtssachen C-9/95, C-23/95 und C-156/95, Königreich Belgien/Kommission bzw. Bundesrepublik Deutschland/Kommission, Stellung zu nehmen.

18. Artikel 16 Absatz 3 ist somit dahin auszulegen, daß er keine Rechtsgrundlage zur Regelung der in der Frage genannten Fälle bietet.

Artikel 30

19. Die deutsche Regierung hält Artikel 30 für nicht anwendbar, da der konkrete Fall ein Vorkommnis betreffe, das nicht nur in der Übergangszeit auftreten könne. Schwierigkeiten infolge des Vertragsbruchs eines Lieferanten könnten auch in der Zukunft auftreten. Die Referenzzeitregelung sei ein so wesentliches Element der Marktordnung, daß nicht von ihr abgewichen werden könne.

20. Die spanische Regierung macht geltend, Artikel 30 verpflichte die Kommission nicht zur Regelung von Härtefällen. Der Referenzzeitraum von drei Jahren sei ein objektives und nichtdiskriminierendes Kriterium auf einer hinreichend breiten Grundlage, das klar die Geschäftstätigkeit eines Unternehmens widerspiegele.

21. Nach Ansicht der französischen Regierung verpflichtet Artikel 30 die Kommission nicht, Vorschriften für Importeure zu erlassen, die im Referenzzeitraum geringe Mengen abgesetzt hätten. Die T. Port habe im übrigen nicht dargetan, inwiefern ihre Lage durch „außergewöhnliche Umstände" gekennzeichnet sei.

22. Die T. Port führt aus, die Kommission könne nach Artikel 30 die „für erforderlich erachteten Übergangsmaßnahmen" erlassen und damit auch andere Referenzjahre wählen. Der Begriff „ernsthafte Schwierigkeiten" sei nicht näher definiert und könne deshalb auch besondere Schwierigkeiten einzelner Marktbeteiligter umfassen. Der Gemeinschaftsgesetzgeber sei verpflichtet, bei der Festsetzung der Referenzjahre die Grundsätze über den Schutz des Eigentumsrechts und des Rechts auf freie Berufsausübung sowie den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Dies habe der Rat getan, indem er die Kommission zum Erlaß von Übergangsmaßnahmen ermächtigt habe, und die Kommission hätte solche Maßnahmen erlassen müssen, da die Marktordnung ohne diese zur Vernichtung der Existenzgrundlage derjenigen traditionellen Importeure führe, die aus nicht in ihrer Macht liegenden Gründen im Referenzzeitraum nur geringe Mengen abgesetzt hätten.

23. Die Kommission führt aus, nach Artikel 30 bestehe nur die Möglichkeit, eine mittelfristige Regelung vorzusehen, die erheblichen Schwierigkeiten in Form höherer Gewalt oder ähnlicher Umstände Rechnung trage. Artikel 30 könne Grundlage für eine Regelung sein, nach der der betreffende Marktbeteiligte ein oder zwei Jahre innerhalb des Referenzzeitraums anstelle der Durchschnittsmenge des gesamten dreijährigen Referenzzeitraums als Grundlage der Berechnung der Einfuhrlizenzen wählen könne. Hingegen lasse die Bestimmung keine Regelung zu, nach der der Marktbeteiligte ein außerhalb des Referenzzeitraums liegendes Jahr wählen könne. Die Kommission habe kein offizielles Ersuchen erhalten, Vorschriften für Härtefälle der im streitigen Fall vorliegenden Art zu erlassen.

24. Für das Vereinigte Königreich kann nicht ausgeschlossen werden, daß Artikel 30 die Kommission in bestimmten Fällen verpflichte, allgemeine Übergangsmaßnahmen zu treffen. Diese könnten wohl auch allgemeine Maßnahmen umfassen, um die Folgen des Artikels 19 Absatz 2 zu mildern.

