SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MICHAEL B. ELMER
vom 23. März 1995 *

Einführung

1. Mit Urteil vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93 (Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-4973) hat der Gerichtshof zur Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 des Rates vom 13. Februar 1993 über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen [1] Stellung genommen, die am 1. Juli 1993 in Kraft getreten ist.

In dem jetzt beim Gerichtshof anhängigen Vorabentscheidungsverfahren geht es um einige Auslegungsfragen betreffend die Verordnung (EWG) Nr. 1442/93 der Kommission vom 10. Juni 1993 mit Durchführungsbestimmungen zu der Einfuhrregelung für Bananen [2]. Es geht dabei insbesondere um die Frage, wie Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Durchführungsverordnung, betreffend die „Marktbeteiligten, die 1992 oder später mit der Vermarktung von ... Bananen begonnen haben", im einzelnen auszulegen ist.

Die Vorschriften über das Zollkontingent für Bananen

2. Die gemeinsame Marktorganisation für Bananen soll, wie sich aus der zehnten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 404/93 ergibt, u. a. eine zufriedenstellende Vermarktung der in der Gemeinschaft geernteten Bananen sowie der Erzeugnisse mit Ursprung in den AKP-Staaten, d. h. den 69 Staaten in Afrika, der Karibik und dem Pazifischen Ozean, die mit der EG die Abkommen von Lomé geschlossen haben, erreichen.

In diesem Zusammenhang sieht Titel IV (Artikel 15—20) der Verordnung eine Regelung für den Handel mit dritten Ländern vor. Gemäß Artikel 18 wird jährlich ein Zollkontingent für Einfuhren von Drittlandsbananen und für „nichttraditionelle AKP-Bananen", d. h. aus AKP-Staaten eingeführte Bananen, die über die im Anhang der Verordnung genannte Menge hinausgehen, eröffnet [3]. Das

* Originalsprache: Dänisch.

1 — ABl. L 47, S. 1.

2 — ABl. L 142, S. 6.

3 — Vgl. Artikel 15 Nrn. 1 und 2 der Verordnung.

Zollkontingent wird auf jährlich 2 Millionen Tonnen Eigengewicht und für das zweite Halbjahr 1993 auf 1 Million Tonnen Eigengewicht festgesetzt. Im Rahmen dieses Zollkontingents wird auf Einfuhren von Drittlandsbananen eine Abgabe von 100 ECU/Tonne erhoben, wogegen nicht herkömmliche Einfuhren von AKP-Bananen einem Zollsatz von Null unterliegen. Bananen, die außerhalb des Zollkontingents eingeführt werden, unterliegen einer Abgabe von 750 ECU/Tonne für Bananen aus AKP-Staaten bzw. 850 ECU/Tonne für Bananen aus Drittländern.

3. Artikel 19 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung bestimmt:

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

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

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

c) 3,5 v. H. für in der Gemeinschaft niedergelassene Marktbeteiligte, die ab 1992 mit der Vermarktung von anderen als Gemeinschafts- und/oder traditionellen AKP-Bananen beginnen." [4]

Nach der in Artikel 15 Nr. 5 enthaltenen Definition bedeuten:

„‚vermarkten' und ‚Vermarktung' das Inverkehrbringen, mit Ausnahme der Einzelhandelsstufe".

4. Artikel 19 Absatz 1 Unterabsatz 2 bestimmt hinsichtlich der von Unterabsatz 1 Buchstaben a und b erfaßten Marktbeteiligten:

„Die Einfuhrmöglichkeiten nach den Buchstaben a) und b) stehen Marktbeteiligten offen, die in der Gemeinschaft niedergelassen sind und die für eigene Rechnung noch festzulegende Mindestmengen von Bananen des genannten Ursprungs vermarktet haben ..."

4 — Abweichend von den anderen Sprachfassungen heißt es in der deutschen Fassung der Verordnung nicht „die ab 1992 mit der Vermarktung ... *begonnen haben*" (Hervorhebung durch den Verfasser).

Nach Artikel 19 Absatz 2 wird der Umfang der Einfuhrlizenzen für die von den Buchstaben a und b erfaßten Marktbeteiligten auf der Grundlage des durchschnittlichen Absatzes von Bananen festgesetzt, die der betreffende Marktbeteiligte in den letzten drei Jahren, für die Angaben vorliegen, getätigt hat. Für das zweite Halbjahr 1993 werden jedem Marktbeteiligten Bescheinigungen unter Zugrundelegung der Hälfte der in den Jahren 1989 bis 1991 durchschnittlich vermarkteten Menge ausgestellt.

5. Für die Marktbeteiligten, die unter Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe c fallen, enthält die Verordnung Nr. 404/93 — anders als für die von den Buchstaben a und b erfaßten Marktbeteiligten — keine Bestimmungen, denen zufolge die Einfuhrmöglichkeiten nach diesem Buchstaben nur den Marktbeteiligten offenstehen, die zuvor Bananen unter bestimmten Bedingungen vermarktet haben.

Der Umfang der einzelnen Einfuhrlizenzen für die von Buchstabe c erfaßten Marktbeteiligten wird vielmehr ausschließlich auf der Grundlage der insoweit beantragten Mengen festgesetzt; Artikel 19 Absatz 3 bestimmt hierzu:

„Falls die von den neuen Marktbeteiligten beantragten Mengen die gemäß Absatz 1 Buchstabe c) festgesetzten Mengen übersteigen, wird jeder Antrag um einen einheitlichen Prozentsatz gekürzt.

