JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAEL B. ELMER
23 päivänä maaliskuuta 1995 *

Johdanto

1. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-280/93, Saksa vastaan neuvosto, 5.10.1994 antamallaan tuomiolla (Kok. 1994, s. I-4973) ottanut kantaa 1.7.1993 voimaan tulleen banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä 13 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 404/93 [1] pätevyyteen.

Nyt esillä olevassa ennakkoratkaisuasiassa on esitetty kysymyksiä banaanien tuontia yhteisöön koskevan järjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 10 päivänä kesäkuuta 1993 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1442/93 [2] tulkinnasta. Asiassa on nimittäin kyse siitä, miten on tulkittava tämän asetuksen 2 artiklan 1 kohdan c alakohtaa "toimijoille, jotka ovat aloittaneet ... banaanien ... kaupan pitämisen vuonna 1992 tai myöhemmin".

Banaanien tariffikiintiötä koskevat säädökset

2. Banaanialan yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteena on muun muassa yhteisössä korjattujen banaanien sekä AKT-valtioista eli 69:stä Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maasta, joiden kanssa EU on tehnyt Lomén sopimukset, peräisin olevien tuotteiden tyydyttävän kaupan pitämisen mahdollistaminen, kuten neuvoston asetuksen N:o 404/93 kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee.

Tätä varten on asetuksen IV osastossa (15—20 artikla) säädetty kolmansien maiden kanssa käytävän kaupan järjestelmästä. Tämän osaston 18 artiklan mukaan kolmansien maiden banaanien ja "muiden kuin perinteisten AKT-banaanien" eli banaanien, joita tuodaan AKT-valtioista enemmän kuin asetuksen liitteessä säädetyt määrät eli kustakin näistä valtioista perinteisesti viedyt määrät, tuonnille vahvistetaan vuosittain tariffikiintiö. [3] Tariffikiintiöksi vahvistetaan vuosittain 2 miljoonaa tonnia (nettopaino) ja

* Alkuperäinen kieli: tanska.

1 — EYVL L 47, s. 1

2 — EYVL L 142, s. 6

3 — Ks. asetuksen 15 artiklan 2 kohdan 1 ja 2 alakohta.

vuoden 1993 jälkipuoliskoa varten 1 miljoona tonnia (nettopaino). Tämän tariffikiintiön rajoissa kolmansien maiden banaanien tuonnista peritään maksu, joka on 100 ecua tonnilta, ja muita kuin perinteisiä AKT-banaaneja saa tuoda tullitta. Tariffikiintiön ulkopuolisesta banaanien tuonnista peritään maksu, joka AKT-banaaneista on 750 ecua tonnilta ja kolmansien maiden banaaneista 850 ecua tonnilta.

3. Asetuksen 19 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa säädetään näin:

"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 [4] pitää kaupan vuodesta 1992 alkaen muita kuin yhteisön banaaneja ja/tai muita kuin perinteisiä AKT-banaaneja."

Kaupan pitämisen käsite määritellään 15 artiklan toisen kohdan 5 alakohdassa seuraavasti:

"'kaupan pitämisellä' markkinoille saattamista, lukuun ottamatta tuotteen saattamista kuluttajalle."

4. Asetuksen 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetään edellä mainituissa a ja b alakohdassa tarkoitetuista toimijoista seuraavaa:

"Edellä a ja b alakohdan mukaiset tuontimahdollisuudet vahvistetaan yhteisöön sijoittautuneille toimijoille, jotka ovat pitäneet kaupan omaan lukuunsa määritettävän vähimmäismäärän edellä mainittua alkuperää olevia banaaneja."

4 — Asetuksen saksankielinen versio eroaa muista kieliversioista siinä, että siinä käytetään ilmaisua "die ab 1992 mit der Vermarktung ... *beginnen*" (kursivointi kirjoittajan).

Asetuksen 19 artiklan 2 kohdan mukaan kunkin a ja b alakohdassa tarkoitetun toimijan tuontitodistuksen suuruus vahvistetaan toimijan kolmen sellaisen edeltävän vuoden aikana myymien banaanien keskimääräisen määrän mukaan, joista on saatavissa tietoja. Vuoden 1993 toisen vuosipuoliskon aikana kukin toimija saa todistukset vuosien 1989—1991 aikana kaupan pitämänsä vuosittaisen keskimäärän puolikkaan perusteella.

5. Niiden toimijoiden osalta, joita 19 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetaan, neuvoston asetuksessa N:o 404/93 ei ole säännöksiä siitä — toisin kuin a ja b alakohdissa tarkoitettujen toimijoiden osalta —, että toimijan on mahdollista saada tämän luokan tuontitodistus vain, jos se on aiemmin pitänyt kaupan banaaneja ja tämä kaupan pitäminen täyttää tietyt ehdot.

Kunkin c alakohdassa tarkoitetun toimijan tuontitodistuksen suuruus vahvistetaan sen sijaan yksinomaan haettujen määrien perusteella, kuten 19 artiklan 3 kohdassa säädetään:

"Jos uusien toimijoiden hakemusten määrä on suurempi kuin 1 kohdan c alakohdan mukaisesti vahvistetut määrät, kuhunkin hakemukseen sovelletaan yhdenmukaista vähennysprosenttiosuutta."

"Uusien toimijoiden" käsitteen käyttö 19 artiklan 3 kohdassa samaa tarkoittavana kuin toimija 1 kohdan c alakohdassa liittyy asetuksen johdanto-osan kolmanteentoista perustelukappaleeseen, jossa neuvosto toteaa, että tariffikiintiön on sisällettävä määrä "... tämän alan kauppatoiminnan äskettäin aloittaneille tai kauppatoiminnan aloittaville uusille toimijoille ..."