25. Der Rat führt aus, Artikel 30 ermächtige die Kommission, Bestimmungen zu erlassen, die außergewöhnlichen Härtefällen, die durch die Anwendung des dreijährigen Referenzzeitraums auftreten könnten, Rechnung zu tragen. Die Kommission sei verpflichtet, solche Bestimmungen zu erlassen, falls sich dies als unbedingt notwendig erweise, um eine Beeinträchtigung des Eigentumsrechts oder des Rechts auf freie Berufsausübung zu verhindern. Der Referenzzeitraum von drei Jahren sei kein so wesentlicher Bestandteil der Verordnung, daß die Kommission nicht Ausnahmen von ihm vorsehen könne.

26. Ich möchte darauf hinweisen, daß die Verordnung selbst keine näheren Übergangsvorschriften enthält. Dies hängt möglicherweise damit zusammen, daß es im Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung für den Rat schwer vorherzusehen war, welche Probleme nach dem Übergang zur gemeinsamen Marktordnung auftauchen könnten, so daß es am zweckmäßigsten war, durch die Regelung des Artikels 30 der Verordnung die Rechtsgrundlage für den späteren Erlaß solcher Bestimmungen in einem Verwaltungsausschußverfahren zu schaffen.

27. Für die Anwendbarkeit des Artikels 30 der Verordnung besteht zunächst eine Bedingung in zeitlicher Hinsicht, da es sich um Maßnahmen zur Erleichterung des Übergangs handeln muß. Artikel 30 verwendet nicht den Begriff Übergangsbestimmungen, sondern bezeichnet die Maßnahmen, die gegebenenfalls getroffen werden können, als Übergangsmaßnahmen. Die Annahme liegt nahe, daß Maßnahmen, die den Übergang erleichtern können, z. B. und vielleicht insbesondere Vorschriften darüber sein können, wie nach Inkrafttreten des neuen Systems Vorkommnisse zu behandeln sind, die in irgendeiner Weise mit der Zeit vor Inkrafttreten der neuen Regelung in Zusammenhang stehen. Es ist also naheliegend, daß Übergangsmaßnahmen im Sinne der Bestimmung Regelungen sein können, die Marktbeteiligten besonders Rechnung tragen, die vor Erlaß der neuen Regelung Handlungen oder Unterlassungen vorgenommen haben, ohne daß sie die Folgen voraussehen konnten oder hätten voraussehen müssen, die diese Handlungen oder Unterlassungen nach Inkrafttreten der neuen Regelung haben würden.

28. Man könnte geltend machen, daß Artikel 30 dem Wortlaut nach weiter geht und mehr als solche Übergangsvorschriften im gewöhnlichen Sinne umfaßt, da die Bestimmung von „besondere[n] Maßnahmen" spricht, die sich „ab Juli 1993 als notwendig [erweisen], um den Übergang ... zu erleichtern". Die vorliegende Rechtssache betrifft jedoch allein die Frage, wie Fälle zu behandeln sind, die sich auf die Zeit vor Erlaß oder Inkrafttreten der Regelung beziehen; die Voraussetzung für die Anwendung des Artikels 30 in zeitlicher Hinsicht ist deshalb im vorliegenden Fall als erfüllt anzusehen. Es ist somit nicht erforderlich, zu prüfen, in welchem Umfang die Bestimmung auch innerhalb eines gewissen Zeitraums nach dem Inkrafttreten anwendbar wäre — z. B. bis zu dem Zeitpunkt, in dem das Europäische Parlament und der Rat den Bericht und die Vorschläge behandelt haben, die in Artikel 32 Absätze 1 und 2 genannt sind —, um den Übergang zu erleichtern, wenn es um Vorkommnisse geht, die nicht im Zusammenhang mit der Zeit vor Erlaß oder Inkrafttreten der Regelung stehen.

29. Die entscheidende Voraussetzung für die Anwendung des Artikels 30 ist, daß besondere Maßnahmen notwendig sind, um den Übergang zu der gemeinsamen Marktordnung zu erleichtern. Es ist schwierig, den Inhalt dieses Erfordernisses näher anzugeben, das weitgehend einem Ermessen überlassen bleiben muß, das am besten von Personen oder Institutionen ausgeübt werden kann, die den Bananenmarkt und die Vielfalt der von der Marktordnung erfaßten Fälle genau kennen. Möglicherweise wurde auch deshalb die Ausübung dieses Ermessens der Kommission und gegebenenfalls dem Rat in einem Ausschußverfahren überlassen, da damit gewährleistet ist, daß das Ermessen fachlich auf möglichst gesicherter Grundlage

ausgeübt wird und dabei die behaupteten tatsächlichen Umstände in der erforderlichen Weise überprüft werden können.

