

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 4 juli 1996 *

I mål C-295/94,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Finanzgericht Hamburg (Tyskland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Hüpeden & Co. KG

och

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

angående giltigheten av rådets förordning (EEG) nr 1796/81 av den 30 juni 1981 om åtgärder tillämpliga i samband med import av konserverad odlad svamp (EGT nr L 183, s. 1),

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. N. Kakouris (referent) samt domarna G. F. Mancini och J. L. Murray,

* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: F. G. Jacobs,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H. A. Rühl,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- Hüpeden & Co. KG, genom advokaten Ulrich Lorenz-Meyer, Hamburg,
- Europeiska unionens råd, genom Diego Canga Fano och Jan-Peter Hix, båda vid rättstjänsten, i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom Klaus Dieter Borchardt vid rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 1 februari 1996,

och efter att den 14 mars 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Finanzgericht Hamburg har genom beslut av den 22 september 1994, som har inkommit till domstolen den 4 november samma år, begärt att domstolen enligt artikel 177 i EG-fördraget skall meddela ett förhandsavgörande avseende giltigheten av rådets förordning (EEG) nr 1796/81 av den 30 juni 1981 om åtgärder tillämpliga i samband med import av konserverad odlad svamp (EGT nr L 183, s. 1, nedan kallad den tvistiga förordningen).

- 2 Denna fråga har uppkommit inom ramen för en tvist mellan bolaget Hüpeden & Co. KG (nedan kallat Hüpeden) och Hauptzollamt Hamburg-Jonas (nedan kallad Hauptzollamt) avseende den sistnämndas krav på betalning av tilläggsbelopp i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 1697/79 av den 24 juli 1979 om uppbörd i efterhand av import-eller exporttullar som inte har utkrävts av gäldenären för varor som hänförts till ett tullförfarande som medför skyldighet att betala sådana tullar (EGT nr L 197, s. 1) och den tvistiga förordningen.

Den gemenskapsrättsliga regleringen

- 3 Innan kommissionen antog den tvistiga förordningen hade den antagit förordning (EEG) nr 3429/80 av den 29 december 1980 om skyddsåtgärder tillämpliga i samband med import av konserverad odlad svamp (EGT nr L 358, s. 66). Genom denna förordning, som grundade sig på rådets förordning (EEG) nr 516/77 av den 14 mars 1977 om gemensam organisation av marknaderna för bearbetade produkter baserade på frukt och grönsaker (EGT nr L 73, s. 1), och i synnerhet på artikel 14, fastställdes importkvantiteten för konserverad svamp från tredje länder för kvartalet 1 januari—31 mars 1981 till 7 196 ton. Genom den infördes dessutom en importkontroll med hjälp av varucertifikat och föreskrevs att ett tilläggsbelopp på 175 ecu per 100 kg netto skulle betalas för det fall att kvantiteten konserverad svamp från tredje länder som övergått till fri omsättning i gemenskapen överskred den i förordningen fastställda kvantiteten.
- 4 För det därpå följande kvartalet 1 april—30 juni 1981 antog kommissionen sedan förordning (EEG) nr 796/81 av den 27 mars 1981 om skyddsåtgärder tillämpliga på import av konserverad odlad svamp (EGT nr L 82, s. 8), vilken också grundade sig på artikel 14 i förordning nr 516/77. I denna förordning fastställdes importkvantiteten till 7 618 ton och föreskrevs även att ett tilläggsbelopp på 175 ecu per 100 kg netto skulle betalas för det fall att den kvantiteten överskreds.

5 För kvartalet 1 juli 1981—30 september 1981 fastställdes i kommissionens förordning (EEG) nr 1755/81 av den 30 juni 1981 om skyddsåtgärder tillämpliga på import av konserverad odlad svamp (EGT nr L 175, s. 23), vilken också grundade sig på artikel 14 i förordning nr 516/77, en importkvantitet på 5 736 ton och att ett tilläggsbelopp på 160 ecu per 100 kg netto skulle betalas för det fall att kvantiteten överskreds.

