URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)
4. Juli 1996 *

In der Rechtssache C-296/94

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

Bernhard Pietsch

gegen

Hauptzollamt Hamburg-Waltershof

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 2163/92 der Kommission vom 30. Juli 1992 betreffend die Erhebung eines in den Verordnungen (EWG) Nr. 3429/80, (EWG) Nr. 796/81 und (EWG) Nr. 1755/81 über Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Zuchtpilzkonserven vorgesehenen Zusatzbetrags (ABl. L 217, S. 16)

erläßt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. N. Kakouris (Berichterstatter) sowie der Richter G. F. Mancini und J. L. Murray,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Generalanwalt: F. G. Jacobs
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— des Bernhard Pietsch, vertreten durch Rechtsanwalt Ulrich Lorenz-Meyer, Hamburg,

— der spanischen Regierung, vertreten durch Alberto José Navarro González, Leiter der Generaldirektion für die rechtliche und institutionelle Koordinierung in Gemeinschaftsangelegenheiten, und Abogado del Estado Rosario Silva de Lapuerta, Juristischer Dienst des Staates, als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Klaus Dieter Borchardt, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Beteiligten in der Sitzung vom 1. Februar 1996,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 14. März 1996,

folgendes

Urteil

1 Das Finanzgericht Hamburg hat durch Beschluß vom 22. September 1994, beim Gerichtshof eingegangen am 4. November 1994, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag eine Frage nach der Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 2163/92 der Kommis-

sion vom 30. Juli 1992 betreffend die Erhebung eines in den Verordnungen (EWG) Nr. 3429/80, (EWG) Nr. 796/81 und (EWG) Nr. 1755/81 über Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Zuchtpilzkonserven vorgesehenen Zusatzbetrags (ABl. L 217, S. 16, im folgenden: streitige Verordnung) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Frage stellt sich in einem Rechtsstreit zwischen Bernhard Pietsch (Kläger) und dem Hauptzollamt Hamburg-Waltershof (Beklagter) wegen der vom Beklagten nach der streitigen Verordnung erhobenen Nachforderung von Zusatzbeträgen.

Die Gemeinschaftsvorschriften

3 In der Verordnung (EWG) Nr. 3429/80 vom 29. Dezember 1980 zum Erlaß der bei der Einfuhr von Champignonkonserven anwendbaren Schutzmaßnahmen (ABl. L 358, S. 66), die auf Artikel 14 der Verordnung (EWG) Nr. 516/77 des Rates vom 14. März 1977 über die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (ABl. L 73, S. 1) gestützt ist, wurde das Einfuhrkontingent für Champignonkonserven aus Drittländern für das Quartal vom 1. Januar bis 31. März 1981 auf 7 196 Tonnen festgesetzt. Außerdem wurde eine Kontrolle der Einfuhren mittels Einfuhrlizenzen eingeführt; für den Fall, daß die eingeführten und zum freien Verkehr in der Gemeinschaft abgefertigten Mengen von Champignonkonserven über die in dieser Verordnung festgelegte Menge hinausgingen, wurde die Erhebung eines Zusatzbetrags von 175 ECU je 100 kg netto vorgesehen.

4 Für das folgende Quartal (1. April bis 30. Juni 1981) erließ die Kommission sodann die Verordnung (EWG) Nr. 796/81 vom 27. März 1981 zum Erlaß der bei der Einfuhr von Champignonkonserven anwendbaren Schutzmaßnahmen (ABl. L 82, S. 8), die ebenfalls auf Artikel 14 der Verordnung Nr. 516/77 gestützt wurde. Mit dieser Verordnung wurde das Einfuhrkontingent auf 7 618 Tonnen festgesetzt; für den Fall einer Überschreitung dieser Menge wurde ebenfalls ein Zusatzbetrag von 175 ECU je 100 kg netto vorgesehen.

