FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT MICHAEL B. ELMER

föredraget den 23 mars 1995 *

Inledning

1. Domstolen har genom dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet, Rec. s. I-4973, tagit ställning till frågan om lagenligheten av rådets förordning (EEG) nr 404/93 av den 13 februari 1993 om den gemensamma organisationen av marknaden för bananer [1], som trädde i kraft den 1 juli 1993 (nedan kallad "rådsförordningen").

Den begäran om förhandsavgörande som nu är anhängig vid domstolen innehåller en rad tolkningsfrågor rörande kommissionens förordning (EEG) nr 1442/93 av den 10 juni 1993 om tillämpningsföreskrifter för ordningen för import av bananer till gemenskapen [2] (nedan kallad "tillämpningsförordningen"). Frågorna handlar särskilt om hur man skall tolka artikel 2.1 c i tillämpningsförordningen i fråga om "aktörer som sedan 1992 har börjat saluföra ... bananer".

Reglerna om tullkvot för bananer

2. Den gemensamma organisationen av marknaden för bananer har, såsom framgår av det tionde övervägandet i ingressen till rådsförordningen, bland annat till syfte att möjliggöra en tillfredsställande avsättning för bananer som är producerade i gemenskapen och för produkter med ursprung i AVS-staterna, det vill säga de 69 länderna i Afrika, Västindien och Stilla havet med vilka EG har ingått Lomékonventionen.

I detta hänseende fastläggs i avdelning IV (artikel 15—20) i förordningen en ordning för handeln med tredje land. Enligt artikel 18 skall varje år öppnas en tullkvot för import av bananer från tredje land och av "icke-traditionella AVS-bananer", det vill säga bananer som har importerats från AVS-stater utöver en i bilagan till förordningen angiven kvantitet som traditionellt exporteras från var och en av dessa stater [3]. Tullkvoten fastställs för varje år till 2 miljoner ton nettovikt och för andra hälften av år 1993 till 1 miljon

* Originalspråk: danska.

1 — EGT nr L 47, s. 1.

2 — EGT nr L 142, s. 6.

3 — Jämför artikel 15.1 och 15.2 i förordningen.

ton nettovikt. Inom ramen för tullkvoten uttas vid import av bananer från tredje land en tull på 100 ecu per ton medan import av icke-traditionella AVS-bananer inte skall beläggas med någon tull. Bananer som importeras utom ramen för tullkvoten beläggs med en tull på 750 ecu och 850 ecu per ton för bananer från AVS-staterna respektive från tredje land.

3. I artikel 19.1 första stycket stadgas följande:

"Tullkvoten skall från och med den 1 juli 1993 öppnas med följande procentsatser:

a) 66,5 % till de aktörer som har avyttrat bananer från tredje land och/eller icke-traditionella AVS-bananer.

b) 30 % till de aktörer som har avyttrat gemenskapsbananer och/eller traditionella AVS-bananer.

c) 3,5 % till de aktörer etablerade i gemenskapen som sedan 1992 har börjat [4] avyttra andra bananer än gemenskapsbananer och/eller traditionella AVS-bananer."

Enligt definitionen i artikel 15.5 avses med:

"'avyttra' och 'avyttring': släppa ut produkten på marknaden, dock inte för slutkonsumenten".

4. Avseende de aktörer som omfattas av a och b, stadgas i artikel 19.1 andra stycket följande:

"Möjlighet att importera enligt a och b skall finnas för aktörer som är etablerade i gemenskapen och som för egen räkning har avyttrat en viss minsta kvantitet bananer med ursprung enligt ovan, vilken kommer att fastställas vid ett senare tillfälle."

4 — Den tyska versionen av förordningen skiljer sig från övriga språkversioner genom användningen av uttrycket "die ab 1992 mit der Vermarktung ... *beginnen*" (min kursivering).

Enligt artikel 19.2 i förordningen fastställs storleken på varje enskild importlicens för de aktörer som omfattas av a och b på grundval av de genomsnittliga kvantiteter av bananer som vederbörande aktör har sålt under de tre senaste åren för vilka uppgifter finns tillgängliga. För den andra hälften av år 1993 skall varje aktör tilldelas licenser baserade på hälften av det avyttrade årsgenomsnittet för år 1989—1991.

samtliga ansökningar minskas med samma procentsats.

..."

5. Beträffande de aktörer som omfattas av artikel 19.1 c innehåller rådsförordningen inte — såsom är fallet beträffande de aktörer som omfattas av a och b — några bestämmelser om att importmöjligheterna för denna kategori endast står öppna för aktörer som tidigare har avyttrat bananer på närmare angivet sätt.