6. Asetuksen 19 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa on seuraava säännös:

"Toimijoilta vaadittavat lisäperusteet määritetään 27 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen. Jäsenvaltioiden on annettava luettelo toimijoista sekä 2 kohdassa tarkoitettu vähimmäismäärä toimijaa kohti."

Johdanto-osan viidennessätoista perustelukappaleessa todetaan, että komission täytyy

"antaessaan lisäperusteita, joita toimijoiden on noudatettava, ... noudattaa periaatetta, jonka mukaan todistukset on myönnettävä luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, joka on ottanut riskin banaanien kaupan pitämisessä, ja tarvetta välttää kaupan pitämisen eri vaiheissa olevien henkilöiden välisten tavallisten kauppasuhteiden häiriintyminen".

7. Edellä siteeratut säännökset on muutoin nähtävä yhteydessä johdanto-osan neljänteentoista perustelukappaleeseen, jossa neuvosto toteaa, että "nykyisten kauppayhteyksien katkeamisen välttämiseksi siten, että kaupan pitämisen rakenteiden tietty kehitys kuitenkin mahdollistetaan kustakin edellä määritetystä luokasta, on annettava toimijan kaupan pitämän keskimääräisen banaanimäärän perusteella erillinen tuontitodistus kaikille toimijoille niiden kolmen edeltävän vuoden aikana, joista on saatavilla tilastotietoja".

8. Asetuksen 20 artiklan toisen kohdan mukaan komissio antaa yksityiskohtaiset säännöt IV osaston soveltamisesta 27 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen. Nämä säännöt on annettu banaanien tuontia yhteisöön koskevan järjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 10 päivänä kesäkuuta 1993 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1442/93 (jäljempänä täytäntöönpanoasetus).

Täytäntöönpanoasetuksen 2 artiklassa säädetään:

"Avataan tariffikiintiö vuoden 1993 toiselle vuosipuoliskolle seuraavan suuruisena:

a) 665 000 tonnia sen luokan toimijoille, jotka ovat ennen vuotta 1992 pitäneet kaupan ... kolmansien maiden banaaneja ja/tai muita kuin perinteisiä AKT-banaaneja, jäljempänä 'A-luokka';

b) 300 000 tonnia sen luokan toimijoille, jotka ovat pitäneet kaupan yhteisön banaaneja ja/tai perinteisiä AKT-banaaneja, jäljempänä 'B-luokka';

c) 35 000 tonnia sen luokan toimijoille, jotka ovat aloittaneet [5] muiden kuin yhteisön banaanien ja/tai perinteisten AKT-banaanien kaupan pitämisen vuonna 1992 tai myöhemmin, jäljempänä 'C-luokka'."

5 — Täytäntöönpanoasetuksen saksankielisessä versiossa käytetään ilmaisua "die 1992 oder später mit der Vermarktung ... *begonnen haben* ..." (kursivointi kirjoittajan).

Täytäntöönpanoasetuksen 3 artiklassa säädetään: [6]

"1. Asetuksen (ETY) N:o 404/93 18 ja 19 artiklan soveltamiseksi A- ja/tai B-luokan 'toimijana', joka voidaan nimetä tuontitodistuksen haltijaksi, on pidettävä talouden edustajaa ..., joka on omaan lukuunsa toteuttanut yhtä tai useampia seuraavista toiminnoista:

a) kolmansista maista ja/tai AKT-valtioista peräisin olevien vihreiden banaanien ostamista tuottajilta tai mahdollisesti niiden tuottamista, jota seuraa niiden toimittaminen yhteisöön ja myyminen yhteisössä;

...

2. Talouden edustajia, jotka harjoittavat toimintaansa tukkukaupan tai tavaran lopullisen kuluttajan käyttöön saattamisen vaiheessa, ei pidetä toimijoina ainoastaan tämän yhden toiminnan harjoittamisen vuoksi.

6 — Banaanien yhteisöön tuontimenettelyn soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen (ETY) N:o 1442/93 muuttamisesta ja mainitusta asetuksesta poikkeamisesta 10 päivänä lokakuuta 1994 annettua komission asetusta (EY) N:o 2444/94 (EYVL 1994 L 261, s. 3) sovelletaan vasta vuodesta 1995 alkaen tuontitodistusten antamiseen, joten sillä ei ole merkitystä esillä olevan asian ratkaisun kannalta.

3. Asetuksen (ETY) N:o 404/93 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettu ... vähimmäismäärä on 250 tonnia ..."

Toimijoiden oikeudesta siirtää tariffikiintiön mukaisia tuontitodistuksia täytäntöönpanoasetuksen 13 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Todistuksen haltija voi siirtää ... tuontitodistusten hänelle antamat oikeudet ... seuraavin edellytyksin.

1. Oikeuksien luovuttaminen on mahdollista toteuttaa:

a) samaan toimijaluokkaan kuuluvien toimijoiden välillä;

b) A-luokkaan kuuluvilta toimijoilta B-luokan toimijoille ja päinvastoin;

c) A- tai B-luokkaan kuuluvilta toimijoilta C-luokkaan kuuluville toimijoille.

2. C-luokan toimijan luopumista oikeuksistaan A- ja B-luokkaan kuuluvien toimijoiden hyväksi ei hyväksytä.

..."

