CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. B. ELMER van 9 juli 1996 *

Inleiding

1. In de onderhavige zaak heeft het Hessische Verwaltungsgerichtshof (Bondsrepubliek Duitsland) het Hof prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging en de geldigheid van een aantal bepalingen van verordening (EEG) nr. 404/93 van de Raad van 13 februari 1993 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector bananen [1] (hierna: „verordening") en over de mogelijkheid voor de nationale rechter om voorlopige maatregelen te gelasten in verband met geschillen van communautaire aard.

Hoofdlijnen van de ordening der markten in de sector bananen

2. De verordening bepaalt, dat voor elk jaar een tariefcontingent voor de invoer van bananen uit derde landen en niet-traditionele ACS-bananen [2] wordt geopend. In het kader van dit tariefcontingent wordt over bananen uit derde landen een recht van 75 ECU per ton geheven, terwijl op niet-traditionele ACS-bananen een nulrecht wordt toegepast. Buiten het tariefcontingent wordt over bananen uit derde landen en niet-traditionele ACS-bananen een recht van respectievelijk 850 en 750 ECU per ton geheven. Ieder jaar wordt een geraamde balans opgesteld van de produktie en het verbruik in de Gemeenschap en van de invoer en uitvoer. Wanneer de vraag in de Gemeenschap stijgt ten opzichte van die geraamde balans, wordt het tariefcontingent dienovereenkomstig verhoogd. Het tariefcontingent wordt over de marktdeelnemers verdeeld op basis van de gemiddelde hoeveelheid bananen die de marktdeelnemer in de laatste drie jaren waarover gegevens beschikbaar zijn, heeft verkocht.

De relevante bepalingen van de verordening

3. De verordening is vastgesteld op basis van de artikelen 42 en 43 van het Verdrag. De negende, tiende en tweeëntwintigste overwe-

* Oorspronkelijke taal: Deens.

1 — PB 1993, L 47, blz. 1, zoals laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 3290/94 van de Raad van 22 december 1994 inzake de aanpassingen en de overgangsmaatregelen in de landbouwsector voor de tenuitvoerlegging van de overeenkomsten in het kader van de multilaterale handelsbesprekingen van de Uruguay-Ronde (PB 1994, L 349, blz. 105).

2 — „Niet-traditionele ACS-bananen" worden in artikel 15 bis, tweede alinea, sub 2, omschreven als de hoeveelheden bananen die boven de in de verordening vastgestelde hoeveelheid uit de ACS-landen worden ingevoerd. De „ACS-landen" zijn een aantal landen in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan waarmee de Gemeenschap de overeenkomsten van Lomé heeft gesloten.

ging van de considerans van de verordening luiden als volgt:

„Overwegende dat de vooruitzichten ten aanzien van produktie en verbruik in de Gemeenschap moeten worden geëvalueerd in een elk jaar op te stellen geraamde balans; dat deze balans in de loop van het jaar moet kunnen worden herzien op grond van, met name, bijzondere klimaatsomstandigheden;

Overwegende dat met het oog op een bevredigende afzet van in de Gemeenschap geoogste bananen alsmede van onder de Overeenkomsten van Lomé vallende produkten van oorsprong uit de ACS-Staten, waarbij de traditionele handelsstromen zoveel mogelijk worden gehandhaafd, dient te worden voorzien in de jaarlijkse opening van een tariefcontingent; dat in het kader van dit contingent de invoer van bananen uit derde landen onderworpen wordt aan een douanerecht (...), en dat voor de niet-traditionele invoer van bananen uit de ACS een nulrecht geldt, conform de bovenvermelde overeenkomsten; dat er bepalingen moeten worden vastgesteld om de grootte van het contingent te kunnen wijzigen ten einde rekening te houden met de in de geraamde balans geconstateerde ontwikkeling van het verbruik in de Gemeenschap;

(...)

Overwegende dat de vervanging van de diverse nationale regelingen door de gemeenschappelijke marktordening bij de inwerkingtreding van deze verordening kan resulteren in verstoring van de interne markt; dat derhalve met ingang van 1 juli 1993 dient te worden voorzien in de mogelijkheid voor de Commissie om alle overgangsmaatregelen te nemen die nodig zijn om de moeilijkheden in de aanloopfase van de nieuwe regeling te overwinnen."

4. De navolgende bepalingen van de verordening zijn van belang voor de onderhavige zaak:

„Titel IV

Regeling voor het handelsverkeer met derde landen

(...)

Artikel 16

1. Ieder jaar wordt een geraamde balans opgesteld van de produktie en het verbruik in de Gemeenschap en van de invoer en uitvoer.

2. (...)

3. Zo nodig kan de balans in de loop van het verkoopseizoen worden herzien, met name om rekening te houden met de gevolgen van uitzonderlijke omstandigheden die van invloed zijn op de voorwaarden voor produktie of invoer. In dat geval wordt het in artikel 18 bedoelde tariefcontingent aangepast volgens de procedure van artikel 27.

(...)

Artikel 18

1. Voor elk jaar wordt een tariefcontingent van 2,2 miljoen ton nettogewicht geopend voor de invoer van bananen uit derde landen en niet-traditionele ACS-bananen.

(...)

Wanneer de communautaire vraag die is bepaald op basis van de in artikel 16 bedoelde geraamde balans stijgt, wordt de grootte van het contingent dienovereenkomstig verhoogd volgens de procedure van artikel 27. Indien daartoe aanleiding bestaat, vindt deze herziening plaats vóór de datum 30 november voorafgaand aan het betrokken verkoopseizoen.

(...)

Artikel 19

1. Het tariefcontingent wordt met ingang van 1 juli 1993 geopend ten belope van:

a) 66,5 % voor de categorie marktdeelnemers die bananen uit derde landen en/of niet-traditionele ACS-bananen hebben afgezet;

b) 30 % voor de categorie marktdeelnemers die bananen uit de Gemeenschap en/of traditionele ACS-bananen hebben afgezet;

c) 3,5 % voor de categorie in de Gemeenschap gevestigde marktdeelnemers die vanaf 1992 zijn begonnen andere bananen dan bananen uit de Gemeenschap en/of traditionele ACS-bananen af te zetten.

(...)

2. Op basis van berekeningen die afzonderlijk zijn uitgevoerd voor elk van de categorieën marktdeelnemers bedoeld in lid 1, onder a) en onder b), ontvangt elke marktdeelnemer invoercertificaten op basis van de gemiddelde hoeveelheden bananen die hij in de laatste drie jaren waarover gegevens beschikbaar zijn, heeft verkocht. (...)

Voor de tweede helft van het jaar 1993 worden aan elke marktdeelnemer certificaten afgegeven op basis van de helft van de gemiddelde jaarlijkse hoeveelheid die in de jaren 1989-1991 is afgezet.

3. (...)

