DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
4. juli 1996 *

I sag C-296/94,

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,

**Bernhard Pietsch**

mod

**Hauptzollamt Hamburg-Waltershof,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Kommissionens 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),

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:

— Bernhard Pietsch ved advokat Ulrich Lorenz-Meyer, Hamburg

— den spanske regering ved Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria Alberto Navarro González og Abogado del Estado Rosario Silva de Lapuerta, Statens 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 Kommissionens 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, herefter »den omtvistede forordning«).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en tvist mellem Bernhard Pietsch og Hauptzollamt Hamburg-Waltershof (herefter »Hauptzollamt«) vedrørende betalingen af det tillægsbeløb, som Hauptzollamt har opkrævet i medfør af den omtvistede forordning.

## Fællesskabets forskrifter

3 Ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 3429/80 af 29. december 1980 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger vedrørende indførsel af champignonkonserves (EFT L 358, s. 66), som var udstedt i henhold til artikel 14 i 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), 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 konserves, der blev importeret og bragt i fri omsætning i Fællesskabet, oversteg den mængde, som 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 tillige 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 importkontingentet 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), som 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 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 ugyldig for så vidt angår størrelsen af den fastsatte tillægsafgift, idet den var i strid med proportionalitetsprincippet.

7 For at opfylde disse domme vedtog Kommissionen den i sagen omtvistede forordning, hvorved den med tilbagevirkende gyldighed nedsatte det tillægsbeløb, som var fastsat i de tre forordninger vedrørende beskyttelsesforanstaltninger over for de indførsler, der blev foretaget mellem den 1. januar og den 30. september 1981, til 105 ECU pr. 100 kg netto.

## Tvisten i hovedsagen

8 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Bernhard Pietsch i perioden mellem den 5. og 11. marts 1981 — på hvilket tidspunkt forordning nr. 3429/80 var i kraft — ansøgte om tilladelse til at bringe et parti champignonkonserves i fri omsætning, som ifølge dennes erklæringer hidrørte fra Korea. Hans ansøgning blev efterkommet, og der blev ikke i første omfang opkrævet noget beløb.

9 Efter en række administrative undersøgelser viste det sig, at de omhandlede partier champignonkonserves i realiteten var blevet importeret fra Taiwan. Hauptzollamt

ændrede derefter sin oprindelige afgiftsafgørelse og opkrævede i medfør af forordning nr. 3429/80 et tillægsbeløb af Pietsch på 365 530,06 DM med den begrundelse, at han ikke i forbindelse med fortoldningen havde fremlagt nogen importlicens, hvorpå varens nøjagtige oprindelse var angivet.

10 Efter at Pietsch forgæves havde klaget, anlagde han sag ved Finanzgericht Hamburg den 27. november 1984. Mens denne sag verserede, nedsatte Hauptzollamt ved sin anden ændrede afgiftsafgørelse af 22. november 1993 det tillægsbeløb, der skulle opkræves efterfølgende i henhold til den omtvistede forordning — som i mellemtiden var blevet udstedt — fra 365 530,06 DM til 219 213,47 DM.

11 Bernhard Pietsch nedlagde herefter påstand ved Finanzgericht Hamburg om ophævelse af denne anden ændrede afgiftsafgørelse.

12 Under sagen gjorde Pietsch i det væsentlige gældende, at artikel 1 i den omtvistede forordning, hvorved tillægsbeløbet ifølge til forordning nr. 3429/80 var blevet nedsat fra 175 til 105 ECU pr. 100 kg netto, var ugyldig. Han gjorde gældende, at det som følge af de principper, Domstolen havde fastslået i førnævnte dom i sagen Werner Faust, var retsstridigt at opkræve selv et tillægsbeløb på 105 ECU pr. 100 kg netto, når et sådant beløb var fastsat uden graduering efter kvalitetsklasser, idet beløbet ikke var sagligt begrundet, men i strid med proportionalitetsprincippet og uforholdsmæssigt højt.

13 Finanzgericht Hamburg har herefter besluttet at udsætte afgørelsen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2163/92 gyldig?«

## Det forelagte spørgsmål

14 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.

15 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).

16 Formålet med den omtvistede forordning må derfor først undersøges, hvorefter det må afgøres, om det nedsatte tillægsbeløb på 105 ECU pr. 100 kg netto er en egnet foranstaltning og opfylder kravet om forholdsmæssighed.