9. Komission täytäntöönpanoasetusta N:o 1442/93 täydentää banaanien tuontia yhteisöön koskevan järjestelmän soveltamista koskevista siirtymäajan järjestelyistä vuonna 1993 10 päivänä kesäkuuta 1993 annettu komission asetus (ETY) N:o 1443/93 (jäljempänä siirtymäasetus) [7] *, jonka 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Asetuksessa (ETY) N:o 1442/93 tarkoitetut A- ja B-luokkaan kuuluvat toimijat lähettävät rekisteröintihakemuksensa ja jäsenvaltioiden toimivaltainen viranomainen tekee mainitun asetuksen 4 artiklan 1, 2 ja 3 kohdan mukaisesti toimijoiden luettelot viimeistään 7 päivänä heinäkuuta 1993. Toimijat esittävät tiedot vuosina 1989, 1990 ja 1991 kaupan pitämiensä banaanien määristä.

2. Asetuksessa (ETY) N:o 1442/93 tarkoitetut C-luokkaan kuuluvat toimijat rekisteröityvät valitsemansa jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen luona viimeistään 24 päivänä kesäkuuta 1993. Jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen ilmoittaa komissiolle 25 päivänä kesäkuuta 1993 C-luokkaan rekisteröimiensä toimijoiden lukumäärän."

Siirtymäasetuksen seuraavat säännökset koskevat muun muassa A- ja B-luokkaan kuuluvien toimijoiden ilmoittamien viitemäärien tarkistamista ja viitemäärien perusteella määräytyvien väliaikaisten tariffikiintiöiden laskentatapaa. C-luokkaan kuuluvien toimijoiden osalta siirtymäasetuksessa ei ole vastaavia viitemäärien tarkistamista ja niiden käyttöä väliaikaisten tariffikiintiöiden laskemisessa koskevia säännöksiä.

Tosiasiat

10. Anton Dürbeck GmbH harjoittaa hedelmien, vihannesten ja etelänhedelmien tuontia ja tukkukauppaa ja toi maahan vuoden 1992 ja kesäkuun 1993 välisenä aikana noin 40 000 tonnia kolmansien maiden banaaneja ja muita kuin perinteisiä AKT-banaaneja. Sen jälkeen kun tällaisten banaanien tuonnille asetettiin edellä mainitulla neuvoston asetuksella N:o 404/93 tariffikiintiöt, Anton Dürbeck GmbH jätti kesäkuussa 1993 hakemuksen tullakseen rekisteröidyksi asetuksen (ETY) N:o 1442/93 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuna C-luokkaan kuuluvana toimijana. C-luokkaan kuuluvaksi toimijaksi rekisteröintiä varten hakemuksensa jättäneiden määrä oli hyvin suuri.

7 — EYVL L 142, s. 16

* — Epävirallinen käännös; tehty yhteisöjen tuomioistuimen suomen kielen käännösosastossa virallisen käännöksen puuttuessa.

Pelkästään Saksassa Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaftille (liittovaltion ravitsemus- ja metsätalousvirasto) jätettiin 335 hakemusta. Anton Dürbeck GmbH sai luvan tuoda 48 270 kg banaaneja vuoden 1993 jälkipuoliskolla.

11. Anton Dürbeck GmbH:n mukaan sillä oli oikeus saada edellä mainittua suurempi määrä, koska sen käsityksen mukaan C-luokan tuontitodistuksia oli epäoikeudenmukaisesti annettu sellaisille henkilöille, jotka eivät olleet aiemmin pitäneet kaupan banaaneja ja joilla ei ollut ollut edes aikomusta tehdä sitä. Yhtiö on sen vuoksi tehnyt valituksen Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaftin päätöksestä Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainiin (Frankfurt am Mainin hallinto-oikeus) ja vaatinut kaikkien myönnettyjen todistusten peruuttamista.

Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft on kiistänyt vaatimuksen ja vedonnut siihen, että tämän asian kannalta merkityksellisenä aikana yhteisön säädöksissä ei ollut asetettu banaanien C-luokan tuontitodistusten jakamiselle muita edellytyksiä kuin, että asianomainen todistuksen hakija on rekisteröintihakemuksessaan pyytänyt tulla rekisteröidyksi C-luokkaan kuuluvana toimijana ja esittänyt asiakirjoin päätöksensä alkaa harjoittaa banaanien tuontia.

Päätös ennakkoratkaisupyynnön esittämiseksi

12. Tämän hallintoriita-asian ratkaisemiseksi Verwaltungsgericht Frankfurt am Main on 5.8.1993 esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

"Miten on tulkittava asetuksen (ETY) N:o 1442/93 2 artiklan c kohtaa, jonka mukaan 35 000 tonnin tariffikiintiö avataan sen luokan toimijoille, jotka 'ovat aloittaneet' muiden kuin yhteisön banaanien ja/tai perinteisten AKT-banaanien kaupan pitämisen vuonna 1992 tai myöhemmin?

Tässä yhteydessä heräävät nimittäin seuraavat kysymykset:

1) Eroaako asetuksen (ETY) N:o 1442/93 2 artiklan c kohdan määritelmä C-luokkaan kuuluvista toimijoista sisällöllisesti asetuksen (ETY) N:o 404/93 19 artiklan 1 kohdan c alakohdan määritelmästä, jonka mukaan C-luokkaan kuuluvat toimijat ovat niitä, jotka 'ovat alkaneet' pitää kaupan vuodesta 1992 alkaen muita kuin yhteisön banaaneja ja/tai muita kuin perinteisiä AKT-banaaneja, ja jos eroaa, niin miten?