...“

Die Verwendung des Begriffs „neue Marktbeteiligte“ in Artikel 19 Absatz 3 als Synonym für Marktbeteiligte, die unter Absatz 1 Buchstabe c fallen, ist in Verbindung mit der dreizehnten Begründungserwägung der Verordnung zu sehen, wo der Rat hervorhebt, daß das Zollkontingent „den neuen Marktbeteiligten, die eine Geschäftstätigkeit in diesem Sektor gerade erst aufgenommen haben oder aufnehmen werden, eine bestimmte Menge vorbehalten“ muß.

6. Artikel 19 Absatz 1 Unterabsatz 3 bestimmt folgendes:

„Zusätzliche für die Marktbeteiligten geltende Kriterien werden nach dem Verfahren des Artikels 27 festgelegt. Die Mitgliedstaaten erstellen die Liste der Marktbeteiligten und bestimmen die in Absatz 2 genannte Durchschnittsmenge je Marktbeteiligten.“

In der fünfzehnten Begründungserwägung heißt es, die Kommission sollte sich „bei der

Annahme der zusätzlichen Kriterien, denen die Marktbeteiligten genügen müssen, ... von dem Grundsatz leiten lassen, daß Bescheinigungen natürlichen oder juristischen Personen gewährt werden sollten, die das kommerzielle Risiko bei der Vermarktung der Bananen getragen haben, sowie die Notwendigkeit berücksichtigen, eine Störung der normalen Geschäftsbeziehungen zwischen Personen, die an unterschiedlichen Punkten in der Vermarktungskette tätig sind, zu vermeiden".

7. Die zitierten Bestimmungen sind im übrigen im Zusammenhang mit der vierzehnten Begründungserwägung zu sehen, in der der Rat feststellt: „Um die derzeitigen Handelsverbindungen nicht zu stören und gleichzeitig eine gewisse Entwicklung der Vermarktungsstrukturen zu ermöglichen, muß die Ausstellung von Einfuhrbescheinigungen für jeden Marktteilnehmer gesondert für jede der obengenannten Kategorien unter Zugrundelegung der in den drei Vorjahren, für die statistische Angaben verfügbar sind, durchschnittlich vermarkteten Menge Bananen erfolgen."

8. Nach Artikel 20 Unterabsatz 2 erläßt die Kommission nach dem Verfahren des Artikels 27 die Durchführungsbestimmungen für Titel IV. Diese Bestimmungen finden sich in der Verordnung (EWG) Nr. 1442/93 der Kommission vom 10. Juni 1993 mit Durchführungsbestimmungen zu der Einfuhrregelung für Bananen (im folgenden: Durchführungsverordnung).

Artikel 2 der Durchführungsverordnung bestimmt:

„Für das zweite Halbjahr 1993 wird ein Zollkontingent in folgender Höhe eröffnet:

a) 665 000 Tonnen für die Gruppe der Marktbeteiligten, die vor 1992 Drittlandsbananen und/oder nichttraditionelle AKP-Bananen ... vermarktet haben, nachstehend als ‚Gruppe A' bezeichnet;

b) 300 000 Tonnen für die Gruppe der Marktbeteiligten, die Gemeinschaftsbananen und/oder traditionelle AKP-Bananen vermarktet haben, nachstehend als ‚Gruppe B' bezeichnet;

c) 35 000 Tonnen für die Gruppe der Marktbeteiligten, die 1992 oder später mit der Vermarktung von anderen als Gemeinschafts- und/oder traditionellen AKP-Bananen begonnen haben [5], nachstehend als ‚Gruppe C' bezeichnet."

5 — Anders als in der deutschen Fassung des Artikels 19 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Ratsverordnung heißt es hier *„begonnen haben"* (Hervorhebung durch den Verfasser).

Artikel 3 der Durchführungsverordnung bestimmt [6]:

„(1) Für die Anwendung der Artikel 18 und 19 der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 gelten als ‚Marktbeteiligte' der Gruppe A und/oder der Gruppe B und können eine Einfuhrlizenz erhalten Wirtschaftsbeteiligte ..., die auf eigene Rechnung eine oder mehrere der folgenden Tätigkeiten ausüben:

a) Ankauf von grünen Bananen mit Ursprung in Drittländern und/oder AKP-Staaten bei den Erzeugern bzw. gegebenenfalls Erzeugung sowie Verwendung und Verkauf in der Gemeinschaft;

...

(2) Die Wirtschaftsbeteiligten, die ihre Tätigkeit auf der Großhandelsstufe und auf der Endverbraucherstufe ausüben, gelten für die Ausübung dieser Tätigkeit nicht als Marktbeteiligte.

(3) Die Mindestmenge gemäß Artikel 19 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 404/93, die ... vermarktet worden sein muß, beläuft sich auf 250 Tonnen ..."

Zu den Möglichkeiten der Marktbeteiligten, Rechte aus Einfuhrlizenzen im Rahmen des Zollkontingents zu übertragen, bestimmt Artikel 13 Nrn. 1 und 2 der Durchführungsverordnung folgendes:

„Die Rechte aus den ... Lizenzen können unter den nachstehenden Voraussetzungen vom Lizenzinhaber ... übertragen werden:

1. Die Übertragung der Rechte kann erfolgen:

a) zwischen Marktbeteiligten einer Gruppe;

b) von Marktbeteiligten der Gruppe A auf Marktbeteiligte der Gruppe B und umgekehrt;

c) von Marktbeteiligten der Gruppe A oder B auf Marktbeteiligte der Gruppe C.

6 — Die Verordnung (EG) Nr. 2444/94 der Kommission zur Änderung und zur Abweichung von der Verordnung (EWG) Nr. 1442/93 mit Durchführungsbestimmungen zu der Einfuhrregelung für Bananen (ABl. 1994, L 261, S. 3) findet erst ab 1995 auf die Zuteilung von Einfuhrlizenzen Anwendung und hat für die Entscheidung über die vorliegende Rechtssache daher keine Bedeutung.

