

URTEIL DES GERICHTSHOFES
26. November 1996 *

In der Rechtssache C-68/95

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof (Deutschland) in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

T. Port GmbH & Co. KG

gegen

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung,

beigeladen: **Bundesrepublik Deutschland,**

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 16 und 30 der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 des Rates vom 13. Februar 1993 über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen (ABl. L 47, S. 1), über die Gültigkeit des Artikels 19 dieser Verordnung und über die Auslegung des EG-Vertrages, insbesondere hinsichtlich der Befugnis der nationalen Gerichte, bis zum Erlaß einer Härtefallregelung einstweilige Anordnungen zu erlassen,

erläßt

* Verfahrenssprache: Deutsch.

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida (Berichterstatter), J. L. Murray und L. Sevón, der Richter C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann und H. Ragnemalm,

Generalanwalt: M. B. Elmer
Kanzler: H. von Holstein, Hilfskanzler

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

- der T. Port GmbH & Co. KG, vertreten durch Rechtsanwalt G. Meier, Köln,
- der deutschen Regierung, vertreten durch Ministerialrat E. Röder, Bundesministerium für Wirtschaft, als Bevollmächtigte,
- der spanischen Regierung, vertreten durch A. Navarro González, Generaldirektor für die rechtliche und institutionelle Koordinierung in Gemeinschaftsangelegenheiten, und Abogado del Estado R. Silva de Lapuerta, Juristischer Dienst des Staates, als Bevollmächtigte,
- der französischen Regierung, vertreten durch C. de Salins, Stellvertretende Direktorin in der Direktion für Rechtsfragen des Außenministeriums, und G. Mignot, Sekretär für Auswärtige Angelegenheiten in derselben Direktion, als Bevollmächtigte,
- der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch L. Nicoll, Treasury Solicitor's Department, als Bevollmächtigte im Beistand von Barrister D. Anderson,

- des Rates der Europäischen Union, vertreten durch Rechtsberater A. Brautigam und durch J.-P. Hix, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte,
- der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater D. Booß und durch K.-D. Borchardt, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der T. Port GmbH & Co. KG, vertreten durch Rechtsanwalt G. Meier, der deutschen Regierung, vertreten durch Oberregierungsrat B. Kloke, Bundesministerium für Wirtschaft, als Bevollmächtigten, der spanischen Regierung, vertreten durch A. Navarro González und Rosario Silva de Lapuerta, der französischen Regierung, vertreten durch F. Pascal, Attaché d'administration centrale in der Direktion für Rechtsfragen des Außenministeriums, als Bevollmächtigten, des Rates, vertreten durch A. Brautigam und J.-P. Hix, und der Kommission, vertreten durch K.-D. Borchardt, in der Sitzung vom 30. April 1996,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 9. Juli 1996,

folgendes

Urteil

- 1 Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat mit Beschluß vom 9. Februar 1995, beim Gerichtshof eingegangen am 13. März 1995, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag drei Fragen nach der Auslegung der Artikel 16 und 30 der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 des Rates vom 13. Februar 1993 über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen (ABl. L 47, S. 1; im folgenden: die Verordnung), der

Gültigkeit des Artikels 19 dieser Verordnung und der Auslegung des EG-Vertrages, insbesondere hinsichtlich der Befugnis der nationalen Gerichte, bis zum Erlaß einer Härteregelung vorläufige Maßnahmen zu treffen, vorgelegt.

- 2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen der T.Port GmbH & Co. KG (im folgenden: Klägerin) und der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (im folgenden: Beklagte) über die Gewährung von Einfuhrkontingenten für Drittlandsbananen.
- 3 Durch die Verordnung wurde eine ab 1. Juli 1993 geltende gemeinsame Einfuhrregelung für Bananen eingeführt, die an die Stelle der verschiedenen nationalen Regelungen trat.
- 4 Titel IV der Verordnung, der die Regelung für den Handel mit dritten Ländern betrifft, sieht in Artikel 18 Absatz 1 in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 3290/94 des Rates vom 22. Dezember 1994 über erforderliche Anpassungen und Übergangsmaßnahmen im Agrarsektor zur Anwendung der im Rahmen der multilateralen Handelsverhandlungen der Uruguay-Runde geschlossenen Übereinkünfte (ABl. L 349, S. 105) vor, daß jährlich ein Zollkontingent in Höhe von 2,2 Millionen Tonnen (Eigengewicht) für Einfuhren von Drittlandsbananen und nicht-traditionellen AKP-Bananen eröffnet wird; für das Jahr 1994 wurde die Zollkontingentsmenge auf 2,1 Millionen Tonnen (Eigengewicht) festgesetzt. Im Rahmen dieses Zollkontingents unterliegen nichttraditionelle Einfuhren von AKP-Bananen einem Zollsatz von Null; auf Einfuhren von Drittlandsbananen wird eine Abgabe von 75 ECU/Tonne erhoben.
- 5 Nach Artikel 18 Absatz 1 Unterabsatz 4 wird der Umfang des jährlichen Kontingents erhöht, wenn die anhand der Bedarfsvorausschätzung ermittelte Nachfrage steigt; wegen der Modalitäten wird auf das Verfahren des Artikels 27 verwiesen.