4. Indien het tariefcontingent wordt verhoogd, wordt de beschikbare extra-hoeveelheid overeenkomstig de bepalingen van de voorgaande leden aan de marktdeelnemers van de in lid 1 bedoelde categorieën toegekend.

(...)

Titel V

Algemene bepalingen

(...)

Artikel 26

1. Er wordt een Comité van beheer voor bananen (...) ingesteld (...)

2. (...)

Artikel 27

1. In de gevallen waarin wordt verwezen naar de in dit artikel omschreven procedure, leidt de voorzitter deze procedure bij het Comité in, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek van de vertegenwoordiger van een Lid-Staat.

2. De vertegenwoordiger van de Commissie dient een ontwerp in van de te nemen maatregelen. Het Comité brengt over deze maatregelen advies uit (...)

3. De Commissie stelt maatregelen vast die onmiddellijk van toepassing zijn. Indien deze maatregelen echter niet in overeenstemming zijn met het door het Comité uitgebrachte advies, worden zij (...) onverwijld ter kennis van de Raad gebracht (...)

De Raad kan binnen een maand met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een andersluidend besluit nemen.

Artikel 28

Het Comité kan elk ander vraagstuk onderzoeken dat door zijn voorzitter, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek van de vertegenwoordiger van een Lid-Staat, aan de orde wordt gesteld.

(...)

Artikel 30

Indien vanaf juli 1993 specifieke maatregelen nodig zijn om de overgang van de vóór de inwerkingtreding van deze verordening bestaande regelingen naar de regeling in het kader van deze verordening te vergemakkelijken, en met name om ernstige moeilijkheden te overwinnen, stelt de Commissie volgens de procedure van artikel 27 alle nodig geachte overgangsmaatregelen vast."

Het geding voor de nationale rechterlijke instantie

5. T. Port GmbH & Co. KG (hierna: „T. Port"), een importeur van bananen uit derde landen, ontving voor 1993, 1994 en 1995 invoercertificaten berekend op basis van haar gemiddelde verkoop in de laatste drie jaren waarover gegevens beschikbaar waren. De vennootschap verzocht de Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, die in Duitsland de marktordening voor bananen beheert, om extra invoercertificaten. Zij stelde, dat zij door de verordening bijzonder hard werd getroffen, omdat zij wegens de contractbreuk van een Colombiaanse leverancier in de referentiejaren 1989, 1990 en 1991 ongewoon weinig bananen had kunnen invoeren. Bovendien waren alle pogingen om op de invoer van ACS-bananen of bananen uit de Gemeenschap over te schakelen, mislukt. Zij is contractueel verplicht, tot 1996 bananen uit Ecuador af te nemen, en heeft aanzienlijke voorschotten betaald, zodat zij een groot bedrag dreigt te verliezen, indien zij de bananen niet kan afnemen. De invoer van bananen uit derde landen in Finland, Zweden en Oostenrijk, die zij na de inwerkingtreding van de verordening had opgedreven, is sinds de toetreding van deze landen tot de Europese Unie niet meer mogelijk.

6. Een door de vennootschap ingediend verzoek om extra invoercertificaten voor 1994 en om voorlopige maatregelen werd op 27 mei 1994 door het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main en op 19 juli 1994 door het Hessische Verwaltungsgerichtshof afgewezen. Een nieuw verzoek om extra invoercertificaten voor 1994 en 1995 en om voorlopige maatregelen werd op 8 december 1994 door het Verwaltungsgericht Frankfurt

am Main en op 23 december 1994 door het Hessische Verwaltungsgerichtshof afgewezen.

7. Op 25 januari 1995 werd de beschikking van het Hessische Verwaltungsgerichtshof van 23 december 1994 vernietigd bij een beschikking van het Bundesverfassungsgericht, die onder meer de navolgende passage bevat:

„Dreigt de verzoeker zonder voorlopige rechtsbescherming ernstig te worden aangetast in zijn grondrechten en kan die aantasting niet meer ongedaan worden gemaakt door toewijzing van zijn vordering in de hoofdzaak, dan kan — in voorkomend geval na een grondig onderzoek, feitelijk en rechtens, van de in de hoofdzaak geformuleerde vordering — voorlopige rechtsbescherming worden verleend, tenzij in uitzonderlijke gevallen bijzonder ernstige gronden daaraan in de weg staan (...)

2. De bestreden beschikking van het Hessische Verwaltungsgerichtshof voldoet niet aan de genoemde constitutionele eisen (...)

Het Hessische Verwaltungsgerichtshof verliest uit het oog, dat in het arrest van het Hof van Justitie van 5 oktober 1994 (zaak C-280/93) slechts de marktordening van bananen als zodanig is getoetst, maar niet de gevolgen daarvan in een concreet geval van onbillijkheid. Bovendien heeft het Hof bij beschikking van 29 juni 1993 (zaak C-280/93 R, Duitsland/Raad, Jurispr. 1993, blz. I-3667) geoordeeld, dat de Commissie verplicht is het tariefcontingent aan te passen wanneer dit in de loop van het verkoopseizoen noodzakelijk blijkt te zijn om rekening te houden met uitzonderlijke omstandigheden die met name van invloed zijn op de voorwaarden voor de invoer, en dat de Bondsrepubliek Duitsland op elk moment de procedure van artikel 16, lid 3, of van artikel 30 van de verordening kan inleiden. Verordening (EEG) nr. 404/93 is derhalve — ongeacht de vraag of zij geldig is — zo open, dat bij de toepassing ervan gevallen van bijzondere onbillijkheid kunnen worden opgevangen.

Daar het Verwaltungsgerichtshof er kennelijk van uitgaat, dat T. Port in geval van toepassing van een niet aangepast tariefcontingent regelrecht op een faillissement afstevent, had het in het kader van zijn overwegingen ook moeten onderzoeken, of dit faillissement het grondrecht dat artikel 14, lid 1, van het Grundgesetz aan T. Port verleent (bescherming van de vermogensrechten, cf. BVerfGE 83, blz. 201, 208 e. v.), niet op onherstelbare wijze schendt, zodat voor de duur van de procedure in de hoofdzaak een voorlopige regeling voor de onbillijkheid moet worden getroffen. De uitzonderlijke, in de bepalingen betreffende het tariefcontingent niet in aanmerking genomen omstandigheden kunnen voor de Commissie aanleiding zijn om op verzoek van de bondsregering overeenkomstig artikel 16, lid 3, of artikel 30 van verordening (EEG) nr. 404/93 te voorzien in een regeling voor gevallen van

onbillijkheid. Dit klemt temeer, daar in een ander geval van onbillijkheid reeds een extra contingent is toegekend.

In zijn beschikking op het verzoek om voorlopige maatregelen had het Verwaltungsgerichtshof, ook al gaat het uiteindelijk uit van de toepasselijkheid van de marktordening voor bananen als zodanig, derhalve moeten ingaan op de vraag, of het stilzitten van de Bondsrepubliek Duitsland niettegenstaande het feit, dat de marktordening voor bananen regels voor het geval van onbillijkheden bevat, niet in strijd was met de ook door het gemeenschapsrecht verleende bescherming van de grondrechten."