2. Ein Marktbeteiligter der Gruppe C kann die Rechte aus seiner Lizenz nicht an Marktbeteiligte der Gruppen A und B übertragen.

..."

9. Die Durchführungsverordnung Nr. 1442/93 der Kommission wird ergänzt durch die Verordnung (EWG) Nr. 1443/93 der Kommission vom 10. Juni 1993 mit Übergangsmaßnahmen zur Durchführung der Einfuhrregelung für Bananen im Jahr 1993 (im folgenden: Übergangsverordnung) [7], deren Artikel 2 bestimmt:

„(1) Die Marktbeteiligten der Gruppen A und B im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 1442/93 beantragen ihre Eintragung bis zum 7. Juli 1993. Bis zu diesem Zeitpunkt erstellen die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 4 Absätze 1, 2 und 3 der genannten Verordnung auch die Listen der Marktbeteiligten. Die Marktbeteiligten weisen nach, welche Mengen Bananen sie in den Jahren 1989, 1990 und 1991 vermarktet haben.

(2) Marktbeteiligte der Gruppe C im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 1442/93 lassen sich bei der zuständigen Stelle des Mitgliedstaats ihrer Wahl bis zum 24. Juni 1993 eintragen. Die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten teilen der Kommission bis zum 25. Juni 1993 die Zahl der bei ihnen eingetragenen Marktbeteiligten der Gruppe C mit."

Die folgenden Vorschriften der Übergangsverordnung betreffen u. a. die Kontrolle der von den Marktbeteiligten der Gruppen A und B angegebenen Referenzmengen und das Verfahren für die Berechnung ihrer vorläufigen Einfuhrquoten auf der Grundlage der Referenzmengen. Die Übergangsverordnung enthält keine entsprechenden Vorschriften betreffend die Kontrolle und die Anwendung der Referenzmengen bei der Berechnung der vorläufigen Einfuhrquoten für Marktbeteiligte der Gruppe C.

Sachverhalt

10. Die Anton Dürbeck GmbH (im folgenden: Firma Dürbeck) betreibt einen Großhandel mit und den Import von Obst, Gemüse und Südfrüchten; sie führte zwischen 1992 und Juni 1993 ca. 40 000 Tonnen Drittlandsbananen und nichttraditionelle AKP-Bananen ein. Nachdem für die Einfuhr derartiger Bananen durch die bereits erwähnte Verordnung Nr. 404/93 des Rates ein Zollkontingent eröffnet worden war, beantragte die Firma Dürbeck im Juni 1993 ihre Eintragung als Marktbeteiligte der Gruppe C im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 1442/93. Die Zahl der Anträge auf Eintragung als Marktbeteiligter der Gruppe C war sehr

7 — ABl. L 142, S. 16.

groß. Allein in Deutschland gingen 335 Anträge beim Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft ein. Die Firma Dürbeck erhielt eine Lizenz zur Einfuhr von 48 270 kg Bananen im zweiten Halbjahr 1993.

11. Die Firma Dürbeck war der Auffassung, sie habe Anspruch auf Zuteilung einer größeren Menge, da Einfuhrlizenzen der Gruppe C auch Personen zugeteilt worden seien, die zuvor weder Bananen vermarktet noch dies beabsichtigt hätten. Sie hat daher die Entscheidung des Bundesamts für Ernährung und Forstwirtschaft beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main angefochten und die Aufhebung aller bereits erteilten Lizenzen beantragt.

Das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft hat demgegenüber geltend gemacht, im entscheidungserheblichen Zeitpunkt habe das Gemeinschaftsrecht für die Zuteilung von Lizenzen für die Einfuhr von Bananen im Rahmen der Gruppe C lediglich verlangt, daß der betreffende Marktbeteiligte mit der Stellung des Antrags auf Eintragung als Marktbeteiligter der Gruppe C seinen Entschluß zum Tätigwerden als Bananenimporteur dokumentiere.

Vorlagebeschluß

12. Im Hinblick auf die Entscheidung über diesen Rechtsstreit hat das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main dem Gerichtshof am 5. August 1993 folgende Fragen gestellt:

Wie ist die Bestimmung des Artikels 2 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 1442/93 auszulegen, wonach ein Zollkontingent in Höhe von 35 000 Tonnen für die Gruppe der Marktbeteiligten eröffnet ist, die 1992 oder später mit der Vermarktung von anderen als Gemeinschafts- und/oder traditionellen AKP-Bananen „begonnen haben"? In diesem Zusammenhang stellen sich insbesondere folgende Fragen:

1) Unterscheidet sich die in Artikel 2 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 1442/93 getroffene Definition des Marktbeteiligten der Gruppe C der Sache nach von der Definition gemäß Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 404/93, wonach Marktbeteiligte der Gruppe C solche sind, die ab 1992 mit der Vermarktung von anderen als Gemeinschafts-und/oder traditionellen AKP-Bananen „beginnen", und worin besteht gegebenenfalls der Unterschied?

2) Können auch solche Antragsteller als Marktbeteiligte im Sinne des Artikels 2 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 1442/93 und/oder des Artikels 19 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 angesehen werden, die

— den Antrag auf Eintragung gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1443/93 zu dem Zweck stellen, die Lizenzen an andere Marktbeteiligte der Gruppe C zu übertragen,

— diesen Antrag mit dem Ziel stellen, Marktbeteiligten der Gruppen A und B oder Dritten die Nutzung dieser Lizenzen zu ermöglichen,

— diesen Antrag stellen, ohne bereits eine geschäftliche Tätigkeit entwickelt zu haben, die auf das — erstmalige — Vermarkten der in Artikel 2 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 1442/93 bezeichneten Bananen gerichtet ist?