2) Voidaanko myös sellaisia hakijoita pitää asetuksen (ETY) N:o 1442/93 2 artiklan c kohdassa ja/tai asetuksen (ETY) N:o 404/93 19 artiklan 1 kohdan c alakohdassa määriteltyinä toimijoina, jotka

— jättävät asetuksen (ETY) N:o 1443/93 2 artiklan 2 kohdan mukaisen hakemuksen siinä tarkoituksessa, että siirtävät saadut todistukset toisille C-luokkaan kuuluville toimijoille;

— jättävät hakemuksen siinä tarkoituksessa, että A- ja B-luokkaan kuuluvat toimijat tai kolmannet voivat käyttää hyväkseen näitä todistuksia;

— jättävät hakemuksen, vaikka eivät ole vielä harjoittaneet liiketoimintana asetuksen (ETY) N:o 1442/93 2 artiklan c kohdassa tarkoitettua banaanien — ensikertaista — kaupan pitämistä?

3) Mitä vaatimuksia on siinä tapauksessa asetettava liiketoiminnan harjoittamiselle, jotta voidaan katsoa, että hakija on aloittanut banaanien kaupan pitämisen?

4) Voidaanko toimijat, jotka ovat ennen vuotta 1992 solmineet liikesuhteita asetuksen (ETY) N:o 1442/93 2 artiklan c kohdassa tarkoitettujen banaanien tuontia varten ja jotka ovat tuoneet nämä banaanit vuonna 1992 tai myöhemmin, rekisteröidä C-luokkaan kuuluviksi toimijoiksi?

5) Voidaanko asetuksen (ETY) N:o 1442/93 3 artiklan 2 kohtaa soveltaa asetuksen (ETY) N:o 1442/93 2 artiklan c kohtaan?"

13. Kansallisen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys näyttää johtuvan siitä, että nämä kaksi asetusta on saksaksi kirjoitettu eri tavoin. Asetuksen N:o 404/93 saksankielinen versio — mutta eivät muunkieliset versiot — puhuu nimittäin toimijoista, "... die ab 1992 mit der Vermarktung ... *beginnen*" [kursivointi kirjoittajan], kun taas komission täytäntöönpanoasetuksessa N:o 1442/93 — yhdenmukaisesti muiden kieliversioiden kanssa — käytetään ilmaisua "... die 1992 oder später mit der Vermarktung ... *begonnen haben* ..." [kursivointi kirjoittajan].

Kansallisen tuomioistuimen ensimmäisen kysymyksen tarkoituksena näyttää siis olevan sen selvittäminen, onko komission täytäntöönpanoasetuksella N:o 1442/93 rajoitettu C-luokkaan kuuluvien toimijoiden piiriä siten, että se koskee vain toimijoita,

jotka ovat aiemmin pitäneet kaupan kolmansien maiden banaaneja ja/tai muita kuin perinteisiä AKT-banaaneja.

Tämä kysymys kuuluu siten yhteen toisen kysymyksen kolmannen vaihtoehdon ja kolmannen kysymyksen kanssa, joilla kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuimen kannanottoa siihen, voidaanko toimijoilta, jotka hakevat C-luokkaan tuontitodistusta, vaatia, että ne ovat aiemmin harjoittaneet kaupallista toimintaa banaaneja kaupan pitämällä, ja jos voidaan, niin missä määrin. Mielestäni näihin kysymyksiin on tämän vuoksi tarkoituksenmukaista vastata yhdessä.

1. kysymys, 2. kysymyksen kolmas vaihtoehto ja 3. kysymys

14. Anton Dürbeck GmbH on viitannut komission täytäntöönpanoasetuksen N:o 1442/93 2 artiklan c kohdan ilmaisuun "ovat aloittaneet ... kaupan pitämisen" ja todennut, että tariffikiintiö vuoden 1993 jälkipuoliskolle on avoinna vain toimijoille, jotka ovat jo aiemmin tuoneet banaaneja. Yhtiön käsityksen mukaan tämä rajoitus koskee paitsi A- ja B-luokkia, niin myös C-luokkaa, koska neuvoston asetuksen N:o 404/93 johdantoosan viidennestätoista perustelukappaleesta käy ilmi, että myös C-luokan toimijoiden on täytynyt ottaa ennen hakemuksensa tekemistä riski banaanien kaupan pitämisessä. Jos myös uudet toimijat ja henkilöt, joilla ei ole mitään yhteyttä banaanimarkkinoihin, voisivat saada tariffikiintiöstä tuontitodistuksen, yksittäiset todistukset olisivat niin pieniä määriltään, ettei banaanien tuonti olisi taloudellisesti kannattavaa.

15. Komissio, Saksan hallitus ja Espanjan hallitus ovat todenneet, että neuvoston asetuksen ja täytäntöönpanoasetuksen nojalla henkilöiltä, jotka hakevat C-luokkaan tuontitodistusta, ei voida vaatia muuta, kuin että ne ovat pitäneet kaupan banaaneja tai että ne ovat tuontitodistushakemuksessaan ilmoittaneet aloittavansa banaanien kaupan pitämisen.