17 Den omtvistede forordning har hjemmel i Rådets forordning (EØF) nr. 426/86 af 24. februar 1986 om den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grøntsager (EFT L 49, s. 1), navnlig denne forordnings artikel 18, hvorefter Kommissionen i tilfælde af alvorlige markedsforstyrrelser efter anmodning fra en medlemsstat eller på eget initiativ kan træffe de nødvendige foranstaltninger, der derpå meddeles medlemsstaterne, og som finder øjeblikkelig anvendelse.

18 Det fremgår af første betragtning til den omtvistede forordning, at denne blev vedtaget på foranledning af de førnævnte domme i sagerne Werner Faust og Wünsche, hvorved Domstolen kendte forordningerne nr. 3429/80, nr. 796/81 og nr. 1755/81

ugyldige med den begrundelse, at tillægsbeløbets størrelse var fastsat uden graduering efter den pågældende champignonkonserves' oprindelse og kvalitetsklasse, hvilket forøgede omkostningerne for importeret champignonkonserves, især for de ringere kvalitetsklasser heraf, da indførslen af champignoner af denne kvalitet derved blev ramt hårdere end de øvrige.

19 Ifølge anden betragtning til den omtvistede forordning var formålet med de forordninger, som blev underkendt, at modvirke indførslen af en større mængde champignonkonserves til Fællesskabet end den, som var angivet i forordningerne, hvorfor det for at nå et sådant mål var nødvendigt at anvende beskyttelsesforanstaltninger over for alle indførsler, uanset tredjeland og kvalitetsklasse.

20 Ifølge tredje betragtning til forordningen var det nødvendigt at fastsætte beløbet så højt, at det tilstræbte mål kunne nås; beløbet måtte derfor fastsættes til en ensartet størrelse for alle de berørte produkter, så man undgik, at de erhvervsdrivende ved indførslen havde nogen tilskyndelse til navnlig at angive konserves af ringere kvalitet, da det, såfremt beløbet var gradueret efter produktets kvalitet, var vanskeligt at kontrollere varerne effektivt, idet der ikke er fastsat nogen præcis definition af de forskellige kvalitetsklasser på EF-niveau.

21 Endelig anføres det i fjerde betragtning, at Domstolen ikke havde påtalt, at det fastsatte beløb omtrentlig svarede til kostprisen for champignonkonserves i Fællesskabet, og at man for at undgå, at tillægsbeløbet for ringere kvalitetsklasser af champignonkonserves fra tredjelande mærkbart oversteg produktionsomkostningerne for den tilsvarende champignonkonserves i Fællesskabet, burde fastsætte beløbet til en sådan størrelse, at det svarede til kostprisen i Fællesskabet for champignonkonserves af tredje sortering.

22 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.

23 Hvad angår beløbets størrelse må det fremhæves, at beløbet ved artikel 1 i den omtvistede forordning nr. 2163/92 blev nedsat til 105 ECU pr. 100 kg netto, hvilket, som det fremgår af sagens akter, svarer til 90% af værdien af champignoner af tredje kvalitetsklasse.

24 Den forelæggende ret har fremført tre grunde, som efter dens opfattelse kan rejse tvivl om tillægsbeløbets gyldighed. For det første finder den, at opkrævningen af et tillægsbeløb, hvis størrelse udgør omkring 90% af varens værdi, vil ramme de erhvervsdrivende hårdere, som foretager indførsler uden importlicens. Disse erhvervsdrivende vil for det andet tillige blive ramt hårdere af, at tillægsbeløbet ikke gradueres efter varernes kvalitet, hvilket Domstolen ikke anså for nødvendigt, da det kunne være forbundet med vanskeligheder at foretage effektiv kontrol med de pågældende produkter. For det tredje kan der ifølge den forelæggende ret være tvivl om tillægsbeløbets gyldighed, fordi beløbet svarer til kostprisen for konserves af dyrkede champignon af tredje sortering, mens forordning nr. 3429/80, som fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, vedrørte champignonkonserves i almindelighed.

25 Det må herefter undersøges, om tillægsbeløbets størrelse bryder med kravet om overholdelse af proportionalitetsprincippet.

26 Herom har Pietsch anført, at selv det nedsatte tillægsbeløb blev fastsat på et så højt niveau, at ingen importør nogensinde frivilligt ville have importeret champignonkonserves fra tredjelande. Efter Pietsch's opfattelse burde tillægsbeløbet have været fastsat til et niveau, som svarer til forskellen mellem produktionsomkostningerne i Fællesskabet og prisen på indførte champignoner inklusive told.

27 Denne opfattelse kan ikke tiltrædes. Formålet med den omtvistede forordning var nemlig, som det fremgår af anden betragtning, at modvirke, dvs. at sikre en mærkbar begrænsning af de indførsler til Fællesskabet, der oversteg de angivne mængder. Dette formål kunne ikke være nået, såfremt tillægsbeløbet ikke var større, end det var muligt at udligne forskellen mellem produktionsomkostningerne i Fælles-

skabet og prisen på importerede champignoner. Kommissionen var derfor berettiget til i medfør af sin skønsbeføjelse at fastsætte et større tillægsbeløb end det, Pietsch har foreslået.

28 Heroverfor har den spanske regering og Kommissionen for det første gjort gældende, at tillægsbeløbet burde fastsættes på et højt niveau for at sikre, at forordningens formål kunne opfyldes.

29 Herom bemærkes, at Kommissionen 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.

30 For det andet har den spanske regering og Kommissionen gjort gældende, at proportionalitetsprincippet blev overholdt i forbindelse med vedtagelsen af den omtvistede forordning, fordi beregningen af tillægsbeløbet denne gang blev foretaget på grundlag af kostprisen i Fællesskabet for champignon af tredje og ikke af første kvalitetsklasse, således som det var sket ved forordning nr. 3429/80, der blev kendt ugyldig. Grunden til, at sidstnævnte forordnings artikel 1 blev underkendt, var nemlig, at importørerne af champignoner af ringere kvalitetsklasser blev stillet betydeligt mere ufordelagtigt ved, at tillægsbeløbet var blevet fastsat på grundlag af kostprisen for champignoner af første kvalitetsklasse. Når tillægsbeløbet derpå ved den omtvistede forordning blev beregnet på grundlag af kostprisen i Fællesskabet for champignon af tredje kvalitetsklasse, blev årsagen til, at forordningen var blevet kendt ugyldig, fjernet.

31 Dette argument kan ikke tiltrædes. Som det nemlig fremgår af førnævnte dom i sagen Werner Faust, var den virkning, som det havde for champignoner af ringere kvalitetsklasse, at tillægsbeløbet var beregnet på grundlag af kostprisen for champignoner af første kvalitetsklasse, ikke den eneste grund til, at artikel 1 i forordning

nr. 3429/80 blev underkendt. I dommens præmis 30 fastslog Domstolen nemlig efter at have gennemgået de forskellige grunde til at kende denne bestemmelse ugyldig, at bestemmelsens ugyldighed var et resultat af »samtlige disse betragtninger« (præmis 30). Disse betragtninger, herunder proportionalitetshensynet, har også gyldighed for den i sagen omtvistede forordning.

32 For det tredje har den spanske regering og Kommissionen gjort gældende, at den omtvistede forordning er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, fordi den nedsatte byrden for importørerne fra omkring 150% af varens værdi til omkring 90%. Efter deres opfattelse var et tillægsbeløb af denne størrelse egnet til at sikre gennemførelsen af forordningens formål, som var at modvirke de indførsler af champignoner, der oversteg de angivne mængder. Følgelig medførte fastsættelsen af tillægsbeløbet til det niveau, som er fastsat i den omtvistede forordning, ikke, at importørerne blev stillet ufordelagtigere.

33 Heller ikke denne argumentation kan tiltrædes.

34 Selv om tillægsbeløbet nemlig blev nedsat til det nævnte niveau, udgør det som følge heraf fastsatte beløb på 105 ECU pr. 100 kg netto omkring to tredjedele af kostprisen i Fællesskabet for champignoner af første kvalitetsklasse, således som generaladvokaten har anført i punkt 66 i sit forslag til afgørelse. Et sådant beløb udgør derfor ubestrideligt en byrde, som i væsentlig grad forøger udgifterne ved indførsel af champignoner, således som Kommissionen har erkendt i sit skriftlige indlæg. Denne byrde forøger nemlig, uanset om den er blevet nedsat, i væsentlig grad omkostningerne i forbindelse med de indførte champignoner, hvorfor den svarer til et egentligt importforbud. Ved at fastsætte tillægsbeløbet til et niveau, som går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det med forordningen tilstræbte mål, har Kommissionen åbenbart overskredet sin skønsbeføjelse og tilsidesat proportionalitetsprincippet.

35 Følgelig må det forelagte spørgsmål, uden at det er nødvendigt at gennemgå de øvrige grunde, som er anført af den nationale ret, besvares med, at det fremgår af samtlige de anførte betragtninger, at artikel 1 i den omtvistede forordning fra Kommissionen er ugyldig for så vidt angår størrelsen af det fastsatte tillægsbeløb.

## Sagens omkostninger

36 De udgifter, der er afholdt af den spanske regering 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 1 i Kommissionens 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 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