3) Welche Anforderungen sind gegebenenfalls an eine geschäftliche Tätigkeit zu stellen, so daß sich sagen läßt, der Antragsteller habe mit der Vermarktung von Bananen begonnen?

4) Dürfen Wirtschaftsbeteiligte, die vor 1992 Geschäftsbeziehungen im Hinblick auf die Einfuhr von den in Artikel 2 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 1442/93 genannten Bananen aufgenommen und diese Bananen 1992 oder später eingeführt haben, als Marktbeteiligte der Gruppe C eingetragen werden?

5) Ist Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1442/93 auf Artikel 2 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 1442/93 anwendbar?

13. Die erste Frage des vorlegenden Gerichts scheint dadurch veranlaßt zu sein, daß die beiden Verordnungen auf deutsch unterschiedlich formuliert sind. So spricht die deutsche Fassung der Verordnung Nr. 404/93 des Rates — anders als die übrigen Sprachfassungen — von Marktbeteiligten, „... die ab 1992 mit der Vermarktung ... *beginnen*" (hier hervorgehoben), wogegen die deutsche Fassung der Durchführungsverordnung Nr. 1442/93 der Kommission — übereinstimmend mit den übrigen Sprachfassungen — die Formulierung verwendet: „... die 1992 oder später mit der Vermarktung ... *begonnen haben* ..." (hier hervorgehoben).

Mit der ersten Frage des vorlegenden Gerichts wird also anscheinend Aufklärung darüber begehrt, ob durch die Durchführungsverordnung der Kommission eine Einschränkung des Kreises der Marktbeteiligten, die in die Gruppe C fallen, in der Weise vorgenommen wurde, daß diese nur

Marktbeteiligte erfaßt, die bereits Drittlandsbananen und/oder nichttraditionelle AKP-Bananen vermarktet haben.

Diese Frage steht somit im Zusammenhang mit der dritten Alternative der zweiten Frage und mit der dritten Frage, mit denen das vorlegende Gericht namentlich eine Stellungnahme des Gerichtshofes dazu begehrt, ob und gegebenenfalls inwieweit von Marktbeteiligten, die die Erteilung einer Einfuhrlizenz im Rahmen der Gruppe C begehren, verlangt werden kann, daß sie bereits auf dem Gebiet der Vermarktung von Bananen geschäftlich tätig geworden sein müssen. Es erscheint mir daher zweckmäßig, diese Fragen gemeinsam zu beantworten.

Frage 1, Frage 2, dritte Alternative, und Frage 3

14. Die Firma Dürbeck hat unter Hinweis auf die Formulierung „mit der Vermarktung ... begonnen haben" in Artikel 2 Buchstabe c der Durchführungsverordnung geltend gemacht, das Zollkontingent für das zweite Halbjahr 1993 sei nur für Marktbeteiligte eröffnet, die bereits zuvor Bananen eingeführt hätten. Diese Einschränkung gelte nicht nur für die Gruppen A und B, sondern auch für die Gruppe C, da sich aus der fünfzehnten Begründungserwägung der Ratsverordnung ergebe, daß auch Marktbeteiligte der Gruppe C vor Antragstellung ein kommerzielles Risiko bei der Vermarktung von Bananen getragen haben müßten. Wenn auch neue Marktbeteiligte und Personen ohne jede Verbindung mit dem Bananenmarkt Einfuhrlizenzen im Rahmen des Zollkontingents erhalten könnten, würde der Umfang der einzelnen Lizenzen so stark verringert, daß keine wirtschaftlich rentable Einfuhr von Bananen mehr erfolgen könnte.

15. Die Kommission sowie die deutsche und die spanische Regierung haben vorgetragen, weder nach der Ratsverordnung noch nach der Durchführungsverordnung könnten für Personen, die eine Einfuhrlizenz im Rahmen der Gruppe C beantragten, andere Bedingungen aufgestellt werden als die, daß die Betreffenden Bananen vermarktet oder durch die Stellung des Antrags auf Erteilung einer Einfuhrlizenz zu erkennen gegeben hätten, daß sie Bananen vermarkten wollten.

16. Die Formulierung „Marktbeteiligte, die ab 1992 mit der Vermarktung ... beginnen" in Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe c der Ratsverordnung ist zwar nicht ganz eindeutig, gibt jedoch auf der anderen Seite gewisse Anhaltspunkte für die Auslegung. Sie gibt den Zeitpunkt an, ab dem die betreffenden Marktbeteiligten mit der Vermarktung begonnen haben müssen, nämlich durch die Verwendung der Worte „ab 1992", was in diesem Zusammenhang zu verstehen ist als: „nach dem 31. Dezember 1991". Dagegen

gibt die Bestimmung keinen Zeitpunkt an, bis zu dem diese Vermarktung begonnen haben muß. Dies ist jedoch auch nicht erforderlich. Wenn für die Erteilung einer Genehmigung eine Bedingung aufgestellt wird (hier, daß man „mit der Vermarktung begonnen haben" muß), muß die zuständige Behörde natürlich dafür sorgen, daß die Bedingung erfüllt ist, wenn die Entscheidung getroffen wird [8].