Användningen av uttrycket "nya aktörer" i artikel 19.3 som synonymt med aktörer som omfattas av punkt 1 a skall ses i samband med det trettonde övervägandet i ingressen till förordningen, där rådet framhåller att en viss kvantitet av tullkvoten skall lämnas tillgänglig "... för nya aktörer som ämnar starta eller nyligen har startat näringsverksamhet inom denna sektor".

6. Artikel 19.1 tredje stycket innehåller följande bestämmelse:

Storleken på varje enskild importlicens för de aktörer som omfattas av c fastställs däremot endast på grundval av antalet sådana ansökningar. Jämför artikel 19.3, där det stadgas följande:

"De kompletterande kriterier som aktörerna skall uppfylla skall fastställas i enlighet med förfarandet i artikel 27. Medlemsstaterna skall upprätta förteckningen över importörer och den genomsnittliga kvantitet per aktör som avses i punkt 2."

"Om ansökningarna från nya aktörer överskrider kvantiteterna enligt punkt 1 c, skall

I ingressens femtonde övervägande uttalas att när "kommissionen beslutar om komplette-

rande kriterier som aktörerna bör uppfylla, skall den vägledas av principen om att licenser skall utfärdas till fysiska eller juridiska personer som har påtagit sig den affärsmässiga risken att avyttra bananer och av det nödvändiga i att inte störa de normala handelsförbindelserna mellan personer som befinner sig i olika led av handelskedjan".

7. De citerade bestämmelserna bör för övrigt ses mot bakgrund av det fjortonde övervägandet i ingressen, där rådet framhåller att det "för att inte störa befintliga handelsförbindelser och samtidigt ge möjlighet till en viss utveckling av handelsstrukturerna måste ... utfärdas separata importlicenser till varje aktör för var och en av de kategorier som anges ovan, på grundval av den genomsnittliga kvantitet bananer som aktören har avyttrat under de tre senaste år för vilka det finns statistiska uppgifter".

8. Enligt artikel 20 andra stycket i förordningen skall kommissionen besluta om tillämpningsföreskrifter till avdelning IV i enlighet med förfarandet i artikel 27. Sådana bestämmelser har antagits genom tillämpningsförordningen.

I artikel 2 i tillämpningsförordningen stadgas följande:

"För det andra halvåret av 1993 öppnas härmed en tullkvot enligt följande:

a) 665 000 ton för den kategori av aktörer som före 1992 salufört bananer från tredje land och icke-traditionella AVS-bananer ... nedan kallade 'kategori A'.

b) 300 000 ton för den kategori av aktörer som har salufört gemenskapsbananer och traditionella AVS-bananer, nedan kallad 'kategori B'.

c) 35 000 ton för den kategori av aktörer som sedan 1992 har börjat [5] saluföra andra bananer än gemenskapsbananer och traditionella AVS-bananer, nedan kallad 'kategori C'."

5 — I den tyska versionen av tillämpningsförordningen används uttrycket "die 1992 oder später mit der Vermarktung ... *begonnen haben* ..." (min kursivering).

I artikel 3 i tillämpningsförordningen stadgas följande [6]:

"1. Vid tillämpningen av artikel 18 och 19 i förordning (EEG) nr 404/93 skall en aktör ... anses vara en 'aktör' i kategori A och/eller kategori B och får inneha importlicenser om den för egen räkning har bedrivit en eller flera av följande verksamheter:

a) Köp av gröna bananer från tredje land och/eller gröna AVS-bananer från producenterna eller, i förekommande fall, produktion, transport och försäljning av sådana produkter i gemenskapen.

...

2. Parti- och detaljhandlare skall inte anses utgöra aktörer om de endast bedriver den sortens verksamhet.

3. Den minsta kvantitet som avses i artikel 18.1 andra stycket [Detta är ett uppenbart skrivfel i den svenska versionen. Rätteligen borde där anges '... artikel 19.1...'. Övers. anm.] i förordning (EEG) nr 404/93 skall ... vara 250 ton ..."

Beträffande aktörernas möjligheter att överlåta rättigheter från importlicenser inom tullkvoten, ges i artikel 13.1 och 13.2 följande regler:

"1. Rättigheterna får överlåtas

a) mellan aktörer i samma kategori,

b) från aktörer i kategori A till aktörer i kategori B och vice versa,

c) från aktörer i kategori A eller B till de nya aktörerna i kategori C.

6 — Kommissionens förordning (EG) nr 2444/94 om ändring och undantag från förordning (EEG) nr 1442/93 om tillämpningsföreskrifter för ordningen för import av bananer till gemenskapen, EGT nr L 261, s. 3, äger tillämpning på tilldelning av importlicenser först från år 1995 och har därför ingen betydelse för avgörandet i förevarande mål.