16. Neuvoston asetuksen 19 artiklan 1 kohdan c alakohdan ilmaisu "toimijoiden, ... jotka ovat alkaneet pitää kaupan vuodesta 1992 alkaen" ei ehkä ole täysin selkeä, mutta tarjoaa kuitenkin tiettyjä kiinnekohtia tulkinnalle. Siinä määrätään ajankohta, jonka jälkeen asianomaisten toimijoiden on täytynyt alkaa kaupan pitäminen, käyttämällä ilmaisua "vuodesta 1992 alkaen", joka tässä yhteydessä on ymmärrettävä samana kuin "31.12.1991 jälkeen". Toisaalta säännöksessä

ei määrätä tiettyä ajankohtaa, mihin mennessä tällainen kaupan pitäminen on täytynyt aloittaa. Se ei kuitenkaan myöskään ole tarpeellista. Kun todistuksen saamiselle asetetaan ehto (tässä: että "ovat alkaneet pitää kaupan"), todistuksen myöntävä viranomainen voi tietenkin valvoa, että ehto on täytetty, kun se tekee päätöksensä. [8]

Mutta siitä huolimatta, että täten voidaan päätellä aikarajat, joiden sisällä ehto on täytettävä, jäljelle jää tulkintakysymys ehdon tarkasta sisällöstä, eli mitä tarkoittaa yksittäistapauksessa "ovat alkaneet pitää kaupan". Erityisesti on selvitettävä, edellytetäänkö joidenkin vaatimusten täyttämistä, kuten Anton Dürbeck GmbH on väittänyt, vai onko riittävää, että asianomainen tuontitodistushakemuksessaan ilmoittaa aloittavansa banaanien kaupan pitämisen, mitä komissio, Saksan hallitus ja Espanjan hallitus ovat pitäneet riittävänä.

Asian ratkaisemiseksi on yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti [9] syytä tutkia, mikä on asetuksen tarkoitus ja mikä on sen systematiikka.

Käsitykseni mukaan 19 artiklan 1 kohdan c alakohdan tarkoitus on ratkaisevan tärkeä, ja tämä tarkoitus käy ilmi asetuksen johdantoosan kolmannestatoista perustelukappaleesta. Siinä todetaan, että tariffikiintiössä on varattava määrä "tämän alan kauppatoiminnan äskettäin aloittaneille tai kauppatoiminnan aloittaville uusille toimijoille". Se, että tällä tarkoitusta koskevalla perustelulla viitataan 19 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, käy selvästi ilmi ilmaisusta "uusille toimijoille", jota 19 artiklan 3 kohdassa käytetään samaa tarkoittavana kuin toimijoita 19 artiklan 1 kohdan c alakohdassa.

Vastaavasti neljännessätoista perustelukappaleessa todetaan, että markkinajärjestyksen on estettävä nykyisten kauppayhteyksien katkeaminen ja että sen on samalla annettava mahdollisuus kaupan rakenteiden tiettyyn kehitykseen. Tällainen kehitys ei ole mahdollista, jos vain jo alalla toimivat voivat saada osuuden C-luokan tariffikiintiöstä.

8 — Kun ehto siis pitää olla täytettynä päätöksentekohetkellä, sillä ei ole merkitystä, että neuvoston asetuksen erikielisissä versioissa ehto on kirjoitettu joko menneessä aikamuodossa ("ovat alkaneet") tai preesensissä, kuten saksankielisessä versiossa ("beginnen").

9 — Ks. esim. asia 30/77, Bouchereau, tuomio 27.10.1977 (Kok. 1977, s. 1999, 14 kohta).

Tämän päättelyn kanssa on sopusoinnussa se, että 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettujen toimijoiden tuontitodistusten suuruus määritellään tehtyjen hakemusten perusteella neuvoston asetuksen 19 artiklan 3 kohdan nojalla, joten tarvittaessa tuontitodistuksissa annettavia määriä alennetaan suhteellisesti. Tässä suhteessa C-luokan järjestelmä eroaa ratkaisevasti A- ja B-luokkaan kuuluvien toimijoiden järjestelmästä, joka perustuu siihen, että nykyisten kauppayhteyksien katkeaminen estetään. A- ja B-luokissa annetaan 19 artiklan 2 kohdan mukaan tuontitodistukset sen keskimääräisen banaanien määrän perusteella, jonka toimija on myynyt kolmen viimeisen vuoden aikana, joista on saatavissa tietoja, ja näissä luokissa on lisäksi täytynyt pitää kaupan tietty vähimmäismäärä (ks. 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta).

Käsitykseni mukaan neuvoston asetuksen tarkoituksen ja systematiikan perusteella voidaan lähteä siitä, että 19 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetuille uusille toimijoille ei aseteta muita ehtoja, kuin että edellytetään, että ne ovat alkaneet tai aloittavat tämän alan kaupan harjoittamisen vuonna 1992 tai myöhemmin.

Asetuksen viidenteentoista perustelukappaleeseen ei mielestäni voida vedota toisenlaiseen lopputulokseen pääsemiseksi. Tässä perustelukappaleessa, jossa käytettäessä ilmaisua "antaessaan lisäperusteita" viitataan 19 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan ensimmäisessä virkkeessä käytettyyn ilmaisuun, ei sanota muuta kuin, että komission on antaessaan lisäperusteita noudatettava tässä perustelukappaleessa todettuja periaatteita. Niin kauan kuin tällaisia lisäperusteita ei ole annettu, ei perustelukappaleella ole itsenäistä merkitystä.

17. Mielestäni ei ole perusteltua olettaa, että täytäntöönpanoasetuksella olisi säädetty C-luokkaan kuuluvia toimijoita koskevia lisävaatimuksia. [10] Tämän asetuksen 2 artiklan c kohdassa käytetään ilmaisua, joka vastaa 19 artiklan 1 kohdan c alakohdassa käytettyä ilmaisua "ovat alkaneet pitää kaupan", jota käytetään kaikissa muissa neuvoston asetuksen kieliversioissa paitsi saksankielisessä. Viittaan siihen, mitä olen edellä esittänyt tämän neuvoston asetuksessa käytetyn ilmaisun tulkinnasta. Täytäntöönpanoasetuksessa on lisäksi vain A- ja B-luokkia varten erityisehtoja, jotka koskevat aiemman kaupan pitämisen laajuutta, mutta ei sen sijaan C-luokkaa varten. Sama koskee siirtymäasetusta. [11]

10 — Ks. tältä osin edellä alaviite 6.

11 — Yleensä on katsottava, että täytäntöönpanoasetuksessa olevalla säännöksellä on sama ulottuvuus kuin asetuksella, jonka täytäntöönpanemiseksi se on annettu, ja sitä on siis tulkittava yhdenmukaisesti tämän asetuksen kanssa.

18. Koska päinvastaisesta ei ole olemassa säännöksiä, olen sen vuoksi samaa mieltä kuin komissio ja hallitukset, jotka ovat esittäneet kirjalliset huomautuksensa asiassa, eli että C-luokkaa koskevan tuontitodistushakemuksen jättäminen on riittävä osoitus siitä, että hakija aloittaa liiketoiminnan banaanialalla.

19. Tämän vuoksi 1. kysymykseen, 2. kysymyksen kolmanteen vaihtoehtoon ja 3. kysymykseen on vastattava, että banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun neuvoston asetuksen N:o 404/93 19 artiklan 1 kohdan c alakohtaa ja banaanien tuontia yhteisöön koskevan järjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun komission asetuksen N:o 1442/93 2 artiklan c kohtaa on tulkittava siten, että näissä säännöksissä tarkoitettujen toimijoiden on täytynyt aloittaa vuonna 1992 tai myöhemmin tai ilmoittaa tuontitodistushakemuksensa yhteydessä aloittavansa liiketoiminnan banaanialalla.

2. kysymyksen ensimmäinen ja toinen vaihtoehto

20. Toisen kysymyksensä ensimmäisellä ja toisella vaihtoehdolla kansallinen tuomioistuin haluaa yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisun siitä, onko hakemus tuontitodistuksen saamiseksi C-luokkaan hylättävä, jos hakemus on tehty yksinomaan siinä tarkoituksessa, että todistus siirretään toiselle.

21. Anton Dürbeck GmbH on todennut, että toimija, joka hakee tuontitodistusta yksinomaan tarkoituksenaan siirtää se toiselle, ei täytä edellä mainituissa säädöksissä toimijoille asetettuja ehtoja.

22. Komissio, Saksan hallitus ja Espanjan hallitus ovat tässä suhteessa todenneet, että täytäntöönpanoasetuksen 13 artiklassa säädetty oikeus siirtää tuontitodistuksia ratkaisee tyhjentävästi kysymyksen tuontitodistusten siirtämisestä, joten tuontitodistusta ei voida evätä, vaikka olisi selvää, että hakijan tarkoituksena on siirtää todistus kolmannelle.

23. Kuten edellä on todettu, saadakseen C-luokkaan kuuluvana toimijana tuontitodistuksen toimijan on täytynyt vuonna 1992

tai myöhemmin olla aloittanut tai tuontitodistushakemuksessaan olla ilmoittanut aloittavansa liiketoiminnan banaanialalla.

On katsottava, että tätä ilmaisua on käytetty laajassa merkityksessä, koska sillä tarkoitetaan myös henkilöitä, jotka hakevat tuontitodistusta yksinomaan siinä tarkoituksessa, että siirtävät todistuksen kolmannelle.

Tältä osin on kuitenkin todettava, että oikeudesta todistusten siirtoon on tyhjentävästi säädetty täytäntöönpanoasetuksen 13 artiklassa. Tämä säännös sallii tietynlaiset siirrot, muun muassa siirrot saman luokan toimijoiden kesken, mutta kieltää tietynlaiset muunlaiset siirrot, muun muassa siirrot C-luokkaan kuuluvilta toimijoilta A- tai B-luokkaan kuuluville toimijoille. Koska säännöksessä säädetään, että tiettyjä oikeuksia ei voida siirtää, on lähellä sellainen tulkinta, että kielto on sanktioitu siten, että todistuksen tällä tavalla hankkinut (siirronsaaja) ei voi saada todistusta voimaan eikä siis voi saada oikeutta tariffikiintiöön tätä kautta.

Tämän asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana neuvoston asetuksessa ja täytäntöönpanoasetuksessa [12] ei ollut muita tuontitodistusten siirtoja koskevia säännöksiä. Niissä ei siis ollut säännöksiä siitä, että hakija olisi velvollinen ilmoittamaan, mihin se aikoo todistuksensa käyttää, tai säännöksiä viranomaisten oikeudesta tarkistaa ilmoitetut tiedot. Näin ollen on täysin sattumanvaraista, saavatko viranomaiset tietää, onko hakijalla aikomus itse käyttää tuontitodistusta vai aikooko se luovuttaa sen toiselle. Vaikka viranomaiset saisivat tällaista tietoonsa, asetuksissa ei kuitenkaan ole mitään säännöksiä valvonnasta, eikä asetuksissa myöskään ole säännöksiä, jotka oikeuttaisivat viranomaiset epäämään tuontitodistuksen tällaisessa tapauksessa.

Olen tämän vuoksi komission, Saksan hallituksen ja Espanjan hallituksen kanssa samaa mieltä siitä, että täytäntöönpanoasetuksen 13 artiklassa säädetään tyhjentävästi tuontitodistusten siirrosta.

24. Näin ollen 2. kysymyksen ensimmäiseen ja toiseen vaihtoehtoon on vastattava, että tuontitodistushakemusta ei voida hylätä sillä

12 — Ks. alaviite 6.

perusteella, että hakija on tehnyt hakemuksen yksinomaan siinä tarkoituksessa, että luovuttaa todistuksen toiselle.

4. kysymys

25. Kansallinen tuomioistuin haluaa 4. kysymyksellä saada ratkaistuksi, voidaanko sellainen toimija, joka on solminut liikesuhteita ennen vuotta 1992 tarkoituksenaan tuoda asetuksen N:o 1442/93 2 artiklan c kohdassa tarkoitettuja banaaneja ja joka on tuonut nämä banaanit vuonna 1992 ja myöhemmin, rekisteröidä C-luokkaan kuuluvana toimijana.

26. Kuten edellä on todettu, täytyy asetusten C-luokkaa koskevia säännöksiä tulkita laajasti. Tältä luokalta ei edellytetä aiempaa kaupan pitämistä, vaan ratkaisevaa on, että asianomaiset vuonna 1992 tai myöhemmin ovat aloittaneet tai aikovat aloittaa liiketoiminnan banaanialalla. Kansallisen tuomioistuimen esittämä kysymys koskee siis todellisuudessa C-luokan ja A-luokan välistä rajanvetoa. Kysymys kuuluu, merkitseekö se, että toimija on solminut liikeyhteyksiä ennen vuotta 1992 tarkoituksenaan tuoda vuonna 1992 tai myöhemmin kolmansien maiden banaaneja ja/tai muita kuin perinteisiä AKT-banaaneja, sitä, että asianomainen on ennen vuotta 1992 "pitänyt kaupan" banaaneja sillä tavoin, kuin asetuksen A-luokkaa koskevissa säännöksissä tarkoitetaan, minkä vuoksi se on siinä tapauksessa rekisteröitävä tähän luokkaan.

27. Tältä osin vallitsee yksimielisyys kirjalliset huomautuksensa asiassa tehneiden välillä siitä, että pelkkä liikesuhteiden solmiminen tarkoituksena tuoda banaaneja ei riitä täyttämään ehtoa, että toimija "on pitänyt kaupan" banaaneja siinä merkityksessä, jossa ilmaisua käytetään mainituissa asetuksissa.

28. Olen samaa mieltä. Kysymykseen on vastattava, että neuvoston asetuksen 19 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdissa sekä täytäntöönpanoasetuksen 2 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdissa rajataan A- ja B-luokkiin kuuluvat toimijat siten, että nämä "ovat pitäneet kaupan" niissä tarkoitettuja banaaneja vuosina 1989—1991. Näitä säännöksiä täydentää kummassakin asetuksessa säännös siitä, että asianomaisen on kultakin näiltä vuodelta ilmoitettava kaupan pitämiensä banaanien keskimääräinen määrä. Ilmaisua "ovat pitäneet kaupan" edellä mainituissa A- ja B-luokkiin kuuluvia toimijoita koskevissa säännöksissä on näin ollen tulkittava paljon suppeammin kuin C-luokkaan kuuluvia toimijoita koskevaa ilmaisua "ovat alkaneet pitää kaupan/ovat aloittaneet ... kaupan pitämisen" (vrt. edellä).

29. Ehdotan sen vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa 4. kysymykseen, että se, että toimija on solminut liikesuhteita ennen vuotta 1992 tuodakseen banaaneja vuonna 1992 tai myöhemmin ei sellaisenaan ole riittävää siihen, että asianomainen on ennen vuotta 1992 "pitänyt kaupan" banaaneja sillä tavoin, kuin mainituissa asetuksissa käytetään ilmaisua A- ja B-luokan toimijoita määrittävästi, ja että sen vuoksi asianomainen toimija voidaan rekisteröidä C-luokkaan, sikäli kuin muut edellytykset täyttyvät.

5. kysymys

30. Kansallinen tuomioistuin haluaa 5. kysymyksellään yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisun siitä, onko täytäntöönpanoasetuksen 3 artiklan 2 kohdalla — jossa säädetään, että talouden edustajia, jotka harjoittavat toimintaansa tukkukaupan tai kuluttajakaupan vaiheessa, ei pidetä toimijoina niiden harjoittaessa näitä toimintoja — merkitystä asetuksen 2 artiklan c kohdan toimijan käsitteen määrittelyn kannalta.

31. Anton Dürbeck GmbH ja Saksan hallitus ovat sitä mieltä, että kysymykseen on vastattava myöntävästi. Täytäntöönpanoasetuksen 3 artiklan 2 kohta ei sanamuotonsa mukaan, toisin kuin 1 ja 3 kohdat, koske ainoastaan A- ja B-luokan toimijoita, ja se kuuluu täytäntöönpanoasetuksen tariffikiintiöjärjestelmän soveltamista koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä sisältävään I osastoon, joka koskee kaikkia kolmea toimijaryhmää.

32. Komissio ja Espanjan hallitus ovat sitä mieltä, että 5. kysymykseen on vastattava kieltävästi, koska 3 artiklan 2 kohta sijaintinsa ja muotonsa perusteella tarkoittaa yksinomaan A- ja B-luokan toimijoita.

33. Pitää paikkansa, että 3 artiklan 2 kohdan sanamuoto ei sisällä mitään rajoitusta, että se koskisi vain A- ja B-luokkia, vaan artiklassa todetaan paljon yleisemmin tiettyjä liiketoimintoja, joiden harjoittajia ei pidetä "toimijoina" — käsite, jota sekä neuvoston asetuksessa että täytäntöönpanoasetuksessa käytetään siten, että se koskee myös C-luokkaa.

Tähän on kuitenkin todettava, että 3 artiklan 2 kohdalle on luonteenomaista, että siinä määritellään, että "talouden edustajia" ei tietyissä tapauksissa pidetä toimijoina ja että tässä 2 kohdassa voidaan katsoa viitattavan samaan sanaan, kuin mitä on käytetty 1 kohdassa, jossa säädetään tarkat ehdot sille, milloin "talouden edustajia" voidaan pitää

"A- ja/tai B-luokan toimijana". Myös sillä seikalla voidaan mahdollisesti katsoa olevan merkitystä, että 2 kohdan säännös on kahden muun säännöksen (1 ja 3 kohdan) välissä ja että nämä kaksi muuta koskevat selvästi vain A- ja B-luokkia.

Säännöksen pelkän kielellisen analyysin perusteella on lähinnä perusteltavissa, että 3 artiklan 2 kohta koskee vain A- ja B-luokkia.

34. On myös syytä muistaa, että edellisiin kysymyksiin annetun vastauksen yhteydessä on katsottu, että A- ja B-luokka ovat suppeasti määriteltyjä päinvastoin kuin C-luokka, jossa riittää, että asianomainen toimija aikoo aloittaa liiketoiminnan banaanialalla.

Tulkinta, jonka mukaan 3 artiklan 2 kohdassa säädetään tiettyjä rajoituksia sen suhteen, keitä on pidettävä A- ja B-luokan toimijoina, mutta siinä ei säädetä rajoituksia C-luokan toimijoille, on parhaiten sopusoinnussa tämän luokkien rajaamisen lähtökohdan kanssa.

35. Lisäksi olisi suorastaan sen tulkinnan vastaista, joka edellä on esitetty C-luokkaan kuuluvista toimijoista, jotka vasta aikovat aloittaa liiketoiminnan banaanialalla, jos 3 artiklan 2 kohtaa käytettäisiin rajoittamaan tätä ryhmää, koska 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetaan asianomaisten todellisuudessa harjoittamaa toimintaa, joka varsin hyvin voi olla kokonaan toinen kuin se, jonka ne aikovat aloittaa.

36. Olen kiinnittänyt huomiota siihen, että neuvoston asetuksen 15 artiklan toisen kohdan 5 alakohdassa määritellään ilmaisun 'kaupan pitäminen' tarkoittavan markkinoille saattamista, lukuun ottamatta tuotteen saattamista kuluttajalle. Kun neuvoston asetuksen 19 artiklan 1 kohdan c alakohdassa määritellään toimijat, joille vahvistetaan tariffikiintiöt C-luokkaan, niiksi, jotka vuodesta 1992 "ovat alkaneet pitää kaupan" tietyntyyppisiä banaaneja, voidaan todeta, että tästä seuraa, että asetuksen 19 artiklan 1 kohdan c alakohta ei koske ainoastaan vähittäiskauppaa harjoittavia liiketoiminnan harjoittajia, koska viimeksi mainittu kohta koskee toimijoita, "jotka ovat alkaneet pitää kaupan vuodesta 1992 alkaen ..."

Kuten edellä on esitetty, C-luokan osalta on merkitystä sekä sillä, mitä kaupan pitämistä asianomainen on harjoittanut, että sillä, aikooko asianomainen aloittaa liiketoiminnan banaanialalla. Hakemuksen tekeminen C-luokan tuontitodistuksen saamiseksi, siten kuin säännös oli muotoiltu tässä asiassa merkityksellisenä ajankohtana, [13] voidaan mielestäni pitää riittävänä osoituksena tästä (ks. edellä 18 kohta). Samasta syystä kuin 35 kohdassa on esitetty, 15 artiklan toisen kohdan 5 alakohdalla ei siksi ole itsenäistä merkitystä toimijoille, jotka jättävät C-luokan tuontitodistusta koskevan hakemuksen.

37. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa 5. kysymykseen siten, että komission asetuksen N:o 1442/93 3 artiklan 2 kohtaa ei sovelleta toimijoihin, joita koskee saman asetuksen 2 artiklan c kohta.

Ratkaisuehdotus

38. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa esitettyihin kysymyksiin seuraavasti:

— Banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 404/93 19 artiklan 1 kohdan c alakohtaa ja banaanien tuontia yhteisöön koskevan järjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1442/93 2 artiklan c kohtaa on tulkittava siten, että näissä säännöksissä tarkoitettujen toimijoiden on vuonna 1992 tai myöhemmin täytynyt aloittaa liiketoiminta banaanialalla tai täytynyt tuontitodistushakemuksessaan ilmoittaa, että ne aloittavat liiketoiminnan banaanialalla.

— Tuontitodistushakemusta ei voida hylätä sillä perusteella, että hakija on tehnyt hakemuksen yksinomaan tarkoituksenaan siirtää todistus toiselle.

13 — Ks. alaviite 6.

— Se, että toimija on solminut liikesuhteita ennen vuotta 1992 tarkoituksenaan tuoda banaaneja vuonna 1992 tai myöhemmin, ei sellaisenaan riitä siihen, että asianomainen "on pitänyt kaupan" banaaneja siinä merkityksessä, jossa mainitut asetukset käyttävät ilmaisua A- ja B-luokkaan kuuluvien toimijoiden yhteydessä, ja asianomainen toimija voidaan siinä tapauksessa rekisteröidä C-luokkaan kuuluvana, sikäli kuin edellytykset muilta osin täyttyvät.

— Komission asetuksen (ETY) N:o 1442/93 3 artiklan 2 kohtaa ei sovelleta saman asetuksen 2 artiklan c kohdassa tarkoitettuihin toimijoihin.