Ungeachtet dessen, daß sich somit gewisse zeitliche Grenzen hinsichtlich des Zeitpunkts ableiten lassen, in dem die Bedingung erfüllt sein muß, bleibt jedoch ein Auslegungsproblem hinsichtlich des näheren Inhalts der Bedingung, nämlich was „mit der Vermarktung begonnen haben" im einzelnen bedeutet. Insbesondere ist zu klären, ob, wie von der Firma Dürbeck vorgetragen, insoweit bestimmte Anforderungen gestellt werden, oder ob es — wie von der Kommission sowie der deutschen und der spanischen Regierung geltend gemacht — ausreicht, wenn der Betreffende durch Stellung des Antrags auf Erteilung einer Einfuhrlizenz zu erkennen gegeben hat, daß er beabsichtigt, Bananen zu vermarkten.

Um hierzu Stellung zu nehmen, ist es in Übereinstimmung mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes [9] erforderlich, den Zweck und den allgemeinen Aufbau der Verordnung zu prüfen.

Meiner Auffassung nach ist entscheidend auf den Zweck des Artikels 19 Absatz 1 Buchstabe c abzustellen, wie er in der dreizehnten Begründungserwägung der Verordnung zum Ausdruck kommt. Dort heißt es, daß das Zollkontingent den „neuen Marktbeteiligten, die eine Geschäftstätigkeit in diesem Sektor gerade erst aufgenommen haben oder aufnehmen werden", eine bestimmte Menge vorbehalten muß. Daß diese Zweckbestimmung sich auf Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe c bezieht, ergibt sich klar aus ihrer Verwendung des Begriffs „neue Marktbeteiligte", der in Artikel 19 Absatz 3 als Synonym für die unter Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe c fallenden Marktbeteiligten verwendet wird.

Entsprechend heißt es in der vierzehnten Begründungserwägung, daß die Marktorganisation nicht bloß Störungen der derzeitigen Handelsverbindungen entgegenwirken soll, sondern gleichzeitig eine gewisse Entwicklung der Vermarktungsstrukturen ermöglichen soll. Eine solche Entwicklung wäre nicht möglich, wenn nur bereits niedergelassene Marktbeteiligte in diesem Sektor einen Anteil am Zollkontingent im Rahmen der Gruppe C erlangen könnten.

8 — Da die Bedingung somit im Zeitpunkt der Entscheidung erfüllt sein muß, ist es ohne Bedeutung, ob sie in den verschiedenen Sprachfassungen der Ratsverordnung in einer Vergangenheitsform („begonnen haben") oder — wie in der deutschen Fassung — in einer Gegenwartsform („beginnen") zum Ausdruck gebracht wird.

9 — Siehe z. B. Urteil vom 27. Oktober 1977 in der Rechtssache 30/77 (Bouchereau, Slg. 1977, 1999, Randnr. 14).

Mit diesen Überlegungen steht im Einklang, daß der Umfang der Einfuhrlizenzen für die unter Absatz 1 Buchstabe c fallenden Marktbeteiligten nach Artikel 19 Absatz 3 der Ratsverordnung auf der Grundlage der beantragten Mengen erfolgt, so daß gegebenenfalls eine anteilige Kürzung der Menge erfolgt, für die eine Einfuhrlizenz erteilt wird. Damit unterscheidet sich die Regelung für die Gruppe C entscheidend von der Regelung für Marktbeteiligte der Gruppen A und B, bei denen sie darauf abstellt, Störungen der derzeitigen Handelsverbindungen zu verhindern. Gemäß Artikel 19 Absatz 2 werden Einfuhrlizenzen auf der Grundlage des durchschnittlichen Absatzes von Bananen erteilt, den der Betreffende in den letzten drei Jahren, für die Anlagen vorliegen, getätigt hat, und in diesen Gruppen muß sogar eine bestimmte Mindestmenge vermarktet worden sein, vgl. Artikel 19 Absatz 1 Unterabsatz 2.

Meiner Auffassung nach ist vor dem Hintergrund des Zwecks und des allgemeinen Aufbaus der Ratsverordnung davon auszugehen, daß an die unter Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung fallenden neuen Marktbeteiligten keine anderen Anforderungen gestellt werden als die, 1992 oder später eine Geschäftstätigkeit in dem betreffenden Sektor aufgenommen zu haben oder aufnehmen zu wollen.

Die fünfzehnte Begründungserwägung der Verordnung kann meines Erachtens nicht herangezogen werden, um zu einem anderen Ergebnis zu gelangen. Diese Begründungserwägung, die durch die Verwendung des Begriffs „Annahme der zusätzlichen Kriterien" auf denselben Begriff in Artikel 19 Absatz 1 Unterabsatz 3 Satz 1 verweist, besagt nicht mehr, als daß die Kommission sich bei der Annahme zusätzlicher Kriterien von den in der Begründungserwägung genannten Grundsätzen leiten lassen soll. Solange derartige zusätzliche Kriterien nicht festgesetzt sind, kommt der Begründungserwägung daher keine selbständige Bedeutung zu.

17. Meiner Auffassung nach gibt es keine Grundlage für die Annahme, daß die Durchführungsverordnung zusätzliche Bedingungen für Marktbeteiligte der Gruppe C aufstelle [10]. Artikel 2 Buchstabe c dieser Verordnung verwendet eine Formulierung, die der Formulierung „mit der Vermarktung begonnen haben" entspricht, die Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe c in allen Fassungen der Ratsverordnung mit Ausnahme der deutschen verwendet. Ich weise darauf hin, wie ich dies schon oben zum Verständnis der entsprechenden Formulierung in der Ratsverordnung getan habe. Die Durchführungsverordnung enthält ferner nur für die Gruppen A und B spezielle Bedingungen betreffend den Umfang der früheren Vermarktungstätigkeit, nicht dagegen für die Gruppe C. Dasselbe gilt für die Übergangsverordnung [11].

10 — Siehe hierzu oben, Fußnote 6.

