

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
4. juli 1996 *

I sag C-295/94,

angående en anmodning, som Finanzgericht Hamburg i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Hüpeden & Co. KG

mod

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1796/81 af 30. juni 1981 om foranstaltninger i forbindelse med indførsel af champignonkonserves (EFT L 183, s. 1),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.N. Kakouris (refererende dommer), og dommerne G.F. Mancini og J.L. Murray,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Hüpeden & Co. KG ved advokat Ulrich Lorenz-Meyer, Hamburg
- Rådet for Den Europæiske Union ved Diego Canga Fano og Jan-Peter Hix, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Klaus Dieter Borchardt, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 1. februar 1996,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. marts 1996,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 22. september 1994, indgået til Domstolen den 4. november 1994, har Finanzgericht Hamburg i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1796/81 af 30. juni 1981 om foranstaltninger i forbindelse med indførsel af champignonkonserves (EFT L 183, s. 1, herefter »den omtvistede forordning«).

- 2 Spørgsmålet er blevet rejst under en tvist mellem selskabet Hüpeden & Co. KG (herefter »Hüpeden«) og Hauptzollamt Hamburg-Jonas (herefter »Hauptzollamt«) vedrørende betalingen af det tillægsbeløb, som Hauptzollamt har opkrævet dels i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 1697/79 af 24. juli 1979 om opkrævning af import- og eksportafgifter, der ikke er opkrævet hos debitor for varer, der er angivet til en toldprocedure, som medfører en forpligtelse til at betale sådanne afgifter (EFT L 197, s. 1), dels i medfør af den omtvistede forordning.

Fællesskabets forskrifter

- 3 Før vedtagelsen af den omtvistede forordning havde Kommissionen vedtaget forordning (EØF) nr. 3429/80 af 29. december 1980 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger vedrørende indførsel af champignonkonserves (EFT L 358, s. 66). Ved denne forordning, som var udstedt i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 516/77 af 14. marts 1977 om den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grøntsager (EFT L 73, s. 1), navnlig forordningens artikel 14, blev importkontingentet for champignonkonserves fra tredjelande for kvartalet mellem den 1. januar og den 31. marts 1981 fastsat til 7 196 tons. I medfør af forordningen blev der endvidere indført foranstaltninger til kontrol med indførslerne ved udstedelse af importlicenser, ligesom der blev opkrævet et tillægsbeløb på 175 ECU pr. 100 kg netto for det tilfælde, at de mængder champignonkonserves fra tredjelande, som blev bragt i fri omsætning i Fællesskabet, oversteg den mængde, der var fastsat i forordningen.
- 4 For det efterfølgende kvartal mellem den 1. april og den 30. juni 1981 vedtog Kommissionen forordning (EØF) nr. 796/81 af 27. marts 1981 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger vedrørende indførsel af champignonkonserves (EFT L 82, s. 8), der ligeledes var udstedt i henhold til artikel 14 i forordning nr. 516/77. Ved denne forordning blev importkontingentet fastsat til 7 618 tons, ligesom det blev fastsat, at der skulle opkræves et tillægsbeløb på 175 ECU pr. 100 kg netto, såfremt denne mængde blev overskredet.

- 5 For kvartalet mellem den 1. juli og den 30. september 1981 blev importkontingenter fastsat til 5 736 tons ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1755/81 af 30. juni 1981 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger vedrørende indførsel af konserves fremstillet af dyrkede svampe (EFT L 175, s. 23), der ligeledes var udstedt i henhold til artikel 14 i forordning nr. 516/77, ligesom det blev fastsat, at der skulle opkræves et tillægsbeløb på 160 ECU pr. 100 kg netto, såfremt denne mængde blev overskredet.