2. Överlåtelser av rättigheter från aktörer i kategori C till aktörer i kategori A och/eller B är inte tillåtna."

9. Tillämpningsförordningen kompletteras av kommissionens förordning (EEG) nr 1443/93 av den 10 juni 1993 om övergångsbestämmelser rörande tillämpningen av EG:s importordning för bananer år 1993 (nedan kallad "övergångsförordningen") [7], i vars andra artikel stadgas följande:

"1. Aktörer i kategori A och B enligt definitionen i förordning (EEG) nr 1442/93 inger ansökningar om registrering, och medlemsstaternas myndigheter upprättar förteckningar över aktörerna i enlighet med artikel 4.1-3 i nämnda förordning senast den 7 juli 1993. Aktörerna skall ange de kvantiteter som de har salufört under åren 1989—1991.

2. Aktörer i kategori C enligt definitionen i förordning (EEG) nr 1442/93 skall registrera sig hos en behörig myndighet i en valfri medlemsstat senast den 24 juni 1993. Medlemsstaternas myndigheter underrättar kommissionen om antalet aktörer i kategori C som de har registrerat per den 25 juni 1993."

De följande bestämmelserna i övergångsförordningen handlar bland annat om kontrollen av de referenskvantiteter som aktörerna i kategorierna A och B har angett och beräkningssättet för deras preliminära importkvoter med tillämpning av referenskvantiteterna. Övergångsförordningen innehåller inte motsvarande regler för kontroll och tillämpning av referenskvantiteterna vid beräkningen av preliminära importkvoter för aktörer i kategori C.

De faktiska omständigheterna

10. Anton Dürbeck GmbH bedriver verksamhet med import och handel i parti av frukt, grönsaker och sydfrukter och hade under tidsperioden från 1992 till juni 1993 importerat omkring 40 000 ton bananer från tredje land och icke-traditionella AVS-bananer. Efter det att importen av sådana bananer hade underkastats en tullkvot genom den ovan nämnda rådsförordningen, ingav Anton Dürbeck GmbH i juni år 1993 en ansökan om registrering som aktör i kategori C. Jämför här artikel 2.1 c i tillämpningsförordningen. Antalet ansökningar om

7 — EGT nr L 142, s. 16 [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå].

registrering som aktör i kategori C var mycket stort. Enbart i Tyskland inkom 335 ansökningar till Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. Anton Dürbeck GmbH erhöll licens för import av en kvantitet om 48 270 kg bananer för andra halvåret 1993.

11. Anton Dürbeck GmbH ansåg sig berättigad att få sig tilldelad en större kvantitet, då personer som tidigare varken hade salufört bananer eller haft för avsikt att göra detta, enligt bolagets uppfattning, oriktigt hade tilldelats importlicenser för kategori C. Bolaget hade därför överklagat avgörandet från Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft till Verwaltungsgericht Frankfurt am Main och därvid yrkat att samtliga tilldelade licenser skall ogiltigförklaras.

Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft har därvid hänvisat till att det enligt de gemenskapsrättsliga reglerna vid den för målet relevanta tidpunkten inte uppställdes några andra krav för tilldelning av licens för import av bananer för kategori C än att den ifrågavarande aktören genom att inge ansökan om registrering som aktör i kategori C hade dokumenterat sitt beslut om att bedriva verksamhet som bananimportör.

Beslutet om att begära förhandsavgörande

12. För att lösa denna tvist har Verwaltungsgericht Frankfurt am Main den 5 augusti 1993 ställt följande frågor till domstolen:

"Hur skall bestämmelsen i artikel 2 c i förordning (EEG) nr 1442/93 tolkas, enligt vilken en tullkvot öppnas upp till 35 000 ton för den kategori av aktörer som från och med år 1992 och senare 'har börjat' saluföra andra bananer än gemenskapsbananer och traditionella AVS-bananer?

I detta sammanhang uppkommer särskilt följande frågor:

1) Skiljer sig definitionen av aktörer i kategori C som har antagits i artikel 2 c i förordning (EEG) nr 1442/93 i sak från den definition som återges i artikel 1 c [läs artikel 19.1 c] i förordning (EEG) nr 404/93, enligt vilken aktörerna i kategori C är de som från och med år 1992 'har börjat' avyttra andra bananer än gemenskapsbananer och/eller traditionella AVS-bananer, och, om så är fallet, vari består skillnaden?