5 Für das Quartal vom 1. Juli bis 30. September 1981 wurden mit der Verordnung (EWG) Nr. 1755/81 der Kommission vom 30. Juni 1981 über Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Zuchtpilzkonserven (ABl. L 175, S. 23), die ebenfalls auf Artikel 14 der Verordnung Nr. 516/77 gestützt wurde, das Einfuhrkontingent auf 5 736 Tonnen und der im Fall einer Überschreitung zu zahlende Zusatzbetrag auf 160 ECU je 100 kg netto festgesetzt.

6 Der Gerichtshof erklärte durch Urteile vom 16. Oktober 1991 in den Rechtssachen C-24/90 (Werner Faust, Slg. 1991, I-4905), C-25/90 (Wünsche, Slg. 1991, I-4939) und C-26/90 (Wünsche, Slg. 1991, I-4961) den jeweiligen Artikel 1 der Verordnungen Nr. 3429/80, Nr. 796/81 und Nr. 1755/81 hinsichtlich des festgesetzten Zusatzbetrags wegen Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes für ungültig.

7 Um diesen Urteilen nachzukommen, erließ die Kommission die streitige Verordnung, mit der sie den Zusatzbetrag, der in den drei Verordnungen über die Schutzmaßnahmen bei zwischen dem 1. Januar und 30. September 1981 getätigten Einfuhren vorgesehen war, rückwirkend auf 105 ECU je 100 kg netto herabsetzte.

Der Ausgangsrechtsstreit

8 Nach dem Vorlagebeschluß beantragte der Kläger vom 5. bis 11. März 1981, als die Verordnung Nr. 3429/80 anwendbar war, die Abfertigung einer Partie Champignonkonserven, die nach seinen Angaben aus Korea stammten, zum freien Verkehr. Dem Antrag wurde stattgegeben; Abschöpfung wurde zunächst nicht erhoben.

9 Amtliche Ermittlungen ergaben, daß die Champignonkonserven in Wirklichkeit aus Taiwan eingeführt worden waren. Daraufhin forderte der Beklagte mit einem

Änderungsbescheid gemäß der Verordnung Nr. 3429/80 vom Kläger einen Zusatzbetrag von 365 530,06 DM mit der Begründung nach, der Kläger habe bei der Zollabfertigung keine Einfuhrlizenz mit der Angabe des richtigen Warenursprungs vorgelegt.

10 Nach erfolglosem Einspruch erhob der Kläger am 27. November 1984 Klage beim Finanzgericht Hamburg. Während dieses Verfahrens reduzierte der Beklagte aufgrund der streitigen Verordnung mit einem zweiten Steueränderungsbescheid vom 22. November 1993 den nachzuerhebenden Zusatzbetrag von 365 530,06 DM auf 219 213,47 DM.

11 Daraufhin beantragte der Kläger beim Finanzgericht Hamburg, diesen zweiten Steueränderungsbescheid aufzuheben.

12 In diesem Verfahren macht der Kläger im wesentlichen geltend, Artikel 1 der streitigen Verordnung, durch den der sich aus der Verordnung Nr. 3429/80 ergebende Zusatzbetrag von 175 auf 105 ECU pro 100 kg netto herabgesetzt wurde, sei ungültig. Aus den vom Gerichtshof im Urteil Werner Faust aufgestellten Grundsätzen ergebe sich, daß auch ein Zusatzbetrag in Höhe von 105 ECU je 100 kg netto, der unterschiedslos für alle Güteklassen erhoben werde, nicht sachgerecht, unangemessen und viel zu hoch sei.

13 Das Finanzgericht Hamburg hat das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage gestellt:

Ist Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2163/92 der Kommission gültig?

Zu der gestellten Frage

14 Die Frage des vorlegenden Gerichts geht dahin, ob die Höhe des in der streitigen Verordnung vorgesehenen Zusatzbetrags mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar ist.