De prejudiciële vragen

8. In die omstandigheden trof het Hessische Verwaltungsgerichtshof bij de beschikking van 9 februari 1995 een voorlopige maatregel waarbij de Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung werd gelast, T. Port voor 1995 extra invoercertificaten af te geven. Met het oog op de beslechting van de hoofdzaak besloot het Hessische Verwaltungsgerichtshof bovendien, het Hof van Justitie een aantal prejudiciële vragen te stellen die, nadat de derde vraag bij beschikking van 10 januari 1996 was geherformuleerd, luiden volgt:

1. Is de Commissie ingevolge artikel 16, lid 3, of artikel 30 van de verordening verplicht, te voorzien in een regeling voor de onbillijkheden die optreden doordat marktdeelnemers van categorie A in hun voortbestaan worden bedreigd omdat hun op basis van de volgens artikel 19, lid 2, van verordening (EEG) nr. 404/93 in aanmerking te nemen referentiejaren een ongewoon laag contingent is toegewezen, en zij niet kunnen overschakelen op bananen uit de Gemeenschap of uit de ACS-landen?

2. Is artikel 19, lid 2, van de verordening ongeldig voor zover daarin niet is voorzien in de mogelijkheid om in geval van onbillijkheden tijdens de overgangsperiode andere referentiejaren in aanmerking te nemen?

3. Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord, onder welke voorwaarden is de nationale rechter dan bevoegd om in het kader van een procedure tot verlening van voorlopige rechtsbescherming in kort geding voorlopige maatregelen te gelasten totdat overeenkomstig artikel 16, lid 3, of artikel 30 van de verordening is voorzien in een regeling voor onbillijkheden?

Vraag 1: uitlegging van de artikelen 16, lid 3, en 30 van de verordening

9. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de Commissie inge-

volge artikel 16, lid 3, of artikel 30 van de verordening verplicht is, te voorzien in een regeling voor de onbillijkheden die optreden doordat importeurs van bananen uit derde landen en/of niet-traditionele ACS-bananen in hun voortbestaan worden bedreigd omdat hun op basis van de volgens artikel 19, lid 2, in aanmerking te nemen referentiejaren een ongewoon laag contingent is toegewezen.

10. Op het eerste gezicht valt moeilijk in te zien, welk belang de beantwoording van die vraag kan hebben voor de beslissing die de verwijzende rechter in de hoofdzaak dient te nemen. De volgorde van de drie vragen vertoont evenwel een zekere logica. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, met andere woorden indien de Commissie ingevolge een van genoemde bepalingen verplicht is te voorzien in een regeling, is het voor de verwijzende rechter van belang te vernemen, of hij voorlopige maatregelen kan treffen voor de periode tot aan de vaststelling van een dergelijke regeling (cf. vraag 3). Wordt de eerste vraag evenwel ontkennend beantwoord, dan is het voor de verwijzende rechter van belang een antwoord te krijgen op de tweede vraag, namelijk of artikel 19, lid 2, om die reden ongeldig is. Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord, heeft de verwijzende rechter evenwel geen behoefte aan een antwoord op de derde vraag, daar het Hof zeer onlangs in de zaken C-465/93 en C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH e. a. [3], uitspraak heeft gedaan over een zeer gelijkaardige situatie. Derhalve ben ik van mening, dat het Hof de eerste vraag dient te beantwoorden.

3 — Arresten van 9 november 1995, Jurispr. 1995, blz. I-3761 en I-3799. Zie ook mijn conclusie van 5 juli 1995 in die zaken.

Artikel 16, lid 3

11. In de bij het Hof ingediende opmerkingen wordt eensgezind aangenomen, dat artikel 16, lid 3, niet kan worden aangewend om de in de vraag beschreven onbillijkheden weg te werken. T. Port heeft in dit verband aangevoerd, dat artikel 16, lid 3, enkel kan worden toegepast in ongewone omstandigheden die van invloed zijn op de voorwaarden voor produktie of invoer. Die bepaling biedt de Commissie derhalve niet de mogelijkheid, andere referentiejaren te kiezen in gevallen van ongewoon lage verkoop in de referentieperiode. De Commissie, de Duitse regering, het Verenigd Koninkrijk en de Franse regering hebben betoogd, dat individuele economische moeilijkheden niet kunnen worden aangemerkt als „uitzonderlijke omstandigheden die van invloed zijn op de voorwaarden voor produktie of invoer" in de zin van artikel 16, lid 3. De Raad heeft gesteld, dat ingevolge artikel 19, lid 4, een verhoging van het contingent als bedoeld in artikel 16, lid 3, over de marktdeelnemers moet worden verdeeld volgens de regels van artikel 19, leden 2 en 3, en dat artikel 16, lid 3, de Commissie derhalve niet de mogelijkheid biedt, onbillijkheden voor individuele importeurs te verhelpen.

12. Opgemerkt zij, dat in de negende overweging van de considerans van de verordening wordt verklaard, dat elk jaar een geraamde balans van de vooruitzichten ten aanzien van produktie en verbruik in de Gemeenschap moet worden opgesteld, en dat die balans in de loop van het jaar moet

kunnen worden herzien op grond van, met name, bijzondere klimaatsomstandigheden. Daarom wordt in artikel 16, lid 3, bepaald, dat de in lid 1 bedoelde geraamde balans van de produktie en het verbruik in de Gemeenschap en van de invoer en uitvoer, zo nodig, in de loop van het verkoopseizoen kan worden herzien, bij voorbeeld om rekening te houden met de gevolgen van uitzonderlijke omstandigheden die van invloed zijn op de voorwaarden voor produktie of invoer. Ingeval de geraamde balans in de loop van het verkoopseizoen wordt herzien, wordt het tariefcontingent voor bananen uit derde landen en niet-traditionele ACS-bananen aangepast.

13. In de rechtsoverwegingen 44 en 45 van zijn beschikking van 29 juni 1993 in zaak C-280/93 R heeft het Hof van Justitie omtrent de uitlegging van artikel 16, lid 3, van de verordening overwogen:

„Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat artikel 16, lid 3, van de verordening de gemeenschapsinstellingen ertoe verplicht, het tariefcontingent aan te passen wanneer dit in de loop van het verkoopseizoen noodzakelijk blijkt om rekening te houden met uitzonderlijke omstandigheden die met name van invloed zijn op de voorwaarden voor de invoer. In dat geval vindt de aanpassing plaats volgens de procedure van artikel 27, dat wil zeggen dat de Commissie op advies van het beheerscomité maatregelen moet treffen. Indien de getroffen maatregelen niet overeenstemmen met het advies van het beheerscomité, kan de Raad deze binnen een maand door eigen maatregelen vervangen.

Indien de Commissie derhalve op basis van betrouwbare, objectieve gegevens tot de bevinding zou komen, dat het contingent niet volstaat om op passende wijze aan de vraag te voldoen, en indien de eerdere ramingen van de Raad onjuist zouden blijken te zijn, is de Commissie, en eventueel de Raad, ingevolge de verordening verplicht de nodige aanpassingen te verrichten, met de mogelijkheid voor de Lid-Staten om bij het Hof beroep in te stellen, indien deze instellingen hun verplichtingen niet nakomen."

14. Ingevolge artikel 16, lid 3, van de verordening is de Commissie derhalve verplicht, op te treden wanneer zij op basis van betrouwbare objectieve gegevens vaststelt, dat het tariefcontingent niet volstaat om aan de vraag te voldoen en dat de geraamde balans derhalve verkeerd blijkt te zijn.

15. Volgens die bepaling is het van geen belang, of de betrokken omstandigheden een enkele dan wel een grote groep marktdeelnemers treffen. Dit laatste kan bij voorbeeld het geval zijn wanneer een tropische storm een bepaalde eilandengroep teistert en een bananenoogst vernielt. Doorslaggevend is daarentegen, dat de geraamde balans van de produktie en het verbruik in de Gemeenschap en van de invoer en uitvoer van bananen blijkt te moeten worden herzien, zodat het tariefcontingent dient te worden aangepast. Derhalve kunnen ook uitzonderlijke omstandigheden die slechts één enkele marktdeelnemer treffen, onder die bepaling vallen, wanneer de betrokkene een

voldoende groot deel van het aanbod van bananen in de Gemeenschap voor zijn rekening neemt.

16. Artikel 16, lid 3, kan evenwel naar zijn inhoud enkel worden geacht te zien op uitzonderlijke omstandigheden die van invloed zijn op de voorwaarden voor produktie of invoer van bananen uit de Gemeenschap en traditionele ACS-bananen. Het tariefcontingent voor bananen uit derde landen en niet-traditionele ACS-bananen is volgens de opzet van de verordening een resthoeveelheid, namelijk het verschil tussen de verwachte produktie en invoer van respectievelijk bananen uit de Gemeenschap en traditionele ACS-bananen en het verwachte totale verbruik van bananen. Derhalve kunnen enkel de gevolgen uitzonderlijke omstandigheden die van invloed zijn op de voorwaarden voor produktie of invoer van bananen uit de Gemeenschap en traditionele ACS-bananen, worden weggewerkt door aanpassing van die resthoeveelheid. De gevolgen van uitzonderlijke omstandigheden die van invloed zijn op de voorwaarden voor produktie of invoer van bananen uit derde landen en niet-traditionele ACS-bananen, kunnen daarentegen niet worden weggewerkt op basis van artikel 16, lid 3.

17. Het is niet nodig, in de onderhavige zaak in te gaan op de vraag, of een op basis van artikel 16, lid 3, verrichte aanpassing van het tariefcontingent ingevolge artikel 19, lid 4, moet worden verdeeld volgens de regels van artikel 19, leden 2 en 3. Het Hof heeft de gelegenheid deze vraag te beantwoorden in de gevoegde zaken C-9/95, C-23/95 en C-156/95, Koninkrijk België en Bondsrepubliek Duitsland tegen de Commissie.

18. Artikel 16, lid 3, dient derhalve aldus te worden uitgelegd, dat het geen rechtsgrondslag biedt voor het voorzien in een regeling voor gevallen als die welke in de vraag zijn beschreven.

Artikel 30

19. De Duitse regering heeft aangevoerd, dat artikel 30 niet kan worden toegepast, omdat het in het concrete geval gaat om een gebeurtenis die zich niet alleen tijdens de overgangsperiode kan voordoen. Moeilijkheden als gevolg van de contractbreuk van een leverancier kunnen immers ook in de toekomst optreden. De referentieperiode is een dermate belangrijk bestanddeel van de marktordening, dat daarvan niet kan worden afgeweken.

20. De Spaanse regering heeft gesteld, dat artikel 30 de Commissie niet verplicht, te voorzien in een regeling voor bijzondere gevallen. De referentieperiode van drie jaar is een objectief en niet-discriminerend criterium en is bovendien voldoende ruim om een duidelijk beeld te geven van de activiteiten van de importeur.

21. De Franse regering heeft betoogd, dat artikel 30 de Commissie niet verplicht, te voorzien in een regeling voor importeurs die tijdens de referentieperiode geringe hoeveelheden hebben verkocht. T. Port heeft overigens niet aangetoond, op grond waarvan haar situatie een „uitzonderlijke omstandigheid" vormt.

22. Volgens T. Port biedt artikel 30 de Commissie de mogelijkheid, „alle nodig geachte overgangsmaatregelen" vast te stellen, en derhalve ook, andere referentiejaren te kiezen. Het begrip „ernstige moeilijkheden" wordt niet nader omschreven en kan derhalve ook bijzondere moeilijkheden voor individuele marktdeelnemers omvatten. De gemeenschapswetgever is verplicht, bij de vaststelling van de referentiejaren het beginsel van bescherming van het eigendomsrecht en van de vrijheid van professionele werkzaamheid, alsmede het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen. De Raad heeft dit gedaan, door de Commissie te machtigen overgangsmaatregelen vast te stellen, en de Commissie had dergelijke maatregelen moeten vaststellen, omdat de marktordening bij gebreke daarvan leidt tot uitholling van de bestaansgrondslag van traditionele exporteurs die door externe oorzaken tijdens de referentieperiode slechts geringe hoeveelheden hebben verkocht.

23. Volgens de Commissie biedt artikel 30 slechts de mogelijkheid tijdelijke maatregelen te treffen om rekening te houden met ernstige moeilijkheden zoals overmacht en dergelijke. Artikel 30 kan de grondslag vormen voor een regeling waarbij de betrokken marktdeelnemers een of twee jaren uit de referentieperiode in plaats van het gemiddelde van de hele referentieperiode van drie jaar als grondslag voor de berekening van de invoercertificaten kunnen kiezen. Artikel 30 staat evenwel niet toe, te voorzien in regeling volgens welke marktdeelnemers referentiejaren buiten de referentieperiode kunnen kiezen. De Commissie heeft geen enkele officieel verzoek ontvangen om te voorzien in een regeling voor gevallen van onbillijkheid als die welke in de onderhavige zaak aan de orde zijn.

24. Volgens het Verenigd Koninkrijk kan niet worden uitgesloten, dat artikel 30 de Commissie in bepaalde gevallen verplicht, algemeen geformuleerde overgangsbepalingen vast te stellen, en dat deze ook algemene bepalingen kunnen bevatten die de gevolgen van artikel 19, lid 2, milderen.