2) Kan aktörer som avses i artikel 2 c i förordning (EEG) nr 1442/93 och/eller artikel 19.1 c i förordning (EEG) nr 404/93 även omfatta sökande som

— ansöker om registrering enligt artikel 2.2 i förordning (EEG) nr 1443/93 för att överlåta licenser till andra aktörer i kategori C,

— ansöker om en sådan registrering i syfte att göra det möjligt för andra aktörer i kategorierna A och B eller tredje man att använda dessa licenser,

— ansöker om en sådan registrering utan att redan då ha utvecklat en kommersiell verksamhet som syftar till den — första — saluföring av bananer som avses i artikel 2 c i förordning (EEG) nr 1442/93?

3) Vilka krav skall, i förekommande fall, en kommersiell verksamhet uppfylla för att sökanden skall kunna anses ha börjat saluföra bananer?

4) Får ekonomiska ombud som före år 1992 har inlett handelsförbindelser i avsikt att importera bananer som nämns i artikel 2 c i förordning (EEG) nr 1442/93 och som har importerat dessa bananer under år 1992 eller senare registreras som aktörer i kategori C?

5) Är artikel 3.2 i förordning (EEG) nr 1442/93 tillämplig på artikel 2 c i samma förordning?"

13. Den hänskjutande domstolens första fråga synes vara föranledd av att de två förordningarna är olika formulerade på tyska. I den tyska versionen av rådsförordningen — men inte i de övriga språkversionerna — talas det således om aktörer "... die ab 1992 mit der Vermarktung ... *beginnen*" (min kursivering). I den tyska versionen av tillämpningsförordningen används däremot — i likhet med de övriga språkversionerna — uttrycket "... die 1992 oder später mit der Vermarktung ... *begonnen haben* ..." (min kursivering).

Den hänskjutande domstolens första fråga synes således gå ut på att få klarhet i om det genom tillämpningsförordningen har skett en begränsning av vilka aktörer som omfattas av kategori C till endast aktörer som tidigare

har salufört bananer från tredje land och/eller icke-traditionella AVS-bananer.

Denna fråga har således samband med den andra frågans tredje strecksats och den tredje frågan, genom vilka den hänskjutande domstolen särskilt begär att domstolen tar ställning till om, och i förekommande fall i vilken omfattning, det kan ställas krav på aktörer som önskar erhålla importlicens för kategori C att de tidigare skall ha utövat en kommersiell aktivitet avseende saluföring av bananer. Jag finner det mot denna bakgrund vara ändamålsenligt att besvara dessa frågor gemensamt.

Fråga 1, fråga 2 tredje strecksatsen och fråga 3

14. Anton Dürbeck GmbH har med hänvisning till uttrycket "har börjat saluföra" i artikel 2 c i tillämpningsförordningen gjort gällande att tullkvoten för andra halvåret 1993 endast står öppen för aktörer som redan tidigare har importerat bananer. Denna begränsning gäller enligt bolagets uppfattning inte endast i förhållande till kategorierna A och B, men även i förhållande till kategori C, då det av det femtonde övervägandet i ingressen till rådsförordningen framgår att också aktörer i kategori C före ansökan skall ha påtagit sig en affärsmässig risk genom handel med bananer. Om även nya aktörer och personer helt utan anknytning till marknaden för bananer skulle kunna erhålla importlicens inom tullkvoten, skulle storleken på de enskilda licenserna bli så begränsad att någon ekonomiskt lönsam import av bananer inte skulle kunna ske.

15. Kommissionen samt den tyska respektive den spanska regeringen har gjort gällande att det varken enligt rådsförordningen eller tillämpningsförordningen kan ställas några andra krav på personer som ansöker om importlicens för kategori C än att dessa har salufört eller genom ingivande av ansökan om importlicens har tillkännagett att de har för avsikt att saluföra bananer.

16. Uttrycket "aktörer ... som sedan 1992 har börjat avyttra" i artikel 19.1 c i rådsförordningen är förvisso inte helt klart, men erbjuder å andra sidan vissa hållpunkter för tolkningen. Det anges där en tidpunkt efter vilken ifrågavarande aktör skall ha börjat avyttringen, nämligen genom användningen av uttrycket "sedan 1992", vilket i detta sammanhang bör förstås som "efter den 31 december 1991". Däremot anges i bestämmelsen inte någon tidpunkt inom vilken en sådan avyttring skall ha påbörjats. Det är emellertid inte heller nödvändigt. När det

uppställs ett villkor för att ett tillstånd skall kunna ges (här: att man skall ha "börjat avyttra"), skall den behöriga myndigheten naturligtvis pröva om villkoret är uppfyllt när den fattar beslut [8].

