JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAEL B. ELMER
9 päivänä heinäkuuta 1996 *

Johdanto

1. Saksan liittotasavallan Hessischer Verwaltungsgerichtshof on käsiteltävänä olevassa asiassa esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä 13 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 404/93 [1] (jäljempänä asetus) tiettyjen säännösten tulkinnasta ja pätevyydestä sekä kansallisten tuomioistuinten mahdollisuudesta antaa väliaikaismääräyksiä sellaisissa riita-asioissa, jotka koskevat yhteisöoikeutta.

Banaanialan yhteisen markkinajärjestelyn ominaispiirteet

2. Asetuksessa säädetään kolmansien maiden banaanien ja muiden kuin perinteisten AKT-banaanien [2] tuonnin vuosittaisen tariffikiintiön vahvistamisesta. Tämän tariffikiintiön mukaan kolmansien maiden banaaneista peritään 75 ecua tonnilta, kun taas muista kuin perinteisistä AKT-banaaneista ei peritä maksua. Tariffikiintiön ulkopuolella kolmansien maiden ja muiden kuin perinteisten AKT-maiden banaaneista peritään vastaavasti 850 ja 750 ecun suuruinen maksu tonnilta. Yhteisön tuotannosta ja kulutuksesta sekä tuonnista ja viennistä laaditaan vuosittain arvio. Kun tämän arvion perusteella määritetty yhteisön kysyntä kasvaa, tariffikiintiötä korotetaan vastaavasti. Tariffikiintiö jaetaan toimijoiden kesken näiden kolmen viimeisen vuoden aikana myymien sellaisten keskimääräisten banaanimäärien perusteella, joista on saatavissa tietoja.

Asian kannalta merkitykselliset asetuksen säännökset

3. Asetus on annettu perustamissopimuksen 42 ja 43 artiklan nojalla. Asetuksen johdantoosan yhdeksännen, kymmenennen ja

* Alkuperäinen kieli: tanska.

1 — EYVL L 47, s. 1, sellaisena kuin asetus on viimeksi muutettuna Uruguayn kierroksen monenkeskisten kaupallisten neuvottelujen yhteydessä tehtyjen sopimusten täytäntöönpanemiseksi tarpeellisista mukauttamisista ja siirtymäkauden toimenpiteistä maatalouden alalla 22 päivänä joulukuuta 1994 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 3290/94 (EYVL L 349, s. 105).

2 — "Muut kuin perinteiset AKT-banaanit" on määritelty 15 a artiklan toisen kohdan 2 alakohdassa AKT-valtioista peräisin olevien banaanien tuonniksi, joka ylittää asetuksessa vahvistetun määrän. Käsitteellä AKT-valtiot tarkoitetaan Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maita, joiden kanssa yhteisö on tehnyt Lomén sopimukset.

kahdennenkymmenennentoisen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

sisämarkkinoita; tämän vuoksi olisi säädettävä 1 päivästä heinäkuuta 1993 alkaen komission mahdollisuudesta toteuttaa kaikki tarvittavat siirtymätoimenpiteet uuden järjestelmän täytäntöönpanosta aiheutuvien vaikeuksien voittamiseksi."

"Vuosittain laadittavassa arviossa on esitettävä yhteisön tuotannon ja kulutuksen kehitysnäkymät; tätä arviota on voitava tarkistaa vuoden aikana olojen, erityisesti ilmastoolojen, perusteella,

4. Asetus sisältää seuraavat tämän asian kannalta merkitykselliset säännökset:

"IV OSASTO

yhteisössä korjattujen banaanien sekä Lomén sopimukseen kuuluvien sopimusten mukaisesti AKT-valtioista peräisin olevien tuotteiden tyydyttävän kaupan pitämisen mahdollistamiseksi siten, että perinteinen kaupankäynti säilyisi mahdollisimman pitkälti, olisi säädettävä vuosittain vahvistettavasta tariffikiintiöstä; tämän kiintiön rajoissa yhtäältä kolmansista maista tuoduista banaaneista olisi kannettava — — toisaalta AKT-valtioista tuotujen muiden kuin perinteisten banaanien olisi edellä mainittujen sopimusten mukaisesti oltava tullittomia; tariffikiintiön muuttamisen varmistamiseksi arviossa todetun yhteisön kysynnän kehityksen perusteella on syytä antaa säännös,

Kolmansien maiden kanssa käytävän kaupan järjestelmä

— —

16 artikla

— —

1. Yhteisön tuotannosta ja kulutuksesta sekä tuonnista ja viennistä on laadittava arvio vuosittain.

erilaisten kansallisten järjestelmien korvaaminen yhteisellä markkinajärjestelyllä tämän asetuksen tullessa voimaan voi häiritä

2. — —

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

— —

18 artikla

1. Kolmansien maiden banaanien ja muiden kuin perinteisten AKT-banaanien tuonnin tariffikiintiöksi vahvistetaan vuosittain 2 miljoonaa tonnia/nettopaino.

— —

Jos 16 artiklassa tarkoitetun arvion perusteella määritetty yhteisön kysyntä kasvaa, kiintiötä on korotettava 27 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen. Tämä tarkistus tehdään tarvittaessa ennen kyseistä markkinointivuotta edeltävää 30 päivää marraskuuta.

— —

19 artikla

1. Tariffikiintiöksi vahvistetaan 1 päivästä heinäkuuta 1993:

a) 66,5 prosenttia sellaisten toimijoiden luokalle, jotka ovat pitäneet kaupan kolmansien maiden banaaneja ja/tai muita kuin perinteisiä AKT-banaaneja;

b) 30 prosenttia sellaisten toimijoiden luokalle, jotka ovat pitäneet kaupan yhteisön banaaneja ja/tai perinteisiä AKT-banaaneja;

c) 3,5 prosenttia sellaisten yhteisöön sijoittautuneiden toimijoiden luokalle, jotka ovat alkaneet pitää kaupan vuodesta 1992 alkaen muita kuin yhteisön banaaneja ja/tai muita kuin perinteisiä AKT-banaaneja.

— —

2. Kukin toimija saa kullekin 1 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitettujen toimijoiden luokalle erillisten laskutoimitusten mukaisesti tuontiluvat sellaisten kolmen viimeisen vuoden aikana myymänsä keskimääräisen sellaisten banaanien määrän perusteella, joista on saatavissa tietoja. — —

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

2. — —

3. — —

27 artikla

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

1. Jos tässä artiklassa säädettyä menettelyä on noudatettava, asian saattaa komitean käsiteltäväksi komitean puheenjohtaja omasta aloitteestaan tai jonkin jäsenvaltion edustajan pyynnöstä.

— —

2. Komission edustaja tekee ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä. Komitea antaa lausuntonsa näistä toimenpiteistä — — .

V OSASTO

Yleiset säännökset

— —

3. Komissio päättää toimenpiteistä, joita sovelletaan välittömästi. Jos toimenpiteet eivät kuitenkaan ole komitean lausunnon mukaisia, komissio ilmoittaa niistä viipymättä neuvostolle. — —

26 artikla

1. Perustetaan banaanin hallintokomitea — —

Neuvosto voi määräenemmistöllä päättää asiasta toisin yhden kuukauden kuluessa.