25. Volgens de Raad biedt artikel 30 de Commissie de mogelijkheid, bepalingen vast te stellen die rekening houden met de onbillijkheden waartoe de toepassing van de referentieperiode van drie jaar kan leiden. De Commissie is verplicht dergelijke maatregelen vast te stellen wanneer dit nodig is om aantasting van het eigendomsrecht of van de vrijheid van professionele werkzaamheid te voorkomen. De referentieperiode van drie jaar is niet een dermate belangrijk bestanddeel van de verordening, dat de Commissie er niet mag van afwijken.

26. Opgemerkt zij, dat de verordening zelf geen nadere overgangsregels bevat. Dit houdt wellicht verband met het feit, dat de Raad ten tijde van de vaststelling van de verordening moeilijk kon voorzien, welke soorten problemen er na de overgang naar de gemeenschappelijke marktordening zouden kunnen ontstaan, zodat het beter was, bij wege van artikel 30 van de verordening de rechtsgrondslag te creëren om later volgens een beheerscomitéprocedure dergelijke regels te kunnen vaststellen.

27. Allereerst geldt er voor de toepassing van artikel 30 van de verordening een temporele voorwaarde, daar het moet gaan om maatregelen om de overgang te vergemakkelijken. In dat artikel wordt niet de term overgangsbepalingen gebruikt, maar is er sprake van maatregelen die in voorkomend geval kunnen worden vastgesteld als overgangsmaatregelen. Derhalve mag worden aangenomen, dat bij voorbeeld ook met name als maatregelen ter vergemakkelijking van de overgang kunnen worden aangemerkt, regels over de wijze waarop na de inwerkingtreding van de nieuwe regeling dient te worden gereageerd op gebeurtenissen die op de een of de andere wijze verband houden met de periode vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regeling. Bijgevolg dient te worden aangenomen, dat als overgangsmaatregelen in de zin van artikel 30 kunnen worden beschouwd regels over het in aanmerking nemen van de bijzondere situatie van marktdeelnemers die vóór de vaststelling van de nieuwe regeling bepaalde handelingen hebben gesteld of achterwege hebben gelaten zonder dat zij konden voorzien of hadden moeten voorzien, welke gevolgen die handelingen of het achterwege laten daarvan zouden hebben na de inwerkingtreding van de nieuwe regeling.

28. Aangevoerd kan worden, dat de woordkeus in artikel 30 verder gaat en meer dan overgangsregels in de gewone betekenis van het woord omvat, daar in dat artikel sprake is van „specifieke maatregelen (die) vanaf juli 1993 nodig zijn om de overgang (...) te vergemakkelijken". In de onderhavige zaak gaat het evenwel enkel om de vraag, hoe moet worden gereageerd op situaties die verband houden met de periode vóór de vaststelling of de inwerkingtreding van de nieuwe regeling, en derhalve mag worden aangenomen, dat in de onderhavige zaak is voldaan aan de temporele voorwaarde voor de toepassing van artikel 30. Derhalve behoeft niet te worden onderzocht, in hoeverre artikel 30 ook tijdens een bepaalde periode na de inwerkingtreding — bij voorbeeld tot aan de behandeling door het Europees Parlement en de Raad van het verslag en de voorstellen bedoeld in artikel 32, leden 1 en 2, van de verordening — kan worden toegepast om de overgang te vergemakkelijken in situaties waar het gaat om gebeurtenissen die geen verband houden met de periode vóór de vaststelling of inwerkingtreding van de nieuwe regeling.

29. De beslissende voorwaarde voor de toepassing van artikel 30 is, dat specifieke maatregelen nodig zijn om de overgang naar de gemeenschappelijke marktordening te vergemakkelijken. Het is moeilijk, een nauwkeuriger omschrijving te geven van de inhoud van die voorwaarde, die grotendeels berust op een beoordeling welke het best kan worden verricht door personen of instellingen die een grondige kennis hebben van de bananenmarkt en van de diversiteit van de gevallen die onder de marktordening vallen. Wellicht is het ook daarom aan de Commissie en bepaalde gevallen aan de Raad overgelaten, die beoordeling in een comitéprocedure te verrichten, daar hiermee wordt gewaarborgd,

dat de beoordeling op de meest doeltreffende wijze wordt verricht met de mogelijkheid de nodige verificaties van de gestelde feiten te verrichten.

30. Opgemerkt zij, dat het niet gaat om een discretionaire beoordeling, maar om een beoordeling die door het Hof kan worden getoetst. Het Hof zal derhalve kunnen nagaan, of een besluit om overgangsmaatregelen te treffen of dit achterwege te laten gebreken vertoont, op dezelfde wijze als het kan nagaan, of de betrokken gemeenschapsinstellingen nalaten kan worden verweten. Een dergelijk nalaten is mijns inziens onder omstandigheden voorhanden, wanneer na een door een Lid-Staat overeenkomstig artikel 27, lid 1, en artikel 28 van de verordening ingediend verzoek niet de overgangsmaatregelen worden vastgesteld die juridisch nodig zijn om te voorkomen dat de overgang naar de nieuwe marktordening in concrete gevallen zo hard aankomt, dat de marktordening de door het gemeenschapsrecht beschermde grondrechten, waaronder het eigendomsrecht en de vrijheid van professionele werkzaamheid, aantast. [4] De in artikel 30 van de verordening geëiste noodzakelijkheid dient immers in overeenstemming met het Verdrag [5] en met de door het gemeenschapsrecht beschermde grondrechten te worden uitgelegd.

31. In artikel 30 van de verordening wordt geenszins gezegd, dat bepaalde soorten maatregelen bij voorbaat zijn uitgesloten, ook is aan de in dat artikel gestelde voorwaarden voldaan. Integendeel, volgens de tweeëntwintigste overweging van de considerans van de verordening dient met ingang van 1 juli 1993 te worden voorzien in de mogelijkheid voor de Commissie om alle overgangsmaatregelen te nemen die nodig zijn om de moeilijkheden in de aanloopfase van de nieuwe regeling te overwinnen. Derhalve dient mijns inziens te worden aangenomen, dat de in dat artikel bedoelde overgangsmaatregelen ook de mogelijkheid moeten kunnen bieden om, in gevallen waarin dit nodig is, uit de drie referentiejaren te kiezen of om, zo nodig, andere referentiejaren te kiezen. Er is dus geen enkele reden om aan te nemen, dat artikel 30 niet de mogelijkheid biedt om bepalingen vast te stellen volgens welke in bijzondere gevallen andere jaren dan die van de referentieperiode in aanmerking kunnen worden genomen, indien dit noodzakelijk blijkt, ook al vereist de rechtszekerheid, die door een dergelijke referentieperiode wordt beschermd, dat zeer strenge eisen worden gesteld om een dergelijke afwijking als noodzakelijk te kunnen beschouwen.

32. Ook overwegingen van gelijke behandeling pleiten hiervoor. Ongetwijfeld is een referentieperiode van drie jaar doorgaans absoluut voldoende om een rechtvaardige en gelijke verdeling van een produktiequotum of, zoals in het onderhavige geval, van een tariefcontingent te waarborgen, vooral wanneer de mogelijkheid wordt geboden om

4 — Zie arrest van 14 mei 1974, zaak 4/73, Nold, Jurispr. 1974, blz. 491.

5 — Zie bij voorbeeld arrest van 2 februari 1994, zaak C-315/92, Verband Sozialer Wettbewerb, Jurispr. 1994, blz. I-317, r. o. 12.

jaren waarin zich uitzonderlijke omstandigheden hebben voorgedaan, buiten beschouwing te laten. Het Hof heeft dit ook vastgesteld in een aantal zaken [6] betreffende andere marktsectoren. Maar wanneer blijkt, dat zich in elk van de drie jaren daadwerkelijk uitzonderlijke omstandigheden hebben voorgedaan, kan onder omstandigheden het gemeenschapsrechtelijke gelijkheidsbeginsel worden geschonden wanneer eraan wordt vastgehouden, dat niet alleen gelijke gevallen, maar ongelijke gevallen, gelijk moeten worden behandeld.

33. Mijns inziens is er geen enkele reden om aan te nemen, dat artikel 30 niet kan worden toegepast om, zo nodig, de overgang voor individuele marktdeelnemers te vergemakkelijken. Hierbij dient ook te worden opgemerkt, dat juist de omstandigheid dat één enkele marktdeelnemer bijzonder hard wordt getroffen, tot gevolg kan hebben dat zonder bijzondere overgangsmaatregelen onrechtmatig wordt ingegrepen in een grondrecht, zoals bij voorbeeld het eigendomsrecht.

34. Anderzijds dient artikel 30, met name wegens het vereiste dat de bijzondere maatregelen noodzakelijk moeten zijn, aldus te worden uitgelegd, dat een marktdeelnemer geen aanspraak op bijzondere behandeling kan maken, wanneer hijzelf schuld heeft aan de bijzonder moeilijke situatie waarin hij is terechtgekomen. Als voorwaarde dient te worden gesteld, dat de marktdeelnemer de nodige zorgvuldigheid aan de dag heeft gelegd. Dit komt uitstekend tot uiting in het nog niet goedgekeurde voorstel [7] van de Commissie voor een nieuwe bepaling in artikel 19, lid 6, van de verordening, dat luidt als volgt:

„Indien als gevolg van buitengewone omstandigheden buiten de wil van een marktdeelnemer die met de nodige zorgvuldigheid heeft gehandeld, de referentiehoeveelheid die wordt gebruikt om overeenkomstig lid 2 de toewijzing van certificaten aan (een) marktdeelnemer (...) voor een bepaald jaar te bepalen, aanzienlijk kleiner is dan de gemiddelde referentiehoeveelheid van de betrokken marktdeelnemer over de twee voorafgaande jaren, wordt de referentieperiode die voor de berekening van de referentiehoeveelheid van het betrokken jaar wordt gebruikt, uitgebreid met de twee jaren die eraan zijn voorafgegaan."

35. De uitdrukking „buitengewone omstandigheden buiten de wil van een marktdeelnemer die met de nodige zorgvuldigheid heeft gehandeld", lijkt op het eerste gezicht goed gekozen, gelet op de gevallen waarop het voorstel van de Commissie ziet, namelijk gevallen waarin er sprake is van bijzondere omstandigheden die zich na de inwerkingtreding van de nieuwe marktordening hebben voorgedaan. Voor de overgangssituaties die ik hierboven in punt 27 heb beschreven, kan het evenwel niet van beslissend belang zijn, of gewone dan wel uitzonderlijke omstandigheden uit de periode vóór de vaststelling van de nieuwe regeling eraan ten grondslag liggen, dat de inwerkingtreding van de nieuwe marktordening een marktdeelnemer

6 — Zie bij voorbeeld arrest van 17 mei 1988, zaak 84/87, Erpelding, Jurispr. 1988, blz. 2647.

7 — Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van verordening (EEG) nr. 404/93 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector bananen (96/C 121/09) COM(96) 82 def. — 96/080(CNS), door de Commissie ingediend op 8 maart 1996 (PB 1996, C 121, blz. 15).

in ernstige problemen brengt. In dergelijke gevallen dient daarentegen beslissend te zijn, of de marktdeelnemer die met de nodige zorgvuldigheid heeft gehandeld, bijzonder hard wordt getroffen, omdat hij in de referentiejaren vóór de inwerkingtreding van de verordening handelingen heeft gesteld of achterwege heeft gelaten zonder dat hij kon voorzien of had moeten voorzien, welke gevolgen die handelingen of het achterwege laten daarvan na de inwerkingtreding zouden hebben.

36. In de procedure voor het Hof is overigens in dezelfde lijn tot op zekere hoogte commentaar geleverd op de door de verwijzende rechter gegeven beschrijving van de situatie van T. Port. Van verschillende zijden werd namelijk aangevoerd, dat het in gebreke blijven van een leverancier niet kan worden aangemerkt als een omstandigheid die T. Port niet kon voorzien, en dat T. Port door zijn commerciële strategie, waaronder zowel het afsluiten van lange-termijnovereenkomsten als de omstandigheid dat zij drie jaar lang heeft nagelaten zich door bananenaankopen bij andere leveranciers in te dekken, zichzelf in haar huidige situatie heeft gebracht. Mijns inziens kan het Hof in de onderhavige zaak evenwel niet nader ingegaan op de vraag, of het handelen of nalaten van T. Port wel commercieel verantwoord was, daar dit betrekking heeft op de toepasselijkheid, in het concrete geval, van artikel 30 zoals dit hierboven is uitgelegd. Daarentegen dient het Hof mijns inziens in zijn abstracte uitlegging van artikel 30 de voorwaarde op te nemen, dat de marktdeelnemer met nodige zorgvuldigheid moet hebben gehandeld.

37. Dat wanneer aan de voorwaarden van artikel 30 is voldaan, niet alleen het recht, maar onder omstandigheden ook de plicht, bestaat om de nodige overgangsmaatregelen te treffen, heeft het Hof vastgesteld in de rechtsoverwegingen 46 en 47 van zijn beschikking van 29 juni 1993 in zaak C-280/93 R, waarin het omtrent de uitlegging van artikel 30 overwoog:

„Bovendien kan, zoals uit de 22e overweging van de considerans van de verordening blijkt, ook met artikel 30 het hoofd worden geboden aan verstoringen van de interne markt als gevolg van de vervanging van de diverse nationale regelingen door de gemeenschappelijke marktordening.

Daartoe verplicht artikel 30 de Commissie, alle noodzakelijk geachte overgangsmaatregelen vast te stellen, ‚indien vanaf juli 1993 specifieke maatregelen nodig zijn om de overgang van de vóór de inwerkingtreding van deze verordening bestaande regelingen naar de regeling in het kader van deze verordening te vergemakkelijken, en met name om ernstige moeilijkheden te overwinnen'."

38. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, op de eerste vraag te antwoorden, dat artikel 16, lid 3, van de verordening aldus moet worden uitgelegd, dat het geen rechtsgrondslag biedt om te voorzien in een regeling voor de onbillijkheden die optreden doordat importeurs van bananen uit derde landen en niet-traditionele ACS-bananen in hun voortbestaan worden bedreigd omdat hun op basis van de volgens artikel 19, lid 2, in aanmer-

king te nemen referentiejaren een ongewoon laag contingent is toegewezen.

Daarentegen dient artikel 30 van de verordening aldus te worden uitgelegd, dat het onder de aldaar genoemde voorwaarden de rechtsgrondslag en onder omstandigheden ook de verplichting bevat om overgangsmaatregelen vast te stellen voor marktdeelnemers die, niettegenstaande zij met de nodige zorgvuldigheid hebben gehandeld, bijzonder hard worden getroffen omdat zij in de referentiejaren vóór de inwerkingtreding van de verordening handelingen hebben gesteld of achterwege hebben gelaten zonder dat zij konden voorzien of hadden moeten voorzien, welke gevolgen die handelingen of het achterwege laten daarvan na de inwerkingtreding van de verordening zouden hebben. Het staat aan de Commissie om, op verzoek van een Lid-Staat, te beslissen, of aan genoemde voorwaarden is voldaan, en voorkomend geval, welke overgangsmaatregelen moeten worden vastgesteld. De besluiten, en in voorkomend geval het stilzitten, van de Commissie kunnen door het Hof worden getoetst volgens de gewone regels van het Verdrag.

Vraag 2: is artikel 19, lid 2, van de verordening ongeldig?

39. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of artikel 19, lid 2, ongeldig is, indien de verordening niet de mogelijkheid biedt, voor bijzonder hard getroffen marktdeelnemers andere referentiejaren in aanmerking te nemen dan die welke in artikel 19, lid 2, worden genoemd.

40. Uit mijn antwoord op de eerste vraag volgt evenwel, dat artikel 30 juist wel de mogelijkheid biedt, en tot op zekere hoogte tevens de verplichting bevat, om overgangsmaatregelen vast te stellen voor dergelijke gevallen. De in de verwijzingsbeschikking gestelde voorwaarde voor twijfel omtrent de geldigheid van artikel 19, lid 2, is derhalve niet vervuld, en het Hof dient deze vraag derhalve niet te beantwoorden.

41. Doch ook indien genoemde voorwaarde wel ware vervuld, zou dit mijns inziens niet tot gevolg kunnen hebben, dat artikel 19, lid 2 ongeldig zou zijn, zodat de grondslag voor de hele marktordening plots zou komen te vervallen. In geval één enkele marktdeelnemer in de hele gemeenschappelijke markt door een nieuwe marktordening bijzonder hard wordt getroffen, zodat de bescherming van zijn grondrechten vereist dat rekening wordt gehouden met zijn bijzondere situatie, mag dit evenwel geen algemene gevolgen hebben voor alle andere marktdeelnemers, die zich niet in een dergelijke situatie bevinden. Derhalve kan er mijns inziens geen sprake zijn van een algemene nietigverklaring van die bepaling, ook al zou het Hof, naar analogie met artikel 174, tweede alinea, van het Verdrag, de gevolgen van de aldus nietig verklaarde bepaling tot nader order te handhaven. In dit verband wijs ik erop, dat het, in de plaats van in voorkomend geval de gehele marktordening te verlammen door een bepaling ongeldig te verklaren, beter is, degene die meent schade

te hebben geleden door een schending van zijn grondrechten, te wijzen op de mogelijkheid om schadevergoeding te vorderen.

42. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, te verklaren dat de tweede vraag zonder voorwerp is geworden en derhalve niet behoeft te worden beantwoord.

Vraag 3: voorlopige maatregelen?

43. Vraag 3 dient slechts te worden beantwoord, voor zover het Hof op vraag 1 antwoordt, dat artikel 16, lid 3, of artikel 30 aldus dient te worden uitgelegd, dat de Commissie verplicht is te voorzien in een regeling voor de in vraag 1 beschreven gevallen van onbillijkheid. Voor dat geval wenst de verwijzende rechter te vernemen, onder welke voorwaarden nationale rechterlijke instanties in afwachting van de door de Commissie vast te stellen regeling voorlopige maatregelen kunnen treffen voor gevallen van onbillijkheid.

44. In de bij het Hof ingediende opmerkingen is aangaande deze vraag doorgaans verwezen naar de arresten van het Hof in de zaken C-143/88 en C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, en C-465/93, Atlanta.

45. De Franse regering, de Spaanse regering en het Verenigd Koninkrijk hebben aangevoerd, dat een nationale rechterlijke instantie niet bevoegd is om voorlopige maatregelen te treffen in gevallen als het onderhavige. In vraag 3 gaat het niet enkel om voorlopige maatregelen in afwachting van een antwoord op een prejudiciële vraag over de geldigheid van een gemeenschapsregel, maar om maatregelen ter bescherming van de belangen van een verzoeker tot aan de wijziging van de gemeenschapsregels. Dergelijke voorlopige maatregelen zouden in feite impliceren, dat een nationale rechterlijke instantie het gemeenschapsrecht buiten werking kan stellen.

46. De Commissie is van mening, dat de onderhavige zaak op dezelfde wijze moet worden opgelost als zaak C-465/93, Atlanta, en zij heeft met name gewezen op de noodzaak de betrokken gemeenschapsinstellingen te horen, zodat in zaken betreffende voorlopige maatregelen het belang van de Gemeenschap naar behoren in aanmerking kan worden genomen.

47. Opgemerkt zij, dat de vraag naar de mogelijkheid om voorlopige maatregelen te treffen, is gesteld tegen de achtergrond van het concrete geding, waar in feite werd gevorderd, dat de Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, het orgaan dat in de Bondsrepubliek Duitsland de marktordening voor bananen beheert, zou worden gelast, T. Port meer invoercertificaten af te geven dan artikel 19, lid 2, van de verordening toestaat.

48. Volgens artikel 189 van het Verdrag hebben verordeningen een algemene strekking en zijn zij verbindend in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke Lid-Staat. Mijns inziens volgt daaruit, dat noch het Hof noch een nationale rechterlijke instantie de Commissie of het nationale orgaan dat de bij een verordening ingevoerde marktordening beheert, bij eindarrest kan gelasten, meer invoercertificaten af te geven dan de betrokken verordening toestaat. Het is in dit verband van geen belang, dat de betrokken verordening naast algemene regels ook een bepaling bevat, volgens welke de Commissie bevoegd, en onder omstandigheden verplicht, is bepaalde afwijkende regels vast te stellen, daar die bevoegdheid juist toekomt aan de Commissie en niet aan het Hof of aan de nationale rechterlijke instanties. Zolang de Commissie die afwijkende regels niet heeft vastgesteld, zijn er geen afwijkende regels, en zowel het Hof als de nationale rechterlijke instanties dienen de algemene regels van de betrokken verordening in acht te nemen en kunnen zich niet in de plaats van de Commissie stellen.