Men oavsett om det således går att sluta sig till att vissa tidsmässiga begränsningar skall vara uppfyllda beträffande när villkoret skall vara uppfyllt, kvarstår ett tolkningsproblem rörande villkorets närmare innehåll, nämligen vad som menas med att ha "börjat avyttra". Det måste särskilt tas ställning till om, såsom Anton Dürbeck GmbH har hävdat, det uppställs särskilda krav i detta hänseende eller om det, såsom kommissionen samt den tyska respektive spanska regeringen har hävdat, är tillräckligt att den ifrågavarande personen genom ingivande av ansökan om importlicens har tillkännagett att han har för avsikt att saluföra bananer.

För att kunna ta ställning till detta är det i överensstämmelse med domstolens fasta praxis [9] nödvändigt att undersöka förordningens syfte och allmänna uppbyggnad.

Enligt min uppfattning skall avgörande vikt läggas vid syftet med artikel 19.1 c, som har kommit till uttryck i det trettonde övervägandet i rådsförordningens ingress. Det anges där att det från tullkvoten skall avsättas en kvantitet till "nya aktörer som ämnar starta eller nyligen har startat näringsverksamhet inom denna sektor". Att denna ändamålsbestämmelse är knuten till artikel 19.1 c framgår klart av dess användning av uttrycket "nya aktörer", som i artikel 19.3 används som synonym för aktörer som omfattas av artikel 19.1 c.

I överensstämmelse härmed uttrycks i det fjortonde övervägandet att marknadsorganisationen inte endast skall motverka störningar i de befintliga handelsförbindelserna, utan ge möjlighet till en viss utveckling av handelsstrukturerna. En sådan utveckling skulle inte vara möjlig om det endast var de redan etablerade aktörerna inom sektorn som kunde få en andel av tullkvoten enligt kategori C.

8 — Då villkoret således skall vara uppfyllt vid tidpunkten för beslutet, spelar det ingen roll om villkoret i de olika språkversionerna av rådsförordningen beskrivs genom en dåtidsform ("har börjat") eller genom en nutidsform såsom i den tyska versionen ("beginnen").

9 — Jämför till exempel dom av den 27 oktober 1977, Bouchereau, (mål 30/77, Rec. s. 1999, punkt 14).

Denna tankegång stämmer väl överens med att beloppet avseende varje importlicens för de aktörer som omfattas av punkt 1 c enligt artikel 19.3 i rådsförordningen fastställs på grundval av antalet ansökningar härom, så att det, om det skulle bli nödvändigt, sker en proportionell nedsättning av den kvantitet för vilken det ges importlicens. Här skiljer sig ordningen för kategori C på ett avgörande sätt från ordningen för aktörer i kategorierna A och B, där ordningen är uppbyggd med hänsyn till att motverka störningar i de nuvarande handelsförbindelserna. För kategori A och B utfärdas importlicens enligt artikel 19.2 på grundval av den genomsnittliga kvantiteten bananer som vederbörande har sålt under de senaste tre åren för vilken det föreligger statistik, och i dessa kategorier måste till och med en viss minsta kvantitet ha avyttrats i överensstämmelse med artikel 19.1 andra stycket.

Enligt min uppfattning måste man mot bakgrund av rådsförordningens syfte och allmänna uppbyggnad anse det vara fastställt att det inte ställs några andra krav på de nya aktörer som omfattas av artikel 19.1 c i förordningen än att de under år 1992 eller senare har etablerat sig eller har visat att de har för avsikt att etablera sig som aktörer inom den ifrågavarande sektorn.

Det femtonde övervägandet till förordningen kan, enligt min uppfattning, inte anföras till stöd för någon annan slutsats. Detta övervägande, som genom användningen av uttrycket "beslutar om kompletterande kriterier" hänvisar till samma uttryck i artikel 19.1 tredje stycket första meningen, uttrycker knappast något annat eller mer än att kommissionen skall låta sig vägledas av de i övervägandet omnämnda principerna när den fastställer om kompletterande kriterier. Så länge som sådana kompletterande kriterier inte har fastställts, får övervägandet ingen självständig betydelse.

17. Det finns, enligt min uppfattning, ingen grund att anta att det genom tillämpningsförordningen skulle ha uppställts kompletterande krav på aktörer i kategori C [10]. I artikel 2 c i denna förordning används uttryck som motsvarar uttrycket "har börjat avyttra" som används i alla andra versioner av artikel 19.1 c i rådsförordningen, däremot inte i den tyska. Jag hänvisar till det som jag har anfört ovan beträffande betydelsen av motsvarande uttryck i rådsförordningen. Tillämpningsförordningen innehåller vidare endast särskilda krav beträffande kategori A och B angående omfattningen av tidigare avyttring, men däremot inte beträffande kategori C. Detsamma gäller för övergångsförordningen [11].