30. Ich möchte darauf hinweisen, daß es sich nicht um ein freies Ermessen handelt, sondern um ein Ermessen, das der Nachprüfung durch den Gerichtshof unterliegt. Dieser kann in diesem Zusammenhang feststellen, ob eine Entscheidung, Übergangsmaßnahmen zu treffen oder dies nicht zu tun, fehlerhaft ist; ebenso kann der Gerichtshof auch entscheiden, ob den betreffenden Gemeinschaftsorganen Untätigkeit vorzuwerfen ist. Eine solche Untätigkeit könnte meines Erachtens unter Umständen dann vorliegen, wenn nach Antrag eines Mitgliedstaats im Sinne der Artikel 27 Absatz 1 und 28 die Übergangsmaßnahmen, die rechtlich erforderlich sind, damit der Übergang zu der neuen Marktordnung einzelne nicht so hart trifft, daß die Marktordnung vom Gemeinschaftsrecht geschützte Grundrechte wie das Eigentumsrecht und die freie Berufsausübung [4] verletzt, nicht erlassen werden. Das Erfordernis der Notwendigkeit in Artikel 30 der Verordnung ist nämlich in Übereinstimmung mit dem Vertrag [5] und den Grundrechten, die vom Gemeinschaftsrecht geschützt werden, auszulegen.

31. Artikel 30 der Verordnung sieht nicht vor, daß gewisse Arten von Maßnahmen von vornherein ausgeschlossen sind, wenn die Voraussetzungen der Bestimmung ansonsten erfüllt sind. Vielmehr ergibt sich aus der 22. Begründungserwägung der Verordnung, daß die Kommission ab 1. Juli 1993 die Möglichkeit haben soll, alle [6] Übergangsmaßnahmen zu treffen, um etwaige Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Durchführung der neuen Regelung beheben zu können. Ausgrund dessen ist meines Erachtens anzunehmen, daß die in der Bestimmung genannten Übergangsmaßnahmen auch darauf hinauslaufen können müssen, daß in Fällen, in denen dies notwendig ist, die Möglichkeit eingeräumt wird, zwischen den drei Referenzjahren zu wählen oder, wenn erforderlich, andere Referenzjahre zu wählen. Es gibt also keinen Anhaltspunkt dafür, daß Artikel 30 es nicht gestattete, Bestimmungen zu erlassen, wonach in besonderen Fällen Jahre berücksichtigt werden können, die nicht in den Referenzzeitraum fallen, sofern sich dies aus dem Notwendigkeitserfordernis ergibt, mag der Gesichtspunkt der Wahrung der Rechtssicherheit, der einem solchen Referenzzeitraum zugrunde liegt, auch dazu führen, daß besonders strenge Anforderungen daran zu stellen sind, daß eine solche Ausnahme als notwendig angesehen werden kann.

32. Hierfür sprechen auch Gleichheitserwägungen. Sicherlich ist ein Referenzzeitraum von drei Jahren im allgemeinen voll ausreichend, um eine angemessene und gleiche Verteilung einer Produktionsquote oder wie hier eines Zollkontingents zu gewährleisten, besonders wenn die Möglichkeit gegeben ist, das Jahr auszunehmen, in dem außergewöhnliche Umstände vorlagen. Der Gerichtshof hat dies auch in mehreren Rechtssachen hinsichtlich anderer Marktsek-

4 — Urteil vom 14. Mai 1974 in der Rechtssache 4/73 (Nold, Slg. 1974, 491).

5 — Vgl. z. B. Urteil des Gerichtshofes vom 2. Februar 1994 in der Rechtssache C-315/92 (Verband Sozialer Wettbewerb, Slg. 1994, I-317, Randnr. 12).

6 — Anm. des Übersetzers: Das Wort "alle" fehlt in der deutschen Fassung der Verordnung.

toren festgestellt [7]. Wenn aber die außergewöhnlichen Umstände tatsächlich die ganzen drei Jahre über vorgelegen hätten, könnte es gegebenenfalls gegen den gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz verstoßen, wenn man zu dem Ergebnis käme, daß nicht nur gleiche Fälle, sondern auch unterschiedliche Fälle gleich zu behandeln seien.