28 artikla

Komitea voi käsitellä myös muita kysymyksiä, jotka puheenjohtaja saattaa sen käsiteltäväksi omasta aloitteestaan tai jonkin jäsenvaltion edustajan pyynnöstä.

— —

30 artikla

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

Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä oleva asia

5. T. Port GmbH & Co. KG (jäljempänä T. Port), joka tuo banaaneja kolmansista maista, oli saanut vuosille 1993, 1994 ja 1995 tuontiluvat, jotka oli laskettu yhtiön kolmen viimeisen vuoden sellaisen keskimääräisen myynnin perusteella, josta oli saatavissa tietoja. Yhtiö nosti kanteen banaanialan markkinajärjestelyjä Saksassa hallinnoivaa Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährungia vastaan vaatien lisätuontilupien myöntämistä ja väittäen, että yhtiö joutui kärsimään asetuksen vuoksi erityisen kohtuuttomasti, koska kolumbialaisen hankkijan sopimusrikkomuksen vuoksi se ei ollut voinut tuoda viitevuosina 1989, 1990 ja 1991 kuin epätavallisen vähäisiä banaanimääriä. Lisäksi kaikki yhtiön yritykset järjestää uudelleen AKT- ja yhteisöbanaanien tuontia koskevaa toimintaansa olivat epäonnistuneet. Yhtiö oli sopimusteitse sitoutunut ostamaan ecuadorilaisia banaaneja vuoteen 1996 asti ja suorittanut huomattavia ennakkomaksuja ja tämän seurauksena se oli vaarassa menettää suuren summan, jos se ei voinut ostaa banaaneja. Yhtiön toimintaan kuulunut banaanien tuonti kolmansista maista ja niiden vienti Suomeen, Ruotsiin ja Itävaltaan, mikä oli lisääntynyt asetuksen voimaantulon jälkeen, ei ollut enää mahdollista näiden maiden liityttyä Euroopan unioniin.

6. Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hylkäsi 27.5.1994 ja Hessischer Verwaltungsgerichtshof 19.7.1994 yhtiön hakemuksen, joka koski lisätuontilupien myöntämistä vuodelle 1994 ja väliaikaismääräyksen antamista. Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hylkäsi 8.12.1994 ja Hessischer Verwaltungsgerichtshof 23.12.1994 lisätuontilupien

myöntämistä vuosille 1994 ja 1995 koskevan uuden hakemuksen, jossa samoin pyydettiin väliaikaismääräyksen antamista.

7. Bundesverfassungsgericht kumosi Hessischer Verwaltungsgerichtshofin 23.12.1994 antaman tuomion 25.1.1995 antamallaan määräyksellä, johon sisältyy mm. seuraavat kohdat:

"Jos on olemassa vaara, että kantajan perusoikeuksia loukataan merkittävästi siten, että loukkaus ei ole korjattavissa pääasiassa annettavalla kantajalle myönteisellä ratkaisulla, mikäli väliaikaismääräyksiä ei anneta, väliaikaismääräyshakemus on hyväksyttävä — tarvittaessa pääasiassa esitettyjä vaatimuksia koskevien tosiseikkojen ja oikeudellisten perusteiden tarkan tutkimisen jälkeen — elleivät poikkeustapauksissa erityisen vakavat ja painavat syyt ole ristiriidassa tällaisen menettelyn kanssa. — —

2. Hessischer Verwaltungsgerichtshofin riidanalainen tuomio ei täytä edellä mainittuja perustuslaillisia vaatimuksia. — —

Hessischer Verwaltungsgerichtshof ei ota huomioon sitä, että yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-280/93 5.10.1994 antamassaan tuomiossa tutkinut ainoastaan banaanialan markkinajärjestelyä sellaisenaan eikä järjestelyn vaikutuksia kohtuuttomassa konkreettisessa tilanteessa. Sitä vastoin yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-280/93 R, Saksan liittotasavalta v. neuvosto, 29.6.1993 antamassaan määräyksessä (Kok. 1993, s. I-3667) katsonut, että komission on vahvistettava tariffikiintiö silloin, kun se osoittautuu markkinointivuoden aikana välttämättömäksi erityisesti tuontiolosuhteisiin vaikuttavien poikkeuksellisten olosuhteiden ottamiseksi huomioon, ja että Saksan liittotasavallalla on aina mahdollisuus soveltaa asetuksen 16 artiklan 3 kohdan tai 30 artiklan mukaista menettelyä. Asetuksen (ETY) N:o 404/93 sanamuoto — pätevyyskysymyksestä riippumatta — on sen verran väljä, että kohtuuttomat tilanteet kuuluvat sen soveltamisalaan.

Verwaltungsgerichtshof perusti tuomionsa selvästi siihen, että T. Portia uhkaisi välittömästi konkurssi, jos sovellettaisiin tariffikiintiötä, jota ei ole mukautettu, sen olisi pitänyt asiaa harkitessaan myös tutkia, loukkaisiko tällainen konkurssi peruuttamattomasti T. Portille perustuslain 14 pykälän 1 momentin (kaikkien varallisuusoikeuksien suojelu, ks. Bundesverfassungsgericht 83, s. 201, 208 ja sitä seuraavat sivut) mukaan kuuluvaa perusoikeutta, ja tämän vuoksi sen olisi pitänyt tutkia, pitäisikö pääasian käsittelyn ajaksi antaa kohtuuttomissa tilanteissa sovellettavissa olevia väliaikaismääräyksiä. Erityisolot, joita ei ole otettu huomioon voimassa olevissa kiintiöitä koskevissa säännöksissä, voivat antaa komissiolle aiheen antaa — liittohallituksen pyynnöstä — asetuksen (ETY) N:o 404/93 16 artiklan 3 kohdan tai 30 kohdan mukaisesti säädöksiä, jotka koskevat kohtuuttomia tilanteita. Tämä on erityisen

todennäköistä sen vuoksi, että muissakin kohtuuttomissa tilanteissa on jo vahvistettu erityisiä kiintiöitä.

Vaikka Verwaltungsgerichtshofin päätyi siihen lopputulokseen, että banaanialan markkinajärjestely on sinänsä pätevä, sen olisi pitänyt väliaikaismääräystä koskevassa päätöksessään tutkia, onko Saksan liittotasavallan laiminlyönti, johon kyseinen jäsenvaltio on syyllistynyt banaanialan markkinajärjestelyssä säädetyistä kohtuuttomia tilanteita koskevista keinoista huolimatta, ollut ristiriidassa myös yhteisön oikeuteen sisältyvän perusoikeuksien suojan kanssa."