10 — Jämför här fotnot 6 ovan.

11 — Det kan för övrigt antas att en bestämmelse i en tillämpningsförordning har samma räckvidd som och skall tolkas i överensstämmelse med den förordning enligt vilken den har antagits.

18. I avsaknad av närmare regler om det motsatta förhållandet måste man mot denna bakgrund, enligt min uppfattning, i likhet med kommissionen och de regeringar som har avgett yttrande i målet, anta att ingivande av ansökan om importlicens i kategori C utgör tillräcklig dokumentation för att sökanden har för avsikt att etablera sig som aktör inom banansektorn.

19. Fråga 1, fråga 2 tredje strecksatsen och fråga 3 bör mot denna bakgrund besvaras med att artikel 19.1 c i rådsförordningen om den gemensamma organisationen av marknaden för bananer och artikel 2 c i tillämpningsförordningen om tillämpningsföreskrifter för ordningen för import av bananer till gemenskapen skall tolkas på så sätt att de aktörer som omfattas av dessa bestämmelser under år 1992 eller senare skall ha etablerat sig, eller genom ingivande av ansökan om importlicens ha visat att de har för avsikt att etablera sig, som aktörer inom banansektorn.

Fråga 2, första och andra strecksatserna

20. Med den andra frågans första och andra strecksats önskar den hänskjutande domstolen att domstolen tar ställning till om en ansökan om importlicens i kategori C skall avslås om ansökan endast har ingetts i syfte att överlåta licensen till tredje man.

21. Anton Dürbeck GmbH har i målet gjort gällande att en aktör som ansöker om importlicens endast i syfte att överlåta denna till tredje man inte uppfyller de krav som ställs på aktörer enligt de ovan nämnda bestämmelserna.

22. Kommissionen samt den tyska respektive den spanska regeringen har mot detta gjort gällande att den reglering för när importlicenser får överlåtas som återfinns i artikel 13 i tillämpningsförordningen uttömmande reglerar frågan om överlåtelse av licenser så att en importlicens inte kan avslås även om det är klart att den som har gjort ansökan har för avsikt att överlåta licensen till tredje man.

23. Såsom har anförts ovan skall aktörerna för att få importlicens som aktörer i kategori C under år 1992 eller senare ha etablerat sig, eller genom ingivande av ansökan om

importlicens ha visat att de har för avsikt att etablera sig, som aktörer inom banansektorn.

Det kan anföras att man i förekommande fall måste tillämpa detta begrepp i en mycket vid mening, om det även skall omfatta personer som ansöker om importlicens endast i syfte att överlåta licensen till tredje man.

I förhållande till detta bör emellertid understrykas att möjligheten att överlåta licenser närmare regleras i artikel 13 i tillämpningsförordningen. Enligt denna bestämmelse tillåts vissa former av överlåtelser, däribland överlåtelser mellan aktörer inom samma kategori, medan vissa andra, däribland överlåtelser av rättigheter från aktörer i kategori C till aktörer i kategori A och B, förbjuds. När det i bestämmelsen stadgas att vissa rättigheter inte kan överlåtas, ligger det troligen nära till hands att förstå detta på så sätt att förbudet är sanktionerat genom att förvärvaren (cessionarien) inte kan göra licensen gällande och således inte få tillgång till tullkvoten genom denna.

Vid den för målet relevanta tidpunkten fanns det varken i rådsförordningen eller i tillämpningsförordningen [12] några andra bestämmelser rörande överlåtelse av importlicenser. Det förelåg således varken bestämmelser om någon plikt för sökandena att upplysa om vad de ämnade använda licensen till eller om tillstånd för myndigheterna att kontrollera upplysningarna. Under dessa omständigheter är det en ren tillfällighet om det kommer till myndigheternas kännedom att sökandena har för avsikt att själva utnyttja en importlicens eller att överlåta den till tredje man. Skulle det framkomma sådana uppgifter, innehöll förordningarna ändå inga bestämmelser om kontroll, liksom det inte heller fanns några bestämmelser i förordningarna som gav myndigheterna rätt att i sådana fall avslå importlicenser.

Jag är mot denna bakgrund enig med kommissionen och den tyska respektive den spanska regeringen om att artikel 13 i tillämpningsförordningen uttömmande reglerar frågan om överlåtelse av importlicenser.

24. Fråga 2 första och andra strecksatsen bör därför besvaras med att en ansökan om

12 — Jämför fotnot 6.

importlicens inte kan avslås med hänvisning till att sökanden har ingett ansökan endast i syfte att överlåta licensen till tredje man.