6 Artikel 19 Absatz 1 teilt das Zollkontingent auf; 66,5 v. H. erhält die Gruppe der Marktbeteiligten, die Drittlandsbananen oder nichttraditionelle AKP-Bananen vermarktet haben, 30 v. H. erhält die Gruppe der Marktbeteiligten, die Gemeinschaftsbananen oder traditionelle AKP-Bananen vermarktet haben, und 3,5 v. H. erhalten die in der Gemeinschaft niedergelassenen Marktbeteiligten, die ab 1992 mit der Vermarktung von anderen als Gemeinschafts- oder traditionellen AKP-Bananen beginnen.

7 Artikel 19 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung lautet:

„Für das zweite Halbjahr 1993 werden jedem Marktbeteiligten Bescheinigungen unter Zugrundelegung der Hälfte der in den Jahren 1989 bis 1991 durchschnittlich vermarkteten Menge ausgestellt.“

8 Artikel 19 Absatz 4 der Verordnung bestimmt:

„Im Fall einer Aufstockung des Zollkontingents wird die zusätzlich verfügbare Menge den Marktbeteiligten der in Absatz 1 genannten Kategorien ... zugeteilt.“

9 Nach Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung ist jährlich eine Bedarfsvorausschätzung über die Erzeugung und den Verbrauch in der Gemeinschaft sowie die voraussichtlichen Einfuhren und Ausfuhren zu erstellen.

- 10 Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung lautet:

„Die Bedarfsvorausschätzung kann erforderlichenfalls im Verlauf des Wirtschaftsjahres revidiert werden, um insbesondere das Auftreten außergewöhnlicher Umstände zu berücksichtigen, die sich auf die Produktions- oder Einfuhrbedingungen auswirken. In einem solchen Fall wird das in Artikel 18 vorgesehene Zollkontingent nach dem Verfahren des Artikels 27 angepaßt.“

- 11 Artikel 21 Absatz 2 der Verordnung hebt das Jahreskontingent für die zollfreie Einfuhr von Bananen auf, das der Bundesrepublik Deutschland nach dem im Anhang zu dem in Artikel 136 EWG-Vertrag vorgesehenen Durchführungsabkommen über die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete mit der Gemeinschaft enthaltenen Protokoll zustand.

- 12 Artikel 30 der Verordnung sieht vor:

„Erweisen sich besondere Maßnahmen ab Juli 1993 als notwendig, um den Übergang von den vor Inkrafttreten dieser Verordnung gültigen Regelungen zu der durch diese Verordnung eingeführten Regelung zu erleichtern und insbesondere ernsthafte Schwierigkeiten zu überwinden, so trifft die Kommission nach dem Verfahren des Artikels 27 alle für erforderlich erachteten Übergangsmaßnahmen.“

- 13 Artikel 27 der Verordnung, auf den die Artikel 16, 18 und 30 Bezug nehmen, ermächtigt die Kommission zum Erlass von Maßnahmen nach dem sogenannten Verwaltungsausschußverfahren.

- 14 Im Einklang mit der Gemeinschaftsregelung erhielt die Klägerin von der Beklagten Bescheinigungen für die Einfuhr von Drittlandsbananen für das zweite Halbjahr 1993 sowie für die Jahre 1994 und 1995 auf der Grundlage der in den Referenzjahren 1989, 1990 und 1991 abgesetzten Mengen.
- 15 Seit 1994 beantragt die Klägerin bei der Beklagten zusätzliche Bescheinigungen unter Berufung auf einen Härtefall.
- 16 Sie macht geltend, sie habe wegen des Vertragsbruchs eines kolumbianischen Lieferanten während der Referenzjahre nur eine ungewöhnlich geringe Menge Bananen einführen können. Außerdem sei sie gegenüber ekuadorianischen Erzeugern durch langfristige Verträge gebunden und laufe Gefahr, die bereits erbrachten Vorleistungen zu verlieren, wenn sie die in den Verträgen festgelegten Mengen nicht einführen könne. Der Zugang zum Markt der Gemeinschafts- und AKP-Bananen werde ihr verwehrt. Drittlandsbananen in Österreich, Schweden und Finnland zu verkaufen, sei seit dem Beitritt dieser Staaten zur Gemeinschaft unmöglich. Wegen der Verweigerung zusätzlicher Einfuhrbescheinigungen drohe ihr der Konkurs.
- 17 Ein erster Antrag der Klägerin auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung wurde vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main am 27. Mai 1994 zurückgewiesen; diese Entscheidung wurde im Rechtsmittelverfahren vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof bestätigt.
- 18 Mit Beschluß des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 8. Dezember 1994, bestätigt durch Beschluß des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 23. Dezember 1994, wurde ein weiterer Antrag auf Erteilung zusätzlicher Einfuhrbescheinigungen für 1994, hilfsweise für 1995, zurückgewiesen.

