DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
16. oktober 1991 *

I sag C-26/90,

angående en anmodning, som Bundesfinanzhof i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Hauptzollamt Hamburg-Jonas

mod

Wünsche Handelsgesellschaft mbH & Co. KG, Hamburg,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 796/81 af 27. marts 1981 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger vedrørende indførsel af champignonkonserves (EFT L 82, s. 8) og af nr. 1755/81 af 30. juni 1981 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger vedrørende indførsel af konserves fremstillet af dyrkede svampe (EFT L 175, s. 23),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden for Fjerde Afdeling, P. J. G. Kapteyn, som fungerende afdelingsformand, og dommerne G. F. Mancini og C. N. Kakouris,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

* Processprog: tysk.

— Wünsche Handelsgesellschaft ved advokat Klaus Landry, Hamburg

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Dierk Booß og Ulrich Wölker, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at Wünsche Handelsgesellschaft og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg den 6. juni 1991,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. juli 1991,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 24. oktober 1989, indgået til Domstolen den 24. januar 1990, har Bundesfinanzhof i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 stillet to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 796/81 af 27. marts 1981 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger vedrørende indførsel af champignonkonserves (EFT L 82, s. 8) og af nr. 1755/81 af 30. juni 1981 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger vedrørende indførsel af konserves fremstillet af dyrkede svampe (EFT L 175, s. 23).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en sag mellem Hauptzollamt Hamburg-Jonas (herefter benævnt »Hauptzollamt«) og selskabet Wünsche, Hamburg (herefter benævnt »Wünsche«), vedrørende betaling af tillægsafgifter på 2 870 912,33 DM og på 1 185 407,33 DM, som Hauptzollamt har krævet i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1697/79 af 24. juli 1979 om efteropkrævning af import- eller eksportafgifter, der ikke er opkrævet hos debitor, for varer, der er angivet til en told-

procedure, som medfører en forpligtelse til at betale sådanne afgifter (EFT L 197, s. 1) og forordningerne nr. 796/81 og nr. 1755/81.

3 Den førstnævnte tillægsafgift er foreskrevet ved artikel 1 i forordning nr. 796/81, som bestemmer følgende:

»I tidsrummet fra den 1. april til den 30. juni 1981 opkræves der ved overgang til fri omsætning i Fællesskabet et tillægsbeløb på 175 ECU/100 kg netto for champignonkonserves henhørende under pos. 20.02 A i Den Fælles Toldtarif for de mængder, der overstiger de i overensstemmelse med artikel 2, stk. 1 og 3, fastlagte, jf. dog undtagelsen i artikel 3.«

4 Den sidstnævnte tillægsafgift var fastsat ved artikel 1 i forordning nr. 1755/81, hvorefter tillægsafgiftens størrelse, denne gang for perioden fra den 1. juli til den 30. september 1981, var fastsat til 160 ECU/100 kg netto.

5 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Wünsche i juni og juli 1981 ansøgte om overgang til fri omsætning af 90 000 kartoner varer, der var angivet som vilde champignoner på dåse hidrørende fra Kina og ledsaget af importlicenser for vilde champignoner, på hvilke Hauptzollamt oprindelig afskrev de indførte mængder. Efter at varerne var overgået til fri omsætning, og efter at der var indhentet sagkyndige udtalelser, antog Hauptzollamt, at de indførte varer var dyrkede champignoner. Efter at Wünsche dernæst var blevet underrettet om den sagkyndiges resultater, fremlagde Wünsche to importlicenser for dyrkede champignoner; Hauptzollamt afskrev denne gang de indførte varepartier på de sidstnævnte licenser. Men Hauptzollamt, som var af den opfattelse, at importlicenserne ikke kunne fremlægges efterfølgende, fandt, at indførslerne ikke var omfattet af gyldige licenser, og opkrævede derfor det førnævnte beløb i tillægsafgift.

6 Efter at Hauptzollamt havde truffet afgørelse om at afvise Wünsche's klage, anlagde selskabet sag ved Finanzgericht, som annullerede denne afgørelse.

Hauptzollamt ankede derpå til Bundesfinanzhof, som fandt, at sagens udfald afhang af fortolkningen og gyldigheden af forordningerne nr. 796/81 og nr. 1755/81, og som derfor ved kendelse af 24. oktober 1989 besluttede at udsætte sagen og at stille Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal der også opkræves en tillægsafgift i henhold til artikel 1 i forordning (EØF) nr. 796/81, henholdsvis artikel 1 i forordning (EØF) nr. 1755/81, for champignonkonserves, som er blevet ekspederet til fri omsætning uden gyldig importlicens?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, er forordningerne (EØF) nr. 786/81 og nr. 1755/81 da gyldige, navnlig med hensyn til fastsættelsen af tillægsafgiftens størrelse?«

7 Vedrørende de faktiske omstændigheder i hovedsagen, de relevante fællesskabsbestemmelser, retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg, der er indgivet for Domstolen, henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Det første spørgsmål

8 Ifølge Wünsche følger det såvel af ordlyden som af formålet med artikel 1 i forordningerne nr. 796/81 og nr. 1755/81, at kriteriet for, om der skal opkræves tillægsafgift, alene er overgang til fri omsætning af varer, der overstiger de i forordningerne fastsatte mængder. Foreløbig kan forordningerne ikke anvendes på allerede foretagne indførsler, fordi fællesskabsbeskyttelsen ikke længere kan sikres efter overgang til fri omsætning.

9 Denne argumentation kan ikke lægges til grund. Artikel 1 i forordningerne nr. 796/81 og nr. 1755/81 bestemmer, at der skal opkræves tillægsafgift hver gang champignonkonserves, der overstiger de i overensstemmelse med samme forordningers artikel 2, stk. 1 og 3, fastsatte mængder, overgår til fri omsætning, idet bestemmelsen ikke på nogen måde sondrer efter de nærmere omstændigheder ved overgangen til fri omsætning. Efter den ved forordningerne indførte ordning sikres

overholdelse af de fastsatte mængder ved, at der til de erhvervsdrivende udstedes importlicenser, som samlet ikke overstiger disse mængder. Ordningens effektivitet ville derfor blive bragt i fare, hvis varer kunne overgå til fri omsætning i Fællesskabet, uden at det ved fremlæggelse af en importlicens kunne kontrolleres, at mængderne af de pågældende varer ikke oversteg de ved disse forordninger fastsatte mængder.

10 Effektiviteten af den ved forordningerne nr. 796/81 og nr. 1755/81 indførte ordning sikres nemlig ved opkrævning af tillægsafgiften. Heraf følger, at hver indførsel, der foretages uden gyldig importlicens, selv om importøren er i god tro, skal anses for at være en overskridelse af de ved forordningerne fastsatte mængder og skal medføre opkrævning af den fastsatte tillægsafgift. Denne virkning af tillægsafgiften har til følge, at afgiften også skal opkræves, når det efter de pågældende varers overgang til fri omsætning konstateres, at indførslen er foretaget uden gyldig importlicens.

11 Den nationale rets første spørgsmål skal derfor besvares med, at den tillægsafgift, der er fastsat ved artikel 1 i forordningerne nr. 796/81 og nr. 1755/81, også skal opkræves, når champignonkonserves er overgået til fri omsætning i Fællesskabet, og det efter denne overgang konstateres, at varerne ikke var ledsaget af en gyldig importlicens.

Det andet spørgsmål

12 Den nationale rets andet spørgsmål vedrører i det væsentlige det problem, om den ved forordningerne fastsatte tillægsafgift er lovlig, navnlig afgiftens størrelse, når henses til proportionalitetsprincippet.

13 Ifølge fast retspraksis følger det af dette princip, 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 (se f.eks. dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 21). Ved besvarelsen af det andet præjudicielle spørgsmål skal således indledningsvis henvises til formålet med forordningerne nr. 796/81 og nr. 1755/81.

14 Hjemmelen til disse forordninger er Rådets forordning (EØF) nr. 516/77 af 14. marts 1977 om den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager (EFT L 73, s. 1), navnlig dennes artikel 14, stk. 2, hvorefter Kommissionen på anmodning af en medlemsstat eller på eget initiativ vedtager de nødvendige foranstaltninger, der meddeles medlemsstaterne, og som finder øjeblikkelig anvendelse.