Fråga 4

25. Med den fjärde frågan önskar den hänskjutande domstolen få besked om aktörer som före år 1992 har inlett handelsförbindelser i avsikt att importera bananer som nämns i artikel 2 c i tillämpningsförordningen, och som har importerat dessa bananer under år 1992 eller senare, kan registreras som aktörer i kategori C.

26. Såsom har nämnts ovan skall reglerna rörande kategori C i förordningarna ges en vid tolkning. Det uppställs således beträffande denna kategori inte något krav på tidigare handelsverksamhet, och det avgörande är att vederbörande under år 1992 eller senare har etablerat sig eller har visat att de har för avsikt att etablera sig som aktörer inom banansektorn. Den fråga som den hänskjutande domstolen ställer rör därför i själva verket hur kategori C skall avgränsas i förhållande till kategori A. Frågan är om en aktörs inledande av handelsförbindelser före år 1992 i syfte att importera bananer från tredje land och/eller icke-konventionella AVS-bananer under år 1992 eller senare innebär att vederbörande före år 1992 "har salufört" bananer som nämns i förordningarnas regler rörande kategori A och därför i förekommande fall skall registreras i denna kategori.

27. På denna punkt är de som har avgett yttranden till domstolen eniga om att enbart ett inledande av handelsförbindelser i syfte att importera bananer inte är tillräckligt för att en aktör skall anses "ha salufört" bananer i den betydelse som detta uttryck används i de nämnda förordningarna.

28. Jag håller med om detta. Vid besvarandet av frågan måste utgås från det förhållandet att aktörerna i kategori A och B i såväl [översättarens anmärkning: på svenska föreligger olika uttryckssätt för danskans "har markedsført" i de båda förordningarna, se nedan] artikel 19.1 a och b i rådsförordningen som i artikel 2 a och b i tillämpningsförordningen avgränsas genom att vederbörande "har avyttrat" (art. 19) respektive "har salufört" (art. 2) närmare angivna bananer under år 1989—1991. Dessa bestämmelser kompletteras i de båda förordningarna med regler om att det skall företas en sammanräkning för vart och ett av dessa år av den genomsnittliga kvantitet som vederbörande har salufört. Uttrycket "har avyttrat/har salufört" i de nämnda bestämmelserna rörande aktörer i kategori A och B måste således antas vara betydligt snävare avgränsat än uttrycket "har börjat saluföra" rörande aktörer i kategori C (jämför ovan).

29. Jag föreslår därför att domstolen besvarar fråga 4 med att det faktum att en aktör har inlett handelsförbindelser före år 1992 i avsikt att importera bananer under år 1992 eller senare inte i sig är tillräckligt för att vederbörande före år 1992 "har avyttrat/har salufört" bananer i den mening som uttrycket används i de nämnda förordningarna så vitt avser aktörer i kategori A och B, och att vederbörande aktör i förekommande fall kan registreras i kategori C om villkoren i övrigt är uppfyllda härför.

Fråga 5

30. Med den femte frågan önskar den hänskjutande domstolen att Europeiska gemenskapernas domstol tar ställning till om artikel 3.2 i tillämpningsförordningen — i vilken stadgas att parti- och detaljhandlare inte skall anses utgöra aktörer om de endast bedriver den sortens verksamhet — är av betydelse för att bestämma begreppet aktör i artikel 2 c i förordningen.

31. Anton Dürbeck GmbH och den tyska regeringen anser att frågan bör besvaras jakande. Artikel 3.2 är enligt deras mening, i motsats till punkterna 1 och 3 i samma artikel, enligt sin ordalydelse inte begränsad till aktörer i kategorierna A och B, och artikel 3.2 hör till den första avdelningen av tillämpningsförordningens bestämmelser rörande tullkvotsordningen som omfattar alla tre grupperna av aktörer.

32. Kommissionen och den spanska regeringen anser att fråga 5 bör besvaras nekande, eftersom artikel 3.2 enligt sin placering och uppbyggnad endast tar sikte på aktörer i kategori A och B.

33. Det stämmer visserligen att artikel 3.2 enligt sin ordalydelse inte innehåller någon begränsning till aktörer i kategori A och B, men i stället skenbart generellt anger vissa ekonomiska ombud som inte skall anses utgöra "aktörer" [översättarens anmärkning: den danska språkversionen av förordningen har en helt annan konstruktion på denna punkt]; ett uttryck som såväl i rådsförordningen som i tillämpningsförordningen används även beträffande kategori C.