6 Denna förordning följdes av den tvistiga förordningen som i motsats till kommissionens föregående förordningar inte grundade sig på artikel 14 i förordning nr 516/77 utan på artikel 13.2 i den förordningen och i vilken de åtgärder som föreskrevs inte klassificerades som "skyddsåtgärder" utan som "åtgärder för en styrning av marknaden". Dessutom fastställdes i artikel 3 i förordningen importkvantiteten till 34 750 ton per år och i artikel 2 fastställdes det tilläggsbelopp som skulle betalas vid överskridande av denna kvantitet till 160 ecu per 100 kg netto.

7 Domstolen har i domarna av den 16 oktober 1991 i målen Werner Faust (C-24/90, Rec. s. I-4905) och Wünsche (C-25/90, Rec. s. I-4939, och C-26/90, Rec. s. I-4961) förklarat att artikel 1 i var och en av förordningarna nr 3429/80, nr 796/81 och nr 1755/81 är ogiltig avseende det tilläggsbelopp som fastställs i dem på grund av åsidosättande av proportionalitetsprincipen. Domstolen uttalade sig emellertid inte om den tvistiga förordningens giltighet.

8 För att rätta sig efter dessa domar antog kommissionen förordning (EEG) nr 2163/92 av den 30 juli 1992 om uttag av det tilläggsbelopp som föreskrivs i förordningarna (EEG) nr 3429/80, (EEG) nr 796/81 och (EEG) nr 1755/81 om skyddsåtgärder tillämpliga i samband med import av konserverad odlad svamp (EGT nr L 217, s. 16), genom vilken det tilläggsbelopp som föreskrevs i de tre förordningarna om skyddsåtgärder avseende import den 1 januari—30 september 1981 nedsattes till 105 ecu per 100 kg netto med retroaktiv verkan.

- 9 Förordning nr 2163/92 avsåg inte den tvistiga förordningen. Följaktligen kvarstod det tilläggsbelopp som fastslogs i denna förordning och som uppgick till 160 ecu per 100 kg netto.

Saken inför den nationella domstolen

- 10 Under juli och december 1987 importerade Hüpeden till Tyskland flera partier konserverad svamp härrörande från Kina. Efter att ha fullgjort formaliteterna för övergång till fri omsättning visade det sig att Hüpeden inte hade något giltigt varucertifikat för ett parti som importerats i juli 1987 och två andra partier som importerats i december samma år. Hauptzollamt krävde följbaktligen på grundval av den tvistiga förordningen Hüpeden på ett tilläggsbelopp om 165 467,13 DM.
- 11 Efter att Hüpedens klagomål ogillats väckte bolaget talan vid Finanzgericht Hamburg inom ramen för vilken det ifrågasatte giltigheten av den tvistiga förordningen som påstods strida mot proportionalitetsprincipen.
- 12 Eftersom Finanzgericht ansåg att tvistens utgång berodde på huruvida förordningen var giltig eller inte, beslutade den att förklara målet vilande och att ställa följande fråga till domstolen:

”Är artikel 2.1 i rådets förordning (EEG) nr 1796/81 av den 30 juni 1981 giltig?”

Den nationella domstolens fråga

- 13 Genom sin fråga vill den nationella domstolen i huvudsak få svar på om storleken av det tilläggsbelopp som föreskrivs i den tvistiga förordningen överensstämmer med proportionalitetsprincipen.
- 14 Enligt en fast rättspraxis följer av denna princip att en åtgärd som medför en finansiell belastning för aktörer är laglig endast om den är lämplig och nödvändig för att uppnå de rättsenliga syften som eftersträvas med de ifrågavarande reglerna, med beaktande av att man, när det finns flera alternativa lämpliga åtgärder att välja mellan, skall välja den som är minst betungande och att de belastningar som påförs inte skall vara orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen (se i synnerhet dom av den 11 juli 1989, Schröder, 265/87, Rec. s. 2237, punkt 21).
- 15 Först skall således det eftersträlvade syftet med den tvistiga förordningen granskas för att det sedan skall kunna avgöras om åtgärderna är lämpliga och nödvändiga.
- 16 Grunden till denna förordning utgörs av förordning nr 516/77 och i synnerhet dess artikel 13.2, enligt vilken det är förbjudet, om inte rådet har beviljat undantag, att i handelsutbyte med tredje länder tillämpa någon kvantitativ begränsning eller åtgärd med motsvarande verkan.
- 17 Enligt det första och det fjärde övervägandet i den tvistiga förordningen har denna till syfte att införa åtgärder för en styrning av marknaden för konserverad svamp för att skydda den från störningar som beror på import från tredje land.