- 6 Denne forordning blev efterfulgt af den i sagen omtvistede forordning, som i modsætning til Kommissionens foregående forordninger ikke er udstedt i henhold til artikel 14 i forordning nr. 516/77, men i henhold til artikel 13, stk. 2, hvori de foreskrevne foranstaltninger ikke betegnes som »beskyttelsesforanstaltninger«, men som »foranstaltninger til forvaltning af markedet«. Desuden blev importkontingenter ved forordningens artikel 3 fastsat til 34 750 tons pr. år, og det tillægsbeløb, som skulle opkræves ved en overskridelse af kontingenter, blev i medfør af forordningens artikel 2 fastsat til 160 ECU pr. 100 kg netto.

- 7 Ved domme af 16. oktober 1991 i sag C-24/90, Werner Faust (Sml. I, s. 4905) og i sag C-25/90, Wünsche (Sml. I, s. 4939) samt i sag C-26/90, Wünsche (Sml. I, s. 4961), fastslog Domstolen, at artikel 1 i forordning nr. 3429/80, nr. 796/81 og nr. 1755/81 var ugyldige for så vidt angår størrelsen af den fastsatte tillægsafgift, idet den var i strid med proportionalitetsprincippet. Derimod udtalte Domstolen sig ikke om gyldigheden af den i sagen omtvistede forordning.

- 8 For at opfylde disse domme vedtog Kommissionen forordning (EØF) nr. 2163/92 af 30. juli 1992 om opkrævning af et tillægsbeløb som fastsat ved forordning (EØF) nr. 3429/80, (EØF) nr. 796/81 og (EØF) nr. 1755/81 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger vedrørende indførsel af konserves fremstillet af dyrkede svampe (EFT L 217, s. 16), hvorved den med tilbagevirkende gyldighed nedsatte det tillægsbeløb, der var fastsat i de tre forordninger vedrørende beskyttelsesforanstaltninger over for de indførsler, som blev foretaget mellem den 1. januar og den 30. september 1981, til 105 ECU pr. 100 kg netto.

- 9 Forordning nr. 2163/92 omfattede ikke det tillægsbeløb, der var fastsat ved den i sagen omtvistede forordning. Størrelsen af det tillægsbeløb, som var fastsat til 160 ECU pr. 10 kg netto ved den omtvistede forordning, blev dermed opretholdt.

Twisten i hovedsagen

- 10 I juli og december 1987 indførte Hüpeden flere partier champignonkonserves fra Kina til Tyskland. Efter afslutningen af toldformaliteterne i forbindelse med varernes overgang til fri omsætning viste det sig, at Hüpeden ikke kunne fremlægge gyldig importlicens for et parti, der var indført i juli 1987, og for to andre partier, som var indført i december s.å. Hauptzollamt opkrævede herefter i medfør af den omtvistede forordning et tillægsbeløb af Hüpeden på 165 467,13 DM.
- 11 Efter at Hüpeden forgæves havde klaget, anlagde selskabet sag ved Finanzgericht Hamburg, hvorunder det anfægtede den omtvistede forordnings gyldighed med den begrundelse, at den måtte være i strid med proportionalitetsprincippet.
- 12 Da Finanzgericht fandt, at tvistens afgørelse var afhængig af, om den omtvistede forordning var gyldig, har retten besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1796/81 af 30. juni 1981 gyldig?«

Det forelagte spørgsmål

- 13 Med spørgsmålet ønsker den nationale ret i det væsentlige oplyst, om størrelsen af det tillægsbeløb, som er fastsat i den omtvistede forordning, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.
- 14 Efter Domstolens faste praksis følger det af proportionalitetsprincippet, at lovligheden af foranstaltninger, hvorved de erhvervsdrivende pålægges økonomiske byrder, er betinget af, at foranstaltningerne er egnede til og nødvendige for at nå de mål, der lovligt forfølges med de pågældende bestemmelser. Såfremt der er mulighed for at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. bl.a. dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 21).
- 15 Formålet med den omtvistede forordning må derfor først undersøges, hvorefter det må afgøres, om foranstaltningerne er egnede og opfylder kravet om forholdsmæssighed.
- 16 Den omtvistede forordning har hjemmel i forordning nr. 516/77, navnlig artikel 13, stk. 2, hvorefter anvendelse af enhver kvantitativ restriktion eller af foranstaltninger med tilsvarende virkning er forbudt i samhandelen med tredjelande, medmindre Rådet bestemmer andet.
- 17 Ifølge første og fjerde betragtning til den omtvistede forordning har denne til formål at indføre foranstaltninger til forvaltning af markedet for champignonkonserver for at beskytte det mod forstyrrelser som følge af indførsler fra tredjelande.