11 — Im übrigen ist anzunehmen, daß eine Vorschrift einer Durchführungsverordnung dieselbe Reichweite hat und ebenso auszulegen ist wie die Verordnung, zu deren Durchführung sie erlassen wurde.

18. Mangels entgegenstehender Regeln ist vor diesem Hintergrund meiner Auffassung nach mit der Kommission und den Regierungen, die schriftliche Erklärungen abgegeben haben, davon auszugehen, daß die Stellung des Antrags auf Erteilung einer Einfuhrlizenz der Gruppe C ein ausreichender Beleg dafür ist, daß der Antragsteller beabsichtigt, eine Geschäftstätigkeit im Bananensektor aufzunehmen.

19. Dementsprechend sind die Fragen 1, 2, dritte Alternative, und 3 dahin zu beantworten, daß Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 404/93 des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen und Artikel 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 1442/93 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zu der Einfuhrregelung für Bananen dahin auszulegen sind, daß die von diesen Vorschriften erfaßten Marktbeteiligten 1992 oder später eine Geschäftstätigkeit aufgenommen haben oder durch Stellung eines Antrags auf Erteilung einer Einfuhrlizenz zu erkennen gegeben haben müssen, daß sie beabsichtigen, eine Geschäftstätigkeit im Bananensektor aufzunehmen.

Frage 2, erste und zweite Alternative

20. Mit der ersten und zweiten Alternative der zweiten Frage ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof um Stellungnahme zu der Frage, ob ein Antrag auf Erteilung einer Einfuhrlizenz der Gruppe C abzulehnen ist, wenn der Antrag mit dem alleinigen Ziel gestellt wird, die Lizenz auf einen anderen zu übertragen.

21. Die Firma Dürbeck hat geltend gemacht, ein Marktbeteiligter, der eine Einfuhrlizenz nur zu dem Zweck beantrage, diese auf einen Dritten zu übertragen, erfülle nicht die Bedingungen, die die zuvor genannten Vorschriften für die Marktbeteiligten aufstellten.

22. Die Kommission sowie die deutsche und die spanische Regierung haben demgegenüber geltend gemacht, die in Artikel 13 der Durchführungsverordnung enthaltene Regelung für die Übertragung von Einfuhrlizenzen regele diese Frage abschließend, so daß eine Einfuhrlizenz nicht verweigert werden könne, auch wenn sich herausstelle, daß der Antragsteller die Absicht habe, sie auf einen Dritten zu übertragen.

23. Wie bereits erwähnt, müssen die Marktbeteiligten 1992 oder später eine Geschäftstätigkeit aufgenommen haben oder durch Stellung eines Antrags auf Erteilung einer

Einfuhrlizenz zu erkennen gegeben haben, daß sie beabsichtigen, eine Geschäftstätigkeit im Bananensektor aufzunehmen, um eine Einfuhrlizenz als Marktbeteiligte der Gruppe C zu erhalten.

Es ließe sich die Auffassung vertreten, dieser Begriff müsse gegebenenfalls weit ausgelegt werden, wenn er auch Personen umfassen solle, die eine Einfuhrlizenz nur mit dem Ziel beantragten, diese auf einen Dritten zu übertragen.

Demgegenüber ist jedoch festzuhalten, daß die Übertragung von Lizenzen durch Artikel 13 der Durchführungsverordnung eingehend geregelt ist. Diese Vorschrift läßt bestimmte Formen der Übertragung zu, darunter Übertragungen zwischen Marktbeteiligten derselben Gruppe, verbietet dagegen andere, darunter die Übertragung von Rechten von einem Marktbeteiligten der Gruppe C auf Marktbeteiligte der Gruppen A und B. Wenn die Vorschrift bestimmt, daß bestimmte Rechte nicht übertragen werden können, liegt es wohl nahe, dies so zu verstehen, daß dieses Verbot in der Weise durchgesetzt wird, daß der Erwerber (Zessionar) die Lizenz nicht geltend machen und somit durch sie keinen Zugang zum Zollkontingent erhalten kann.

Im entscheidungserheblichen Zeitpunkt enthielten weder die Ratsverordnung noch die Durchführungsverordnung [12] andere Vorschriften betreffend die Übertragung von Einfuhrlizenzen.. Es gab somit weder Vorschriften über eine Pflicht der Antragsteller, anzugeben, wofür sie die Lizenz verwenden wollten, noch über eine Befugnis der Behörden, die Angaben zu überprüfen. Unter solchen Bedingungen ist es völlig vom Zufall abhängig, ob die Behörden darüber informiert werden, inwieweit die Antragsteller beabsichtigen, eine Einfuhrlizenz selbst zu nutzen oder sie auf einen anderen zu übertragen. Für den Fall, daß ihnen derartige Informationen zukämen, enthielten die Verordnungen ferner keine Vorschriften über eine Kontrolle, ebensowenig wie sich in den Verordnungen Vorschriften fanden, die den Behörden die Befugnis gegeben hätten, in solchen Fällen eine Einfuhrlizenz zu verweigern.

Aufgrund dessen stimme ich mit der Kommission sowie mit der deutschen und der spanischen Regierung dahin überein, daß Artikel 13 der Durchführungsverordnung die Frage der Übertragung von Einfuhrlizenzen abschließend regelt.

24. Die Frage 2, erste und zweite Alternative, ist daher so zu beantworten, daß ein Antrag auf Erteilung einer Einfuhrlizenz nicht unter Hinweis darauf abgelehnt wer-

12 — Siehe Fußnote 6.

den kann, daß der Antragsteller den Antrag alleine zu dem Zweck gestellt hat, die Einfuhrlizenz auf einen anderen zu übertragen.

wie es in den Vorschriften der Verordnungen betreffend die Gruppe A heißt, und daher gegebenenfalls in diese Gruppe einzutragen ist.