Ennakkoratkaisukysymykset

8. Näissä olosuhteissa Hessischer Verwaltungsgerichtshof kehotti 9.2.1995 antamallaan määräyksellä väliaikaismääräyksenä Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährungia myöntämään yhtiölle lisätuontilupia vuodelle 1995. Hessischer Verwaltungsgerichtshof päätti lisäksi esittää pääasian ratkaisemiseksi yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä, jotka kuuluvat sen jälkeen, kun kolmatta kysymystä muutettiin 10.1.1996 tehdyllä päätöksellä, seuraavasti:

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

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

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

Ensimmäinen kysymys: asetuksen 16 artiklan 3 kohdan ja 30 artiklan tulkinta

9. Kansallinen tuomioistuin haluaa tällä kysymyksellään tietää, velvoittavatko

asetuksen 16 artiklan 3 kohta tai 30 artikla komissiota sääntelemään kohtuuttomia tilanteita, jotka johtuvat siitä, että kolmansista maista peräisin olevien banaanien tai muiden kuin perinteisten AKT-banaanien tuojat joutuvat vaikeuksiin, jotka uhkaavat niiden toimintaa, koska niille on vahvistettu poikkeuksellisen alhainen kiintiö sellaisten viitevuosien perusteella, jotka on otettava huomioon 19 artiklan 2 kohdan nojalla.

10. Voi olla ensi näkemältä vaikea ymmärtää, mikä merkitys tähän kysymykseen annettavalla vastauksella on kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan pääasian ratkaisun kannalta. Kolmen kysymyksen järjestys on kuitenkin tietyllä tavalla johdonmukainen. Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä eli jos jokin mainituista säännöksistä velvoittaa komissiota antamaan säädöksiä, ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen on saatava tietää, voiko se antaa väliaikaismääräyksiä, jotka ovat voimassa siihen asti, kunnes sellaisia säännöksiä annetaan (ks. kolmas kysymys). Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on sen sijaan kieltävä, kansallisen tuomioistuimen on tiedettävä vastaus toiseen kysymykseen, joka koskee sitä, onko 19 artiklan 2 kohta tästä syystä pätemätön. Mikäli toiseen kysymykseen saadaan myöntävä vastaus, kansallisen tuomioistuimen ei tarvitse saada vastausta kolmanteen kysymykseen, koska yhteisöjen tuomioistuin on juuri ottanut asiaan kantaa samankaltaisessa tilanteessa asioissa Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ym. (I ja II) antamissaan tuomioissa. [3] Katson tästä syystä, että yhteisöjen tuomioistuimen on vastattava ensimmäiseen kysymykseen.

3 — Asiat C-465/93 ja C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ym. (I ja II), tuomiot 9.11.1995 (Kok. 1995, s. I-3761 ja I-3799). Ks. myös samoissa asioissa 5.7.1995 annettua ratkaisuehdotusta.

Asetuksen 16 artiklan 3 kohta

11. Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyissä kirjelmissä katsotaan yhdenmukaisesti, että 16 artiklan 3 kohtaa ei ole sovellettava ratkaistaessa kysymyksessä kuvattuja kohtuuttomia tilanteita. T. Port katsoo tässä yhteydessä, että 16 artiklan 3 kohtaa voidaan soveltaa vain sellaisissa erityisoloissa, jotka vaikuttavat tuotanto- ja tuontiedellytyksiin. Säännöksessä ei näin ollen anneta komissiolle toimivaltaa valita muita viitevuosia silloin, kun viiteajanjakson myynti on poikkeuksellisen alhainen. Komissio, Saksan hallitus, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja Ranskan hallitus väittävät, että yksityiset taloudelliset vaikeudet eivät ole "tuotanto- tai tuontiedellytyksiin vaikuttavia erityisoloja" (ks. 16 artiklan 3 kohta). Neuvosto katsoo, että korotettaessa kiintiötä 16 artiklan 3 kohdan nojalla se on 19 artiklan 4 kohdan mukaisesti jaettava toimijoiden kesken 19 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla ja että 16 artiklan 3 kohdassa ei anneta komissiolle toimivaltaa helpottaa yksittäisten tuojien kohtuuttomia tilanteita.

12. Korostan, että asetuksen johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan, että vuosittain laadittavassa arviossa on esitettävä yhteisön tuotannon ja kulutuksen kehitysnäkymät ja että tätä arviota on voitava tarkistaa vuoden aikana olojen, erityisesti ilmasto-olojen, perusteella. Tämä vuoksi

16 artiklan 3 kohdassa säädetään, että 1 kohdassa tarkoitettua yhteisön tuotantoa ja kulutusta sekä tuontia ja vientiä koskevaa arviota voidaan tarkistaa markkinointivuoden aikana tarvittaessa ja erityisesti tuotanto- tai tuontiedellytyksiin vaikuttavien erityisolojen huomioon ottamiseksi. Jos arviota tarkistetaan markkinointivuoden aikana, kolmansista maista peräisin olevien banaanien ja muiden kuin perinteisten AKT-banaanien tariffikiintiötä mukautetaan.

13. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-280/93 R, Saksa vastaan neuvosto, 29.6.1993 antamassaan määräyksessä (Kok. 1993, s. I-3667, 44 ja 45 kohta) 16 artiklan 3 kohdan tulkinnasta seuraavaa:

"Tältä osin on huomattava, että asetuksen 16 artiklan 3 kohdassa itse asiassa velvoitetaan toimielimet mukauttamaan tariffikiintiötä, kun se osoittautuu tarpeelliseksi markkinointivuoden aikana erityisesti tuontiedellytyksiin vaikuttavien erityisolojen huomioon ottamiseksi. Tässä tapauksessa mukauttaminen on toteutettava 27 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen, eli komission on päätettävä toimenpiteistä banaanin hallintokomitean annettua lausuntonsa. Jos toimenpiteet eivät ole hallintokomitean lausunnon mukaisia, neuvosto voi tehdä sen sijaan oman päätöksensä asiasta kuukauden kuluessa.

Tästä seuraa, että jos komissio toteaa objektiivisten ja luotettavien tietojen perusteella, että kiintiö ei ole riittävä vastatakseen kohtuullisesti kysyntää, ja jos neuvoston aikaisemmat arviot osoittautuvat virheellisiksi, asetus velvoittaa itse asiassa komissiota ja tarvittaessa neuvostoa toteuttamaan tarpeellisia mukauttamisia, ja jäsenvaltiot voivat nostaa kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa yhteisön toimielinten laiminlyödessä velvollisuutensa."

14. Asetuksen 16 artiklan 3 kohdassa velvoitetaan näin ollen komissio toimimaan, jos se toteaa objektiivisten ja luotettavien tietojen perusteella, että tariffikiintiö on kysyntään nähden riittämätön ja että arvio osoittautuu näin ollen virheelliseksi.

15. Säännöksen mukaan sillä ei ole merkitystä, koskevatko kyseiset olot yksittäistä toimijaa vai suurempaa toimijoiden joukkoa, mistä voisi olla kyse esimerkiksi trooppisen myrskyn riehuessa tietyn saariryhmän alueella ja tuhotessa banaanisadon. Sen sijaan on tärkeää tietää, onko yhteisön tuotantoa ja kulutusta sekä banaanien tuontia ja vientiä koskevaa arviota tarpeen tarkistaa siten, että tariffikiintiötä on mukautettava. Säännöstä voidaan siten soveltaa myös erityisoloihin,

jotka koskevat vain yhtä toimijaa, jos asianomainen toimija edustaa riittävän tärkeää osaa yhteisön banaanien tarjonnasta.

16. Voidaan kuitenkin olettaa, että 16 artiklan 3 kohdassa viitataan sen sanamuodon perusteella vain sellaisiin erityisoloihin, jotka vaikuttavat yhteisöbanaanien ja perinteisten AKT-banaanien tuotanto- ja tuontiedellytyksiin. Kolmansista maista peräisin oleviin banaaneihin ja muihin kuin perinteisiin AKT-banaaneihin sovellettavalla tariffikiintiöllä tarkoitetaan asetuksen järjestelmässä ylijäämää eli yhteisöbanaanien tuotantoa ja perinteisten AKT-banaanien tuontia koskevien arvioiden ja banaanien arvioidun kokonaiskulutuksen välistä erotusta. Tämän vuoksi vain yhteisöbanaanien ja perinteisten AKT-banaanien tuotanto- tai tuontiedellytyksiin vaikuttavia erityisoloja voidaan lievittää tämän ylijäämän mukauttamisella. Erityisoloja, jotka vaikuttavat kolmansista maista peräisin olevien ja muiden kuin perinteisten AKT-banaanien tuotanto- tai tuontiedellytyksiin, ei sen sijaan voida lievittää 16 artiklan 3 kohdan nojalla.

17. Esillä olevassa asiassa ei ole tarpeen ottaa kantaa siihen, onko 16 artiklan 3 kohdan nojalla toteutettavan tariffikiintiön mukauttamisen jakauduttava 19 artiklan 4 kohdan mukaisesti 19 artiklan 2 ja 3 kohdan säännöksiä noudattaen. Yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa kysymykseen kantaa asioissa C-9/95, C-23/95 ja C-156/94, joissa asianosaisina ovat Belgian kuningaskunta ja komissio ja vastaavasti Saksan liittotasavalta ja komissio.

18. Tämän vuoksi 16 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että siinä ei anneta toimivaltaa antaa säädöksiä kysymyksessä tarkoitetuissa tilanteissa.

Asetuksen 30 artikla

19. Saksan hallitus toteaa, että 30 artiklaa ei voitaisi soveltaa, koska käsiteltävänä oleva asia koskee ilmiötä, joka voi ilmetä muulloinkin kuin siirtymäkautena. Myös tulevaisuudessa voi aiheutua toimittajan sopimusrikkomuksesta johtuvia vaikeuksia. Viiteajanjakso on niin olennainen osa markkinajärjestelyä, ettei siitä voida poiketa.

20. Espanjan hallitus katsoo, että 30 artikla ei velvoita komissiota antamaan yksittäistapausten osalta säädöksiä. Kolmen vuoden viiteajanjakso on objektiivinen ja syrjimätön arviointiperuste, ja se on lisäksi niin väljä, että tuojan toimintaa voidaan selkeästi arvioida sen perusteella.

21. Ranskan hallitus katsoo, että 30 artikla ei velvoita komissiota antamaan säädöksiä, jotka koskevat sellaisia tuojia, jotka ovat myyneet viiteajanjaksona vähäisiä määriä. Lisäksi T. Port ei ole näyttänyt, miten yhtiön tilanne johtuisi "erityisoloista".

22. T. Port väittää, että 30 artiklassa annetaan komissiolle toimivalta toteuttaa kaikki "tarpeellisina pitämänsä siirtymätoimenpiteet" ja siten valita myös muita viitevuosia. Käsite "merkittävät vaikeudet" ei ole tarkoin rajattu, ja se voi siten sisältää myös yksittäisten toimijoiden kohtaamat merkittävät vaikeudet. Yhteisön lainsäätäjän on viitevuosia vahvistaessaan noudatettava omaisuudensuojan ja ammatin harjoittamisen vapauden periaatteita sekä suhteellisuusperiaatetta. Näin neuvosto on tehnyt antaessaan komissiolle toimivallan antaa siirtymäsäännöksiä, ja komission olisi pitänyt antaa sellaisia säännöksiä, koska niiden puuttuessa markkinajärjestely merkitsee perinteisille tuojille, jotka ovat muista johtuvista syistä myyneet viiteajanjaksona vain vähäisiä määriä, toiminnan perustan lakkaamista.

23. Komissio katsoo, että 30 artiklassa annetaan mahdollisuus antaa vain tilapäisluonteisia säännöksiä ylivoimaisesta esteestä tai vastaavista olosuhteista johtuvien merkittävien vaikeuksien huomioon ottamiseksi. Asetuksen 30 artiklan nojalla voidaan vahvistaa sääntöjä, joiden perusteella kyseessä olevat toimijat voivat valita viiteajanjaksosta yhden tai kaksi vuotta tuontilupien laskemisen perustaksi koko kolmen vuoden viiteajanjakson keskiarvon sijasta. Sen sijaan säännöksessä ei anneta toimivaltaa antaa sellaisia oikeussääntöjä, joiden nojalla toimijat voivat valita viitevuodet viiteajanjakson ulkopuolelta. Komissiota ei ole virallisesti pyydetty antamaan säädöksiä käsiteltävänä olevan tapauksen kaltaisen kohtuuttoman tilanteen osalta.

24. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, ettei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että 30 artiklassa velvoitetaan tietyissä tilanteissa komissio antamaan yleisluontoisesti muotoiltuja siirtymäsäännöksiä ja että ne voivat ilmeisesti sisältää myös 19 artiklan 2 kohdasta aiheutuvia seurauksia lievittäviä yleisiä sääntöjä.

25. Neuvosto huomauttaa, että 30 artiklassa annetaan komissiolle toimivalta antaa säädöksiä sellaisten kohtuuttomien tilanteiden osalta, jotka voivat johtua kolmen vuoden viiteajanjakson soveltamisesta. Komission on annettava tällaisia säädöksiä, jos se on tarpeen sen estämiseksi, että omaisuudensuojaa tai ammatin harjoittamisen vapautta loukataan. Kolmen vuoden viiteajanjakso ei ole niin olennainen osa asetusta, ettei komissio voisi poiketa siitä.

26. Totean, että asetuksessa itsessään ei ole yksityiskohtaisia siirtymäsäännöksiä. Tämän voidaan arvella johtuvan siitä, että neuvoston oli asetuksen antamisajankohtana vaikeaa arvioida, millaisia ongelmia yhteiseen markkinajärjestelyyn siirtymisen jälkeen voisi ilmetä, joten oli tarkoituksenmukaisempaa antaa asetuksen 30 artiklassa mahdollisuus antaa myöhemmin tällaisia oikeussääntöjä hallintokomiteamenettelyn mukaisesti.

27. Asetuksen 30 artiklan säännösten soveltamiseen liittyy ensinnäkin aikarajoitus, koska kyseessä täytyy olla siirtymistä helpottava toimenpide. Tässä säännöksessä ei ole käytetty ilmaisua siirtymäsäännökset, vaan tarvittaessa toteutettavia toimenpiteitä on kutsuttu siirtymätoimenpiteiksi. Voidaan luonnollisesti olettaa, että siirtymistä helpottavat toimenpiteet ovat muun muassa ja ehkä ennen kaikkea sääntöjä siitä, miten uuden sääntelyn voimaantultua on kohdeltava tilanteita, jotka tavalla tai toisella liittyvät uusien sääntöjen voimaantuloa edeltävään aikaan. Näin ollen olisi luonnollista, että säännöksessä tarkoitetut siirtymätoimenpiteet olisivat sääntöjä, joissa otetaan huomioon sellaiset toimijat, jotka ovat toimineet tai olleet toimimatta tietyllä tavalla ennen uusien sääntöjen hyväksymistä eivätkä ole voineet ennakoida tai olleet velvollisia ennakoimaan, mitä seurauksia näillä toimilla tai tekemättä jättämisillä olisi uusien säännösten voimaantulon jälkeen.

28. Voidaan väittää, että 30 artiklan sanavalinta menee pidemmälle ja käsittää enemmän kuin siirtymäsäännökset tavanomaisessa merkityksessään, koska säännöksessä käytetään seuraavia ilmaisuja: "— heinäkuusta 1993 alkaen — tarpeen helpottaa erityistoimenpiteillä siirtymistä —". Käsiteltävänä oleva asia koskee kuitenkin vain sitä, miten säännöksen antamista ja voimaantuloa edeltävään aikaan liittyviä tilanteita on käsiteltävä, ja siten voidaan olettaa, että 30 artiklan soveltamisen aikarajoitusehto täyttyy tässä asiassa. Näin ollen ei ole tarpeen ottaa kantaa siihen, missä määrin säännöstä voidaan soveltaa myös tiettyyn voimaantulon jälkeiseen ajanjaksoon — esimerkiksi siihen asti, kunnes parlamentti ja neuvosto ovat käsitelleet asetuksen 32 artiklan ensimmäisessä ja toisessa kohdassa tarkoitetun kertomuksen ja ehdotukset — jotta voidaan helpottaa siirtymistä sellaisiin tilanteisiin, joissa on kyse tilanteista, jotka eivät liity säännösten antamista tai voimaantuloa edeltävään aikaan.

29. Asetuksen 30 artiklan soveltamisen ratkaiseva edellytys on, että erityistoimenpiteet ovat tarpeen yhteiseen markkinajärjestelyyn siirtymisen helpottamiseksi. On vaikeaa täsmentää tämän vaatimuksen sisältöä, koska tulkinta riippuu pitkälti sellaisten henkilöiden tai toimielinten arvostuksista, joilla on perusteellinen banaanimarkkinoiden ja markkinajärjestelyssä tarkoitettujen erilaisten tilanteiden tuntemus. Mahdollisesti myös tästä syystä tämä harkintavalta on annettu komiteamenettelyssä komissiolle ja tarvittaessa neuvostolle, jotta varmistetaan, että

harkintaa käytetään riittävän tosiasioiden tuntemuksen perusteella ja jotta esitetyt tosiseikat voidaan tarvittavalla tavalla tarkistaa.

30. Katson, että kyse ei ole riippumattomasta arvioinnista, vaan päinvastoin sellaisesta arvioinnista, joka voidaan jälkikäteen saattaa yhteisöjen tuomioistuimen arvioitavaksi. Yhteisöjen tuomioistuin voi tässä yhteydessä antaa ratkaisun siitä, onko päätös antaa tai olla antamatta väliaikaismääräyksiä virheellinen, ja yhteisöjen tuomioistuin voi samoin antaa ratkaisun siitä, ovatko kyseessä olevat yhteisöjen toimielimet syyllistyneet laiminlyöntiin. Mielestäni voidaan katsoa, että olosuhteista riippuen on kyse laiminlyönnistä, jos yhteisöjen toimielimet eivät jäsenvaltion asetuksen 27 artiklan 1 kohdan tai 28 artiklan nojalla esittämästä pyynnöstä huolimatta toteuta sellaisia siirtymätoimenpiteitä, jotka ovat oikeudellisesti välttämättömiä sen välttämiseksi, että siirtymisellä uuteen markkinajärjestelyyn olisi yksittäistapauksissa niin vakavia vaikutuksia, että markkinajärjestely loukkaisi yhteisön oikeudessa suojeltuja perusoikeuksia kuten omaisuudensuojaa ja ammatin harjoittamisen vapautta [4]. Asetuksen 30 artiklassa säädettyä edellytystä, jonka mukaan toimenpiteiden on oltava tarpeellisia, on tulkittava perustamissopimuksen [5] ja yhteisön oikeudessa suojattujen perusoikeuksien mukaisesti.

31. Asetuksen 30 artiklan säännöksissä ei todeta, että määrätynlaiset toimenpiteet jätettäisiin etukäteen huomioon ottamatta, jos säännöksessä asetetut edellytykset täyttyvät muutoin. Sitä vastoin asetuksen johdantoosan 22. perustelukappaleen mukaan olisi säädettävä 1 päivästä heinäkuuta 1993 alkaen komission mahdollisuudesta toteuttaa kaikki tarvittavat siirtymätoimenpiteet uuden järjestelmän täytäntöönpanosta aiheutuvien vaikeuksien voittamiseksi. Mielestäni tämän vuoksi voidaan olettaa, että säännöksessä tarkoitetut siirtymätoimenpiteet voivat merkitä myös sitä, että tarvittaessa annetaan mahdollisuus valita kolmen viitevuoden tai muiden viitevuosien välillä. Tämän vuoksi ei ole syytä katsoa, ettei 30 artiklassa sallittaisi sellaisten säännösten antamista, joissa annetaan mahdollisuus tietyissä tilanteissa ottaa huomioon viiteajanjaksoon kuulumattomia vuosia, jos tarpeellisuutta koskeva vaatimus tätä edellyttää, vaikka oikeusvarmuus, jonka säilyminen on tärkeää tällaisen viiteajanjakson aikana, edellyttää erityisen ankarien edellytysten täyttymistä ennen kuin tällaista poikkeusta voidaan pitää tarpeellisena.

32. Myös yhdenvertaisen kohtelun vaatimus tukee perustelua. Kolmen viitevuoden jakso on varmasti yleensä täysin riittävä varmistaakseen oikean ja tasapuolisen tuotantokiintiön, tai kuten tässä asiassa tariffikiintiön, jakautumisen erityisesti silloin, jos erityisoloja sisältäneet vuodet voidaan jättää ottamatta huomioon. Myös yhteisöjen tuomioistuin on katsonut samoin muihin markkina-

4 — Ks. asia 4/73, Nold v. komissio, tuomio 14.5.1974 (Kok. 1974, s. 491).

5 — Ks. esim. asia C-351/92, Verband Sozialer Wettbewerb, tuomio 2.2.1994 (Kok. 1994, s. I-317, 12 kohta).

aloihin [6] liittyneessä oikeuskäytännössään. Mutta mikäli voidaan todella katsoa, että erityisoloja on ollut kaikkien kolmen vuoden aikana, olisi yhteisön oikeuden yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastaista katsoa, että ei vain samanlaisia vaan myös erilaisia tilanteita olisi kohdeltava samalla tavalla.