- 18 Det anføres i forordningens tredje betragtning, at det havde vist sig, at de tidligere af Kommissionen truffne beskyttelsesforanstaltninger på grund af deres karakter ikke var det mest hensigtsmæssige middel til at afhjælpe situationen.
- 19 Således som formålet hermed er beskrevet i den omtvistede forordning, findes kravet om opkrævning af et tillægsbeløb i det tilfælde, hvor det tilladte kontingent overskrides, at være en egnet og nødvendig foranstaltning til formålets gennemførelse.
- 20 Hvad angår tillægsbeløbets størrelse må det fremhæves, at det blev fastsat til et fast beløb på 160 ECU pr. 100 kg netto uden graduering efter varernes kvalitet og de omstændigheder, hvorunder de indføres. Desuden blev beløbet praktisk talt fastsat til samme størrelse som i henhold til Kommissionens foregående forordninger, hvorved der blev indført beskyttelsesforanstaltninger, og beløbet svarer, som det fremgår af sagens akter, til omkring 150% af værdien af dyrkede champignoner af tredje kvalitetsklasse.
- 21 Det må herefter undersøges, om tillægsbeløbets størrelse bryder med kravet om overholdelse af proportionalitetsprincippet.
- 22 Til støtte for, at den omtvistede forordning er gyldig, har Rådet og Kommissionen gjort gældende, at de grunde, der foranledigede Domstolen til at underkende Kommissionens tre foregående forordninger, ikke har gyldighed for den omtvistede forordning på grund af de forskelle, som denne forordning udviser i forhold til de forordninger, der blev kendt ugyldige. I den forbindelse henviser de til, at den omtvistede forordning ikke blev vedtaget i henhold til artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 516/77, hvorfor artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 521/77 af 14. marts 1977 om nærmere fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser vedrørende beskyttelsesforanstaltninger for produkter forarbejdet på basis af frugt og grøntsager (EFT L 73, s. 28) ikke finder anvendelse. Ifølge denne sidste regel, som er en særregel til anvendelse af proportionalitetsprincippet, kan de foranstaltninger, der vedtages i henhold til artikel 14 i forordning nr. 516/77, kun træffes i det omfang og for den varighed, som er strengt nødvendig. Følgelig behøvede den

omtvistede forordning blot at være i overensstemmelse med det almindelige proportionalitetsprincip, der ikke stiller så strenge krav som artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 521/77.

- 23 Dette argument må forkastes. Uanset Rådets og Kommissionens — i øvrigt korrekte — betragtninger om, at artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 521/77 ikke finder anvendelse, har de nemlig selv erkendt, at det almindelige proportionalitetsprincip finder anvendelse.
- 24 Endvidere har Rådet og Kommissionen anført, at den omstændighed, at den omtvistede forordning ikke indførte midlertidige beskyttelsesforanstaltninger, men varige foranstaltninger til forvaltning af markedet, hindrer en underkendelse af den af de samme grunde som dem, Domstolen henviste til i førnævnte domme i sagerne Werner Faust og Wünsche.
- 25 Også denne argumentation må forkastes. Det fremgår nemlig af den omtvistede forordning, at de foranstaltninger, som blev indført i henhold hertil, i det væsentlige er identiske med de beskyttelsesforanstaltninger, der tidligere blev indført ved Kommissionens forordninger. Den omtvistede forordning adskiller sig således ikke grundlæggende fra forordning nr. 3429/80, nr. 796/81 og nr. 1755/81, hverken i henseende til sit formål, som er at beskytte Fællesskabets marked, eller i henseende til den teknik, forordningen anvender — og som består i fastsættelse af importkontingenter, importkontrol ved udstedelse af importlicenser og fastsættelse af et til lægsbeløb i tilfælde af overskridelse af den fastsatte mængde — i hvilken forbindelse det er uden betydning, at foranstaltningerne benævnes forskelligt.
- 26 Herved bemærkes endvidere, at en fast afgift som den i den omtvistede forordning foreskrevne, der fastsættes til et relativt højt beløb, og som opkræves af alle de erhvervsdrivende, der overskrider de fastsatte mængder, uanset om denne overskridelse beror på manglende påpasselighed eller en svigagtig adfærd, er for vidtgående, da den går ud over formålet med forordningen, som er at beskytte Fælles-