- 19 Auf die Verfassungsbeschwerde der Klägerin hob das Bundesverfassungsgericht mit Beschluß vom 25. Januar 1995 die Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 23. Dezember 1994 mit der Begründung auf, das Rechtsmittelgericht habe nicht berücksichtigt, daß die Verordnung, insbesondere ihre Artikel 16 und 30, ungeachtet der Frage ihrer Gültigkeit inhaltlich so offen sei, daß besondere Härten bei ihrer Anwendung aufgefangen werden könnten. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts hätte das Rechtsmittelgericht prüfen müssen, ob durch den der Klägerin drohenden Konkurs das in Artikel 14 des Grundgesetzes garantierte Eigentumsrecht irreparabel verletzt werde.
- 20 Infolge des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts gab der Hessische Verwaltungsgerichtshof mit Beschluß vom 9. Februar 1995 der Beklagten unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 8. Dezember 1994 auf, der Klägerin für das Jahr 1995 zusätzliche Einfuhrbescheinigungen über 2 500 Tonnen Bananen zu erteilen. Der Festsetzung dieser Mengen legte das Gericht die Einfuhren der Klägerin im Zeitraum von 1983 bis 1988 zugrunde.
- 21 Die Erteilung dieser Bescheinigungen wurde vom Einverständnis der Begünstigten damit abhängig gemacht, daß diese zusätzlichen Kontingente im Fall ihres Unterliegens im Hauptsacheverfahren auf die ihr für die folgenden Jahre zustehenden Kontingente angerechnet würden.
- 22 Der Hessische Verwaltungsgerichtshof vertritt die Ansicht, die Erteilung zusätzlicher Einfuhrbescheinigungen komme nur in Betracht, wenn die Kommission nach Artikel 16 Absatz 3 oder nach Artikel 30 in Verbindung mit Artikel 27 der Verordnung verpflichtet sei, zusätzliche Kontingente zum Zollsatz von 100 ECU/Tonne zu eröffnen. Gleiches gelte, wenn sich herausstelle, daß Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung unwirksam sei, weil er keine Härterege lung enthalte.

23 Mit dem Beschluß vom 9. Februar 1995 hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Verpflichtet Artikel 16 Absatz 3 bzw. Artikel 30 der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 des Rates vom 13. Februar 1993 (ABl. L 47, S. 1) die Kommission zur Regelung von Härtefällen, die dadurch auftreten, daß Marktbeteiligte der Gruppe A in existentielle Schwierigkeiten geraten, weil sie aufgrund der nach Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung Nr. 404/93 zu berücksichtigenden Referenzjahre ein ungewöhnlich niedriges Kontingent zugeteilt erhalten und nicht auf den Markt für AKP- und Gemeinschaftsbananen ausweichen können?

2. Ist Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung Nr. 404/93 ungültig, soweit für Härtefälle in der Übergangszeit keine Berücksichtigung anderer Referenzjahre vorgesehen ist?

3. Wenn eine der beiden vorgenannten Fragen bejaht wird: Unter welchen Voraussetzungen ist dann das nationale Gericht befugt, bis zum Erlaß einer Härteregelung bzw. einer Ergänzung des Artikels 19 Absatz 2 der Verordnung Nr. 404/93 vorläufige Maßnahmen im Rahmen eines Verfahrens auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes zu treffen?

24 Der Gerichtshof hat im Urteil vom 9. November 1995 in der Rechtssache C-465/93 (Atlanta Fruchthandelsgesellschaft u. a. [I], Slg. 1995, I-3761; im folgenden: Urteil Atlanta) die Voraussetzungen festgelegt, unter denen ein nationales Gericht einstweilige Anordnungen zur vorläufigen Gestaltung oder Regelung streitiger Rechtspositionen oder-verhältnisse in bezug auf einen nationalen Verwaltungsakt treffen kann, der auf einer Verordnung beruht, deren Gültigkeit Gegenstand eines Vorabentscheidungsersuchens ist.