- 18 Som anges i det tredje övervägandet i förordningen har det visat sig att de skyddsåtgärder som tidigare vidtagits av kommissionen inte i sig utgör den lämpligaste metoden för att avhjälpa situationen.
- 19 Med beaktande av det sålunda angivna syftet med den tvistiga förordningen skall det konstateras att ett krav på ett tilläggsbelopp vid överskridande av den kvantitet som beviljats var lämpligt och nödvändigt för dess fullgörande.
- 20 Vad beträffar detta belopps storlek skall det påpekas att det fastställdes schablonmässigt till 160 ecu per 100 kg netto utan att en gradering av detta föreskrevs i förhållande till varornas kvalitet och de förhållanden under vilka de importerats. Dessutom hade beloppet fastställts till praktiskt taget samma nivå som den som föreskrivits i kommissionens tidigare förordningar, genom vilka skyddsåtgärder infördes, och det motsvarar, som framgår av akten, cirka 150 procent av värdet av odlad svamp av klass III.
- 21 Det skall alltså granskas om storleken av detta tilläggsbelopp överskrider gränsen för vad som krävs för att följa proportionalitetsprincipen.
- 22 För det första har rådet och kommissionen gjort gällande, som stöd för att den tvistiga förordningen är giltig, att de skäl som föranlett domstolen att ogiltigförklara kommissionens tre tidigare förordningar inte kan tillämpas på motsvarande sätt i detta fall på grund av de skillnader som denna förordning uppvisar i förhållande till de ogiltigförklarade förordningarna. I detta avseende har de gjort gällande att den tvistiga förordningen inte har antagits på grundval av artikel 14.2 i förordning nr 516/77, vilket medför att artikel 2.2 i rådets förordning (EEG) nr 521/77 av den 14 mars 1977 om tillämpningsföreskrifter för skyddsåtgärder på marknaden för bearbetade produkter av frukt och grönsaker (EGT nr L 73, s. 28) inte är tillämplig. I sistnämnda bestämmelse, som ger uttryck för en specifik tillämpning av proportionalitetsprincipen, föreskrivs att de åtgärder som beslutats i enlighet med artikel 14 i förordning nr 516/77 endast kan vidtas för den tidsperiod och i den utsträckning som är helt nödvändigt. Av detta följer att den tvistiga

förordningen endast behövde överensstämma med den allmänna proportionalitetsprincipen, enligt vilken kraven är mindre strikta än i artikel 2.2 i förordning nr 521/77.