15 I henhold til denne bestemmelse er der ved artikel 2, stk. 1, i 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 grønsager (EFT L 73, s. 28) indført en række foranstaltninger.

16 Med hensyn til disse foranstaltningers rækkevidde bestemmer artikel 2, stk. 2, i sidstnævnte forordning nr. 521/77 blandt andet, at disse kun kan træffes i det omfang og for den varighed, som er strengt nødvendigt, og at de kan begrænses til visse afsendelses- eller oprindelseslande, bestemmelsessteder, kvaliteter eller præsentationer.

17 På grundlag af disse forskellige bestemmelser er tillægsafgiften blevet indført ved forordningerne nr. 796/81 og nr. 1755/81 som beskyttelsesforanstaltning. Skønt denne foranstaltning ikke er blandt dem, der udtrykkeligt er nævnt i forordning nr. 521/77, er dens lovlighed dog udtrykkeligt blevet anerkendt af Domstolen i dommen af 12. april 1984 (sag 345/82, Wünsche, Sml. s. 1995, præmis 24) om Kommissionens identiske forordning (EØF) nr. 3429/80 af 29. december 1980 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger vedrørende indførsel af champignonkonserves (EFT L 358, s. 66).

18 I denne forbindelse bemærkes, at forordningerne nr. 796/81 og nr. 1755/81 ifølge de tre første betragtninger dertil, sammenholdt med de to første betragtninger til forordning nr. 3429/80, har til formål i en yderligere periode og i afventning af en forordning fra Rådet at opretholde de beskyttelsesforanstaltninger, der er indført ved forordning nr. 3429/80 med henblik på at beskytte det fælles marked for champignoner, der på grund af indførsler fra tredjelande er truet af alvorlige forstyrrelser, der kan bringe de i Traktatens artikel 39 nævnte mål i fare.

19 Som anført i den tredje betragtning til forordning nr. 3429/80, og eftersom der ikke er sket nogen ændring i omstændighederne, som det præciseres i den tredje betragtning til forordningerne nr. 796/81 og nr. 1755/81, har Kommissionen på grund af det traditionelle handelssamkvem med de pågældende tredjelande fundet det hensigtsmæssigt ikke at suspendere indførslerne, men at indføre en mindre restriktiv foranstaltning for den del af indførslerne, der overstiger den traditionelle mængde, nemlig opkrævning af en tillægsafgift til beskyttelse af Fællesskabets marked.

20 I betragtning af det således præciserede formål med de pågældende forordninger må det konstateres, at kravet om en tillægsafgift var passende og nødvendigt for at opfylde det. Når imidlertid henses til, at afgiften ved forordning nr. 796/81 er fastsat til 175 ECU/100 kg netto og ved forordning nr. 1755/81 til 160 ECU/10 kg netto, uden at dette beløb er gradueret alt efter varernes kvalitet og de omstændigheder, hvorunder de er blevet indført, må det undersøges, om afgifterne overskrider den grænse, som er forbundet med overholdelse af proportionalitetsprincippet, som det kommer til udtryk i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 521/77.

21 Kommissionen har herom gjort gældende, at den har overholdt proportionalitetsprincippet, da den anfægtede foranstaltning er mindre indgribende for samhandelen end det totale forbud mod indførsler, som den kunne have indført, og at den er smidigere, fordi den giver mulighed for at tilpasse foranstaltningen afhængigt af markedets behov blot ved en justering af tillægsafgiften.

22 Dette argument kan ikke lægges til grund, da forordningerne nr. 796/81 og nr. 1755/81 ligesom forordning nr. 3429/80 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 (se dom af 12.4.1984, Wünsche, præmis 25). Kommissionen har således ikke kunnet indføre et forbud.

23 Med hensyn til afgiftens størrelse har Kommissionen gjort gældende, at det var nødvendigt at fastsætte tillægsafgiften på et højt niveau, for at den kunne have afskrækkende virkning.

24 Dette argument kan heller ikke lægges til grund, fordi forordningernes formål som tidligere nævnt ikke var totalt at udelukke indførsler ud over de fastsatte mængder. Desuden havde forordningerne ikke til formål at straffe indførsel uden licens, men at beskytte Fællesskabets marked for champignoner mod de alvorlige forstyrrelser, der skyldtes indførsler fra tredjelande.

25 Kommissionen har herom anført, at tillægsafgiftens størrelse var berettiget, fordi den svarede til kostprisen for champignonkonserves af første sortering, som hidrørte fra Frankrig og blev solgt på det tyske marked. Man havde truffet dette valg, fordi Frankrig er 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 forordningerne nr. 796/81 og nr. 1755/81.

26 Denne argumentation må forkastes. Som generaladvokaten nemlig har anført i sit forslag til afgørelse (punkt 41 og 44), har størrelsen af den tillægsafgift, som er indført såvel ved forordning nr. 796/81 som ved forordning nr. 1755/81, og som svarer til kostprisen for champignoner produceret i Fællesskabet, 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.

27 Det bemærkes ligeledes, at tillægsafgiften, som Kommissionen har bekræftet, ved forordningerne nr. 796/81 og nr. 1755/81 var blevet fastsat udelukkende på grundlag af prisen på champignonkonserves af første sortering fremstillet i Fællesskabet. Heraf følger, at størrelsen af tillægsafgiften for de ringere sorteringer af champignoner indført fra tredjelande har haft langt alvorligere følger og således væsentligt har overskredet prisen på champignonkonserves af ringere sorteringer fremstillet i Fællesskabet. Følgelig står en tillægsafgift af en sådan størrelse, at den udgør en betydelig økonomisk byrde for importørerne, i misforhold til det formål, som Kommissionen havde fastsat med udstedelsen af forordningerne nr. 796/81 og nr. 1755/81.

28 Det tilføjes, at, som Domstolen har udtalt i dommen af 11. februar 1988, National Dried Fruit Trade Association, præmis 29 (sag 77/86, Sml. s. 757), om en udligningsafgift, der som beskyttelsesforanstaltning var pålagt tørrede druer, er en sådan afgift ikke ulovlig, ene og alene fordi den er fastsat til et fast beløb. Dens lovlighed afhænger nemlig af en hel række omstændigheder, såsom importpriserne og hensynet til, at det fastsatte mål faktisk nås.

29 I samme dom har Domstolen præciseret, at formålet med denne beskyttelsesforanstaltning ikke var at ramme den erhvervsdrivende, der har importeret til en pris under minimumsprisen (præmis 32). Indførelse af en udligningsafgift med en fast sats, der opkræves selv i tilfælde af en ganske lille forskel mellem importprisen og minimumsprisen, virker som en økonomisk sanktion.

30 Det samme gælder den tillægsafgift, der ved forordning nr. 796/81 er fastsat til 175 ECU/100 kg netto og ved forordning nr. 1755/81 til 160 ECU/100 kg netto, og som gælder uden forskel for champignonkonserves af enhver oprindelse og af alle sorteringer og således fører til, at importører af champignoner af ringere sorteringer straffes 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 blandt andet champignonernes oprindelse og kvalitet og på grundlag heraf eventuelt fastsætte forskellige tillægsafgifter.

31 Det følger af samtlige disse betragtninger, at den nationale rets andet spørgsmål skal besvares med, at artikel 1 i Kommissionens forordninger nr. 796/81 og nr. 1755/81 er ugyldige, for så vidt angår størrelsen af den fastsatte tillægsafgift.

Sagens omkostninger

32 De udgifter, der er afholdt af 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 de spørgsmål, der er forelagt af Bundesfinanzhof ved kendelse af 24. oktober 1990, for ret:

1) **Den tillægsafgift, der er fastsat ved artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 796/81 af 27. marts 1981 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger vedrørende indførsel af champignonkonserves og ved artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1755/81 af 30. juni 1981 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger vedrørende indførsel af konserves fremstillet af dyrkede svampe, skal også opkræves, når champignonkonserves er overgået til fri omsætning i Fællesskabet, og det efter denne overgang konstateres, at varerne ikke var ledsaget af en gyldig importlicens.**

2) Artikel 1 i forordningerne (EØF) nr. 796/81 og nr. 1755/81 er ugyldige, for så vidt angår størrelsen af den fastsatte tillægsafgift.

Kapteyn Mancini Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. oktober 1991.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

Afdelingsformand
P. J. G. Kapteyn
som fungerende afdelingsformand