- 25 Nachdem der Hessische Verwaltungsgerichtshof gebeten worden war, angesichts dieses Urteils die Notwendigkeit einer Beantwortung der dritten Frage zu prüfen, hat er diese Frage mit Beschluß vom 10. Januar 1996 aufrechterhalten und wie folgt umformuliert:

Wenn die Frage unter Ziffer 1 bejaht wird: Unter welchen Voraussetzungen ist dann das nationale Gericht befugt, bis zum Erlaß einer Härterege lung gemäß Artikel 16 Absatz 3 bzw. Artikel 30 der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 des Rates vom 13. Februar 1993 vorläufige Maßnahmen im Rahmen eines Verfahrens auf Gewähr ung einstweiligen Rechtsschutzes zu treffen?

Zur ersten Frage, betreffend die Härtefallregelung

- 26 Die erste Frage des vorlegenden Gerichts geht im wesentlichen dahin, ob Artikel 16 Absatz 3 bzw. Artikel 30 der Verordnung die Kommission zur Regelung von Härtefällen verpflichtet, die dadurch auftreten, daß Importeure von Drittlandsbananen oder nichttraditionellen AKP-Bananen in existentielle Schwierigkeiten geraten, weil ihnen auf der Grundlage der nach Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung zu berücksichtigenden Referenzjahre ein ungewöhnlich niedriges Kontingent zugeteilt worden ist.
- 27 Zu Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung hat der Gerichtshof bereits im Beschluß vom 29. Juni 1993 in der Rechtssache C-280/93 R (Deutschland/Rat, Slg. 1993, I-3667, Randnr. 44) festgestellt, daß diese Vorschrift die Gemeinschaftsorgane zur Anpassung des Zollkontingents verpflichtet, wenn sich dies im Verlauf des Wirtschaftsjahres als notwendig erweist, um das Auftreten ungewöhnlicher Umstände zu berücksichtigen, die sich insbesondere auf die Einfuhrbedingungen auswirken. In diesem Fall erfolgt die Anpassung nach dem Verfahren des Artikels 27; danach ist es Sache der Kommission, nach Stellungnahme des Verwaltungsausschusses Maßnahmen zu erlassen. Stimmen die erlassenen Maßnahmen nicht mit der Stellungnahme des Verwaltungsausschusses überein, so kann der Rat binnen eines Monats statt dessen selbst beschließen.

- 28 Der Gerichtshof hat ferner in Randnummer 45 dieses Beschlusses festgestellt, daß — falls die Kommission auf der Grundlage zuverlässiger objektiver Daten zu der Feststellung gelangen sollte, daß das Kontingent nicht ausreicht, um die Nachfrage angemessen zu befriedigen, und falls sich die früheren Vorausschätzungen des Rates als unrichtig erweisen sollten — die Verordnung die Kommission und gegebenenfalls den Rat verpflichtet, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen, mit der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, vor dem Gerichtshof Klage zu erheben, wenn diese Organe ihren Verpflichtungen nicht nachkommen sollten.
- 29 Aus alledem folgt, daß Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung die Kommission verpflichtet, die Bedarfsvorausschätzung zu revidieren, wenn sich die Voraussagen hinsichtlich der Entwicklung von Erzeugung und Verbrauch in der Gemeinschaft als unzutreffend erweisen.
- 30 Nach dem Wortlaut des Artikels 16 Absätze 1 und 3 sowie der neunten Begründungserwägung der Verordnung kann die Bedarfsvorausschätzung jedoch nur im Falle außergewöhnlicher Umstände revidiert werden, die sich auf die Produktionsbedingungen in der Gemeinschaft oder auf die Einfuhrbedingungen von traditionellen AKP-Bananen auswirken.
- 31 Die mit der Verordnung eingeführte Regelung bestätigt diese Auslegung. Das in Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung vorgesehene Zollkontingent wird nämlich aufgrund der Angaben über die voraussichtliche Erzeugung von Gemeinschaftsbananen und die voraussichtlichen Einfuhren von traditionellen AKP-Bananen sowie der Angaben über den voraussichtlichen Gesamtverbrauch von Bananen in der Gemeinschaft festgelegt. Eine Überprüfung dieses Kontingents im Verlauf des Wirtschaftsjahres ist daher nur dann erforderlich, wenn die Erzeugung von Gemeinschaftsbananen und die Einfuhren von traditionellen AKP-Bananen die vorausgerechneten Zahlen nicht erreichen oder wenn der tatsächliche Verbrauch von Bananen in der Gemeinschaft diese überschreitet.
- 32 Dagegen können außergewöhnliche Umstände, die sich auf die Produktions- oder Einfuhrbedingungen für Drittlandsbananen und nichttraditionelle AKP-Bananen auswirken, eine Überprüfung des Zollkontingents nach Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung nicht rechtfertigen.