- 23 Detta argument kan inte godtas. Oberoende av vad rådet och kommissionen har anfört avseende att artikel 2.2 i förordning nr 521/77 inte kan tillämpas — vilket i och för sig är riktigt — har de emellertid själva medgett att den allmänna proportionalitetsprincipen är tillämplig.
- 24 Dessutom har rådet och kommissionen ansett att det förhållandet att det genom den tvistiga förordningen inte har införts några tillfälliga skyddsåtgärder, utan varaktiga åtgärder för styrning av marknaden, medför att det inte är möjligt att ogiltigförklara förordningen av samma skäl som de som domstolen anförde i de ovan nämnda domarna i målen Werner Faust och Wünsche.
- 25 Inte heller denna argumentation kan godtas. Det framgår faktiskt av den tvistiga förordningen att de åtgärder som infördes med denna i stort sett är identiska med de skyddsåtgärder som tidigare införts med kommissionens förordningar. Såväl avseende syftet med den — det vill säga skydd av gemenskapsmarknaden — som avseende de metoder som används — det vill säga fastställelse av importkvantiteter, kontroll av import genom varucertifikat och fastställelse av tilläggsbelopp för det fall att kvantiteterna överskrids — skiljer sig den tvistiga förordningen inte i grunden från förordningarna nr 3429/80, nr 796/81 och nr 1755/81, eftersom skillnaden i hur de olika åtgärderna betecknas inte är avgörande i detta avseende.
- 26 Med beaktande av detta skall det påpekas att en schablonavgift som den som föreskrivs i den tvistiga förordningen och som fastställts till en relativt hög nivå och påförs alla operatörer som överskrider de fastslagna kvantiteterna, oberoende av om överskridandet beror på förbiseende eller bedrägeri, är för hög, eftersom den bestraffar importörerna och är mer långtgående än vad som är syftet med förord-

ningen, nämligen skydd av gemenskapens marknad. Under dessa omständigheter skall det anses att proportionalitetsprincipen inte har respekterats.

- 27 I detta avseende har rådet och kommissionen invänt att det inte är tillräckligt att granska tilläggsbeloppens storlek, för att bedöma om en åtgärd är proportionerlig, utan att man också måste beakta det system i sin helhet som införts genom förordningen samt förhållandet mellan fastställandet av dessa belopp och fastställandet av kvantiteter som kan importeras avgiftsfritt. I detta avseende har rådet och kommissionen påpekat att den tvistiga förordningen är mindre tyngande för aktörerna än kommissionens tidigare förordningar, eftersom den kvantitet som är befriad från tilläggsavgifter — som i de tidigare förordningarna uppgick till omkring 27 000 ton för år 1981 — uppgår till nära 37 000 ton i den tvistiga förordningen för de efterföljande åren. Bibehållandet av ett tilläggsbelopp på 160 ecu per 100 kg netto skulle således vara berättigat. Rådet har tillagt att det faktum att det genom den tvistiga förordningen införs åtgärder som är varaktiga — och inte tillfälliga som de som införts tidigare — gör det möjligt för de ekonomiska aktörerna att planera sin verksamhet och berättigar således fastställandet av ett stort tilläggsbelopp.
- 28 Dessa argument kan inte godtas. Förutom det förhållandet att de kvantiteter som är befriade från tilläggsbelopp inte har ifrågasatts i målet vid den nationella domstolen, indikerar höjningen av dessa kvantiteter tvärtom att risken för att marknaden skall störas inte är särskilt stor, vilket generaladvokaten har påpekat i punkt 27 i sitt förslag till avgörande. Dessutom kan inte det förhållandet att varaktiga åtgärder, som de här aktuella åtgärderna för styrning av marknaden, underlättar långsiktig planering av importörernas verksamhet i förhållande till tillfälliga åtgärder berättiga att en avgift fastställs till ett för stort belopp. Av detta följer att det inte är berättigat att bibehålla tilläggsbeloppen på samma nivå som föreskrevs i de av kommissionens förordningar genom vilka skyddsåtgärder infördes.
- 29 Rådet och kommissionen har även gjort gällande att proportionalitetsprincipen har respekterats vid antagandet av den tvistiga förordningen, eftersom tilläggsbeloppet i fråga är en åtgärd som är mindre restriktiv för handelsutbytet än ett fullständigt

importförbud, som är en åtgärd som rådet hade kunnat vidta med beaktande av dess omfattande behörighet att göra skönsmässiga bedömningar i fråga om den gemensamma jordbrukspolitikerna.

- 30 Detta argument kan inte godtas. Den tvistiga förordningen hade nämligen inte till syfte att helt utesluta import utöver vissa kvantiteter utan att lämna en möjlighet att bevilja varucertifikat även för import utöver de fastslagna kvantiteterna mot betalning av ett tilläggsbelopp (se domstolens dom av den 12 april 1984, Wünsche, 345/82, Rec. s. 1995, punkt 25). Eftersom rådet valt den sistnämnda lösningen var det tvunget att respektera proportionalitetsprincipen.
- 31 Rådet har också gjort gällande att det är nödvändigt att fastställa ett stort tilläggsbelopp för att tillförsäkra att de åtgärder för styrning av marknaden fungerar som införts genom den tvistiga förordningen.
- 32 I detta avseende skall det påpekas att även om rådet förfogar över ett visst utrymme för skönsmässig bedömning för att fastställa tilläggsbeloppet, kan detta dock inte fastställas till ett belopp som är så stort att det motsvarar ett förbud. Syftet med förordningen är inte att förbjuda all import utöver de fastställda kvantiteterna utan att skydda den gemensamma marknaden för svamp från störningar beroende på för omfattande import från tredje länder.
- 33 Kommissionen har även påstått att tilläggsbeloppets storlek var berättigad, eftersom det motsvarade självkostnaden för svamp av klass I, då den import som går utöver de fastslagna kvantiteterna i synnerhet avser denna typ av svamp.
- 34 Inte heller denna argumentation kan godtas. Storleken av det tilläggsbelopp som fastställdes genom den tvistiga förordningen, vilket motsvarar självkostnaden för gemenskapsproducerad svamp av klass I, motsvarar nämligen — som generaladvokaten har påpekat i punkt 31 i sitt förslag — minst 100 procent av produktionskostnaderna för denna importerade svamp.

- 35 Det skall också påpekas att tilläggsbeloppet fastställdes genom den tvistiga förordningen på grundval av kostnaden för gemenskapsproducerad svamp av klass I, vilket kommissionen har medgett. Av detta följer att tilläggsbeloppets storlek har fått betydligt allvarigare konsekvenser för svamp av klass II som importerats från tredje land och att det följaktligen avsevärt överstiger kostnaden för svamp av klass II som producerats inom gemenskapen. Följaktligen har rådet, genom att fastställa ett belopp som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med förordningen, på ett uppenbart sätt överskridit sin behörighet att göra skönsmässiga bedömningar och åsidosatt proportionalitetsprincipen.
- 36 Kommissionen har också anfört att det tilläggsbelopp som föreskrivs i den tvistiga förordningen inte föranledde någon kritik från tredje länder inom ramen för förhandlingarna under Uruguayrundan.
- 37 Detta argument saknar relevans, eftersom avsaknaden av reaktioner från tredje länder avseende tilläggsbeloppets storlek inte har någon inverkan på bedömningen av om detta belopp överensstämmer med gemenskapsrätten och i synnerhet med proportionalitetsprincipen.
- 38 Slutligen har kommissionen framfört att det är mycket svårt att göra en differentiering av tilläggsbeloppet på grundval av svampens kvalitet, i synnerhet på grund av att det saknas ett antal uppgifter som skulle göra det möjligt att utföra denna differentiering.
- 39 I denna fråga skall det påpekas att även om denna svårighet verkligen föreligger kan den inte berättiga att man fastställer ett tilläggsbelopp av en storlek som faller utanför rådets utrymme för skönsmässig bedömning.

40 Med beaktande av de överväganden som gjorts ovan blir svaret på frågan att artikel 2.1 i den tvistiga förordningen inte är giltig avseende det fastställda tilläggsbeloppets storlek.

Rättegångskostnader

41 De kostnader som har förorsakats Europeiska unionens råd och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

— angående den fråga som genom beslut av den 22 september 1994 förts vidare av Finanzgericht Hamburg — följande dom:

Artikel 2.1 i rådets förordning (EEG) nr 1796/81 av den 30 juni 1981 om åtgärder tillämpliga i samband med import av konserverad odlad svamp är ogiltig vad avser det fastställda tilläggsbeloppets storlek.

Kakouris

Mancini

Murray

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 4 juli 1996.

R. Grass

C. N. Kakouris

Justitiesekreterare

Ordförande på sjätte avdelningen