Frage 4

25. Mit der vierten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Wirtschaftsbeteiligte, die vor 1992 Geschäftsbeziehungen im Hinblick auf die Einfuhr von den in Artikel 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 1442/93 genannten Bananen aufgenommen und diese Bananen 1992 oder später eingeführt haben, als Marktbeteiligte der Gruppe C eingetragen werden dürfen.

27. Insoweit besteht zwischen den Beteiligten, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, Übereinstimmung darüber, daß eine bloße Aufnahme von Geschäftsbeziehungen im Hinblick auf die Einfuhr von Bananen nicht ausreicht, damit ein Marktbeteiligter Bananen in dem Sinne „vermarktet hat", wie die genannten Verordnungen dies verstehen.

26. Wie bereits ausgeführt, müssen die Vorschriften der Verordnungen betreffend die Gruppe C weit ausgelegt werden. Für diese Gruppe wird somit keine frühere Vermarktungstätigkeit verlangt, und das Entscheidende ist hier, daß die Betreffenden 1992 oder später eine Geschäftstätigkeit im Bananensektor aufgenommen haben oder beabsichtigen, eine solche aufzunehmen. Die vom vorlegenden Gericht gestellte Frage betrifft daher in Wirklichkeit die Abgrenzung der Gruppe C gegenüber der Gruppe A. Die Frage ist, ob die Aufnahme einer Geschäftsverbindung durch einen Marktbeteiligten vor 1992 im Hinblick auf die Einfuhr von Drittlandsbananen und/oder nichttraditionellen AKP-Bananen im Jahre 1992 oder später bedeutet, daß der Betreffende vor 1992 Bananen „vermarktet hat",

28. Dem stimme ich zu. Bei der Beantwortung der Frage ist davon auszugehen, daß sowohl Artikel 19 Absatz 1 Buchstaben a und b der Ratsverordnung als auch Artikel 2 Buchstaben a und b der Durchführungsverordnung die Marktbeteiligten der Gruppen A und B dadurch abgrenzen, daß die Betreffenden in den Jahren 1989 bis 1991 näher bezeichnete Bananen „vermarktet haben". Diese Vorschriften werden in beiden Verordnungen durch das Gebot ergänzt, für jedes dieser Jahre die durchschnittliche Menge von Bananen zusammenzustellen, die der Betreffende vermarktet hat. Es ist somit davon auszugehen, daß der Begriff „vermarktet haben" in den genannten Vorschriften betreffend Marktbeteiligte der Gruppen A und B sehr viel enger zu verstehen ist als der Begriff „mit der Vermarktung begonnen haben" betreffend Marktbeteiligte der Gruppe C (vgl. oben).

29. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, die Frage 4 dahin zu beantworten, daß die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen durch einen Marktbeteiligten vor 1992 im Hinblick auf die Einfuhr von Bananen im Jahre 1992 oder später als solche nicht ausreicht, damit der Betreffende vor 1992 Bananen in dem Sinne „vermarktet hat", in dem die genannten Verordnungen den Begriff im Zusammenhang mit Marktbeteiligten der Gruppen A und B verwenden, und daß der betreffende Marktbeteiligte gegebenenfalls in die Gruppe C eingetragen werden kann, sofern die Bedingungen hierfür im übrigen erfüllt sind.

Frage 5

30. Mit Frage 5 begehrt das vorlegende Gericht eine Stellungnahme des Gerichtshofes dazu, ob Artikel 3 Absatz 2 der Durchführungsverordnung — der bestimmt, daß „die Wirtschaftsbeteiligten, die ihre Tätigkeit auf der Großhandelsstufe und auf der Endverbraucherstufe ausüben, ... für die Ausübung dieser Tätigkeit nicht als Marktbeteiligte [gelten]" — von Bedeutung für die Bestimmung des Begriffs der Marktbeteiligten im Sinne des Artikels 2 Buchstabe c der Verordnung ist.

31. Nach Auffassung der Firma Dürbeck und der deutschen Regierung ist diese Frage zu bejahen. Artikel 3 Absatz 2 sei im Gegensatz zu den Absätzen 1 und 3 dieses Artikels seinem Wortlaut nach nicht auf Marktbeteiligte der Gruppen A und B beschränkt, und er gehöre zu Titel I der Verordnung mit Durchführungsbestimmungen zu der Zollkontingentsregelung, der alle drei Gruppen von Marktbeteiligten umfasse.

32. Nach Auffassung der Kommission und der spanischen Regierung ist die Frage 5 zu verneinen, da Artikel 3 Absatz 2 sich seiner Stellung und Ausgestaltung nach allein auf Marktbeteiligte der Gruppen A und B beziehe.

33. Es trifft zwar zu, daß Artikel 3 Absatz 2 seinem Wortlaut nach keine Beschränkung auf Wirtschaftsbeteiligte der Gruppen A und B enthält, sondern vielmehr scheinbar allgemein einige Arten von Wirtschaftsbeteiligten nennt, die nicht als „Marktbeteiligte" gelten — ein Begriff, der sowohl in der Ratsverordnung als auch in der Durchführungsverordnung auch im Zusammenhang mit der Gruppe C verwendet wird.

Demgegenüber ist jedoch zu betonen, daß Artikel 3 Absatz 2 entscheidend dadurch gekennzeichnet ist, daß er bestimmt, daß „Wirtschaftsbeteiligte" in bestimmten Fällen nicht als Marktbeteiligte anzusehen sind, was so zu verstehen ist, daß Absatz 2 auf die

Verwendung desselben Begriffs in Absatz 1 verweist, der Bedingungen dafür aufstellt, wann „Wirtschaftsbeteiligte" als „‚Marktbeteiligte' der Gruppe A und/oder der Gruppe B" angesehen werden können. Möglicherweise kann auch dem Umstand Bedeutung beigelegt werden, daß die Bestimmung in Absatz 2 zwischen zwei Bestimmungen (in Absatz 1 und Absatz 3) plaziert ist, die beide eindeutig auf die Regelung von Verhältnissen betreffend die Gruppen A und B beschränkt sind.

Ausgehend von einer rein sprachlichen Analyse der Vorschrift, liegt es demnach wohl am nächsten, anzunehmen, daß Artikel 3 Absatz 2 nur die Gruppen A und B betrifft.

34. Es ist angebracht, daran zu erinnern, daß in Verbindung mit der Beantwortung der vorangegangenen Fragen davon ausgegangen wurde, daß die Gruppen A und B eng abzugrenzen sind, im Gegensatz zur Gruppe C, bei der es ausreichend sein mag, daß die betreffenden Marktbeteiligten beabsichtigen, eine Geschäftstätigkeit im Bananensektor aufzunehmen.

Eine Auslegung, der zufolge Artikel 3 Absatz 2 bestimmte Beschränkungen dafür vorsieht, wer als Marktbeteiligter der Gruppen A und B anzusehen ist, dies jedoch nicht im Hinblick auf Marktbeteiligte der Gruppe C tut, würde am besten mit diesem Ausgangspunkt für die Abgrenzung der Gruppen übereinstimmen.

35. Es kommt hinzu, daß es in völligem Gegensatz zu der zuvor erwähnten Auslegung betreffend Marktbeteiligte der Gruppe C, die bloß beabsichtigen müssen, eine Geschäftstätigkeit im Bananensektor aufzunehmen, stehen würde, wenn Artikel 3 Absatz 2 verwendet würde, um diese Gruppe zu begrenzen, da Artikel 3 Absatz 2 auf die von den Betreffenden tatsächlich ausgeübten Tätigkeiten abstellt, die durchaus andere sein können als diejenigen, die sie aufzunehmen beabsichtigen.

36. Ich bin mir bewußt, daß Artikel 15 Nr. 5 der Ratsverordnung die Begriffe „vermarkten" und „Vermarktung" definiert als „das Inverkehrbringen, mit Ausnahme der Einzelhandelsstufe". Wenn Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe c der Ratsverordnung die Marktbeteiligten, für die das Zollkontingent der Gruppe C eröffnet ist, als diejenigen definiert, die ab 1992 „mit der Vermarktung" bestimmter Bananenarten „beginnen", ließe sich die Auffassung vertreten, hieraus sei zu folgern, daß Wirtschaftsbeteiligte, die ihre Tätigkeit allein auf der Endverbraucherstufe ausüben, nicht unter Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung fielen, der ja „Marktbeteiligte, die ab 1992 mit der Vermarktung ... beginnen", betreffe.

Wie bereits ausgeführt, ist es jedoch im Zusammenhang mit der Gruppe C nicht nur von Bedeutung, welche Vermarktung der Betreffende ausgeübt hat, sondern auch, ob er beabsichtigt, eine Geschäftstätigkeit im Bananensektor aufzunehmen. Die Stellung des Antrags auf Erteilung einer Einfuhrlizenz der Gruppe C muß — so wie die Vorschrift im entscheidungserheblichen Zeitpunkt ausgestaltet war [13] — meiner Auffassung nach ausreichen, um dies zu belegen, siehe oben, Nr. 18. Die in Artikel 15 Nr. 5 enthaltene Definition hat daher — aus demselben Grund, wie in Nr. 35 erwähnt — keine selbständige Bedeutung gegenüber Marktbeteiligten, die einen Antrag auf Erteilung einer Einfuhrlizenz der Gruppe C stellen.

37. Ich schlage dem Gerichtshof vor, die Frage 5 dahin zu beantworten, daß Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1442/93 der Kommission keine Anwendung findet auf Marktbeteiligte, die unter Artikel 2 Buchstabe c dieser Verordnung fallen.

Schlußanträge

38. Aufgrund dessen schlage ich dem Gerichtshof vor, die gestellten Fragen wie folgt zu beantworten:

— Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen und Artikel 2 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 1442/93 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zu der Einfuhrregelung für Bananen sind dahin auszulegen, daß die von diesen Vorschriften erfaßten Marktbeteiligten 1992 oder später eine Geschäftstätigkeit aufgenommen haben oder durch Stellung eines Antrags auf Erteilung einer Einfuhrlizenz zu erkennen gegeben haben müssen, daß sie beabsichtigen, eine Geschäftstätigkeit im Bananensektor aufzunehmen.

— Ein Antrag auf Erteilung einer Einfuhrlizenz kann nicht unter Hinweis darauf abgelehnt werden, daß der Antragsteller den Antrag alleine zu dem Zweck gestellt

13 — Siehe Fußnote 6.

— Die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen durch einen Marktbeteiligten vor 1992 reicht im Hinblick auf die Einfuhr von Bananen im Jahre 1992 oder später als solche nicht aus, damit der Betreffende vor 1992 Bananen in dem Sinne „vermarktet hat", in dem die genannten Verordnungen den Begriff im Zusammenhang mit Marktbeteiligten der Gruppen A und B verwenden, und der betreffende Marktbeteiligte kann gegebenenfalls in die Gruppe C eingetragen werden, sofern die Bedingungen hierfür im übrigen erfüllt sind.

— Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1442/93 der Kommission findet keine Anwendung auf Marktbeteiligte, die unter Artikel 2 Buchstabe c dieser Verordnung fallen.