- 33 Überdies fallen die Bedingungen eines zwischen einem Erzeuger und einem Bananenimporteur geschlossenen Vertrages oder ein Vertragsbruch durch einen Erzeuger nicht unter den Begriff der Produktions- oder Einfuhrbedingungen im Sinne des Artikels 16 Absatz 3 der Verordnung.
- 34 Zu Artikel 30 der Verordnung hat der Gerichtshof bereits im Beschluß Deutschland/Rat (a. a. O., Randnrn. 46 f.) festgestellt, daß ausweislich der zwei- undzwanzigsten Begründungserwägung der Verordnung mit dieser Vorschrift Störungen des Binnenmarktes begegnet werden soll, die sich dadurch ergeben können, daß die gemeinsame Marktorganisation an die Stelle der verschiedenen nationalen Regelungen tritt. Zu diesem Zweck verpflichtet Artikel 30 die Kommission zum Erlaß aller für erforderlich erachteten Übergangsmaßnahmen.
- 35 Artikel 30 setzt voraus, daß die von der Kommission zu erlassenden besonderen Maßnahmen dazu dienen, den Übergang von den nationalen Regelungen zur gemeinsamen Marktorganisation zu erleichtern, und daß sie hierzu erforderlich sind.
- 36 Diese Übergangsmaßnahmen müssen die Lösung der Probleme ermöglichen, die nach Einführung der gemeinsamen Marktorganisation eingetreten sind, ihren Ursprung jedoch in dem Zustand der nationalen Märkte vor Erlaß der Verordnung haben.
- 37 Hierzu muß die Kommission auch die Lage von Wirtschaftsteilnehmern berücksichtigen, die im Rahmen einer vor dem Erlaß der Verordnung bestehenden nationalen Regelung in einer bestimmten Weise geschäftlich disponiert haben, ohne daß sie vorhersehen konnten, wie sich dies nach Einführung der gemeinsamen Marktorganisation auswirken würde.
- 38 Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit von Übergangsmaßnahmen verfügt die Kommission über ein weites Ermessen, das sie nach dem Verfahren des Artikels 27 der Verordnung ausübt. Wie der Gerichtshof im Beschluß Deutschland/Rat (a. a. O., Randnr. 47) festgestellt hat, sind die Kommission oder gegebenenfalls der Rat jedoch zum Tätigwerden verpflichtet, wenn die mit dem Übergang von den nationalen Regelungen zur gemeinsamen Marktordnung verbundenen Schwierigkeiten dies erfordern.

- 39 Insoweit ist es Sache des Gerichtshofes, die Rechtmäßigkeit einer Handlung oder einer Untätigkeit der Gemeinschaftsorgane zu prüfen.
- 40 Ein Tätigwerden der Gemeinschaftsorgane ist insbesondere geboten, wenn beim Übergang zur gemeinsamen Marktorganisation die gemeinschaftsrechtlich geschützten Grundrechte bestimmter Marktbeteiligter, etwa das Eigentumsrecht und das Recht auf freie Berufsausübung, beeinträchtigt werden.
- 41 Ergeben sich die Übergangsschwierigkeiten aus dem Verhalten der Marktbeteiligten vor dem Inkrafttreten der Verordnung, so müssen diese sowohl im Hinblick auf die frühere nationale Regelung als auch auf die vorgesehene Durchführung der gemeinsamen Marktorganisation, soweit sie davon Kenntnis haben konnten, mit normaler Sorgfalt gehandelt haben.
- 42 Was den Inhalt der Übergangsmaßnahmen angeht, sieht Artikel 30 den Erlaß aller für erforderlich erachteten Maßnahmen vor. Er erlaubt der Kommission damit, erforderlichenfalls von dem in Artikel 19 der Verordnung vorgesehenen Referenzzeitraum abzuweichen, und zwar auch zugunsten einzelner Marktbeteiligter.
- 43 Auf die erste Frage ist daher zu antworten, daß Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung der Kommission nicht die Regelung von Härtefällen erlaubt, die dadurch auftreten, daß Importeure von Drittlandsbananen oder nichttraditionellen AKP-Bananen in existentielle Schwierigkeiten geraten, weil ihnen auf der Grundlage der nach Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung zu berücksichtigenden Referenzjahre ein ungewöhnlich niedriges Kontingent zugeteilt worden ist.