33. En näe mitään perustetta, miksi 30 artiklan säännöksiä ei voitaisi tarvittaessa soveltaa helpottamaan yksittäisten toimijoiden siirtymistä. Tässä suhteessa on myös huomattava, että yksittäisen toimijan joutumista erityisen vaikeaan tilanteeseen voidaan pitää juuri sellaisena tekijänä, joka loukkaisi erityisten siirtymätoimenpiteiden puuttuessa perusteettomasti perusoikeuksia kuten omaisuudensuojaa.

34. Toisaalta 30 artiklan säännöksiä, joissa edellytetään muun muassa erityistoimenpiteiden tarpeellisuutta, on tulkittava siten, että niissä edellytetään, ettei toimija voi vaatia erityiskohtelua, kun erittäin vaikea tilanne on hänen omaa syytään. On edellytettävä, että toimija on näyttänyt noudattaneensa tarpeellista huolellisuutta. Tämä on ilmaistu selkeästi komission vielä hyväksymistä vailla olevassa ehdotuksessa [7] uudeksi 19 artiklan 6 kohdaksi, jonka ehdotettu sanamuoto on seuraava:

"Jos huolellisesta toimijasta riippumattomista poikkeuksellisista olosuhteista johtuen —— toimijoiden lupien jakoon 2 kohdan mukaisesti tiettynä vuonna käytetty viitemäärä on selvästi alle toimijan kahden edeltävän vuoden keskimääräisen viitemäärän, kyseisen vuoden viitemäärän laskemisessa käytettävää viiteaikaa pidennetään taaksepäin kahdella vuodella. ——"

35. Sanavalinta "huolellisesta toimijasta riippumattomista poikkeuksellisista olosuhteista" vaikuttaa ensi arviolta ilmeisen perustellulta, jos ajatellaan komission ehdotuksessa tarkoitettuja tilanteita, joissa poikkeukselliset olosuhteet ilmenevät uuden markkinajärjestelyn voimaantulon jälkeen. Edellä 27 kohdassa kuvattujen siirtymäolosuhteiden kannalta ei voi olla ratkaisevaa, selittävätkö uusien säännösten antamista edeltäneet tavalliset vai poikkeukselliset olosuhteet sen, että uuden markkinajärjestelyn voimaantulo aiheuttaa toimijalle erityisiä ongelmia. Tällaisissa tilanteissa ratkaisevaa on sen sijaan, onko tarpeellista huolellisuutta osoittanut toimija joutunut erityisen vakaviin vaikeuksiin sen vuoksi, että hän on toiminut

6 — Ks. esim. asia 84/87, Erpelding, tuomio 17.5.1988 (Kok. 1988, s. 2647).

7 — Komission 8.3.1996 esittämä ehdotus neuvoston asetukseksi banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 404/93 muuttamisesta (96/C 121/09) KOM(96) 82 lopull. — 96/080(CNS) (EYVL C 121, s. 15).

tai ollut toimimatta tietyllä tavalla asetuksen voimaantuloa edeltäneiden viitevuosien aikana eikä ole voinut ennakoida tai ollut velvollinen ennakoimaan, mitä seurauksia näillä toimilla tai laiminlyönneillä olisi voimaantulon jälkeen.

36. Yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevan menettelyn aikana on jossain määrin otettu kantaa kansallisen tuomioistuimen kuvaukseen T. Portin tilanteesta samansuuntaisesti kuin edellä; useat osapuolet ovat katsoneet, että toimittajan sopimusrikkomusta ei voida pitää sellaisena seikkana, jota T. Port ei olisi voinut ennakoida, ja että T. Port on itse aiheuttanut nykyisen tilanteensa kaupallisten järjestelyjensä ja erityisesti pitkäaikaisten sopimusten teon johdosta sekä sen vuoksi, ettei se ole tehnyt banaanien kateostoja muilta toimittajilta koko kolmen vuoden aikana. Katson kuitenkin, ettei yhteisöjen tuomioistuin voi tässä asiassa tarkistaa, ovatko T. Portin toimet tai laiminlyönnit kaupalliselta kannalta perusteltavissa, sillä kysymys liittyy 30 artiklan säännösten konkreettiseen sisältöön siten kuin olen niitä edellä tulkinnut. Sen sijaan katson, että yhteisöjen tuomioistuimen on sisällytettävä 30 artiklan säännösten abstraktiin tulkintaansa edellä mainittu edellytys, jonka mukaan toimijan on näytettävä tarpeellisen huolellisuuden noudattaminen toteen.

37. Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut sen, että 30 artiklan edellytysten täyttyttyä ei ole olemassa ainoastaan oikeutta vaan mahdollisesti myös velvollisuus toteuttaa tarpeelliset siirtymätoimenpiteet, asiassa C-280/93 R, Saksa vastaan neuvosto, 29.6.1993 antamassaan määräyksessä (46 ja 47 kohta), jossa se totesi 30 artiklan tulkinnasta seuraavaa:

"Lisäksi on huomattava, että 30 artiklan tarkoituksena on myös, kuten asetuksen 22. perustelukappaleesta ilmenee, torjua sisämarkkinoiden häiriöitä, jotka uhkaavat eri kansalliset järjestelmät korvaavaa yhteistä markkinajärjestelyä.

Tässä suhteessa 30 artiklassa velvoitetaan komissio toteuttamaan kaikki tarpeellisiksi katsomansa siirtymätoimenpiteet, 'jos heinäkuusta 1993 alkaen on tarpeen helpottaa erityistoimenpiteillä siirtymistä ennen tämän asetuksen voimaantuloa voimassa olleista järjestelmistä tämän asetuksen järjestelmään — — merkittävien vaikeuksien voittamiseksi'".

38. Edellä mainituilla perusteilla ehdotan yhteisöjen tuomioistuimelle, että se vastaisi ensimmäiseen kysymykseen, että asetuksen 16 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että sen säännöksissä ei anneta toimivaltaa säännellä kohtuuttomia tilanteita, jotka johtuvat siitä, että kolmansista maista peräisin olevien banaanien ja muiden kuin perinteisten AKT-banaanien tuojat joutuvat niiden toiminnan jatkumista uhkaaviin vaikeuksiin sen vuoksi, kun niille on myönnetty poikkeuksellisen alhainen tuontilupa sellaisten viitevuosien

perusteella, jotka on otettava huomioon 19 artiklan 2 kohdan nojalla.

Sen sijaan asetuksen 30 artiklaa on tulkittava siten, että siinä vahvistettujen edellytysten mukaisesti siinä annetaan mahdollisuus toteuttaa siirtymätoimenpiteitä ja tarpeen mukaan edellytetään niitä sellaisten toimijoiden osalta, jotka ovat joutuneet erityisen vaikeaan tilanteeseen, vaikka ne ovat osoittaneet noudattaneensa tarpeellista huolellisuutta, koska asetuksen voimaantuloa edeltäneiden viitevuosien aikana nämä ovat toimineet tai olleet toimimatta tietyllä tavalla eivätkä ole voineet ennakoida tai olleet velvollisia ennakoimaan, mitä seurauksia näillä toimilla tai laiminlyönneillä voisi olla asetuksen voimaantulon jälkeen. Komission on päätettävä jäsenvaltion pyynnöstä, täyttyvätkö edellä mainitut edellytykset ja mistä siirtymäsäännöksistä on tarvittaessa säädettävä. Yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia komission antamia säädöksiä tai mahdollista laiminlyöntiä perustamissopimuksen yleisten sääntöjen mukaisesti.

Toinen kysymys: onko asetuksen 19 artiklan 2 kohta pätemätön?

39. Kansallinen tuomioistuin haluaa tällä kysymyksellään saada vastauksen siihen, onko 19 artiklan 2 kohta sisällöltään pätemätön, koska asetuksessa ei anneta mahdollisuutta ottaa erityisen vaikeaan tilanteeseen joutuneiden toimijoiden osalta huomioon muita kuin 19 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja viitevuosia.

40. Kuten vastauksestani ensimmäiseen kysymykseen ilmenee, 30 artikla merkitsee kuitenkin erityisesti sitä, että tällaisissa tilanteissa on mahdollisuus ja jossain määrin jopa velvollisuus toteuttaa siirtymätoimenpiteitä. Ennakkoratkaisupyynnön tekemistä koskevan päätöksen olettamusta, jonka mukaan 19 artiklan 2 kohdan pätevyyttä voitaisiin epäillä, ei siten ole osoitettu oikeaksi, ja yhteisöjen tuomioistuin voi näin ollen olla vastaamatta kysymykseen.

41. Vaikka edellä mainittu olettamus olisi osoitettu oikeaksi, se ei mielestäni kuitenkaan olisi johtanut siihen, että 19 artiklan 2 kohta olisi pätemätön sillä seurauksella, että markkinajärjestelyjen koko perustaa olisi välittömästi horjutettu. Jos uusi markkinajärjestely aiheuttaa yhdelle ainoalle toimijalle koko yhteismarkkinoilla mahdollisesti sellaisen kohtuuttoman tilanteen, että toimijan perusoikeuksien suojelu edellyttää tämän erityistilanteen ottamista huomioon, sen ei pidä vaikuttaa yleisesti kaikkiin muihin toimijoihin, jotka eivät ole samassa tilanteessa. Tämän vuoksi mielestäni kyseessä olevan säännöksen yleinen kumoaminen ei voi tulla kyseeseen, vaikka yhteisöjen tuomioistuin toteaisi perustamissopimuksen 174 artiklan toisen kohdan analogisella tulkinnalla säännöksen vaikutukset väliaikaisesti pätemättömiksi. Totean tässä yhteydessä, että voisi olla tarkoituksenmukaisempaa ohjata se, joka

katsoo kärsineensä vahinkoa perusoikeuksiensa loukkaamisen vuoksi, vaatimaan korvausta, pikemmin kuin lamaannuttaa mahdollisesti koko markkinajärjestely yhden säännöksen pätemättömäksi julistamisella.

42. Ehdotan yhteisöjen tuomioistuimelle, että se katsoisi, ettei toisella kysymyksellä ole kohdetta, ja ettei se vastaisi siihen.

Kolmas kysymys: väliaikaismääräykset?

43. Kolmanteen kysymykseen on vastattava vain, jos yhteisöjen tuomioistuin vastaa ensimmäiseen kysymykseen siten, että 16 artiklan 3 kohtaa tai 30 artiklaa on tulkittava niin, että komission on annettava säädöksiä ensimmäisessä kysymyksessä kuvatuissa kohtuuttomissa tilanteissa. Kansallinen tuomioistuin haluaa tämän olettamuksen osalta tietää, millä edellytyksillä kansallisella tuomioistuimella on toimivalta antaa kohtuuttomia tilanteita koskevia väliaikaismääräyksiä siihen asti, kunnes komissio antaa asiasta säädöksiä.

44. Tämän kysymyksen osalta yhteisöjen tuomioistuimelle osoitetuissa kirjelmissä viitataan yleensä yhteisöjen tuomioistuimen asioissa C-143/88 ja C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest, 21.2.1991 antamiin tuomioihin (Kok. 1991, s. I-415) ja edellä mainitussa asiassa Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ym. (I) antamaan tuomioon.

45. Espanjan ja Ranskan hallitukset sekä Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ovat katsoneet, ettei kansallisella tuomioistuimella ole toimivaltaa antaa käsiteltävänä olevan asian kaltaisissa tilanteissa väliaikaismääräyksiä. Kolmas kysymys ei koske ainoastaan väliaikaismääräysten antamista odotettaessa vastausta yhteisön säännöksen pätevyyttä koskevaan ennakkoratkaisukysymykseen, vaan se koskee päinvastoin sellaisia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on kantajan etujen turvaaminen siihen asti, kunnes yhteisön säännöksiä on muutettu. Tällaiset väliaikaismääräykset merkitsisivät itse asiassa sitä, että kansallinen tuomioistuin voisi julistaa yhteisön oikeuden pätemättömäksi.

46. Komissio katsoo, että käsiteltävänä oleva asia olisi ratkaistava samalla tavalla kuin edellä mainittu asia Atlanta Fruchtgesellschaft ym. (I) ja korostaa erityisesti, että kyseessä olevia yhteisöjen toimielimiä on tarpeen kuulla siten, että yhteisön etu turvataan asianmukaisesti väliaikaismääräyksiä annettaessa.

47. Korostan, että kysymys mahdollisuudesta panna väliaikaismääräyksiä täytäntöön on esitetty sellaisessa tilanteessa, jossa kantaja vaatii pääasiassa Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährungia, joka hallinnoi Saksassa banaanialan markkinajärjestelyä, myöntämään yhtiölle lisätuontilupia asetuksen 19 artiklan 2 kohdasta johtamiensa oikeuksien perusteella.

48. Perustamissopimuksen 189 artiklan nojalla asetukset pätevät yleisesti, ovat kaikilta osiltaan velvoittavia ja niitä sovelletaan sellaisinaan kaikissa jäsenvaltioissa. Tästä seuraa mielestäni, ettei yhteisöjen tuomioistuin eikä kansallinen tuomioistuin voi velvoittaa lopullisessa tuomiossa komissiota tai mahdollisesti asetuksessa perustettua markkinajärjestelmää hallinnoivaa kansallista viranomaista myöntämään lisätuontilupia niiden tuontilupien lisäksi, jotka perustuvat kyseiseen asetukseen. Tässä suhteessa sillä ei ole merkitystä, että kyseisessä asetuksessa on yleisten säännösten lisäksi myös säännös, jossa annetaan komissiolle toimivalta tiettyjen poikkeussäännösten antamiseen ja tietyissä tilanteissa jopa velvoitetaan siihen; toimivalta on annettu komissiolle eikä yhteisöjen tuomioistuimelle tai kansalliselle tuomioistuimille. Niin kauan kuin komissio ei ole antanut tällaisia poikkeussäännöksiä, poikkeussäännöksiä ei ole olemassa, ja sekä yhteisöjen tuomioistuimen että kansallisten tuomioistuinten on noudatettava kyseessä olevan asetuksen yleisiä säännöksiä eivätkä ne voi asettua komission asemaan.

49. Edellä mainituissa asioissa Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest sekä Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ym. (I) annetuissa tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että perustamissopimuksen 189 artiklalla ei estetä kansallisia tuomioistuimia tiukkojen edellytysten täyttyessä lykkäämästä täytäntöönpanoa tai antamasta väliaikaismääräyksiä asiassa, jossa on kyse sellaisesta kansallisesta hallintotoimesta, jolla pannaan yhteisön asetus täytäntöön ja jonka pätevyydestä kansallinen tuomioistuin esittää ennakkoratkaisupyynnön, jos tällaista kysymystä ei ole aiemmin esitetty. Kyse on siitä, ovatko tällaiset väliaikaismääräykset perustamissopimuksen 189 artiklan mukaisia myös silloin, kun kyse ei ole asetuksen pätevyydestä vaan sen sijaan siitä, onko komission annettava säädöksiä soveltaessaan tiettyä asetuksen säännöstä.

50. Yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainituissa tuomioissa luoma oikeuskäytäntö merkitsee sitä, että se väliaikainen oikeussuoja, jota voidaan myöntää perustamissopimuksen 185 ja 186 artiklan nojalla, kun yhteisöjen tuomioistuimessa on nostettu kanne, jossa vaaditaan tutkimaan yhteisön säädöksen pätevyyttä perustamissopimuksen 173 artiklan perusteella, ja se väliaikainen oikeussuoja, jota voidaan myöntää kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa, samaa kysymystä koskevassa asiassa, joka on saatettu 177 artiklan mukaisessa ennakkoratkaisumenettelyssä yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi. [8]

51. Tällä rinnakkaisella toimivallalla väliaikaisen oikeussuojan myöntämisessä voidaan turvata erityisesti se, että yhteisöjen tuomioistuimen lopullisella ratkaisulla on täysi oikeusvaikutus ja että asia on saatettu vireille yhteisöjen tuomioistuimessa 173 artiklan mukaisesti tai että asia on pantu vireille kansallisessa tuomioistuimessa ja saatettu 177 artiklan mukaisen ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

8 — Ks. tältä osin em. asia Atlanta Fruchtgesellschaft ym. (I ja II), ratkaisuehdotuksen 21 ja 27 kohta.

52. Käsiteltävänä olevassa asiassa ei vedota yhteisöjen tuomioistuimen lopullisen ratkaisun täyden oikeusvaikutuksen turvaamiseen. Yhteisöjen tuomioistuin ei itse asiassa voi esillä olevassa asiassa tehdä sellaista ratkaisua, jossa myönnettäisiin tarvittaessa T. Portille lisätuontilupia asetuksen 19 artiklan 2 kohdan perusteella myönnettävien tuontilupien lisäksi. Toimivalta toteuttaa siirtymätoimenpiteitä kuuluu asetuksen 30 artiklan nojalla komissiolle. Sillä, että yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia komission antamia säädöksiä tai mahdollista laiminlyöntiä, ei ole suurta merkitystä, koska yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia asiaa ainoastaan jälkikäteen. Kuten olen edellä todennut, yhteisöjen tuomioistuin ei voi asettua komission asemaan eikä antaa lopullisen tuomion muodossa siirtymäsäännöksiä. Yhteisöjen tuomioistuin ei voi myöskään laiminlyöntikanteen johdosta velvoittaa komissiota antamaan asetuksen 30 artiklassa tarkoitettuja säännöksiä, vaan se voi ainoastaan tarvittaessa todeta komission toimineen perustamissopimuksen vastaisesti laiminlyödessään sellaisten säännösten antamisen. [9] Koska 185 ja 186 artiklojen tavoitteena on erityisesti turvata yhteisöjen tuomioistuimen lopullisen tuomion täysi oikeusvaikutus ja koska yhteisöjen tuomioistuin ei voi antaa sellaisia säännöksiä lopullisella tuomiolla, yhteisöjen tuomioistuin ei voi myöskään väliaikaismääräyksellä antaa tai velvoittaa komissiota antamaan sellaisia säännöksiä. Sitä suuremmalla syyllä perustamissopimuksen 189 artiklan perusteella kansallisella tuomioistuimella ei ole tätä toimivaltaa.

53. Ehdotan edellä esitetyillä perusteilla, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi kysymykseen, että EY:n perustamissopimuksen 189 artiklaa on tulkittava siten, että kansalliset tuomioistuimet eivät voi antaa yhteisön asetuksen osalta väliaikaismääräyksiä sillä perusteella, että on epäselvää, edellytetäänkö asetuksessa komission antavan tiettyjä säännöksiä.

Ratkaisuehdotus

54. Edellä mainituilla perusteilla ehdotan yhteisöjen tuomioistuimelle, että se vastaisi Hessischer Verwaltungsgerichtshofin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä 13 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 404/93 16 artiklan 3 kohtaa, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna Uruguayn kierroksen monenkeskisten kaupallisten neuvottelujen yhteydessä tehtyjen sopimusten täytäntöönpanemiseksi

9 — Ks. 175 artikla.

tarpeellisista mukauttamisista ja siirtymäkauden toimenpiteistä maatalouden alalla 22 päivänä joulukuuta 1994 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 3290/94, on tulkittava siten, että sen säännöksissä ei anneta komissiolle toimivaltaa säännellä kohtuuttomia tilanteita, jotka johtuvat siitä, että kolmansista maista peräisin olevien banaanien ja muiden kuin perinteisten AKT-banaanien tuojat joutuvat vaikeuksiin, jotka uhkaavat niiden toimintaa sen vuoksi että niille on myönnetty poikkeuksellisen alhainen tuontilupa sellaisten viitevuosien perusteella, jotka on otettava huomioon 19 artiklan 2 kohdan nojalla.

Edellä mainitun asetuksen 30 artiklaa on sen sijaan tulkittava siten, että siinä vahvistettujen edellytysten mukaisesti siinä annetaan mahdollisuus toteuttaa siirtymätoimenpiteitä ja tarpeen mukaan edellytetään niitä sellaisten toimijoiden osalta, jotka ovat joutuneet erityisen vaikeaan tilanteeseen, vaikka ne ovat osoittaneet noudattaneensa tarpeellista huolellisuutta, koska asetuksen voimaantuloa edeltäneiden viitevuosien aikana nämä ovat toimineet tai olleet toimimatta tietyllä tavalla eivätkä ole voineet ennakoida tai olleet velvollisia ennakoimaan, mitä seurauksia näillä toimilla tai laiminlyönneillä olisi asetuksen voimaantulon jälkeen. Komission on päätettävä jäsenvaltion pyynnöstä, täyttyvätkö edellä mainitut edellytykset ja mistä siirtymäsäännöksistä on tarvittaessa säädettävä. Yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia komission antamia säädöksiä tai mahdollista laiminlyöntiä perustamissopimuksen yleisten sääntöjen mukaisesti.

2) EY:n perustamissopimuksen 189 artiklaa on tulkittava siten, että kansalliset tuomioistuimet eivät voi antaa yhteisön asetuksen osalta väliaikaismääräyksiä sillä perusteella, että on epäselvää, edellytetäänkö asetuksessa komission antavan tiettyjä säännöksiä.