skabets marked, og da den straffer importørerne. Under disse forhold må proportionalitetsprincippet antages at være tilsidesat.

- 27 Rådet og Kommissionen har heroverfor indvendt, at det for at vurdere, om foranstaltningen opfylder kravene til forholdsmæssighed, ikke er tilstrækkeligt at undersøge tillægsbeløbenes størrelse, men at man også må se på den ordning som helhed, der blev indført ved forordningen, samt på forholdet mellem fastsættelsen af beløbene og af de mængder, som kunne indføres afgiftsfrit. I den forbindelse anfører Rådet og Kommissionen endvidere, at den omtvistede forordning er mindre bebyrdende for de erhvervsdrivende end Kommissionens foregående forordninger, fordi den mængde, som blev fritaget for erlæggelse af tillægsbeløbet — hvilken mængde ifølge de nævnte forordninger udgjorde omkring 27 000 tons for 1981 — lå tæt op ad den mængde, der var fastsat i den omtvistede forordning, og som udgjorde 37 000 tons i de efterfølgende år. Det var derfor berettiget at fastholde tillægsbeløbet på 160 ECU/100 kg netto. Rådet har tilføjet, at den omstændighed, at de i den omtvistede forordning foreskrevne foranstaltninger var varige og ikke midlertidige som de tidligere trufne foranstaltninger, gav de erhvervsdrivende mulighed for at planlægge deres virksomhed, og derfor gjorde det berettiget at fastsætte tillægsbeløbet på et højt niveau.
- 28 Disse argumenter kan ikke tiltrædes. Bortset fra, at de mængder, som er fritaget for tillægsbeløbet, ikke anfægtes under hovedsagen, viser den omstændighed, at disse mængder blev forhøjet, tværtimod, at truslen for en markedsforstyrrelse ikke var særlig alvorlig, således som generaladvokaten har fremhævet i punkt 27 i sit forslag til afgørelse. Desuden kan den omstændighed, at varige foranstaltninger, såsom de i sagen omhandlede foranstaltninger til forvaltning af markedet, gør det lettere for importørerne at planlægge deres langsigtede virksomhed, end når foranstaltningerne er midlertidige, ikke retfærdiggøre, at en afgift fastsættes på et helt ekstremt højt niveau. Følgelig var det ikke berettiget at fastholde tillægsbeløbet på det samme niveau, som var fastsat i de forordninger fra Kommissionen, hvorved der tidligere var blevet indført beskyttelsesforanstaltninger.
- 29 Endvidere har Rådet og Kommissionen gjort gældende, at proportionalitetsprincippet blev overholdt i forbindelse med vedtagelsen af den omtvistede forordning, da det omhandlede tillægsbeløb er en mindre restriktiv foranstaltning for samhan-

delen end et totalforbud mod indførsler, hvilket Rådet kunne have indført under hensyn til den vide skønsbeføjelse, det har på området for den fælles landbrugspolitik.

- 30 Dette argument kan ikke tiltrædes. Formålet med den omtvistede forordning var nemlig ikke helt at udelukke adgangen til at indføre varer ud over en bestemt mængde, men at gøre det muligt at udstede importlicenser mod betaling af et tillægsbeløb, selv om de pågældende indførsler oversteg de fastsatte mængder (jf. dom af 12.6.1984, sag 345/82, Wünsche, Sml. s. 1995, præmis 25). Når Rådet i forordningen havde valgt den sidstnævnte løsning, skulle proportionalitetsprincippet også overholdes.
- 31 Rådet har endvidere anført, at det var nødvendigt at fastsætte tillægsbeløbet på et højt niveau for at sikre effektiviteten af de foranstaltninger til forvaltning af markedet, som blev fastsat ved den omtvistede forordning.
- 32 Herom bemærkes, at Rådet ganske vist havde et vist skøn ved fastsættelsen af tillægsbeløbets størrelse, men at beløbet ikke måtte fastsættes så højt, at det ville svare til at udstede et forbud. Forordningens formål var nemlig ikke at forbyde alle indførsler, der oversteg de fastsatte mængder, men at beskytte Fællesskabets marked for champignoner mod forstyrrelser, som skyldtes excessive indførsler fra tredjelande.
- 33 Endvidere har Kommissionen gjort gældende, at tillægsbeløbets størrelse var berettiget, fordi beløbet svarede til kostprisen for champignoner af første sortering, og at begrundelsen herfor var, at de indførsler, som oversteg de fastsatte mængder, navnlig vedrørte denne type champignon.
- 34 Også denne argumentation må forkastes. Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 31 i sit forslag til afgørelse, udgør størrelsen af det tillægsbeløb, som blev fastsat ved den omtvistede forordning, og som svarer til kostprisen for fællesskabsproducerede champignoner af første kvalitetsklasse, nemlig mindst 100% af produktionsomkostningerne for disse indførte champignoner.

- 35 Endvidere bør det fremhæves, som Kommissionen har erkendt, at tillægsbeløbet blev fastsat ved den omtvistede forordning på grundlag af omkostningerne for fællesskabsproducerede champignoner af første sortering. Følgelig har fastsættelsen af tillægsbeløbets størrelse haft betydelig mere negative virkninger for indførte champignoner fra tredjelande af ringere kvalitetsklasser og har derfor i meget væsentlig grad oversteget omkostningerne for fællesskabsproducerede champignoner af ringere kvalitetsklasser. Rådet har derfor ved at fastsætte tillægsbeløbet til et højere niveau end det, der er nødvendigt for at opfylde forordningens formål, åbenbart overskredet sin skønsbeføjelse, hvorved det har tilsidesat proportionalitetsprincippet.
- 36 Kommissionen har tillige anført, at det i den omtvistede forordning fastsatte tillægsbeløb ikke har mødt nogen protester fra tredjelande i forbindelse med forhandlingerne inden for rammerne af Uruguay-runden.
- 37 Dette argument er irrelevant, da den omstændighed, at der ikke er kommet nogen reaktioner fra tredjelande vedrørende tillægsbeløbets størrelse, ikke kan have nogen indflydelse på, om dette beløb er foreneligt med fællesskabsretten, herunder især med proportionalitetsprincippet.
- 38 Endelig har Kommissionen hævdet, at det er meget vanskeligt for den at graduere tillægsbeløbet efter champignonernes kvalitet, navnlig fordi der mangler en række holdepunkter, som gør det muligt at foretage en sådan graduering.
- 39 Herom bemærkes, at selv om disse vanskeligheder måtte anses for reelle, ville de ikke retfærdiggøre, at tillægsbeløbet fastsættes til et niveau, som ligger uden for det, som Rådet kan fastsætte i medfør af sin skønsbeføjelse.

- 40 Af samtlige de anførte grunde må det forelagte spørgsmål besvares med, at den omtvistede forordnings artikel 2, stk. 1, er ugyldig for så vidt angår størrelsen af det fastsatte tillægsbeløb.

Sagens omkostninger

- 41 De udgifter, der er afholdt af Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Finanzgericht Hamburg ved kendelse af 22. september 1994, for ret:

Artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1796/81 af 30. juni 1981 om foranstaltninger i forbindelse med indførsel af champignonkonserves er ugyldig for så vidt angår størrelsen af det fastsatte tillægsbeløb.

Kakouris

Mancini

Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. juli 1996.

R. Grass

C.N. Kakouris

Justitssekretær

Formand for Sjette Afdeling