Dagegen gibt Artikel 30 der Verordnung der Kommission die Befugnis und verpflichtet sie gegebenenfalls zur Regelung von Härtefällen, die dadurch auftreten, daß Importeure von Drittlandsbananen oder nichttraditionellen AKP-Bananen in existentielle Schwierigkeiten geraten, weil ihnen auf der Grundlage der nach Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung zu berücksichtigenden Referenzjahre ein ungewöhnlich niedriges Kontingent zugeteilt worden ist, wenn diese Schwierigkeiten untrennbar mit dem Übergang von den vor Inkrafttreten dieser Verordnung bestehenden nationalen Regelungen zur gemeinsamen Marktorganisation verbunden und nicht auf mangelnde Sorgfalt der betroffenen Marktbeteiligten zurückzuführen sind.

Zur zweiten Frage, betreffend die Gültigkeit von Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung

- 44 Aus der Antwort auf die erste Frage ergibt sich, daß Artikel 30 die Kommission zum Erlaß von Übergangsmaßnahmen ermächtigt und gegebenenfalls verpflichtet, die eine Abweichung vom Dreijahreszeitraum des Artikels 19 Absatz 2 der Verordnung vorsehen.
- 45 Unter diesen Umständen braucht die zweite Frage nicht beantwortet zu werden.

Zur dritten Frage, betreffend den Erlaß vorläufiger Maßnahmen

- 46 Diese Frage des vorlegenden Gerichts geht dahin, ob die nationalen Gerichte nach dem Vertrag befugt sind, im Rahmen eines Verfahrens zur Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes für die betroffenen Marktbeteiligten vorläufige Maßnahmen zu erlassen, bis die Kommission nach Artikel 30 der Verordnung einen Rechtsakt zur Regelung der bei ihnen vorliegenden Härtefälle erlassen hat.

- 47 Im Urteil vom 21. Februar 1991 in den verbundenen Rechtssachen C-143/88 und C-92/89 (Zuckerfabrik Süderdithmarschen und Zuckerfabrik Soest, Slg. 1991, I-415; im folgenden: Urteil Zuckerfabrik) und im Urteil Atlanta (a. a. O.) hat der Gerichtshof anerkannt, daß die nationalen Gerichte im Rahmen des Vollzugs eines auf eine Gemeinschaftsverordnung gestützten nationalen Verwaltungsakts einstweilige Anordnungen treffen dürfen.
- 48 Zur Frage, unter welchen Bedingungen von dieser Befugnis Gebrauch gemacht werden darf, hat der Gerichtshof im Urteil Atlanta (a. a. O.) für Recht erkannt, daß ein nationales Gericht derartige Maßnahmen nur erlassen darf,
- wenn es erhebliche Zweifel an der Gültigkeit der Handlung der Gemeinschaft hat und diese Gültigkeitsfrage, sofern der Gerichtshof mit ihr noch nicht befaßt ist, diesem selbst vorlegt,
 - wenn die Entscheidung dringlich in dem Sinne ist, daß die einstweiligen Anordnungen erforderlich sind, um zu vermeiden, daß die sie beantragende Partei einen schweren und nicht wiedergutzumachenden Schaden erleidet,
 - wenn es das Interesse der Gemeinschaft angemessen berücksichtigt und
 - wenn es bei der Prüfung aller dieser Voraussetzungen die Entscheidungen des Gerichtshofes oder des Gerichts erster Instanz über die Rechtmäßigkeit der Verordnung oder einen Beschluß im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes betreffend gleichartige einstweilige Anordnungen auf Gemeinschaftsebene beachtet.
- 49 Wie der Gerichtshof namentlich im Urteil Zuckerfabrik (a. a. O., Randnr. 18) ausgeführt hat, stellt das Vorabentscheidungsersuchen zur Beurteilung der Gültigkeit, ebenso wie die Nichtigkeitsklage, eine Form der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der

Handlungen der Gemeinschaftsorgane dar. Im Rahmen einer Nichtigkeitsklage kann nach Artikel 185 EG-Vertrag der Gerichtshof auf Antrag des Klägers den Vollzug der angefochtenen Handlung aussetzen. Die Kohärenz des Systems des vorläufigen Rechtsschutzes verlangt somit, daß auch das nationale Gericht den Vollzug eines auf eine Gemeinschaftsverordnung gestützten nationalen Verwaltungsakts aussetzen kann, wenn dessen Rechtmäßigkeit bestritten wird.

50 Ferner hat der Gerichtshof in Randnummer 19 des Urteils Zuckerfabrik auf sein Urteil vom 19. Juni 1990 in der Rechtssache C-213/89 (Factortame u. a., Slg. 1990, I-2433) verwiesen; dort hat er im Rahmen eines Verfahrens über die Vereinbarkeit eines nationalen Gesetzes mit dem Gemeinschaftsrecht unter Berufung auf die praktische Wirksamkeit des Artikels 177 ausgeführt, daß das nationale Gericht, das ihm im Hinblick auf seine Entscheidung über die Vereinbarkeit Auslegungsfragen zur Vorabentscheidung vorgelegt hat, die Möglichkeit haben muß, vorläufigen Rechtsschutz zu gewähren und die Anwendung des beanstandeten nationalen Gesetzes auszusetzen, bis es auf der Grundlage der gemäß Artikel 177 vorgenommenen Auslegung seine eigene Entscheidung erläßt.

51 Der vorläufige Rechtsschutz, den das Gemeinschaftsrecht den Bürgern vor den nationalen Gerichten gewährleistet, muß derselbe sein, gleich ob sie die Vereinbarkeit nationalen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht oder die Gültigkeit abgeleiteten Gemeinschaftsrechts rügen, da diese Rüge in beiden Fällen auf das Gemeinschaftsrecht selbst gestützt ist (Urteil Zuckerfabrik, a. a. O., Randnr. 20).

52 Der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens unterscheidet sich jedoch von dem in den erwähnten Rechtssachen. Hier geht es nicht um den Erlaß vorläufiger Maßnahmen im Rahmen des Vollzugs einer als rechtswidrig angefochtenen Gemeinschaftsverordnung, um vorläufigen Rechtsschutz im Hinblick auf Rechte zu gewähren, die dem einzelnen nach der Gemeinschaftsrechtsordnung zustehen, sondern darum, den Marktteilnehmern vorläufigen Rechtsschutz zu gewähren, wenn das Bestehen und der Umfang ihrer Rechte aufgrund einer Gemeinschaftsverordnung erst durch einen von der Kommission noch nicht erlassenen Rechtsakt festgestellt werden müssen.

- 53 Der Vertrag sieht keine Möglichkeit für ein nationales Gericht vor, den Gerichtshof im Wege der Vorlage zu ersuchen, durch Vorabentscheidung die Untätigkeit eines Organs festzustellen; daher sind die nationalen Gerichte nicht befugt, vorläufige Maßnahmen zu erlassen, bis das Organ tätig geworden ist. Die Kontrolle der Untätigkeit fällt in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit.
- 54 In einer Lage wie im Ausgangsverfahren können daher nur der Gerichtshof bzw. das Gericht erster Instanz den Betroffenen Rechtsschutz gewähren.
- 55 Insoweit ist darauf hinzuweisen, daß nach dem Verfahren des Artikels 27 der Verordnung die Kommission die Übergangsmaßnahmen nach Stellungnahme des von einem Vertreter der Kommission oder eines Mitgliedstaats befaßten Verwaltungsausschusses erläßt.
- 56 Unter Umständen wie im Ausgangsverfahren ist es Sache des jeweiligen — nötigenfalls von dem betroffenen Marktbeteiligten befaßten — Mitgliedstaats, gegebenenfalls die Durchführung des Verwaltungsausschußverfahrens zu beantragen.
- 57 Angesichts des Härtefalls, in dem sich die Klägerin des Ausgangsverfahrens nach eigener Angabe befindet, kann diese sich auch unmittelbar an die Kommission wenden und sie ersuchen, in dem in Artikel 27 der Verordnung vorgesehenen Verfahren die in ihrer Lage gebotenen besonderen Maßnahmen zu erlassen.
- 58 Sollte das Gemeinschaftsorgan untätig bleiben, könnte der Mitgliedstaat Untätigkeitsklage beim Gerichtshof erheben; ebenso könnte der Marktbeteiligte, wenn der Rechtsakt im Falle seines Erlasses an ihn gerichtet wäre oder ihn zumindest unmit-

telbar und individuell betreffen würde, eine solche Klage beim Gericht erheben (Urteil vom 16. Februar 1993 in der Rechtssache C-107/91, ENU/Kommission, Slg. 1993, I-599).