33. Es gibt meines Erachtens keinen Anhaltspunkt dafür, daß Artikel 30 nicht anwendbar ist, wenn es darum geht, erforderlichenfalls den Übergang für einzelne Marktbeteiligte zu erleichtern. Hierbei ist auch zu beachten, daß gerade der Umstand, daß ein einzelner Marktbeteiligter besonders hart getroffen wird, möglicherweise das Moment ist, das dazu führt, daß ohne besondere Übergangsmaßnahmen ein rechtswidriger Eingriff in ein Grundrecht wie z. B. das Eigentumsrecht vorläge.

34. Andererseits ist Artikel 30 insbesondere wegen des Erfordernisses, daß besondere Maßnahmen notwendig sein müssen, dahin auszulegen, daß ein Marktbeteiligter keinen Anspruch auf Sonderbehandlung haben darf, wenn er die besonders schwierige Situation, in der er sich befindet, selbst verschuldet hat. Es ist zu verlangen, daß der Marktbeteiligte die erforderliche Sorgfalt angewandt hat. Dies kommt ausgezeichnet in dem noch nicht angenommenen Vorschlag der Kommission [8] für eine neue Bestimmung in Artikel 19 Absatz 6 zum Ausdruck, die wie folgt lautet:

„Ist die Referenzmenge, anhand deren gemäß Absatz 2 einem Marktbeteiligten ... für ein bestimmtes Jahr Lizenzen zugeteilt werden, infolge außergewöhnlicher Umstände, die außerhalb der Kontrolle eines mit der nötigen Sorgfalt handelnden Marktbeteiligten liegen, erheblich niedriger als seine durchschnittliche Referenzmenge für die beiden vorherigen Jahre, so wird der Referenzzeitraum, der zur Berechnung der Referenzmenge für das betreffende Jahr verwendet wurde, um die zwei vorangegangenen Jahre ergänzt."

35. Die Formulierung „außergewöhnlicher Umstände, die außerhalb der Kontrolle eines ... Marktbeteiligten liegen" erscheint sehr gut gewählt, wenn man an die Fälle denkt, auf die sich der Vorschlag der Kommission bezieht, in denen es um besondere Umstände geht, die nach Inkrafttreten der neuen Marktordnung eintreten. Hinsichtlich der Übergangssituationen, die ich in Nr. 27 beschrieben habe, kann es jedoch nicht entscheidend sein, ob die Umstände vor Erlaß der neuen Regelung, die dazu führen, daß das Inkrafttreten der neuen Marktordnung besondere Probleme für einen Marktbeteiligten schafft, gewöhnlich oder außergewöhnlich sind. Entscheidend muß hingegen in solchen Fällen sein, ob ein Marktbeteiligter, der die erforderliche Sorgfalt angewandt hat, besonders hart getroffen

7 — Vgl. z. B. das Urteil vom 17. Mai 1988 in der Rechtssache 84/87 (Erpelding, Slg. 1988, 2647).

8 — Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen (96/C 121/09) KOM(96) 82 endg. — 96/080(CNS), von der Kommission vorgelegt am 8. März 1996 (ABl. C 121, S. 15).

wird, weil er in den Referenzjahren vor Inkrafttreten der Verordnung Handlungen oder Unterlassungen vorgenommen hat, ohne daß er die Folgen voraussehen konnte oder hätte voraussehen müssen, die solche Handlungen oder Unterlassungen nach Inkrafttreten der Verordnung haben würden.

36. Im Verfahren vor dem Gerichtshof wurde im übrigen auf dieser Linie in gewissem Umfang die Darstellung der Situation der T. Port durch das nationale Gericht kommentiert. Von mehreren Seiten wurde nämlich angeführt, der Vertragsbruch eines Lieferanten könne nicht als ein Umstand gelten, den die T. Port nicht hätte voraussehen können. Die T. Port habe sich durch ihre geschäftlichen Dispositionen, indem sie u. a. langfristige Verträge abgeschlossen und sich drei Jahre lang nicht bei anderen Lieferanten mit Bananen eingedeckt habe, selbst in ihre gegenwärtige Lage gebracht. Meines Erachtens kann der Gerichtshof jedoch in dieser Sache nicht näher prüfen, ob die Handlungen oder Unterlassungen der T. Port vom geschäftlichen Standpunkt her vertretbar waren oder nicht, da diese Frage die konkrete Subsumption unter Artikel 30 betrifft, wie er von mir ausgelegt worden ist. Hingegen halte ich es für angemessen, daß der Gerichtshof in seine abstrakte Auslegung des Artikels 30 das genannte Erfordernis, daß der Marktbeteiligte die nötige Sorgfalt angewandt hat, aufnimmt.

37. Ist die Bedingung des Artikels 30 erfüllt, besteht, wie der Gerichtshof in seinem Beschluß vom 29. Juni 1993 in der Rechtssache C-280/93 R, Randnummern 46 und 47, festgestellt hat, nicht nur ein Recht, sondern je nach den Umständen sogar eine Pflicht zum Erlaß der notwendigen Übergangsmaßnahmen. Es heißt dort zur Auslegung von Artikel 30:

„Hinzu kommt, daß, wie sich aus der zweiundzwanzigsten Begründungserwägung der Verordnung ergibt, auch mit Artikel 30 Störungen des Binnenmarktes begegnet werden soll, die sich dadurch ergeben können, daß die gemeinsame Marktorganisation an die Stelle der verschiedenen nationalen Regelungen tritt.

Hierzu verpflichtet Artikel 30 die Kommission zum Erlaß aller für erforderlich erachteten Übergangsmaßnahmen, falls ‚sich besondere Maßnahmen ab Juli 1993 als notwendig [erweisen], um den Übergang von den vor Inkrafttreten dieser Verordnung gültigen Regelungen zu der durch diese Verordnung eingeführten Regelung zu erleichtern und insbesondere ernsthafte Schwierigkeiten zu überwinden'."

38. Ich schlage dem Gerichtshof somit als Antwort auf die erste Frage vor, daß Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung dahin auszulegen ist, daß er keine Rechtsgrundlage zum Erlaß einer Regelung von außergewöhnlichen Härtefällen bietet, die dadurch auftreten, daß Importeure in existentielle Schwierigkeiten geraten, weil ihnen aufgrund der nach Artikel 19 Absatz 2 zu berücksich-

tigenden Referenzjahre ein ungewöhnlich niedriges Kontingent zugeteilt worden ist.

Hingegen ist Artikel 30 der Verordnung dahin auszulegen, daß er unter den dort vorgesehenen Bedingungen das Recht und je nach den Umständen auch die Pflicht begründet, Übergangsmaßnahmen für Marktbeteiligte zu erlassen, die trotz Anwendung der erforderlichen Sorgfalt besonders hart betroffen sind, weil sie in den Referenzjahren vor Inkrafttreten der Verordnung Handlungen oder Unterlassungen vorgenommen haben, ohne daß sie die Folgen voraussehen konnten oder hätten voraussehen müssen, die solche Handlungen oder Unterlassungen nach Inkrafttreten der Verordnung haben würden. Die Kommission ist auf Antrag eines Mitgliedstaats verpflichtet, zu entscheiden, inwieweit die genannten Bedingungen erfüllt sind und welche Übergangsmaßnahmen gegebenenfalls zu erlassen sind. Die Rechtsakte und die eventuelle Untätigkeit der Kommission sind vom Gerichtshof nach den allgemeinen Vorschriften des Vertrages nachprüfbar.

Frage 2: Ist Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung ungültig?

39. Mit dieser Frage möchte das vorlegende Gericht in Wirklichkeit Aufschluß darüber erhalten, ob Artikel 19 Absatz 2 ungültig ist, wenn die Verordnung bei besonders hart betroffenen Marktbeteiligten nicht die Berücksichtigung anderer Referenzjahre als die in Artikel 19 Absatz 2 vorgesehenen zuläßt.

40. Wie sich aus meiner Antwort auf die erste Frage ergibt, besteht nach Artikel 30 jedoch gerade die Möglichkeit und in gewissem Umfang auch die Pflicht, für solche Fälle Übergangsmaßnahmen zu treffen. Der im Vorlagebeschluß genannte Fall, in dem Zweifel an der Gültigkeit des Artikels 19 Absatz 2 entstehen könnten, ist somit nicht gegeben, und der Gerichtshof kann deshalb von der Beantwortung der Frage absehen.

41. Selbst wenn der genannte Fall jedoch vorgelegen hätte, könnte dies meines Erachtens dennoch nicht bedeuten, daß Artikel 19 Absatz 2 ungültig wäre, mit der Folge, daß die gesamte Grundlage der Marktordnung plötzlich wegfiele. Wenn ein einzelner Marktbeteiligter auf dem gesamten Gemeinschaftsmarkt gegebenenfalls so hart von einer neuen Marktordnung getroffen würde, daß der Schutz seiner Grundrechte eine besondere Berücksichtigung seiner Situation erfordern würde, hätte dies keine allgemeine Auswirkung für alle anderen Marktbeteiligten, die sich nicht in einer solchen Situation befänden. Eine allgemeine Nichtigerklärung der Bestimmung käme deshalb meines Erachtens nicht in Betracht, selbst dann nicht, wenn der Gerichtshof in Analogie zu Artikel 174 Absatz 2 die Wirkungen der für nichtig erklärten Bestimmung bis auf weiteres aufrechterhalten würde. Ich möchte in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, daß es in einem solchen Fall angemessener wäre, anstatt die gesamte Marktordnung durch die Nichtigerklärung einer

Bestimmung außer Kraft zu setzen, den, der durch eine Verletzung seiner Grundrechte einen Schaden erlitten zu haben meint, auf die Möglichkeit von Schadensersatz zu verweisen.

42. Ich schlage dem Gerichtshof vor, die zweite Frage als erledigt anzusehen und sie nicht zu beantworten.

Frage 3: Vorläufige Maßnahmen?

43. Die dritte Frage ist nur zu beantworten, wenn der Gerichtshof in seiner Antwort auf die erste Frage Artikel 16 Absatz 3 oder Artikel 30 dahin auslegt, daß die Kommission zum Erlaß einer Regelung der in der ersten Frage beschriebenen Härtefälle verpflichtet ist. Für diesen Fall möchte das vorlegende Gericht wissen, unter welchen Voraussetzungen ein nationales Gericht befugt ist, bis zu dem Zeitpunkt, in dem die Kommission eine entsprechende Regelung erläßt, vorläufige Maßnahmen für solche Härtefälle zu treffen.

44. In den beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen wurde zu dieser Frage allgemein auf die Urteile des Gerichtshofes in den verbundenen Rechtssachen C-143/88 und C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, und in der Rechtssache C-465/93, Atlanta, verwiesen.

45. Die französische und die spanische Regierung sowie das Vereinigte Königreich machen geltend, ein nationales Gericht sei in einem Fall wie dem vorliegenden nicht befugt, vorläufige Maßnahmen zu treffen. Die dritte Frage betreffe nicht nur vorläufige Maßnahmen bis zur Beantwortung einer Vorabentscheidungsfrage nach der Gültigkeit einer Gemeinschaftsvorschrift, sondern vielmehr Maßnahmen, die die Interessen der Antragsteller bis zur Änderung der Gemeinschaftsvorschriften wahren sollten. Solche vorläufigen Maßnahmen würden in Wirklichkeit bedeuten, daß ein nationales Gericht das Gemeinschaftsrecht außer Kraft setzen könne.

46. Die Kommission ist der Auffassung, in der vorliegenden Sache sei ebenso wie in der Rechtssache C-465/93, Atlanta, zu entscheiden; insbesondere seien die betroffenen Gemeinschaftsorgane anzuhören, so daß in Verfahren der einstweiligen Anordnung eine angemessene Berücksichtigung der Gemeinschaftsinteressen erfolgen könne.

47. Ich möchte darauf hinweisen, daß die Frage nach der Möglichkeit, vorläufige Maßnahmen zu treffen, vor dem Hintergrund des konkreten Rechtsstreits gestellt worden ist, in dem tatsächlich beantragt wurde, der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, der in der Bundesrepublik Deutschland für die Verwaltung der Marktorganisation für Bananen zuständigen Stelle, aufzugeben, der T. Port zusätzliche Einfuhrlizenzen zu erteilen, die über die sich aus Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung ergebenden hinausgehen.

48. Gemäß Artikel 189 EG-Vertrag hat die Verordnung allgemeine Geltung, ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Meines Erachtens folgt hieraus, daß weder der Gerichtshof noch ein nationales Gericht die Kommission bzw. die nationale Behörde, die eine durch eine Verordnung eingeführte Marktorganisation verwaltet, durch eine abschließende Entscheidung verpflichten kann, Einfuhrlizenzen zu erteilen, die über die sich aus der Verordnung ergebenden hinausgehen. Es ist in diesem Zusammenhang unerheblich, daß die betreffende Verordnung neben den allgemeinen Vorschriften auch eine Bestimmung enthält, die die Kommission ermächtigt und unter Umständen verpflichtet, gewisse Ausnahmevorschriften zu erlassen, da die entsprechende Zuständigkeit ja gerade der Kommission und nicht dem Gerichtshof oder dem nationalen Gericht zukommt. Solange die Kommission diese Ausnahmevorschriften nicht erlassen hat, bestehen keine Ausnahmevorschriften, und sowohl der Gerichtshof als auch das nationale Gericht haben die allgemeinen Vorschriften der betreffenden Verordnung zu beachten und können sich nicht an die Stelle der Kommission setzen.

49. Der Gerichtshof hat in den verbundenen Rechtssachen C-143/89 und C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, und in der Rechtssache C-465/93, Atlanta, festgestellt, daß Artikel 189 EG-Vertrag dahin auszulegen sei, daß er die Befugnis der nationalen Gerichte nicht ausschließe, die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsakts auszusetzen oder in bezug auf diesen einstweilige Anordnungen zu treffen; dabei seien jedoch strenge Voraussetzungen zu beachten, unter anderem müsse das nationale Gericht gleichzeitig dem Gerichtshof eine Frage nach der Gültigkeit der Bestimmung vorlegen, sofern dies noch nicht geschehen sei. Es fragt sich, ob solche vorläufigen Maßnahmen auch dann mit Artikel 189 vereinbar sind, wenn es nicht um die Frage der Gültigkeit einer Verordnung geht, sondern vielmehr darum, inwieweit die Kommission aufgrund einer Bestimmung der Verordnung zu einer Regelung verpflichtet ist.

50. Nach dieser Rechtsprechung des Gerichtshofes in den genannten Urteilen wird eine Parallele hergestellt zwischen dem vorläufigen Rechtsschutz, den der Gerichtshof nach den Artikeln 185 und 186 in einem Verfahren über die Rechtmäßigkeit eines Gemeinschaftsrechtsakts gemäß Artikel 173 EG-Vertrag anordnen kann, und dem vorläufigen Rechtsschutz, der in einem Verfahren vor einem nationalen Gericht angeordnet werden kann, wenn Fragen nach der Gültigkeit eines Gemeinschaftsrechtsakts auftauchen, die dem Gerichtshof nach Artikel 177 zur Vorabentscheidung vorgelegt werden [9].

51. Diese Parallele hinsichtlich der Möglichkeit der Anordnung vorläufigen Rechtsschutzes bedeutet u. a., daß sichergestellt wird, daß die abschließende Entscheidung des Gerichtshofes ihre volle Wirkung entfaltet, gleich, ob die Rechtssache nach Artikel 173 beim Gerichtshof anhängig gemacht wird, oder ob sie bei einem nationalen Gericht anhängig gemacht und im Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 dem Gerichtshof vorgelegt wird.

9 — Siehe hierzu meine Schlußanträge in den Rechtssachen C-465/93 und C-466/93 (Atlanta, Nrn. 21 bis 27).

52. Dieser Gesichtspunkt, nämlich sicherzustellen, daß das Urteil des Gerichtshofes seine volle Wirkung entfalte, kommt in der vorliegenden Rechtssache nicht zum Tragen. Hier kann der Gerichtshof ja gerade nicht die Entscheidung treffen, aufgrund deren der T. Port gegebenenfalls Einfuhrlizenzen erteilt werden können, die über die sich aus Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung ergebenden hinausgehen. Die Zuständigkeit zum Erlaß von Übergangsmaßnahmen kommt nämlich gemäß Artikel 30 der Verordnung der Kommission zu. Daran ändert der Umstand nichts, daß die Rechtsakte der Kommission und ihre eventuelle Untätigkeit der Kontrolle des Gerichtshofes unterliegen, da die Kontrolle durch den Gerichtshof ja im nachhinein erfolgt. Der Gerichtshof kann sich, wie schon gesagt, nicht an die Stelle der Kommission setzen und durch eine abschließende Entscheidung Übergangsbestimmungen erlassen. Der Gerichtshof kann die Kommission auch nicht im Rahmen einer Untätigkeitsklage verpflichten, die Bestimmungen im Sinne des Artikels 30 der Verordnung zu erlassen, sondern er kann unter Umständen nur feststellen, daß die Kommission durch Nichterlaß solcher Bestimmungen gegen den Vertrag verstoßen hat [10]. Da die Artikel 185 und 186 u. a. sicherstellen sollen, daß die abschließende Entscheidung des Gerichtshofes ihre volle Wirkung entfaltet, und da der Gerichtshof solche Bestimmungen nicht durch eine abschließende Entscheidung erlassen kann, kann er folglich auch nicht als vorläufige Maßnahme solche Bestimmungen erlassen oder deren Erlaß der Kommission aufgeben. Einem nationalen Gericht ist diese Möglichkeit aufgrund von Artikel 189 erst recht verschlossen.

53. Ich schlage dem Gerichtshof demgemäß als Antwort auf die Frage vor, daß Artikel 189 EG-Vertrag dahin auszulegen ist, daß die nationalen Gerichte keine vorläufigen Maßnahmen im Hinblick auf eine Gemeinschaftsverordnung unter Hinweis darauf treffen können, daß es um die Frage gehe, inwieweit die Verordnung die Kommission zum Erlaß einer bestimmten Regelung verpflichte.

Antrag

54. Ich schlage dem Gerichtshof demgemäß vor, die Vorlagefragen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs wie folgt zu beantworten:

1. Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 des Rates vom 13. Februar 1993 über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 3290/94 des Rates vom 22. Dezember 1994 ist dahin auszulegen, daß er keine Rechtsgrundlage zum Erlaß einer Regelung

10 — Vgl. Artikel 175.

von außergewöhnlichen Härtefällen bietet, die dadurch auftreten, daß Importeure in existentielle Schwierigkeiten geraten, weil ihnen aufgrund der nach Artikel 19 Absatz 2 zu berücksichtigenden Referenzjahre ein ungewöhnlich niedriges Kontingent zugeteilt worden ist.

Hingegen ist Artikel 30 der genannten Verordnung dahin auszulegen, daß er unter den dort vorgesehenen Bedingungen das Recht und je nach den Umständen auch die Pflicht begründet, Übergangsmaßnahmen für Marktbeteiligte zu erlassen, die trotz Anwendung der erforderlichen Sorgfalt besonders hart betroffen sind, weil sie in den Referenzjahren vor Inkrafttreten der Verordnung Handlungen oder Unterlassungen vorgenommen haben, ohne daß sie die Folgen voraussehen konnten oder hätten voraussehen müssen, die solche Handlungen oder Unterlassungen nach Inkrafttreten der Verordnung haben würden. Die Kommission ist auf Antrag eines Mitgliedstaats verpflichtet, zu entscheiden, inwieweit die genannten Bedingungen erfüllt sind und welche Übergangsmaßnahmen gegebenenfalls zu erlassen sind. Die Rechtsakte und die eventuelle Untätigkeit der Kommission sind vom Gerichtshof nach den allgemeinen Vorschriften des Vertrages nachprüfbar.

2. Artikel 189 EG-Vertrag ist dahin auszulegen, daß die nationalen Gerichte keine vorläufigen Maßnahmen im Hinblick auf eine Gemeinschaftsverordnung unter Hinweis darauf treffen können, daß es um die Frage gehe, inwieweit die Verordnung die Kommission zum Erlaß einer bestimmten Regelung verpflichte.