15 Nach ständiger Rechtsprechung ergibt sich aus diesem Grundsatz, daß Maßnahmen, durch die den Wirtschaftsteilnehmern finanzielle Belastungen auferlegt werden, nur rechtmäßig sind, wenn sie zur Erreichung der zulässigerweise mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziele geeignet und erforderlich sind. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen; ferner müssen die auferlegten Belastungen in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen (vgl. namentlich Urteil vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 265/87, Schräder, Slg. 1989, 2237, Randnr. 21).

16 Somit ist zunächst das mit der streitigen Verordnung verfolgte Ziel zu ermitteln und sodann zu prüfen, ob der auf 105 ECU pro 100 kg netto herabgesetzte Zusatzbetrag angemessen und verhältnismäßig ist.

17 Rechtsgrundlage dieser Verordnung ist die Verordnung (EWG) Nr. 426/86 des Rates vom 24. Februar 1986 über die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (ABl. L 49, S. 1), insbesondere Artikel 18, wonach die Kommission im Fall ernstlicher Störungen des Marktes auf Antrag eines Mitgliedstaats oder von sich aus die erforderlichen Maßnahmen beschließt, die den Mitgliedstaaten mitgeteilt werden und unverzüglich anzuwenden sind.

18 Aus der ersten und der zweiten Begründungserwägung der streitigen Verordnung geht hervor, daß diese aufgrund der genannten Urteile Werner Faust und Wünsche erlassen wurde, in denen der Gerichtshof die Verordnungen Nrn. 3429/80,

796/81 und 1755/81 mit der Begründung für ungültig erklärt hatte, daß die Höhe des Zusatzbetrags unterschiedslos für alle Zuchtpilzkonserven gleich welchen Ursprungs und gleich welcher Kategorie festgesetzt worden war, wodurch sich die Kosten der eingeführten Pilzkonserven insbesondere bei den niedrigeren Kategorien erhöhten, so daß die Einfuhren von Erzeugnissen minderer Qualität stark benachteiligt wurden.

19 In der dritten Begründungserwägung der streitigen Verordnung heißt es, Zweck der für ungültig erklärten Verordnungen sei gewesen, die Einfuhr von Zuchtpilzkonserven in die Gemeinschaft über die erwähnten Mengen hinaus zu verhüten; um dies zu erreichen, müßten bei der Einfuhr jeder Kategorie aus allen Drittländern Schutzmaßnahmen angewandt werden.

20 In der vierten Begründungserwägung der streitigen Verordnung wird ausgeführt, daß der Zusatzbetrag ausreichend hoch festgesetzt werden müsse, um das angestrebte Ziel zu erreichen; außerdem müsse er für alle in Frage kommenden Erzeugnisse einheitlich sein, damit insbesondere kein Anlaß gegeben sei, Konserven bei der Einfuhr niedriger einzustufen, als es ihrer wirklichen Qualität entspreche. Bei einer Differenzierung des Betrages je nach Qualität würde eine wirksame Überprüfung der betreffenden Erzeugnisse in Frage gestellt, da die jeweiligen Kategorien auf Gemeinschaftsebene nicht genau definiert seien.

21 In der fünften Begründungserwägung heißt es schließlich, daß der Gerichtshof die Berücksichtigung eines Betrages, der etwa dem Selbstkostenpreis der Zuchtpilzkonserven in der Gemeinschaft entspreche, nicht beanstandet habe. Die zusätzliche Abgabe, die gegebenenfalls bei der Einfuhr niedriger Kategorien von Zuchtpilzkonserven zu erheben sei, sollte, damit sie die in der Gemeinschaft bei der Erzeugung der gleichen Konserven entstehenden Kosten nicht erheblich überschreite, dem Selbstkostenpreis entsprechen, der in der Gemeinschaft für Zuchtpilzkonserven dritter Wahl gelte.

22 Zur Erreichung dieses Zieles der streitigen Verordnung war die Erhebung eines Zusatzbetrags im Fall der Überschreitung der zulässigen Menge geeignet und erforderlich.

