ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
4 juli 1996 *

In zaak C-296/94,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van het Finanzgericht Hamburg (Duitsland), in het aldaar aanhangig geding tussen

B. Pietsch

en

Hauptzollamt Hamburg-Waltershof,

om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van verordening (EEG) nr. 2163/92 van de Commissie van 30 juli 1992 betreffende de heffing van het extra bedrag als bedoeld in de verordeningen (EEG) nr. 3429/80, (EEG) nr. 796/81 en (EEG) nr. 1755/81 tot vaststelling van de voor de invoer van conserven van champignons, respectievelijk van gekweekte paddestoelen, geldende vrijwaringsmaatregelen (PB 1992, L 217, blz. 16),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. N. Kakouris (rapporteur), kamerpresident, G. F. Mancini, en J. L. Murray, rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: F. G. Jacobs
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— B. Pietsch, vertegenwoordigd door U. Lorenz-Meyer, advocaat te Hamburg,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. J. Navarro González, directeur-generaal Coördinatie juridische en institutionele aangelegenheden van de Gemeenschap, en R. Silva de Lapuerta, abogado del Estado van de juridische dienst van de staat, als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door K. D. Borchardt, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van partijen ter terechtzitting van 1 februari 1996,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 maart 1996,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 22 september 1994, ingekomen bij het Hof op 4 november daaraanvolgend, heeft het Finanzgericht Hamburg krachtens artikel 177 EG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de geldigheid van verordening

(EEG) nr. 2163/92 van de Commissie van 30 juli 1992 betreffende de heffing van het extra bedrag als bedoeld in de verordeningen (EEG) nr. 3429/80, (EEG) nr. 796/81 en (EEG) nr. 1755/81 tot vaststelling van de voor de invoer van conserven van champignons, respectievelijk van gekweekte paddestoelen, geldende vrijwaringsmaatregelen (PB 1992, L 217, blz. 16; hierna: de „bestreden verordening").

2 Deze vraag is gerezen in een geding tussen Pietsch (hierna: „verzoeker") en het Hauptzollamt Hamburg-Waltershof (hierna: „Hauptzollamt") over de door laatstgenoemde krachtens de bestreden verordening gevorderde betaling van extra bedragen.

De gemeenschapsregeling

3 In verordening (EEG) nr. 3429/80 van de Commissie van 29 december 1980 tot vaststelling van de voor de invoer van champignonconserven geldende vrijwaringsmaatregelen (PB 1980, L 358, blz. 66), die is gebaseerd op artikel 14 van verordening (EEG) nr. 516/77 van de Raad van 14 maart 1977 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector van op basis van groenten en fruit verwerkte produkten (PB 1977, L 73, blz. 1), was het contingent voor de invoer van champignonconserven afkomstig uit derde landen voor het kwartaal van 1 januari tot en met 31 maart 1981 vastgesteld op 7 196 ton. Bovendien was in de verordening in een controle van de invoer door middel van invoercertificaten voorzien en werd daarin bepaald, dat ingeval de in de Gemeenschap ingevoerde en in het vrije verkeer gebrachte hoeveelheden conserven de bij deze verordening vastgestelde hoeveelheid overschreden, een extra bedrag van 175 ECU per 100 kg netto zou worden geheven.

4 Voor het daaropvolgende kwartaal van 1 april tot en met 30 juni 1981 gold vervolgens verordening (EEG) nr. 796/81 van de Commissie van 27 maart 1981 tot vaststelling van de voor de invoer van champignonconserven geldende vrijwaringsmaatregelen (PB 1981, L 82, blz. 8), die eveneens op artikel 14 van verordening nr. 516/77 was gebaseerd. Bij deze verordening werd het invoercontingent vastgesteld op 7 618 ton en werd bepaald dat ingeval van overschrijding van die hoeveelheid eveneens een extra bedrag van 175 ECU per 100 kg netto zou worden geheven.

5 Bij verordening (EEG) nr. 1755/81 van de Commissie van 30 juni 1981 tot vaststelling van de bij invoer van conserven van gekweekte paddestoelen geldende vrijwaringsmaatregelen (PB 1981, L 175, blz. 23), die eveneens op artikel 14 van verordening nr. 516/77 steunde, werd voor het kwartaal van 1 juli tot en met 30 september 1981 het invoercontingent ditmaal vastgesteld op 5 736 ton en het ingeval van overschrijding te betalen extra bedrag op 160 ECU per 100 kg netto.

6 In de arresten van 16 oktober 1991 (zaak C-24/90, Werner Faust, Jurispr. 1991, blz. I-4905, en de zaken C-25/90 en C-26/90, Wünsche, Jurispr. 1991, blz. I-4939, en blz. I-4961) heeft het Hof de artikelen 1 van de verordeningen nrs. 3429/80, 796/81 en 1755/81, voor zover daarin de hoogte van het extra bedrag wordt vastgesteld, ongeldig verklaard wegens schending van het evenredigheidsbeginsel.

7 Teneinde aan deze arresten te voldoen heeft de Commissie de bestreden verordening vastgesteld, waarbij zij voor alle importen tussen 1 januari en 30 september 1981 het extra bedrag, als bedoeld in de drie verordeningen betreffende vrijwaringsmaatregelen, met terugwerkende kracht tot 105 ECU per 100 kg netto verlaagde.

Het hoofdgeding

8 Uit de verwijzingsbeschikking blijkt, dat verzoeker van 5 tot en met 11 maart 1981, tijdens de geldigheidsduur van verordening nr. 3429/80, toestemming verzocht en kreeg om een volgens zijn verklaringen uit Korea afkomstige partij champignonconserven in het vrije verkeer te brengen. Aanvankelijk werd geen heffing opgelegd.

9 Na diverse administratieve onderzoeken bleek, dat de betrokken champignonconserven in werkelijkheid uit Taiwan waren ingevoerd. Daarop vorderde het

Hauptzollamt op grond van verordening nr. 3429/80 dat verzoeker een extra bedrag van 365 530,06 DM zou betalen, omdat hij bij de inklaring niet een invoercertificaat had overgelegd, waarop de juiste oorsprong van de goederen vermeld stond.

10 Nadat zijn bezwaarschrift was afgewezen, stelde verzoeker op 27 november 1984 beroep in bij het Finanzgericht Hamburg. Hangende deze procedure, verlaagde het Hauptzollamt bij een tweede wijzigingsaanslag van 22 november 1993 het na te vorderen extra bedrag van 365 530,06 DM tot 219 213,47 DM op grond van de inmiddels tot stand gekomen bestreden verordening.

11 Daarop verzocht verzoeker het Finanzgericht Hamburg deze tweede wijzigingsaanslag nietig te verklaren.

12 In het kader van dit beroep betoogde verzoeker, zakelijk weergegeven, dat artikel 1 van de bestreden verordening, waarbij het uit verordening nr. 3429/80 voortvloeiende extra bedrag was verlaagd van 175 tot 105 ECU per 100 kg netto, ongeldig was. Volgens de door het Hof in zijn arrest Werner Faust ontwikkelde beginselen zou zelfs een extra bedrag van 105 ECU per 100 kg netto, dat zonder onderscheid naar kwaliteit wordt geheven, inadequaat, onevenredig en buitensporig hoog zijn.

13 In die omstandigheden besloot het Finanzgericht Hamburg de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag voor te leggen:

„Is artikel 1 van verordening (EEG) nr. 2163/92 van de Commissie geldig?"

De vraag

14 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de hoogte van het in de bestreden verordening bedoelde extra bedrag in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel.

15 Volgens vaste rechtspraak zijn ingevolge dit beginsel maatregelen waarbij de deelnemers aan het economische verkeer financiële lasten worden opgelegd, slechts wettig, wanneer zij geschikt en noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich meebrengt en waardoor de op te leggen lasten niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel (zie onder meer arrest van 11 juli 1989, zaak 265/87, Schräder, Jurispr. 1989, blz. 2237, r. o. 21).

16 Allereerst moet dus het doel van de bestreden verordening worden onderzocht en vervolgens moet worden vastgesteld of het tot 105 ECU per 100 kg netto verlaagde extra bedrag geschikt en evenredig is.

17 Rechtsgrondslag van deze verordening is verordening (EEG) nr. 426/86 van de Raad van 24 februari 1986 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector van op basis van groenten en fruit verwerkte produkten (PB 1986, L 49, blz. 1), en met name artikel 18 daarvan, krachtens hetwelk de Commissie ingeval van ernstige verstoringen van de markt, op verzoek van een Lid-Staat of op eigen initiatief, over de te nemen passende maatregelen beslist; deze worden aan de Lid-Staten medegedeeld en zijn onmiddellijk van toepassing.

18 Uit de eerste overweging van de considerans van de bestreden verordening volgt, dat zij is vastgesteld naar aanleiding van de reeds genoemde arresten Werner Faust en Wünsche, waarin het Hof de verordening nrs. 3429/80, 796/81 en 1755/81

ongeldig heeft verklaard, omdat voor de champignonconserven de hoogte van het extra bedrag was vastgesteld, zonder onderscheid naar oorsprong of kwaliteit, waardoor de kostprijs van ingevoerde champignonconserven, in het bijzonder van de lagere kwaliteiten steeg, wat de invoer van champignons van lagere kwaliteit extra nadelig beïnvloedde.

19 Volgens de tweede overweging van de considerans waren de ongeldig verklaarde verordeningen bedoeld om de invoer in de Gemeenschap van champignonconserven boven de vastgestelde hoeveelheden tegen te gaan, en moesten ter verwezenlijking van dit doel vrijwaringsmaatregelen worden toegepast op de invoer van deze produkten uit alle derde landen en voor alle kwaliteiten.

20 In de derde overweging van de considerans van die verordening wordt verklaard, dat het bedrag moet worden vastgesteld op een niveau dat hoog genoeg is om het nagestreefde doel te bereiken, en voor alle produkten moet gelden, omdat differentiëring van het bedrag naar kwaliteit ertoe zou aanzetten bij invoer vooral conserven van lagere kwaliteit aan te geven, aangezien de betrokken goederen niet afdoende kunnen worden gecontroleerd, omdat op communautair niveau geen nauwkeurige definitie van de kwaliteiten bestaat.

21 Ten slotte wordt in de vierde overweging van de considerans gezegd, dat het Hof geen kritiek heeft geuit op het hanteren van de kostprijs van in de Gemeenschap geproduceerde conserven van champignons als uitgangspunt voor de berekening van het bedrag, en dat, om te voorkomen dat het niveau van het extra bedrag voor lagere kwaliteiten van uit derde landen ingevoerde conserven aanzienlijk hoger komt te liggen dan de produktiekosten voor conserven van diezelfde kwaliteit in de Gemeenschap, het niveau van dit bedrag moet worden vastgesteld op basis van de kostprijs in de Gemeenschap van conserven van champignons van derde kwaliteit.

22 Gelet op het aldus gepreciseerde doel van de bestreden verordening, moet worden vastgesteld dat het vereiste van een extra bedrag ingeval van overschrijding van het toegestane contingent geschikt en noodzakelijk was voor de verwezenlijking van dit doel.

23 Wat de hoogte van dit bedrag betreft, zij opgemerkt dat het bij artikel 1 van verordening nr. 2163/92 tot 105 ECU per 100 kg netto is verlaagd, wat blijkens het dossier overeenkomt met 90 % van de waarde van champignons van derde kwaliteit.

24 De verwijzende rechter noemt drie redenen die zijns inziens afbreuk zouden doen aan de geldigheid van het extra bedrag. De marktdeelnemers die zonder invoercertificaat invoeren, zouden door de heffing van een extra bedrag van ongeveer 90 % van de waarde van het produkt worden benadeeld. Dat zou ook zo zijn, omdat dit bedrag niet differentieert naar de kwaliteit van de produkten, ten aanzien waarvan het Hof zich niet op het standpunt heeft gesteld dat dit niet noodzakelijk was wegens de moeilijkheden waarop een doeltreffende controle van de betrokken produkten zou kunnen stuiten. Ten slotte wordt aan de geldigheid van het extra bedrag volgens de verwijzende rechter eveneens afbreuk gedaan, omdat dit bedrag overeenkomt met de kostprijs van gekweekte paddestoelen van derde kwaliteit, terwijl verordening nr. 3429/80, die ten tijde van de feiten in het hoofdgeding van toepassing was, betrekking had op champignonconserven in het algemeen.

25 Er moet dus worden nagegaan of de hoogte van dit extra bedrag niet de door het evenredigheidsbeginsel gestelde grens te boven gaat.

26 In dit verband stelt verzoeker, dat het extra bedrag weliswaar is verlaagd, doch zodanig hoog is vastgesteld, dat geen enkele importeur ooit vrijwillig champignonconserven afkomstig uit derde landen zou hebben ingevoerd. Zijns inziens had het extra bedrag moeten worden vastgesteld op een niveau dat overeenkomt met het verschil tussen de produktiekosten binnen de Gemeenschap en de prijs van ingevoerde champignons, inclusief douanerechten.

27 Deze stelling kan niet worden aanvaard. Zoals in de tweede overweging van de considerans wordt gezegd, heeft de bestreden verordening namelijk tot doel om de invoer in de Gemeenschap boven de vastgestelde hoeveelheden tegen te gaan en dus aanzienlijk te beperken. Een dergelijk doel had niet kunnen worden bereikt door een extra bedrag waarvan het niveau enkel het verschil tussen de

produktiekosten binnen de Gemeenschap en de prijs van ingevoerde champignons zou hebben gecompenseerd. Bijgevolg kon de Commissie binnen het kader van haar beoordelingsbevoegdheid een hoger extra bedrag vaststellen dan verzoeker voorstond.

28 Daarentegen betogen de Spaanse regering en de Commissie in de eerste plaats, dat het extra bedrag op een hoog niveau moest worden vastgesteld teneinde te verzekeren, dat het doel van de verordening werd bereikt.

29 In dit verband moet worden opgemerkt, dat de Commissie bij de vaststelling van de hoogte van het extra bedrag weliswaar over een zekere beoordelingsvrijheid beschikt, maar dat dit bedrag niet zo hoog mocht worden vastgesteld, dat het op een verbod zou neerkomen. De verordening heeft namelijk niet tot doel om alle invoer boven de vastgestelde hoeveelheden te verbieden, doch om de gemeenschappelijke markt van champignons te beschermen tegen verstoringen ten gevolge van overmatige invoer uit derde landen.

30 In de tweede plaats stellen de Spaanse regering en de Commissie, dat het evenredigheidsbeginsel bij de vaststelling van de bestreden verordening is geëerbiedigd, omdat het extra bedrag ditmaal is berekend op basis van de kostprijs in de Gemeenschap van champignons van derde kwaliteit en niet van eerste kwaliteit, zoals in de ongeldig verklaarde verordening nr. 3429/80 het geval was. Aangezien artikel 1 van laatstgenoemde verordening ongeldig was, omdat het extra bedrag was vastgesteld op basis van de kostprijs van champignons van eerste kwaliteit, waardoor de importeurs van champignons van mindere kwaliteiten duidelijk werden benadeeld, en het extra bedrag in de betwiste verordening thans wordt berekend op basis van de kostprijs in de Gemeenschap van champignons van derde kwaliteit, zou de oorzaak van de ongeldigheid dus zijn verdwenen.

31 Dit argument kan niet worden aanvaard. Zoals namelijk uit het arrest Werner Faust blijkt, is de invloed die de berekening van het extra bedrag op basis van de kostprijs van champignons van eerste kwaliteit op de champignons van lagere kwaliteit heeft, niet de enige reden waarom artikel 1 van verordening nr. 3429/80

ongeldig is verklaard. Na de verschillende redenen voor de ongeldigheid van die bepaling te hebben onderzocht, verklaart het Hof in rechtsoverweging 30, dat de ongeldigheid van die bepaling „uit alle voorgaande overwegingen volgt", waarvan de overweging betreffende het evenredigheidsbeginsel, dat ook in deze zaak een rol speelt, er een is.

32 In de derde plaats zijn de Spaanse regering en de Commissie van mening, dat het evenredigheidsbeginsel in de bestreden verordening is geëerbiedigd, omdat de last voor de importeurs daarin van ongeveer 150 % van de waarde van het produkt is teruggebracht tot 90 %. Met een extra bedrag op dat niveau kan volgens hen worden verzekerd, dat het doel van de verordening, namelijk het tegengaan van de invoer van champignons boven de vastgestelde hoeveelheden, wordt bereikt. Door het extra bedrag in de bestreden verordening op dat niveau vast te stellen, zouden de importeurs dus niet worden benadeeld.

33 Deze redenering kan evenmin worden aanvaard.

34 Zoals de advocaat-generaal in punt 66 van zijn conclusie heeft te kennen gegeven, bedraagt een zelfs tot 105 ECU per 100 kg netto verlaagd extra bedrag nog ongeveer tweederde van de kostprijs in de Gemeenschap van champignons van eerste kwaliteit. Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen erkent, vormt dat bedrag ontegenzeglijk een last die de kosten van invoer van de champignons aanzienlijk verhoogt. Een dergelijke last, die hoewel verlaagd, de prijs van de ingevoerde champignons aanzienlijk verhoogt, komt dus neer op een echt verbod. Door het extra bedrag vast te stellen op een hoger niveau dan noodzakelijk is om het door de verordening nagestreefde doel te bereiken, heeft de Commissie de grenzen van haar beoordelingsvrijheid duidelijk overschreden en inbreuk gemaakt op het evenredigheidsbeginsel.

35 Bijgevolg behoeven de overige door de verwijzende rechter genoemde redenen niet te worden onderzocht, en moet op de vraag worden geantwoord, dat uit het voorgaande volgt, dat artikel 1 van de bestreden verordening ongeldig is, voor zover daarin de hoogte van het extra bedrag wordt vastgesteld.

Kosten

36 De kosten door de Spaanse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door het Finanzgericht Hamburg bij beschikking van 22 september 1994 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Artikel 1 van verordening (EEG) nr. 2163/92 van de Commissie van 30 juli 1992 betreffende de heffing van het extra bedrag als bedoeld in de verordeningen (EEG) nr. 3429/80, (EEG) nr. 796/81 en (EEG) nr. 1755/81 tot vaststelling van de voor de invoer van conserven van champignons, respectievelijk van gekweekte paddestoelen, geldende vrijwaringsmaatregelen, is ongeldig, voor zover daarin de hoogte van het extra bedrag wordt vastgesteld.

Kakouris Mancini Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 4 juli 1996.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

C. N. Kakouris