Häremot kan emellertid framhållas att det som är karaktäristiskt för artikel 3.2 är att det i denna bestämmelse stadgas att "ekonomiska aktörer" i vissa fall inte skall anses utgöra aktörer. Det får i detta sammanhang antas att punkt 2 hänvisar till användningen av samma begrepp i artikelns första punkt, där det fastställs vissa villkor för att ekonomiska ombud skall anses som "'aktör[er]' i

kategori A och/eller kategori B". Det är även möjligt att man kan lägga vikt vid att bestämmelsen i punkt 2 är placerad mellan två bestämmelser (punkt 1 och 3) som båda klart är begränsade till att reglera förhållandet beträffande kategorierna A och B.

Med utgångspunkt från en rent språklig analys av bestämmelsen ligger det mot denna bakgrund närmast till hands att anta att artikel 3.2 endast rör kategorierna A och B.

34. Det kan också finnas skäl att erinra om att det, i samband med svaret på den förra frågan, antogs att kategorierna A och B skulle avgränsas snävt i förhållande till kategori C, där det bör vara tillräckligt att vederbörande aktör har för avsikt att etablera sig som aktör inom banansektorn.

En tolkning enligt vilken det i artikel 3.2 fastställs vissa begränsningar för vem som skall anses som aktör i kategori A och B, men där detta inte görs beträffande aktörer i kategori C, skulle överensstämma bäst med denna utgångspunkt för avgränsningen av kategorierna.

35. Till detta kommer att det helt och hållet skulle strida mot den ovan nämnda tolkningen rörande aktörer i kategori C, som endast skall ha för avsikt att etablera sig som aktörer inom banansektorn, om artikel 3.2 användes till att begränsa denna grupp, eftersom artikel 3.2 hänför sig till de verksamheter som vederbörande faktiskt utövar, som mycket väl kan vara andra verksamheter än de som de har för avsikt att bedriva.

36. Jag noterar att uttrycken "avyttra" och "avyttring" i artikel 15.5 i rådsförordningen definieras som "släppa ut produkten på marknaden, dock inte för slutkonsumenten". När de aktörer för vilka tullkvoten i kategori C öppnas i artikel 19.1 c definieras som de som sedan år 1992 "har börjat avyttra" vissa typer av bananer, kunde det anföras att detta måste leda till att aktörer som endast bedriver detaljhandel inte omfattas av artikel 19.1 c, i vilken det ju talas om "aktörer ... som sedan 1992 har börjat avyttra ...".

Såsom framhållits ovan är det emellertid i förhållande till kategori C inte endast av betydelse vilken slags avyttring som vederbörande har ägnat sig åt, utan också om vederbörande har för avsikt att etablera sig som aktörer inom banansektorn. Ingivande av ansökan om importlicens i kategori C måste vidare, enligt min uppfattning — såsom regeln var utformad vid den i målet relevanta tidpunkten [13] — anses vara tillräcklig för att dokumentera detta, jämför punkt 18 ovan. Definitionen i artikel 15.5 får därför — av samma skäl som har angetts i punkt 35 — ingen självständig betydelse för aktörer som inger ansökan om importlicens i kategori C.

37. Jag föreslår därför att domstolen besvarar fråga 5 med att artikel 3.2 i tillämpningsförordningen inte är tillämplig på aktörer som omfattas av artikel 2 c i samma förordning.

Förslag till avgörande

38. Mot bakgrund av vad som har anförts föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som har ställts på följande sätt:

— Artikel 19.1 c i rådets förordning (EEG) nr 404/93 om den gemensamma organisationen av marknaden för bananer och artikel 2 c i kommissionens förordning (EEG) nr 1442/93 om tillämpningsföreskrifter för ordningen för import av bananer till gemenskapen skall tolkas på så sätt att de aktörer som omfattas av dessa bestämmelser år 1992 eller senare skall ha etablerat sig, eller genom ingivande av ansökan om importlicens ha visat att de har för avsikt att etablera sig, som aktörer inom banansektorn.

— En ansökan om importlicens kan inte avslås med hänvisning till att sökanden har ingett ansökan endast i syfte att överlåta licensen till tredje man.

13 — Jämför fotnot 6.

— Att en aktör har inlett handelsförbindelser före år 1992 i avsikt att importera bananer under år 1992 eller senare är inte i sig tillräckligt för att det skall anses att vederbörande "har avyttrat/har salufört" bananer i den mening som uttrycket används i de nämnda förordningarna så vitt avser aktörer i kategori A och B. Den ifrågavarande aktören kan i förekommande fall registreras i kategori C, om villkoren i övrigt är uppfyllda härför.

— Artikel 3.2 i kommissionens förordning (EEG) nr 1442/93 är inte tillämplig på aktörer som omfattas av artikel 2 c i samma förordning.