23 Dieser Betrag wurde durch Artikel 1 der streitigen Verordnung auf 105 ECU je 100 kg netto herabgesetzt, was nach den Akten 90 % des Wertes von Pilzen dritter Wahl entspricht.

24 Das vorlegende Gericht führt drei Gründe für die Ungültigkeit des Zusatzbetrags an: Die Belastung mit einem Zusatzbetrag in Höhe von ungefähr 90 % des Wertes der Ware laufe auf eine wirtschaftliche Bestrafung der Wirtschaftsteilnehmer hinaus, die eine Einfuhr ohne Einfuhrlizenz tätigten. Das gleiche müsse für die fehlende Differenzierung dieses Betrages nach der Qualität der Waren gelten, die der Gerichtshof nicht deshalb für entbehrlich gehalten habe, weil eine wirksame Überprüfung der betreffenden Erzeugnisse auf Schwierigkeiten stoßen könnte. Schließlich sei der Zusatzbetrag auch deshalb ungültig, weil er dem Selbstkostenpreis für Zuchtpilzkonserven dritter Wahl entspreche, während die zur Zeit des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens anwendbare Verordnung Nr. 3429/80 für Pilzkonserven im allgemeinen gegolten habe.

25 Deshalb ist zu prüfen, ob ein Zusatzbetrag in dieser Höhe die durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gezogene Grenze überschreitet.

26 Dazu macht der Kläger geltend, der Zusatzbetrag sei, selbst herabgesetzt, so angesetzt worden, daß kein Importeur jemals freiwillig Pilzkonserven aus Drittländern eingeführt hätte. Seiner Meinung nach hätte der Zusatzbetrag in Höhe der Differenz zwischen dem Gestehungspreis für Pilzkonserven in der Gemeinschaft und den Einfuhrpreisen für diese Ware einschließlich des Eingangszolls festgesetzt werden müssen.

27 Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden. Nach ihrer dritten Begründungserwägung hat die streitige Verordnung den Zweck, die Einfuhr in die Gemeinschaft über die erwähnten Mengen hinaus zu verhüten. Dieser Zweck hätte nicht durch einen Zusatzbetrag erreicht werden können, der es lediglich ermöglicht hätte, die Differenz zwischen den Gestehungspreisen für Pilzkonserven in der

Gemeinschaft und dem Einfuhrpreis für diese Ware auszugleichen. Die Kommission konnte somit im Rahmen ihres Ermessens einen höheren als den vom Kläger für angemessen erachteten Zusatzbetrag festsetzen.

28 Die spanische Regierung und die Kommission vertreten dagegen erstens die Auffassung, der Zusatzbetrag müsse hoch sein, damit der Zweck der Verordnung erreicht werde.

29 Bei der Festsetzung der Höhe des Zusatzbetrags verfügt die Kommission zwar über ein gewisses Ermessen, doch darf der Zusatzbetrag nicht so hoch festgesetzt werden, daß er einem Verbot gleichkommt. Die Verordnung bezweckt nämlich nicht, alle über die festgesetzten Mengen hinausgehenden Einfuhren zu verbieten, sondern sie will den Gemeinschaftsmarkt für Zuchtpilze vor den Störungen schützen, die auf zu hohe Einfuhren aus Drittländern zurückgehen.

30 Zweitens machen die spanische Regierung und die Kommission geltend, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sei beim Erlaß der streitigen Verordnung beachtet worden, denn bei der Berechnung des Zusatzbetrags sei nunmehr auf den Gestehungspreis in der Gemeinschaft für Zuchtpilze dritter Wahl — und nicht erster Wahl wie in der für ungültig erklärten Verordnung Nr. 3429/80 — abgestellt worden. Da der Grund für die Ungültigkeit des Artikels 1 der letztgenannten Verordnung darin gelegen habe, daß die Festsetzung des Zusatzbetrags auf der Grundlage des Gestehungspreises der Pilze erster Wahl zu einer deutlichen Benachteiligung der Importeure von Pilzen der niedrigeren Qualitäten geführt habe, und da der Zusatzbetrag in der streitigen Verordnung nunmehr auf der Grundlage des Gestehungspreises von Pilzen dritter Wahl in der Gemeinschaft berechnet werde, sei der Grund für die Ungültigkeit weggefallen.

31 Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden. Wie sich aus dem Urteil in der Rechtssache Werner Faust ergibt, waren die Auswirkungen der Berechnung des Zusatzbetrags auf der Grundlage des Gestehungspreises der Pilze erster Wahl auf die Pilze niedrigerer Qualität nicht der einzige Grund, aus dem Artikel 1 der

Verordnung Nr. 3429/80 für ungültig erklärt wurde. Nachdem der Gerichtshof die verschiedenen Gründe für die Ungültigkeit dieser Vorschrift geprüft hatte, ist er in Randnummer 30 des Urteils zu dem Ergebnis gekommen, daß diese „aufgrund all dieser Erwägungen" ungültig war; Gegenstand dieser Erwägungen war auch die Verhältnismäßigkeit, um die es ebenfalls im vorliegenden Verfahren geht.

32 Drittens tragen die spanische Regierung und die Kommission vor, die streitige Verordnung stehe im Einklang mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, da sie die Belastung der Importeure von etwa 150 % des Warenwerts auf etwa 90 % zurückgeführt habe. Ein Zusatzbetrag in dieser Höhe sei zur Erreichung des mit der Verordnung verfolgten Ziels geeignet, die Einfuhr von Zuchtpilzkonserven über die gewährten Freimengen hinaus zu verhüten. Folglich stelle die Festsetzung des Zusatzbetrags in dieser Höhe durch die streitige Verordnung keine wirtschaftliche Bestrafung der Importeure dar.

33 Auch diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden.

34 Denn selbst ein auf 105 ECU pro 100 kg netto herabgesetzter Zusatzbetrag macht, wie der Generalanwalt in Nummer 66 seiner Schlußanträge dargelegt hat, ungefähr zwei Drittel des Gestehungspreises für Pilze erster Qualität in der Gemeinschaft aus. Dieser Betrag stellt unbestreitbar eine Belastung dar, die, wie die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen einräumt, die Einfuhr der Pilze erheblich verteuert. Eine solche Belastung verteuert, auch wenn sie herabgesetzt worden ist, die Kosten der eingeführten Pilze spürbar und kommt somit einem faktischen Verbot gleich. Die Kommission hat dadurch, daß sie den Zusatzbetrag höher festgesetzt hat, als es zur Erreichung des Ziels der Verordnung erforderlich ist, ihr Ermessen offensichtlich überschritten und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzt.

35 Deshalb ist auf die gestellte Frage zu antworten, daß aufgrund all dieser Erwägungen Artikel 1 der streitigen Verordnung hinsichtlich der Höhe des festgesetzten Zusatzbetrags ungültig ist; die anderen vom vorlegenden Gericht angeführten Gründe brauchen nicht geprüft zu werden.

Kosten

36 Die Auslagen der spanischen Regierung 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 nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

auf die ihm vom Finanzgericht Hamburg mit Beschluß vom 22. September 1994 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2163/92 der Kommission vom 30. Juli 1992 betreffend die Erhebung eines in den Verordnungen (EWG) Nr. 3429/80, (EWG) Nr. 796/81 und (EWG) Nr. 1755/81 über Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Zuchtpilzkonserven vorgesehenen Zusatzbetrags ist hinsichtlich der Höhe des festgesetzten Zusatzbetrags ungültig.

Kakouris Mancini Murray

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 4. Juli 1996.

Der Kanzler Der Präsident der Sechsten Kammer

R. Grass C. N. Kakouris