- 59 Artikel 175 Absatz 3 des Vertrages eröffnet natürlichen und juristischen Personen zwar die Möglichkeit der Untätigkeitsklage, wenn ein Organ es unterlassen hat, einen anderen Akt als eine Empfehlung oder eine Stellungnahme an sie zu richten; der Gerichtshof hat jedoch entschieden, daß die Artikel 173 und 175 des Vertrages ein und denselben Rechtsbehelf regeln (Urteil vom 18. November 1970 in der Rechtssache 15/70, Chevalley/Kommission, Slg. 1970, 975, Randnr. 6). Daraus folgt, daß — ebenso wie Artikel 173 Absatz 4 es dem einzelnen erlaubt, Nichtigkeitsklage gegen einen Rechtsakt zu erheben, der zwar nicht an ihn gerichtet ist, ihn aber unmittelbar und individuell betrifft — auch Artikel 175 Absatz 3 dahin auszulegen ist, daß der einzelne Untätigkeitsklage gegen ein Organ erheben kann, das es unterlassen hat, einen Rechtsakt zu erlassen, der ihn in gleicher Weise betroffen hätte. Denn die Möglichkeit für den einzelnen, seine Rechte geltend zu machen, darf nicht davon abhängen, ob das betreffende Gemeinschaftsorgan tätig geworden oder untätig geblieben ist.
- 60 Im Rahmen dieser Untätigkeitsklagen könnte das Gemeinschaftsgericht auf Antrag der Kläger einstweilige Anordnungen nach Artikel 186 des Vertrages treffen. Diese Bestimmung ist allgemein formuliert und sieht keine Ausnahme für bestimmte Verfahren vor (vgl. in diesem Sinne Beschluß vom 29. Juni 1994 in der Rechtssache C-120/94 R, Kommission/Griechenland, Slg. 1994, I-3037, Randnr. 42). Zudem kann der Gerichtshof nach ständiger Rechtsprechung seit dem Beschluß vom 21. Mai 1977 in den Rechtssachen 31/77 R und 53/77 R (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1977, 921) im Rahmen von Feststellungsklagen einstweilige Anordnungen erlassen.
- 61 Im übrigen könnte der Mitgliedstaat oder die Klägerin beim Gerichtshof oder beim Gericht Nichtigkeitsklage erheben, falls die Kommission es ausdrücklich ablehnen oder einen anderen Rechtsakt erlassen sollte als den von den Betroffenen begehrten oder für erforderlich gehaltenen (Urteile vom 13. Juli 1971 in der Rechtssache 8/71, Komponistenverband/Kommission, Slg. 1971, 705, vom 15. Dezember 1988 in den verbundenen Rechtssachen 166/86 und 220/86, Irish Cement Ltd/Kommission, Slg. 1988, 6473, und ENU/Kommission, a. a. O.).

62 Auf die dritte Frage ist daher zu antworten, daß die nationalen Gerichte nach dem Vertrag nicht befugt sind, im Rahmen eines Verfahrens zur Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes vorläufige Maßnahmen zu erlassen, bis die Kommission nach Artikel 30 der Verordnung einen Rechtsakt zur Regelung der bei den Marktbeteiligten vorliegenden Härtefälle erlassen hat.

Kosten

63 Die Auslagen der deutschen, der spanischen und der französischen Regierung sowie der Regierung des Vereinigten Königreichs, des Rates der Europäischen Union und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof mit Beschluß vom 9. Februar 1995 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 des Rates vom 13. Februar 1993 über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen erlaubt der Kommission nicht die Regelung von Härtefällen, die dadurch auftreten, daß Importeure von Drittlandsbananen oder nichttraditionellen AKP-Bananen in existentielle Schwierigkeiten geraten, weil ihnen auf der Grundlage der nach Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung zu berücksichtigenden Referenzjahre ein ungewöhnlich niedriges Kontingent zugeteilt worden ist.

Artikel 30 der Verordnung Nr. 404/93 gibt der Kommission die Befugnis und verpflichtet sie gegebenenfalls zur Regelung von Härtefällen, die dadurch auftreten, daß Importeure von Drittlandsbananen oder nichttraditionellen AKP-Bananen in existentielle Schwierigkeiten geraten, weil ihnen auf der Grundlage der nach Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung zu berücksichtigenden Referenzjahre ein ungewöhnlich niedriges Kontingent zugeteilt worden ist, wenn diese Schwierigkeiten untrennbar mit dem Übergang von den vor Inkrafttreten dieser Verordnung bestehenden nationalen Regelungen zur gemeinsamen Marktorganisation verbunden und nicht auf mangelnde Sorgfalt der betroffenen Marktbeteiligten zurückzuführen sind.

2. Nach dem EG-Vertrag sind die nationalen Gerichte nicht befugt, im Rahmen eines Verfahrens zur Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes vorläufige Maßnahmen zu erlassen, bis die Kommission nach Artikel 30 der Verordnung Nr. 404/93 einen Rechtsakt zur Regelung der bei den Marktbeteiligten vorliegenden Härtefälle erlassen hat.

Rodríguez Iglesias

Mancini

Moitinho de Almeida

Murray

Sevón

Kakouris

Kapteyn

Gulmann

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Ragnemalm

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 26. November 1996.

Der Kanzler

Der Präsident

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias