DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 4 juli 1996 *

I mål C-296/94,

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

Bernhard Pietsch

och

Hauptzollamt Hamburg-Waltershof,

angående giltigheten av kommissionens förordning 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),

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:

— Bernhard Pietsch, genom advokaten Ulrich Lorenz-Meyer, Hamburg,

— Spaniens regering, genom generaldirektören Alberto José Navarro González, juridisk och institutionell samordning i gemenskapsfrågor, och Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, statens juridiska avdelning, båda i egenskap av ombud, och

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Klaus Dieter Borchardt, 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 giltighe-

ten av kommissionens 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, nedan kallad den tvistiga förordningen).

2 Denna fråga har uppkommit inom ramen för en tvist mellan Bernhard Pietsch och Hauptzollamt Hamburg-Waltershof (nedan kallad Hauptzollamt) avseende den sistnämndas krav på betalning av tilläggsbelopp i enlighet med den tvistiga förordningen.

Den gemenskapsrättsliga regleringen

3 I kommissionens 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), som grundar sig på artikel 14 i 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), fastställdes importkvantiteten för konserverad svamp från tredje land 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 om 175 ecu per 100 kg netto skulle betalas för det fall att kvantiteten konserverad svamp från tredje land 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 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), vilket också grundade sig på artikel 14 i förordning nr 516/77. I denna förordning fastställdes importkvantiteten till 7 618 ton och föreskrevs att ett tilläggsbelopp om 175 ecu per 100 kg netto även skulle betalas för det fall att den kvantiteten överskreds.

5 För kvartalet 1 juli—30 september 1981 fastställdes denna gång 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 ett tilläggsbelopp om 160 ecu per 100 kg netto som skulle betalas för det fall att kvantiteten överskreds.

6 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 ogiltiga avseende det tilläggsbelopp som fastställs i dem på grund av åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

7 För att rätta sig efter dessa domar antog kommissionen den tvistiga förordningen genom vilken det tilläggsbelopp som föreskrevs i de tre förordningarna om skyddsåtgärder avseende import mellan den 1 januari 1981 och den 30 september 1981 nedsattes till 105 ecu per 100 kg netto med retroaktiv verkan.

Saken inför den nationella domstolen

8 Det framgår av beslutet om hänskjutande att Bernhard Pietsch under tiden 5—11 mars 1981, då förordning nr 3429/80 var tillämplig, ansökte om och erhöll tillåtelse för övergång till fri omsättning för ett parti konserverad svamp som enligt dennes uppgifter härrörde från Korea. Inledningsvis uppbars inget belopp.

9 Efter vissa administrativa efterforskningar framkom det att den konserverade svampen i fråga egentligen hade importerats från Taiwan. Genom ett meddelande

om ändrad tullavgift krävde Hauptzollamt, på grundval av förordning nr 3429/80, Bernhard Pietsch på ett tilläggsbelopp om 365 530,06 DM på grund av att denne under förtullningen inte hade lagt fram ett varucertifikat där det korrekt angavs varifrån varan härrörde.

10 Efter att Bernhard Pietschs klagomål ogillats väckte han den 27 november 1984 talan vid Finanzgericht Hamburg. Under förloppet av detta förfarande sänkte Hauptzollamt, på grundval av den tvistiga förordningen som antagits under tiden, genom ett andra meddelande om ändrad tullavgift av den 22 november 1993 det tilläggsbelopp som skulle uppbäras i efterhand från 365 530,06 DM till 219 213,47 DM.

11 Bernhard Pietsch begärde då att Finanzgericht Hamburg skulle ogiltigförklara det andra meddelandet om ändring.

12 Inom ramen för denna talan har Bernhard Pietsch i huvudsak påstått att artikel 1 i den tvistiga förordningen var ogiltig, genom vilken det tilläggsbelopp som beräknats enligt förordning nr 3429/80 hade sänkts från 175 till 105 ecu per 100 kg netto. Det påstods framgå av de principer som uttalats av domstolen i den ovan nämnda domen i målet Werner Faust att även ett tilläggsbelopp om 105 ecu per 100 kg netto, som uppbärs utan åtskillnad mellan olika kategorier, inte är objektivt utan oproportionerligt och orimligt högt.

13 Under dessa omständigheter beslutade Finanzgericht Hamburg att förklara målet vilande och att ställa följande fråga till domstolen:

"Är artikel 1 i kommissionens förordning (EEG) nr 2163/92 av den 30 juni 1981 giltig?"

Den nationella domstolens fråga

14 Med 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.

15 Enligt en fast rättspraxis följer av denna princip att lagligheten av åtgärder som medför finansiella belastningar för aktörerna beror på om de är lämpliga och nödvändiga 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 eftersträvade målen (se i synnerhet dom av den 11 juli 1989, Schräder, 265/87, Rec. s. 2237, punkt 21).

16 Först skall således syftet med den tvistiga förordningen granskas för att det sedan skall kunna avgöras om tilläggsbeloppet som sänkts till 105 ecu per 100 kg netto är lämpligt och nödvändigt.

17 Grunden för denna förordning utgörs av rådets förordning (EEG) nr 426/86 av den 24 februari 1986 om gemensam organisation av marknaderna på området för bearbetade produkter av frukt och grönsaker (EGT nr L 49, s. 1) och i synnerhet dess artikel 18, enligt vilken kommissionen, för det fall att det förekommer allvarliga störningar på marknaden, på en medlemsstats begäran eller på eget initiativ, kan besluta om de åtgärder som är nödvändiga, vilka meddelas medlemsstaterna och är omedelbart tillämpliga.

18 Det framgår av det första övervägandet i den tvistiga förordningen att den har antagits till följd av domstolens ovan nämnda domar i målen Werner Faust och Wünsche av den 16 oktober 1991, i vilka domstolen förklarade förordningarna nr

3429/80, nr 796/81 och nr 1755/81 ogiltiga på grund av att tilläggsbeloppets storlek bestämts utan att någon skillnad gjorts mellan konserverad svamp av olika ursprung och klass, vilket medförde att priset på importerad konserverad svamp steg, i synnerhet i fråga om klasser av lägre kvalitet, vilket medförde större skada för import av svamp av låg kvalitet.

19 Enligt det andra övervägandet i den tvistiga förordningen var målet med de förordningar som ogiltigförklarades att minska intresset för import av konserverad svamp till gemenskapen utöver de fastställda kvantiteterna och för att uppnå det målet var det nödvändigt att tillämpa skyddsåtgärderna på import från alla tredje länder och på alla klasser.

20 I det tredje övervägandet i samma direktiv anges att beloppet bör bestämmas på en tillräckligt hög nivå för att uppnå det önskade målet och att denna nivå bör vara densamma för alla produkter i fråga för att undvika att det vid importen huvudsakligen anges konserver av lägre kvalitet, med beaktande av att frånvaron av en exakt gemenskapsdefinition av de olika kvalitetsklasserna skulle hindra en effektiv kontroll av de berörda varorna, om man graderar beloppet efter produkternas kvalitet.

21 Slutligen, som anges i det fjärde övervägandet, kritiserade domstolen inte uttaget av ett belopp som baserades på gemenskapens självkostnad för konserverad svamp, och det anges att för att undvika att tilläggsbeloppet för konserverad svamp av lägre kvalitet som importeras från tredje land avsevärt överskrider produktionskostnaden för samma typ av konserverad svamp i gemenskapen bör beloppet bestämmas på samma nivå som gemenskapens självkostnad för konserverad svamp av klass III.

22 Med beaktande av det således angivna målet med den tvistiga förordningen skall det konstateras att kravet på ett tilläggsbelopp, för det fall att den tillåtna kvantiteten överskrids, var lämpligt och nödvändigt för att uppnå målet.

23 Vad gäller nivån på detta belopp skall det påpekas att detta sänkts genom artikel 1 i förordning nr 2163/92 till 105 ecu per 100 kg netto, vilket enligt vad som framgår av akten motsvarar 90 procent av värdet av svamp av klass III.

24 Den nationella domstolen har framfört tre skäl som enligt den påverkar giltigheten av tilläggsbeloppet. Den anser att uttaget av ett tilläggsbelopp som uppgår till omkring 90 procent av varans värde bestraffar de importörer som importerar utan varucertifikat. Detsamma gäller beträffande avsaknaden av differentiering av beloppet efter varornas kvalitet, vilket inte av domstolen ansågs som nödvändigt, eftersom en effektiv kontroll av de berörda produkterna skulle kunna försvåras. Slutligen påverkas enligt den nationella domstolen giltigheten av tilläggsbeloppet även av det faktum att beloppet motsvarar självkostnaden för odlad svamp av klass III, medan förordning nr 3429/80, som var tillämplig vid tidpunkten för de sakförhållanden som är aktuella i målet vid den nationella domstolen, avsåg konserverad svamp i allmänhet.

25 Det skall således kontrolleras om denna nivå på tilläggsbeloppet överskrider gränsen för vad som krävs för att inte åsidosätta proportionalitetsprincipen.

26 Avseende detta har Bernhard Pietsch gjort gällande att tilläggsbeloppet, även efter sänkningen, var bestämt till en nivå som medförde att ingen importör frivilligt skulle importera konserverad svamp från tredje land. Enligt honom borde tilläggsbeloppet ha bestämts till en nivå som motsvarar skillnaden mellan produktionskostnaderna inom gemenskapen och priset på importerad svamp, inklusive tullavgifter.

27 Denna ståndpunkt kan inte godtas. Målet med den tvistiga förordningen är nämligen, som anges i det andra övervägandet, att minska intresset för import av konserverad svamp till gemenskapen utöver de fastställda kvantiteterna. Ett sådant mål skulle inte kunna ha uppnåtts genom ett tilläggsbelopp vars nivå endast hade gjort det möjligt att utjämna skillnaden mellan produktionskostnaderna inom gemen-

skapen och priset på importerad svamp. Kommissionen hade alltså rätt att inom ramen för sin behörighet att göra skönsmässiga bedömningar bestämma ett tilläggsbelopp som var större än det som Bernhard Pietsch hade förordat.

28 Den spanska regeringen och kommissionen har tvärtom i första hand anfört att tilläggsbeloppet borde bestämmas till en tillräckligt hög nivå för att uppnå det eftersträvade målet.

29 I detta avseende skall det påpekas att även om kommissionen disponerar över ett visst utrymme för skönsmässiga bedömningar för att bestämma nivån på tilläggsbeloppet, kan den inte bestämmas till en nivå som är så hög att den motsvarar ett förbud. Förordningen har nämligen inte till syfte att förbjuda all import utöver en viss fastställd kvantitet utan att skydda den gemensamma marknaden för svamp från störningar beroende på för omfattande import från tredje land.

30 Dessutom har den spanska regeringen och kommissionen gjort gällande att proportionalitetsprincipen följdes när förordningen antogs, eftersom beräkningen av tilläggsbeloppet den gången grundades på självkostnaden inom gemenskapen för svamp av klass III och inte för klass I, som hade gjorts i den ogiltigförklarade förordning nr 3429/80. Eftersom grunden till ogiltigheten av artikel 1 i förordning nr 3429/80 låg i det förhållandet att bestämmandet av tilläggsbeloppet på grundval av självkostnaden för svamp av klass I fick till resultat att de importörer som importerade svamp av lägre klass klart förfördelades, och eftersom tilläggsbeloppet i den tvistiga förordningen är beräknat på grundval av självkostnaden inom gemenskapen för svamp av klass III, föreligger det inte längre någon grund för ogiltighet.

31 Detta argument kan inte godtas. Som framgår av den ovan nämnda domen i målet Werner Faust var den inverkan på svamp av lägre klass som följde av beräkningen av tilläggsbeloppet på grundval av självkostnaden för svamp av klass I inte den enda anledningen till att artikel 1 i förordning nr 3429/80 ogiltigförklarades. I

punkt 30 i domen uttalade domstolen, efter att ha granskat de olika grunderna för denna bestämmelses ogiltighet, att denna artikels ogiltighet "följer av alla de föregående övervägandena", av vilka proportionalitetsprincipen framgår som även är i fråga i detta mål.

32 Vidare har den spanska regeringen och kommissionen gjort gällande att den tvistiga förordningen överensstämmer med proportionalitetsprincipen, eftersom den innebär att belastningen för importörerna minskade från cirka 150 procent av varans värde till cirka 90 procent. Enligt dessa är ett tilläggsbelopp av den storleken lämpligt för att säkerställa att förordningens mål uppnås, som består i att minska intresset för import av svamp utöver angivna kvantiteter. Följaktligen bestraffas inte importörerna genom att tilläggsbeloppet bestäms till den nivå som bestämts i den tvistiga förordningen.

33 Inte heller denna argumentation kan godtas.

34 Även om tilläggsbeloppet sänkts till denna nivå, utgör nämligen ett tilläggsbelopp om 105 ecu per 100 kg netto, som generaladvokaten har angivit i punkt 66 i sitt förslag till avgörande, ungefär två tredjedelar av värdet av svamp av klass I, om man jämför med självkostnaden för denna inom gemenskapen. Detta belopp utgör onekligen en belastning som avsevärt höjer importkostnaden för svamp, vilket också kommissionen medgivit i sitt skriftliga yttrande. En sådan belastning höjer avsevärt kostnaden för importerad svamp, trots att beloppet har sänkts, och är följaktligen detsamma som ett förbud. Eftersom kommissionen har bestämt tilläggsbeloppet till en nivå som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det ovan nämnda målet, har den på ett uppenbart sätt överskridit gränsen för sin behörighet att göra skönsmässiga bedömningar och åsidosatt proportionalitetsprincipen.

35 Följaktligen skall den fråga som ställts besvaras så, att det framgår av de föregående övervägandena att artikel 1 i den tvistiga förordningen är ogiltig vad avser nivån på det bestämda tilläggsbeloppet, utan att det är nödvändigt att granska de andra skäl som framförts av den nationella domstolen.

Rättegångskostnader

36 De kostnader som har förorsakats den spanska regeringen 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 1 i kommissionens 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 är ogiltig vad avser nivån på det bestämda tilläggsbeloppet.

Kakouris Mancini Murray

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 4 juli 1996.

R. Grass C. N. Kakouris

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen