FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 14. marts 1996 *

1. De foreliggende sager udgør en fortsættelse af Faust- og Wünsche-sagerne om beskyttelsesforanstaltninger over for indførsel af dyrkede svampe fra tredjelande [1]. I tre domme af 16. oktober 1991 [2] kendte Domstolen for ret, at tre kommissionsforordninger om fastsættelse af sådanne beskyttelsesforanstaltninger var ugyldige for så vidt angår størrelsen af det tillægsbeløb, som var fastsat for indførsler ud over de mængder, der var foreskrevet i forordningerne [3]. Disse forordninger blev vedtaget som led i en række foranstaltninger, der var blevet truffet siden 1978 med henblik på at modvirke de forstyrrelser på Fællesskabets marked, som skyldtes de lavere priser på importerede champignoner, der var blevet bragt på markedet i større mængder. Ved forordningerne blev der opkrævet en tillægsafgift på 175 ECU pr. 100 kg og 160 ECU pr. 100 kg for indførsler ud over de mængder, der var fastsat ved forordningerne [4]. Hver forordning var gyldig for en periode på tre måneder, og forordningerne dækkede i alt perioden mellem den 1. januar 1981 og den 30. september 1981.

2. Forordningerne blev udstedt i henhold til artikel 14, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 516/77 om den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt af grøntsager [5]. Den nævnte bestemmelse vedrørte gennemførelsen af samme forordnings artikel 14, stk. 1, der lød således:

»Såfremt markedet inden for Fællesskabet for et eller flere af de i artikel 1 omhandlede produkter på grund af indførsel eller udførsel trues af alvorlige forstyrrelser, der kan bringe målene i traktatens artikel 39 i fare, kan der træffes passende forholdsregler for samhandelen med tredjelande, indtil forstyrrelsen eller faren for forstyrrelse er forsvundet.

* Originalsprog: engelsk.

1 — Domme af 16.10.1991, sag C-24/90, Werner Faust (Sml. I, s. 4905), sag C-25/90, Wünsche (Sml. I, s. 4939), og sag C-26/90, Wünsche (Sml. I, s. 4961); se også den tidligere dom af 12.4.1984 i sag 345/82, Wünsche (Sml. s. 1995), samt kendelse af 5.3.1986 i sag 69/85, Wünsche (Sml. s. 947).

2 — De i fodnote 1 nævnte domme i sagerne C-24/90, C-25/90 og C-26/90.

3 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 3429/80 af 29.12.1980 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger vedrørende indførsel af champignonkonserves (EFT L 358, s. 56); Kommissionens forordning (EØF) nr. 796/81 af 27.3.1981 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger vedrørende indførsel af champignonkonserves (EFT L 82, s. 8) og Kommissionens forordning (EØF) nr. 1755/81 af 30.6.1981 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger vedrørende indførsel af konserves fremstillet af dyrkede svampe (EFT L 175, s. 23).

4 — 175 ECU i henhold til forordning nr. 3429/80 og nr. 796/81, som er nævnt i fodnote 3, og 160 ECU i henhold til forordning nr. 1755/81, som er nævnt i fodnote 3.

5 — EFT L 73, s. 1. Denne forordning blev ophævet ved Rådets forordning (EØF) nr. 426/86 af 24.2.1986 om den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grøntsager (EFT L 49, s. 1).

Rådet vedtager på forslag af Kommissionen og med kvalificeret flertal gennemførelsesbestemmelser til dette stykke og fastlægger, i hvilket tilfælde og inden for hvilke grænser medlemsstaterne kan træffe beskyttelsesforanstaltninger.«

3. Artikel 14, stk. 1, andet afsnit, blev gennemført ved Rådets forordning (EØF) nr. 521/77 af 14. marts 1977 om nærmere fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser vedrørende beskyttelsesforanstaltninger for produkter forarbejdet på basis af frugt og grøntsager [6]. Denne forordnings artikel 2, stk. 2, som vedrører de foranstaltninger, der kunne træffes i henhold til artikel 14 i forordning nr. 516/77, bestemmer således:

»De ... omhandlede foranstaltninger kan kun træffes i det omfang og for den varighed, som er strengt nødvendig. De tager hensyn til den særlige situation for produkter, der er undervejs til Fællesskabet. De kan kun anvendes på produkter, der hidrører fra eller som skal udføres til tredjelande. De kan begrænses til visse afsendelses- eller oprindelseslande, bestemmelsessteder, kvaliteter eller præsentationer. De kan begrænses til indførsel til visse områder i Fællesskabet eller til udførsel fra sådanne områder.«

4. I dommene i Faust- og Wünsche-sagerne gentog Domstolen princippet om, 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 [7]. Domstolen fortsatte med at fremhæve, at betingelserne i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 521/77 [8] også gjaldt for de forordninger, som var omhandlet i de nævnte sager. Den fastslog, at kravet om en tillægsafgift var passende og nødvendigt for at opfylde formålet med de omtvistede forordninger, som var at beskytte Fællesskabets marked for champignoner, der på grund af indførsler fra tredjelande er truet af alvorlige forstyrrelser. Domstolen fastslog dog, at de fastsatte beløb overskred den grænse, som tilsiges af hensyn til overholdelsen af proportionalitetsprincippet, som dette kommer til udtryk i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 521/77 [9], hvorved den afviste en række argumenter, som Kommissionen havde fremført til støtte for gyldigheden af de anfægtede forordninger.

5. Kommissionen havde under sagerne gjort gældende, at dens foranstaltninger var mindre indgribende for samhandelen end det

6 — EFT L 73, s. 28. Denne forordning blev med virkning fra den 1.7.1995 ophævet ved Rådets forordning (EF) nr. 3290/94 af 22.12.1994 om de tilpasninger og overgangsforanstaltninger, der er nødvendige i landbrugssektoren for gennemførelsen af de aftaler, som er indgået under de multilaterale handelsforhandlinger i Uruguay-rundens regi (EFT L 349, s. 105); se artikel 6 og bilag XIV.

7 — Se sag C-24/90, som er nævnt i fodnote 1, dommens præmis 12, som henviser til dommen af 11.7.1989 i sag 265/87, Schräder (Sml. s. 2237, præmis 21). De domme i sagerne C-25/90 og C-26/90, som er nævnte i fodnote 1, indeholder en tilsvarende formulering. I det følgende henviser jeg udelukkende til Domstolens dom i sag C-24/90.

8 — Forordningen er nævnt i punkt 3.

9 — Dom i sag C-24/90, som er nævnt i fodnote 1, se præmis 19 ff.

totale indførselsforbud, som den kunne have indført, men herom bemærkede Domstolen, at forordningerne ikke havde til formål at forbyde indførsler ud over visse mængder, men, selv ud over de fastsatte mængder, fortsat at give mulighed for udstedelse af importlicenser mod betaling af en tillægsafgift [10].

6. Kommissionen havde endvidere gjort gældende, at det var nødvendigt at fastsætte tillægsafgiften på et højt niveau, for at den kunne have en afskrækkende virkning. Også på dette punkt fremhævede Domstolen imidlertid, at formålet ikke var totalt at udelukke indførsler ud over de fastsatte mængder, ligesom forordningernes formål ikke var at straffe indførsler uden licens, men at beskytte Fællesskabets marked [11].

7. Kommissionen havde desuden fremført, at tillægsafgiftens størrelse var berettiget, fordi den svarede til kostprisen for champignonkonserves af første sortering med oprindelse i Frankrig, som blev solgt på det tyske marked (Frankrig var det vigtigste producentland i Fællesskabet og Tyskland den vigtigste aftager). Efter Kommissionens opfattelse ville en tillægsafgift, som blot svarede til forskellen mellem prisen i udførselslandet og prisen inden for Fællesskabet, ikke have gjort det muligt at opnå formålet med de pågældende forordninger. Domstolen fastslog imidlertid, at der som følge af tillægsafgiftens størrelse var sket en mærkbar forøgelse af prisen på champignonkonserves, der som i den omhandlede sag var fremstillet i Kina, i forhold til prisen på champignoner fremstillet inden for det fælles marked [12].

8. Domstolen henviste også til virkningen af indførsler af champignoner af ringere sortering, som havde været langt alvorligere end indførslerne af champignoner af første sortering, fordi tillægsafgiften væsentlig oversteg omkostningerne ved fremstillingen inden for Fællesskabet af champignoner af ringere sortering. Herom fastslog Domstolen:

»Følgelig står en tillægsafgift af en sådan størrelse, [som] udgør en betydelig økonomisk byrde for importørerne, i misforhold til det [fastsatte] formål ...« [13].

9. Domstolen konkluderede, at forordningerne, som gjaldt uden forskel for champignonkonserves, uanset dennes oprindelse og sortering, førte til, at importører af champignoner af ringere sorteringer blev straffet hårdere end importører af champignoner af første sortering, skønt artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 521/77 bemyndigede Kommissionen til at tage hensyn til champigno-

10 — Præmis 20 og 21.
11 — Præmis 22 og 23.
12 — Præmis 24 og 25.
13 — Præmis 26.

nernes oprindelse og kvalitet og på grundlag heraf eventuelt fastsætte forskellige tillægsafgifter [14].

10. Af disse grunde (som det hedder i dommen: »Det følger af samtlige disse betragtninger«) kendte Domstolen forordningerne ugyldige for så vidt angår størrelsen af den fastsatte tillægsafgift.

11. De foreliggende sager vedrører følgerne af de foranstaltninger, Kommissionen traf, og som blev kendt ugyldige. Ordningen i henhold til Kommissionens forordninger om indførelse af midlertidige beskyttelsesforanstaltninger blev nemlig afløst af Rådets forordning (EØF) nr. 1796/81 om foranstaltninger i forbindelse med indførsel af champignonkonserves [15], hvorved der blev indført en mere varig beskyttelsesordning med årlige indførselskvoter og fastsat en tillægsafgift på 160 ECU pr. 100 kg for indførsler ud over kvoterne. Det er denne forordnings gyldighed, som er omtvistet i Hüpeden-sagen (sag C-295/94). Pietsch-sagen (sag C-296/94) vedrører derimod gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 2163/92 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 [16]. Denne kommissionsforordning blev vedtaget på foranledning af Domstolens domme, og den fastsatte med tilbagevirkende gyldighed tillægsbeløbet til 105 ECU pr. 100 kg netto i stedet for de fastsatte beløb på 175 ECU og 160 ECU, som var kendt ugyldige. Jeg skal nu i det følgende gennemgå de spørgsmål, som er rejst i sagerne.

Hüpeden-sagen

12. Hüpeden-sagen vedrører tre partier champignonkonserves med oprindelse i Folkerepublikken Kina, som blev importeret til Hamburg i juli og december 1987. Hvad angår det vareparti, som var indført i juli, viste det sig, at en ansat ved Firma Hüpeden & Co., sagsøgeren i hovedsagen, havde begået en fejl ved beregningen af de mængder champignoner, som det endnu var muligt at importere inden for de lofter, der var fastsat i Fællesskabets regler. Hvad angår de to varepartier, som var indført i december, troede sagsøgeren, at indførslerne kunne foretages inden for disse lofter på grund af de kontrakter, firmaet havde indgået med de kinesiske eksportører. De kinesiske myndigheder anvender nemlig en ordning for eksportkvoter, som normalt svarer til Fællesskabets importkvoter. Det viste sig imidlertid, at lofterne var nået. Hauptzollamt Hamburg-

14 — Præmis 27, 28 og 29.

15 — EFT L 183, s. 1. Denne forordning blev med virkning fra den 1.7.1995 ophævet ved Rådets forordning nr. 3290/94, som er nævnt i fodnote 6 (se artikel 6 og bilag XIV).

16 — EFT L 217, s. 16.

-Jonas rejste herefter krav om betaling af den tillægsafgift, som er fastsat i artikel 1 i forordning nr. 1796/81 [17], hvilket beløb udgjorde i alt 165 467,13 DM. Dette beløb svarer ifølge sagsøgeren i hovedsagen til 150% af varernes værdi og mere end 1 300% af fortjenesten ved indførslerne. Sagsøgeren har derfor ved Finanzgericht Hamburg anfægtet gyldigheden af den forordning, som danner grundlag for den pålagte afgift.

13. Det er Finanzgericht's opfattelse, at sagsøgerens tvivl om, hvorvidt forordningen er gyldig, kan tænkes at være velbegrundet. Retten har derfor forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Er artikel 2, stk. 1, i Rådet forordning (EØF) nr. 1796/81 af 30. juni 1981 gyldig?«

Forordningen

14. Rådets forordning (EØF) nr. 1796/81 om foranstaltninger i forbindelse med indførsel af champignonkonserves [18] (herefter »forordningen«) blev udstedt i henhold til artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 516/77 [19]. Denne bestemmelse lød således:

»Medmindre andet er bestemt i denne forordning, eller Rådet på forslag af Kommissionen og med kvalificeret flertal har vedtaget en undtagelse, er følgende forbudt i samhandelen med tredjelande:

— opkrævning af enhver afgift med tilsvarende virkning som told

— anvendelse af enhver kvantitativ restriktion eller af foranstaltninger med tilsvarende virkning.«

15. Det udtales i betragtningerne til forordningen, at »markedet for champignonkonserves præges af, at de vigtigste leverandørlandes udbudspriser ligger betydeligt under fællesskabsindustriens kostpris samt af de store disponible mængder i de pågældende lande, hvilket kan føre til forstyrrelser på fællesskabsmarkedet.« Det udtales endvidere, at »Kommissionen siden 1978 adskillige gange [har] været nødsaget til at træffe beskyttelsesforanstaltninger vedrørende indførslen af champignonkonserves«. Det tilføjes, at det er sandsynligt, at denne situation ikke vil ændre sig i den nærmeste fremtid, at de trufne beskyttelsesforanstaltninger derfor ikke er det mest hensigtsmæssige middel til at afhjælpe situationen, og at der derfor bør træffes foranstaltninger til forvaltning af markedet bestående i opkrævning af et tillægsbeløb for al indførsel, der overstiger de mængder, der svarer til Fællesskabets traditionelle samhandelsmønster.

17 — Forordningen er nævnt i fodnote 15.
18 — Se punkt 11.
19 — Forordningen er nævnt i fodnote 15.

16. Som følge af disse betragtninger bestemmer forordningens artikel 1 således:

»Ved overgang til fri omsætning i Fællesskabet af champignonkonserves henhørende under pos. ex 20.02 A i den fælles toldtarif, opkræves der, bortset fra de i artikel 4 omhandlede tilfælde, et tillægsbeløb for enhver mængde, der overstiger den i artikel 3 fastsatte mængde.«

17. Artikel 2, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse om tillægsbeløbet:

»Tillægsbeløbet fastsættes til 160 ECU/100 kg netto.«

18. Artikel 3 indeholder følgende bestemmelse om fastsættelse af den i artikel 1 omhandlede mængde:

»Den i artikel 1 omhandlede mængde fastsættes til 34 750 tons. Den fordeles hvert år mellem leverandørlandene, idet der tages hensyn til Fællesskabets traditionelle samhandelsmønster og på passende vis til nye leverandører.«

19. Artikel 4 vedrører indførsler fra Maghreb-landene og AVS-staterne, og er irrelevant for de foreliggende sager. Artikel 5, 6 og 7 vedrører gennemførelsen af forordningen.

Spørgsmålet om forordningens gyldighed

20. Jeg skal bemærke, at forordningen i vidt omfang svarer til de kommissionsforordninger, som Domstolen har kendt ugyldige. Navnlig fastsættes tillægsbeløbet til det samme niveau, som i forordning nr. 1755/81, nemlig 160 ECU pr. 100 kg. Rådet og Kommissionen gør ikke desto mindre gældende, at der er grundlæggende forskelle, som indebærer, at Domstolen bør opretholde forordningernes gyldighed. Jeg føler mig dog ikke overbevist om disse argumenter.

21. For det første gør de gældende, at forordningen er en foranstaltning til forvaltning af markedet, som er vedtaget på grundlag af artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 516/77 og ikke nogen beskyttelsesforanstaltning, som Kommissionen har truffet på grundlag af samme forordnings artikel 14, stk. 2. Dette medfører efter Rådets og Kommissionens opfattelse, at den særlige proportionalitetsregel, som er fastsat i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 521/77 [20], nemlig kravet om, at de

20 — Se punkt 3.

omhandlede »foranstaltninger [kun kan] træffes i det omfang og for den varighed, som er *strengt nødvendig*« (min fremhævelse), ikke finder anvendelse. Jeg skal minde om, at denne bestemmelse udtrykkeligt sigter til de foranstaltninger, som træffes i medfør af artikel 14 i forordning nr. 516/77 og ikke til dem, der træffes i medfør af forordningens artikel 13. Rådet og Kommissionen erkender, at forordningen er undergivet proportionalitetsprincippet i kraft af, at dette er en almindelig retsgrundsætning i fællesskabsretten, men mener, at dette princip er mindre strengt end kravene i artikel 2, stk. 2.

22. Det er korrekt, at artikel 2, stk. 2, ikke finder anvendelse på foranstaltninger, som træffes i medfør af artikel 13 i forordning nr. 516/77, selv om den af Rådet trufne foranstaltning naturligvis har stor lighed med de tidligere foranstaltninger, som Kommissionen har truffet. Som nævnt henviser betragtningerne til forordningen udtrykkeligt til de tidligere af Kommissionen trufne beskyttelsesforanstaltninger. Det forklares heri, at den trussel om forstyrrelse af fællesskabsmarkedet, som begrundede de af Kommissionen trufne foranstaltninger, ikke vil ændre sig i den nærmeste fremtid, og at der derfor bør træffes mere varige »foranstaltninger til forvaltning af markedet«. Denne beskrivelse synes imidlertid i højere grad at angå formen end indholdet. De i forordningen omhandlede foranstaltninger til forvaltning af markedet har nemlig i meget vidt omfang samme karakter som de tidligere af Kommissionen trufne beskyttelsesforanstaltninger. Såvel formålet som metoden var den samme. Rådet har blot erstattet den beskyttelsesordning, som blev indført ved de midlertidige kommissionsforordninger, med en generel forordning, som skal anvendes mere varigt.

23. Jeg er derfor af den opfattelse, at forordningen er ugyldig af de samme grunde, som førte til, at Domstolen kendte Kommissionens forordninger ugyldige, uanset om det antages, at det er det generelle og ikke det strengere proportionalitetsprincip i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 521/77, der finder anvendelse.

24. For det første mener jeg, at Domstolen i sine domme ganske vist henviste til artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 521/77, men ikke specielt baserede sig herpå som grundlag for at kende Kommissionens forordninger ugyldige. Domstolen fastslog, at importørernes byrde var uforholdsmæssig stor, i det væsentlige fordi forordningernes formål ikke var at straffe de indførsler, som blev foretaget ud over de fastsatte mængder. Ved antagelsen heraf baserede Domstolen sig på princippet om, at lovligheden af foranstaltninger, hvorved 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 [21]. Som jeg bemærkede i mit forslag til afgørelse i de første sager, må det, »når der ikke foreligger nogen særdeles overbevisende berettigelse, forekomme ... åbenbart eksorbitant at kræve, at en importør skal betale en afgift, der svarer til de fulde omkostninger ved det indenlandske produkt« [22]. Når en afgift er åbenbart eksorbitant, er den i strid såvel med det generelle

21 — Se præmis 12 i dommen i sag C-24/90, der er nævnt i fodnote 1.

22 — Se punkt 40 i mit forslag til afgørelse i sagerne C-24/90, C-25/90 og C-26/90, der er nævnt i fodnote 1.

proportionalitetsprincip som med de særlige betingelser, der er fastsat i artikel 2, stk. 2.

25. Jeg er enig i, at tillægsbeløbet vil kunne fastsættes til et større beløb end forskellen i omkostningerne for fremstillingen af fællesskabsproduktet og det importerede produkt, hvis man skal opfylde det formål at modvirke indførsler, som overstiger den fastsatte kvote. Dette kan være nødvendigt for at afskrække importørerne fra at foretage for mange indførsler. Tillægsbeløbet må imidlertid ikke fastsættes til et væsentligt højere niveau end det, som er nødvendigt til opfyldelsen af dette formål. I modsat fald vil det straffe de importører, som af den ene eller den anden grund uforsætligt overskrider kvoten. Som det fremgår af de tidligere sager og den foreliggende sag, kan importørerne tage fejl med hensyn til de mængder, som endnu er til rådighed, eller de kan fejlagtigt tro, at det stadig er muligt at foretage indførsler på grundlag af de importlicenser, som de har fået udstedt. Der er almindelig enighed om, at det ikke er muligt at fastsætte særlige bestemmelser for sådanne uforsætligt foretagne indførsler, idet opkrævningen af tillægsbeløb herfor er uundgåelig. Hvis tillægsbeløbet fastsættes på et meget højt niveau, vil disse indførsler formentlig være de eneste for hvilke, der opkræves et tillægsbeløb. Hvis tillægsbeløbet fastsættes på et for højt niveau, vil det udgøre en uacceptabel sanktion i de nævnte tilfælde. Tillægsbeløbet vil derfor være det samme i alle tilfælde, uanset om importøren uforsætligt overskrider kvoten, om han gør det bevidst og til gengæld betaler tillægsbeløbet, eller om han endog forsøger at unddrage sig tillægsafgiften. I det sidste tilfælde kan importøren naturligvis pålægges straf, men tillægsbeløbet kan under ingen omstændigheder i sig selv betragtes som en straf eller fastsættes til et sådant niveau, at det har denne virkning.

26. Rådets og Kommissionens argumentation om, at fællesskabslovgiver har et vidt skøn på landbrugsområdet [23], rammer derfor ved siden af. De anfører navnlig, at man må se på den ordning som helhed, der er indført ved forordningen, og at der i forbindelse med forordningens vedtagelse blev truffet beslutning om at forøge de mængder, som kunne importeres, uden at der skulle betales tillægsbeløb, i stedet for at nedsætte selve tillægsbeløbet. Under den mundtlige forhandling forklarede Kommissionens befuldmægtigede, at mængderne blev sat op fra omkring 27 000 tons til omkring 34 000 tons i 1981. Det argumenteres på dette grundlag, at forordningen som helhed er mere liberal end Kommissionens forordninger, hvorfor det er begrundet at opkræve et større tillægsbeløb. De mængder, som var fastsat i de pågældende forordninger, var imidlertid hverken omtvistet i de tidligere sager eller er omtvistet i den foreliggende sag. På dette punkt har fællesskabslovgiver virkelig et vidt skøn. Problemet er, hvor stor en afgift, der er pålagt importøren i de tilfælde, hvor indførslerne overstiger de fastsatte mængder.

27. Under den mundtlige forhandling gjorde sagsøgeren i hovedsagen gældende, at der

23 — Se dom af 23.12.1994, sag C-306/93, SMW Winzersekt (Sml. I, s. 5555, præmis 21), og af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet (Sml. I, s. 4973, præmis 89 og 90); der kunne nævnes mange andre domme.

ikke var nogen importører, som i medfør af forordningen frivilligt ville importere flere champignoner end de mængder, som var fastsat af Rådet, og Kommissionens befuldmægtigede indrømmede, at der ikke havde fundet sådanne indførsler sted. Kommissionens befuldmægtigede forsøgte imidlertid at forklare denne situation ved at fremhæve, at mængderne var fastsat på et så højt niveau, at de endog ikke blev udnyttet fuldt ud inden for de første år, hvor ordningen var i kraft. Han mente, at dette bekræftede, at den pågældende forordning var mere liberal end Kommissionens forordninger, som var blevet kendt ugyldige. Efter min opfattelse godtgør dette imidlertid også, at truslen om en forstyrrelse af markedet ikke var særlig alvorlig. Hvorfor skulle det da være nødvendigt at foreskrive opkrævet et så højt tillægsbeløb?

28. Jeg kan altså ikke tilslutte mig Rådets argument om, at forordningen i kraft af, at den var en varig foranstaltning, i modsætning til de tidligere ad hoc-foranstaltninger, der var truffet af Kommissionen, gav importørerne mulighed for at planlægge deres virksomhed og udstak en fast ramme for deres indførsler, hvilket begrundede, at der blev pålagt straf for de indførsler, som overskred de fastsatte mængder. Jeg kan ikke se, hvorledes det ene skulle følge af det andet. Det var naturligvis vanskeligere at planlægge på lang sigt, så længe der blev udstedt midlertidige bestemmelser på området (selv om de mængder, som var blevet fastsat i de kommissionsforordninger fra 1981, som blev kendt ugyldige, tilsyneladende svarede til de mængder, som var blevet fastsat i 1980), men det forhold alene, at det er blevet gjort lettere at foretage en langsigtet planlægning, retfærdiggør ikke i sig selv anvendelsen af straf.

29. Rådet og Kommissionen har endvidere gjort gældende, at Rådet kunne have anvendt mere restriktive foranstaltninger ved at forbyde indførsler ud over de fastsatte mængder. Dette argument forkastede Domstolen imidlertid i dommene i Faust- og Wünschesagerne, nemlig under henvisning til formålet med de anfægtede forordninger, som var de samme som formålet med den her i sagen omhandlede forordning. Desuden føler jeg mig ikke overbevist om, at et forbud ville være mere restriktivt end den afgift, som er pålagt importørerne. Hvis der var blevet indført et direkte importforbud, ville der naturligvis kunne pålægges sanktioner over for indførsler i strid med forbuddet, men det er ikke sikkert, at disse sanktioner ville være lige så strenge som opkrævningen af en tillægsafgift på 150% af produkternes værdi i det tilfælde, hvor kvoten overskrides uforsætligt. Også i dette tilfælde vil det være i strid med proportionalitetsprincippet at pålægge en umådeholden straf. Jeg skal tillige bemærke, at pålæggelsen af en tillægsafgift ikke udelukker pålæggelse af straf i det tilfælde, hvor der f.eks. har været forsæt til retsstridig omgåelse af afgiften. I den foreliggende sag har de tyske myndigheder tilsyneladende overvejet at indlede strafferetlig forfølgning, men opgivet det med den begrundelse, at importøren ikke havde handlet retsstridigt.

30. Kommissionen gør endvidere gældende, at de lande, som eksporterer champignoner, uden indvendinger accepterede tillægsafgiften under forhandlingerne inden for rammerne af Uruguay-runden. Dette er dog naturligvis ikke ensbetydende med, at foranstaltningen opfylder kravene til forholdsmæssighed. Hertil kommer, at tredjelandene formentlig ikke har bekymret sig om en afgift, som pålægges fællesskabsimportøren

for indførsler, der oversteg de fastsatte mængder. Når tillægsbeløbet fastsættes på et så højt niveau, at det virker prohibitivt, vil tredjelande være tilbøjelige til at betragte ordningen som en kvantitativ restriktion. De vil derfor være ligeglade med, om importørerne straffes, men det afgørende for dem vil være, hvor store mængder der kan eksporteres til Fællesskabet.

31. Endvidere har Kommissionen anført, at tillægsbeløbet blev fastsat til 160 ECU pr. 100 kg — hvilket svarer til kostprisen på produktionen af champignoner af første sortering inden for Fællesskabet — fordi målet var, at de indførsler, som oversteg de fastsatte mængder, kun bestod af champignoner af høj kvalitet. Ganske vist vil et sådant tillægsbeløb proportionalt have mindre alvorlige følger for indførsler af champignoner af første sortering. Beløbet udgør dog stadig 100% af kostprisen for importerede champignoner af denne sortering, hvis kostprisen herfor er lige så høj som kostprisen inden for Fællesskabet. Man må imidlertid antage, at den førstnævnte kostpris er lavere, da der i modsat fald ikke ville være nogen trussel om forstyrrelser. Tillægsbeløbet vil i så fald være endnu større end 100%. Herudover skal der betales normal told. Tillægsbeløbet har derfor tilsyneladende også en prohibitiv virkning for de indførsler af champignoner af høj kvalitet, som overstiger de fastsatte mængder og har til følge, at importørerne af sådanne champignoner straffes.

32. Endelig fremfører Kommissionen det argument, at det er meget vanskeligt at graduere tillægsbeløbet efter de importerede champignoners kvalitet, således som Domstolen angav i sine domme. Selv om dette skulle være tilfældet, kan det dog ikke retfærdiggøre tillægsbeløbets åbenbart umådeholdne størrelse.

33. Jeg må derfor konkludere, at artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning nr. 1796/81 er ugyldig for så vidt angår størrelsen af det fastsatte tillægsbeløb.

Sag C-296/94, Bernhard Pietsch

34. Pietsch-sagen vedrører indførsler af konserves fremstillet af dyrkede svampe, som fandt sted i februar og marts 1981. De pågældende transaktioner, som er beskrevet i forelæggelseskendelsen, er ret komplicerede.

35. Det fremgår, at Bernard Pietsch, sagsøgeren i hovedsagen, i marts 1981 ansøgte Zollamt Veddel om tilladelse til at bringe 8 665 kartoner a 24 dåser champignoner i fri omsætning. Han opgav »Republikken Korea« som oprindelsesland og fremlagde en importlicens, hvorefter han var berettiget til at importere champignoner fra Korea. Zollamt Veddel fastsatte importafgifterne (som

udgjorde i alt 50 700,65 DM), men opkrævede ingen tillægsafgift, da dette ikke var en betingelse ifølge importlicensen (licensen var ikke forsynet med anmærkningen »tillægsafgift skal opkræves — forordning (EØF) nr. 3429/80« [24]).

36. De undersøgelser, som toldmyndighederne foretog, viste, at champignonerne var identiske med et vareparti, der var importeret af firmaet C. L. Eduard Blume, Hamburg (herefter »Blume«). Blume havde erhvervet champignonerne hos nogle speditører i Taiwan og opmagasineret dem i sit toldlager som varer med oprindelse i Taiwan. Ifølge Hauptzollamt Hamburg-Waltershof, sagsøgte i hovedsagen (herefter »Hauptzollamt«), blev der herefter foretaget to fiktive transaktioner. Den 24. februar 1981 solgte Blume ved en proformaaftale varerne til et belgisk firma og købte den 26. februar 1981 ved en anden proformaaftale de samme varer tilbage af sagsøgeren. Hverken i forbindelse med det »mellemliggende køb« eller »tilbagekøbet« blev dispositionsretten over varerne ifølge det af toldmyndighederne fastslåede overdraget ved følgesedler eller lignende dokumenter. Blume solgte varerne i Tyskland i marts 1981. Først bagefter blev de enkelte delmængder udtaget af toldlageret, overført til Freihafen Hamburg og efter Pietsch' ansøgning ekspederet til fri omsætning som varer med oprindelse i Korea.

37. På baggrund af disse konstateringer efteropkrævede Hauptzollamt ved en ændret afgiftsafgørelse af 27. februar 1984 toldafgifter på 6 640,57 DM. Ved samme afgørelse efteropkrævede Hauptzollamt endvidere et tillægsbeløb på 365 530,06 DM i henhold til artikel 1 i forordning nr. 3429/80 [25], da den ekspederede champignonkonserves efter Hauptzollamt's opfattelse havde oprindelse i Taiwan, og da sagsøgeren ikke ved toldekspeditionen havde fremlagt nogen importlicens for champignoner med oprindelse i Taiwan.

38. Sagsøgeren indgav herefter klage over den ændrede afgiftsafgørelse, som Hauptzollamt imidlertid afviste som ubegrundet. Det er denne klageafgørelse, sagsøgeren har indbragt til prøvelse for Finanzgericht Hamburg, og det er den, som hovedsagen vedrører.

39. Ved en ændret afgiftsafgørelse af 22. november 1993 nedsatte Hauptzollamt det efteropkrævede tillægsbeløb fra 365 530,06 DM til 219 213,47 DM. Det retlige grundlag for denne ændrede afgørelse var forordning nr. 2163/92 [26], som var blevet

24 — Forordningen er nævnt i fodnote 3.

25 — Forordningen er nævnt i fodnote 3.

26 — Forordningen er nævnt i fodnote 16.

udstedt på foranledning af Domstolens domme i Faust- og Wünsche-sagerne.

40. Som følge heraf nedlagde sagsøgeren under hovedsagen påstand om, at den ændrede afgørelse blev gjort til genstand for hovedsagen i stedet for den ændrede afgørelse af 27. februar 1984, som sagen oprindelig var anlagt til prøvelse af. Han gjorde i det væsentlige gældende, at forordningen var ugyldig, selv om den nedsatte tillægsbeløbet fra 160 til 105 ECU pr. 100 kg netto, fordi også det nedsatte beløb er i strid med proportionalitetsprincippet og uforholdsmæssigt højt.

41. Finanzgericht Hamburg har under sagen fundet, at det for tvistens afgørelse er nødvendigt at anmode Domstolen om at besvare følgende spørgsmål:

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

Forordningen

42. Kommissionens forordning (EØF) nr. 2163/92 blev vedtaget på grundlag af forordning nr. 426/86 [27], som ophævede forordning nr. 516/77 [28]; den sidstnævnte forordning udgjorde hjemmelen til udstedelsen af Kommissionens forordning nr. 3429/80, som fandt anvendelse på tidspunktet for de i sagen omtvistede omstændigheder, men som blev kendt ugyldig af Domstolen.

43. Det udtales i betragtningerne til forordning nr. 2163/92 (herefter »forordningen«), at de tre kommissionsforordninger fra 1980 og 1981 blev erklæret ugyldige, fordi

»der er blevet fastsat et [tillægs]beløb, ... som anvendes for svampekonserves af enhver oprindelse og klasse uden skelnen; en sådan fastsættelse anses for at have øget omkostningerne for indført svampekonserves, især for lavere klasser, da indførslen af svampe af lavere kvalitet blev ramt hårdere end de øvrige«.

44. Endvidere udtales det i betragtningerne, at formålet med de pågældende forordninger er at svække interessen for indførslen af dyrkede svampe ud over de i forordningerne anførte mængder, og det tilføjes, at det

»for at nå et sådant mål er ... nødvendigt at anvende beskyttelsesforanstaltninger over for alle indførsler, uanset tredjeland og kvalitetsklasse«.

27 — Forordningen er nævnt i fodnote 5.

28 — Forordningen er nævnt i fodnote 5.

Ifølge betragtningerne må beløbet derfor fastsættes på et tilstrækkeligt højt niveau og til en

»ensartet størrelse for alle de berørte produkter, så det undgås, at der ved indførslen især er tilskyndelse til at angive konserves af ringere kvalitet, eftersom en graduering af beløbet efter produktkvalitet gør det vanskeligt at kontrollere varerne effektivt, da der ikke er fastsat en nøje definition af de forskellige kvalitetsklasser på EF-niveau«.

45. Sidste betragtning til forordningen lyder således:

»Domstolen har ikke kritiseret, at der vælges et beløb, som ligger i nærheden af kostprisen for konserves af dyrkede svampe i Fællesskabet; for at undgå, at tillægsbeløbet for de lavere kvalitetsklasser af svampekonserves fra tredjelande mærkbart overstiger produktionsomkostningerne for den tilsvarende svampekonserves i Fællesskabet, bør beløbet fastsættes til en sådan størrelse, at det svarer til kostprisen i Fællesskabet for konserves af dyrkede svampe af tredje kvalitet«.

46. Forordningens artikel 1 bestemmer således:

»Det tillægsbeløb, der er omhandlet i artikel 1 i forordning (EØF) nr. 3429/80, (EØF) nr. 796/81 og (EØF) nr. 1755/81, fastsættes til 105 ECU/100 kg netto.«

47. Artikel 2 bestemmer:

»Denne forordning træder i kraft på dagen for offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

Den anvendes på alle indførsler, der er foretaget mellem 1. januar 1981 og 30. september 1981, og for hvilken dossiererne endnu ikke er færdigbehandlet.«

Spørgsmålet om forordningens gyldighed

48. I forelæggelseskendelsen forklarer Finanzgericht sine grunde til, at den er i tvivl om gyldigheden af det nedsatte tillægsbeløb. Den finder, at også dette beløb har karakter af en straf og væsentligt overstiger det

niveau, som er nødvendig for, at beskyttelsesforanstaltningen kan være effektiv. Den henviser i den forbindelse til mit forslag til afgørelse i Faust- og Wünsche-sagerne, hvori jeg angav størrelsen af produktionsomkostningerne i Frankrig i 1981 for champignonkonserves af tredje sortering (1 DM pr. dåse a 315 g) og det tilsvarende beløb for kinesiske produkter (0,81 DM). Finanzgericht har beregnet de beløb, som skal lægges oven i det sidstnævnte tal, når champignonerne indføres til Fællesskabet, nemlig 0,19 DM i toldafgift og 0,90 DM i tillægsafgift (på grundlag af et beløb på 105 ECU pr. 100 kg netto), dvs. i alt 1,90 DM. I 1981 var omkostningerne ved fremstilling af kinesisk champignonkonserves af tredje sortering derfor 90% højere end omkostningerne ved fremstillingen af fransk champignonkonserves, når man lægger et tillægsbeløb på 105 ECU pr. 100 kg netto til grund. Finanzgericht er af den opfattelse, at opkrævningen af et tillægsbeløb af denne størrelse formentlig er ensbetydende med at pålægge den erhvervsdrivende en straf, som foretager indførsel uden importlicens.

49. Endvidere fremhæver Finanzgericht, at Kommissionen ikke har gradueret tillægsbeløbet efter de forskellige sorteringer af champignonkonserves, selv om Domstolen i de førnævnte domme har kritiseret, at dette ikke skete.

50. Endelig beror Finanzgericht's tvivl om forordningens gyldighed på, at det i forordningen fastsatte tillægsbeløb svarer til kostprisen for konserves fremstillet af dyrkede svampe af tredje sortering, hvorimod forordning nr. 3429/80, som fandt anvendelse på det pågældende tidspunkt, gjaldt for champignonkonserves i almindelighed.

51. Det er nok hensigtsmæssigt at gennemgå disse tre indvendinger i omvendt rækkefølge.

Typer af champignoner

52. Hvad angår forskellen mellem champignonkonserves (»preserved mushrooms«) og konserves fremstillet af dyrkede svampe (»preserved cultivated mushrooms«) er der en vis uoverensstemmelse mellem de forskellige sproglige versioner af forordningerne. Således omhandler den engelske forordning nr. 3429/80, som fandt anvendelse på indførselstidspunktet, champignonkonserves i almindelighed. Det samme gælder for den tyske version, som vedrører »Champignonkonserven«. Den franske version vedrører derimod »conserves de champignons *de couche*« (konserves fremstillet af dyrkede svampe), hvilket oversat til engelsk normalt svarer til »preserved *cultivated* mushrooms«.

53. Den engelske version af den omhandlede forordning vedrører ifølge titlen »konserves fremstillet af dyrkede svampe«. Ifølge den sidste betragtning til forordningen udtales det dog, at tillægsbeløbet blev beregnet på grundlag af kostprisen i Fællesskabet for champignonkonserves af tredje sortering og konserves af dyrkede svampe nævnes ikke. Det samme gælder den franske version, som

ifølge titlen vedrører konserves fremstillet af dyrkede svampe, mens den sidste betragtning taler om champignonkonserves (»conserves de champignons«). Den tyske version derimod taler udelukkende om »Zuchtpilzkonserven«, dvs. konserves fremstillet af dyrkede svampe.

54. Sagsøgeren i hovedsagen har ikke gjort gældende, at denne sammenblanding af begreberne har haft skadelige virkninger for hans indførsler eller for andre indførsler. Kommissionens efterladende koncipering af reglerne må give anledning til bekymring. Så længe dette imidlertid ikke hævdes at have haft nogen skadelige virkninger, mener jeg ikke, at de nævnte uoverensstemmelser kan føre til, at forordningen kendes ugyldig.

Sorteringer af champignoner

55. Kommissionen har anført, at det ikke kan anfægte forordningens gyldighed, at den ikke graduerer mellem de forskellige sorteringer af champignoner. Den forklarer, at det er umuligt at foretage en sådan graduering, fordi importørerne dermed ville blive tilskyndet til at angive de importerede produkter som produkter af lavere sortering, og fordi der ikke findes nogen ordning hverken i Fællesskabet eller i eksportlandene, som muliggør en objektiv klassificering af champignoner. Kommissionen opfyldte derfor dommene i Faust- og Wünsche-sagerne, da den tog hensyn til virkningen af det nedsatte tillægsbeløb på champignoner af ringere sortering.

56. Jeg kan tiltræde Kommissionens argument om, at den ikke var forpligtet til at fastsætte forskellige satser for forskellige sorteringer af champignoner, hvis dette var uigennemførligt i praksis. I sine domme henviste Domstolen til dommen af 11. februar 1988 i sagen The Queen mod Customs and Excise, ex parte National Dried Fruit Trade Association [29], og udtalte, at en sådan »afgift ikke [er] ulovlig, ene og alene fordi den er fastsat til et fast beløb«. Desuden var Kommissionen efter artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 521/77 bemyndiget, men ikke forpligtet til at fastsætte forskellige tillægsbeløb for champignoner af forskellig kvalitet.

Proportionalitet

57. Sagsøgeren i hovedsagen er af den opfattelse, at Kommissionen ikke fortolkede dommene i Faust- og Wünsche-sagerne korrekt. Efter hans opfattelse kendte Domstolen ikke forordningerne ugyldige, blot fordi de ikke graduerede mellem de forskellige sorteringer af champignoner, men antog, at tillægsbeløbet var umådeholdent stort, og nævnte kun den omstændighed, at forordningerne ikke byggede på en graduering, som et yderligere element. Ifølge sagsøgeren er også det nedsatte tillægsbeløb umådeholdent stort, og forordningen virker mere end afskrækkende på importører med hensyn til at foretage

29 — Sag 77/86, Sml. s. 757, præmis 29.

indførsler, idet ingen importør frivilligt vil acceptere at betale dette beløb ud over de øvrige indførselsomkostninger. Hermed straffer forordningen »ulovlige« indførsler, uden at der tages hensyn til årsagerne til, at indførslerne er ulovlige, eller til, hvor alvorlig den fejl er, som importøren har begået.

58. Efter sagsøgerens opfattelse var Kommissionen, da den vedtog forordningerne, forpligtet til at overholde betingelserne i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 521/77 [30]. Han gør gældende, at tillægsbeløbet burde have været fastsat til et niveau, som svarer til forskellen mellem produktionsomkostningerne i Fællesskabet og prisen på importerede champignoner, inkl. told. Herved ville man have undgået et sammenbrud af Fællesskabets marked, samtidig med at man åbnede mulighed for at foretage indførsler fra tredjelande.

59. Kommissionen har i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at forordningen er gyldig. Den forklarer først, hvorledes den beregnede det nedsatte tillægsbeløb, nemlig på grundlag af gennemsnitsprisen for dyrkede svampe af tredje sortering på det tyske marked (som syntes at være repræsentativt for Fællesskabets marked) i første kvartal af 1981. Kommissionen omtaler endvidere de virkninger, som anvendelsen af dette beløb havde på indførsler fra Kina af konserves af dyrkede svampe af tredje sortering. De tal, som Kommissionen er nået frem til, ligger meget tæt op ad dem, der er nævnt i forelæggelseskendelsen [31].

60. Efter Kommissionens opfattelse er det nedsatte tillægsbeløb ikke umådeholdent stort, men i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Den anfører, at Domstolen i Faust- og Wünsche-sagerne alene fastslog, at det oprindelige tillægsbeløb var umådeholdent stort over for indførsler af champignoner af ringere kvalitet. Ved forordningen nedsættes tillægsbeløbet fra omkring 150% til omkring 90% af produktets værdi. Det var ikke muligt at nedsætte beløbet yderligere uden at bringe det tilstræbte formål i fare, som var at virke afskrækkende over for indførsler.

61. Den spanske regering har fremført lignende argumenter.

62. Hvad angår spørgsmålet om foranstaltningens proportionalitet, er det afgørende punkt naturligvis, om et tillægsbeløb på 90% af produktets værdi er umådeholdent stort, om det har karakter af en straf, og om det er egnet til at virke afskrækkende over for indførsler. Dommene giver ikke noget direkte svar på dette spørgsmål. På den ene side

30 — Forordningen er nævnt i fodnote 3.

31 — Se forslagets punkt 48.

indeholder de indikationer af, at Domstolen indtog den opfattelse, at Kommissionen ikke havde godtgjort, hvorfor et tillægsbeløb, som blot svarede til forskellen mellem prisen i eksportlandet og prisen inden for Fællesskabet, ikke skulle være tilstrækkeligt. I præmis 24 i dommen i sag C-24/90 omtaler Domstolen Kommissionens argument om, at et sådant beløb ikke var tilstrækkeligt, men forkaster det med følgende begrundelse:

»... størrelsen af den tillægsafgift, som er indført med forordning nr. 3429/80, og som svarer til kostprisen for champignoner produceret i Fællesskabet, [har] bevirket en mærkbar forøgelse af prisen på champignonkonserves, der — som i det foreliggende tilfælde — er fremstillet i Kina, i forhold til prisen på champignoner produceret i det fælles marked«.

63. Konklusionen i denne præmis må for så vidt også have gyldighed for det nedsatte tillægsbeløb, som er omhandlet i den foreliggende sag. I denne sag har virkningen nemlig også været, at omkostningerne for importerede produkter er blevet væsentlig større end omkostningerne for fællesskabsprodukter.

64. På den anden side fortsatte Domstolen i dommen med at undersøge beløbets virkninger for champignoner af ringere sorteringer og bemærkede, at navnlig virkningerne heraf stod i misforhold til det tilstræbte formål. Det må i den forbindelse erkendes, at forordningen afsvækkede disse virkninger.

65. Det fremgår dog af dommen som helhed, at beløbets virkninger på champignoner af ringere sorteringer ikke var den eneste grund til, at forordningen blev kendt ugyldig. Tværtimod fremstilles dette i dommene som et yderligere element. Desuden fremgår det af selve dommen, som jeg fremhævede ovenfor i punkt 10, at afgørelsen blev truffet, som det hedder i dommen, på grundlag af »samtlige disse betragtninger«. Jeg tror derfor ikke, at betragtningerne til den anfægtede forordning [32] gengiver dommens retsfølger korrekt.

66. I øvrigt tror jeg ikke, at den anfægtede forordning kunne opretholdes, selv om tillægsbeløbets virkning på champignoner af ringere sortering skulle have været den eneste grund til at rejse indsigelse mod forordningen. Det var nemlig ikke tilstrækkeligt, som anført af Kommissionen, at tillægsbeløbet blev fastsat *under henvisning til* omkostningerne for champignoner af ringere kvalitet, hvis beløbet i sig selv var umådeholdent stort. Efter min opfattelse var et beløb på 105 ECU pr. 100 kg umådeholdent stort, da det blev fastsat på et niveau, som svarede til den samlede kostpris i Fællesskabet for champignonkonserves af tredje sortering. Jeg skal herom henvise til de almindelige betragtninger vedrørende lovligheden af det i Hüpeden-sagen anfægtede tillægsbeløb, som jeg har fremført ovenfor [33]; disse betragtninger synes i det store hele også at have gyldighed for den foreliggende sag. Når formålet er at undgå, at Fællesskabets marked bryder sammen på grund af indførslen af billige produkter, må der efter min opfattelse være et

32 — Jf. forslagets punkt 43.

33 — Se navnlig forslagets punkt 24, 25 og 26.

vist rimeligt forhold mellem tillægsbeløbet for disse indførsler og prisforskellen mellem de importerede produkter og fællesskabsprodukterne. Dette er klart ikke tilfældet, når tillægsbeløbet svarer til den fulde kostpris inden for Fællesskabet. Selv om man sammenligner med Fællesskabets kostpris på 160 ECU for champignoner af første sortering, udgjorde tillægsbeløbet ikke mindre end to tredjedele af dette beløb og må derfor stadig betegnes som værende umådeholdent stort.

67. Det er derfor ikke muligt at godtage Kommissionens argument om, at en lavere afgift ville have været utilstrækkelig til at opfylde forordningens formål. Argumentet er under alle omstændigheder mærkværdigt, da indførslerne blev foretaget nogle år før, forordningen blev udstedt, og da det er ikke blevet forklaret — hverken i betragtningerne til forordningen eller i Kommissionens indlæg — hvorledes forordningen under disse omstændigheder skulle kunne opfylde sit formål. Jeg vil dog ikke lægge vægt på denne betragtning alene som grundlag for at anse forordningen for ugyldig. Kommissionen kunne efter min opfattelse med rimelighed indtage det synspunkt, at eftersom de tidligere forordninger kun var blevet kendt ugyldige »for så vidt angår størrelsen af den fastsatte tillægsafgift«, stod det Kommissionen frit for at fastsætte et nyt og lavere beløb, selv for de indførsler, som allerede var blevet foretaget lang tid forinden. Som tidligere anført kan jeg dog heller ikke tilslutte mig sagsøgerens argument om, at tillægsbeløbet skulle fastsættes til et sådant niveau, at det svarede til forskellen mellem produktionsomkostningerne i Fællesskabet og prisen på importerede champignoner. Af de førnævnte grunde er jeg imidlertid af den opfattelse, at det niveau for tillægsbeløbet, som var fastsat i den anfægtede forordning, var alt for højt, og at det var i strid med proportionalitetsprincippet.

Forslag til afgørelse

68. Jeg er følgelig af den opfattelse, at de spørgsmål, som er forelagt Domstolen i de foreliggende sager, skal besvares således:

1) I sag C-295/94, Hüpeden:

Artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1796/81 er ugyldig for så vidt angår størrelsen af det fastsatte tillægsbeløb.

2) I sag C-296/94, Pietsch:

Artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2163/92 er ugyldig for så vidt angår størrelsen af det fastsatte tillægsbeløb.