49. In de zaken C-143/89 en C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, en C-465/93, Atlanta, heeft het Hof vastgesteld, dat artikel 189 van het Verdrag voor de nationale rechterlijke instanties niet de bevoegdheid uitsluit, opschorting van tenuitvoerlegging te verlenen of voorlopige maatregelen te treffen met betrekking tot bestuurshandelingen ter uitvoering van een gemeenschapsverordening, doch zulks onder strikte voorwaarden, waaronder de voorwaarde dat de nationale rechterlijke instantie tegelijkertijd aan het Hof een prejudiciële vraag over de geldigheid van de betrokken bepaling voorlegt, voor zover dat nog niet was gebeurd. De vraag rijst, of dergelijke voorlopige maatregelen ook dan met artikel 189 van het Verdrag in overeenstemming zijn, wanneer het niet gaat om de vraag of een verordening geldig is, maar om de vraag, in hoeverre de Commissie overeenkomstig een bepaling van een verordening verplicht is te voorzien in een regeling.

50. In genoemde arresten van het Hof wordt een parallellisme gecreëerd tussen, enerzijds, de voorlopige rechtsbescherming die het Hof krachtens de artikelen 185 en 186 van het Verdrag kan verlenen in het kader van een op grond van artikel 173 van het Verdrag ingesteld beroep betreffende de wettigheid van een gemeenschapshandeling, en anderzijds, de voorlopige rechtsbescherming die een nationale rechterlijke instantie kan verlenen in een bij hem aanhangige zaak waarin vragen betreffende de geldigheid van een gemeenschapshandeling rijzen en waarin aan het Hof krachtens artikel 177 van het Verdrag een prejudiciële vraag wordt gesteld. [8]

51. Dit parallellisme inzake de mogelijkheid om voorlopige rechtsbescherming te verlenen, houdt onder meer in, dat wordt gewaarborgd, dat de eindbeslissing van het Hof haar volledige werking krijgt, ongeacht of de zaak krachtens artikel 173 bij het Hof aanhangig is gemaakt, dan wel of zij aanhangig is gemaakt bij een nationale rechterlijke instantie die het Hof krachtens artikel 177 prejudiciële vragen heeft gesteld.

8 — Zie dienaangaande mijn conclusie in de zaken C-465/93 en C-466/93, Atlanta, punten 21-27.

52. Dit oogmerk, namelijk te waarborgen dat de eindbeslissing van het Hof haar volledige werking krijgt, is in het onderhavige geval niet aanwezig. Hier kan het Hof juist niet een beslissing nemen op grond waarvan in voorkomend geval aan T. Port meer invoercertificaten zouden kunnen worden afgegeven dan artikel 19, lid 2, van de verordening toestaat. Volgens artikel 30 van de verordening ligt de bevoegdheid om overgangsmaatregelen vast te stellen immers bij de Commissie. Hieraan wordt niets afgedaan door de omstandigheid, dat de handelingen of in voorkomend geval het stilzitten van de Commissie door het Hof kunnen worden getoetst, daar die toetsing door het Hof juist achteraf gebeurt. Zoals hierboven is gezegd, kan het Hof niet in de plaats van de Commissie treden en bij een eindarrest overgangsbepalingen vaststellen. Evenmin kan het Hof de Commissie in het kader van een beroep wegens nalaten gelasten, de in artikel 30 van de verordening bedoelde bepalingen vast te stellen; het kan enkel in voorkomend geval vaststellen, dat de Commissie het Verdrag heeft geschonden [9] door dergelijke bepalingen niet vast te stellen. Daar de regels van de artikelen 185 en 186 onder meer tot doel hebben, te waarborgen dat de eindbeslissing van het Hof haar volledige werking krijgt, en het Hof in zijn eindarrest dergelijke bepalingen niet kan vaststellen, kan het Hof dergelijke maatregelen dus ook niet als voorlopige maatregelen vaststellen en evenmin de Commissie gelasten dergelijke maatregelen vast te stellen. Voor een nationale rechterlijke instantie is dit a fortiori uitgesloten krachtens artikel 189 van het Verdrag.

53. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, op deze vraag te antwoorden, dat artikel 189 EG-Verdrag aldus moet worden uitgelegd, dat de nationale rechterlijke instanties geen voorlopige maatregelen met betrekking tot een gemeenschapsverordening kunnen treffen op grond dat het gaat om de vraag, of de Commissie ingevolge de verordening verplicht is te voorzien in een bepaalde regeling.

Conclusie

54. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging, de vragen van het Hessische Verwaltungsgerichtshof te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 16, lid 3, van verordening (EEG) nr. 404/93 van de Raad van 13 februari 1993 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector bananen, zoals laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 3290/94 van de Raad van 22 december 1994, moet aldus worden uitgelegd, dat het geen

9 — Zie artikel 175.

rechtsgrondslag biedt om te voorzien in een regeling voor de onbillijkheden die optreden doordat importeurs van bananen uit derde landen en niet-traditionele ACS-bananen in hun voortbestaan worden bedreigd omdat hun op basis van de volgens artikel 19, lid 2, in aanmerking te nemen referentiejaren een ongewoon laag contingent is toegewezen.

Daarentegen dient artikel 30 van genoemde verordening aldus te worden uitgelegd, dat het onder de aldaar genoemde voorwaarden de rechtsgrondslag en onder omstandigheden ook de verplichting bevat om overgangsmaatregelen vast te stellen voor marktdeelnemers die, niettegenstaande zij met de nodige zorgvuldigheid hebben gehandeld, bijzonder hard worden getroffen omdat zij in de referentiejaren vóór de inwerkingtreding van de verordening handelingen hebben gesteld of achterwege hebben gelaten zonder dat zij konden voorzien of hadden moeten voorzien, welke gevolgen die handelingen of het achterwege laten daarvan na de inwerkingtreding van de verordening zouden hebben. Het staat aan de Commissie om, op verzoek van een Lid-Staat, te beslissen, of aan genoemde voorwaarden is voldaan, en voorkomend geval, welke overgangsmaatregelen moeten worden vastgesteld. De besluiten, en in voorkomend geval het stilzitten, van de Commissie kunnen door het Hof worden getoetst volgens de gewone regels van het Verdrag.

2) Artikel 189 EG-Verdrag moet aldus worden uitgelegd, dat de nationale rechterlijke instanties geen voorlopige maatregelen met betrekking tot een gemeenschapsverordening kunnen treffen op grond dat het gaat om de vraag, of de Commissie ingevolge de verordening verplicht is te voorzien in een bepaalde regeling."