URTEIL DES GERICHTSHOFES
3. Juli 1985 *

In der Rechtssache 20/84

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Hoge Raad der Nederlanden in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

NV De Jong Verenigde, Noordwijk,

und

Coöperatieve Melkprodukten Bedrijven „Domo-Bedum" GA, Beilen,

gegen

Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau (VIB), Hoensbroek,

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 232/75 der Kommission vom 30. Januar 1975 über den Verkauf von Butter zu herabgesetzten Preisen für die Herstellung von Backwaren und Speiseeis (ABl. L 24, S. 45)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten G. Bosco, O. Due und C. Kakouris, der Richter T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot und R. Joliet,

Generalanwalt: M. P. VerLoren van Themaat
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

Beteiligte, die Erklärungen abgegeben haben:

— die NV De Jong Verenigde und Coöperatieve Melkprodukten Bedrijven „Domo-Bedum" GA, vertreten durch Rechtsanwalt A. F. de Savornin Lohmann von der Kanzlei Nauta van Haersolte, Rotterdam,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

— die niederländische Regierung, im schriftlichen Verfahren vertreten durch den Generalsekretär im Außenministerium I. Verkade, in der mündlichen Verhandlung vertreten durch Herrn Keur,

— die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater R. C. Fischer,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 9. Mai 1985,

folgendes

URTEIL

(„Tatbestand" nicht wiedergegeben)

Entscheidungsgründe

1 Der Hoge Raad der Nederlanden hat mit Urteil vom 13. Januar 1984, beim Gerichtshof eingegangen am 20. Januar 1984, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage nach der Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 232/75 der Kommission vom 30. Januar 1975 über den Verkauf von Butter zu herabgesetzten Preisen für die Herstellung von Backwaren und Speiseeis (ABl. L 24, S. 45) zur Vorabentscheidung vorgelegt, um die Voraussetzungen für die Freigabe der in dieser Verordnung vorgesehenen Verarbeitungskaution bestimmen zu lassen.

2 Diese Frage stellt sich im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der NV De Jong Verenigde (im folgenden: Firma De Jong) sowie der Coöperatieve Melkprodukten Bedrijven Domo-Bedum GA (im folgenden: Firma „Domo-Bedum") auf der einen und dem Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau (im folgenden: VIB), der niederländischen Interventionsstelle, auf der anderen Seite. In diesem Rechtsstreit geht es um die Freigabe einer Reihe von Verarbeitungskautionen, die die Firma De Jong im Rahmen der Regelung der Verordnung Nr. 232/75 gegenüber dem VIB gestellt hat. Die Firma Domo-Bedum hat für diese Kautionen eine Bürgschaft übernommen.

3 Um den Absatz der im Rahmen der Interventionsregelung gelagerten überschüssigen Butter zu fördern, hat die Verordnung Nr. 232/75 eine Regelung für den Verkauf von Butter zu herabgesetzten Preisen durch die Interventionsstellen im

Wege der Dauerausschreibung an bestimmte Verarbeitungsbetriebe zur Herstellung von Backwaren und Speiseeis eingeführt. Im Rahmen dieser Regelung muß sich jeder Bieter unter anderem verpflichten, die ihm zugeteilte Buttermenge zu Butterfett verarbeiten zu lassen und dieses Butterfett gemäß den Modalitäten des Artikels 6 Absatz 1 der Verordnung und den Angaben in seinem Angebot zu Backwaren oder Speiseeis verarbeiten zu lassen. Wird der Zuschlag erteilt, so hat der Zuschlagsempfänger gemäß Artikel 12 der Verordnung eine Verarbeitungskaution zu stellen, die sicherstellen soll, daß die Butter ausschließlich ihrem Verwendungszweck zugeführt wird. Ihre Höhe wird unter Berücksichtigung des Unterschieds zwischen dem Marktpreis für Butter und dem Mindestverkaufspreis im Rahmen der Ausschreibung festgesetzt.

4 Nach Artikel 15 der Verordnung wird die Butter von der Auslagerung bis zur Verarbeitung zu Backwaren oder Speiseeis einer Zoll- und Verwaltungskontrolle durch die zuständigen Behörden unterstellt. Findet die Verarbeitung zu Backwaren oder Speiseeis in einem anderen als dem verkaufenden Mitgliedstaat statt, so wird für diese Kontrolle ein sogenanntes „Kontrollexemplar T5" verwendet.

5 Artikel 18 Absatz 2 bestimmt: „Außer im Falle höherer Gewalt ... wird die ... Verarbeitungskaution nur für diejenigen Mengen freigegeben, für die der Zuschlagsempfänger den Nachweis erbracht hat, daß die in Artikel 6 genannten Bedingungen eingehalten worden sind." Dieser Nachweis wird je nach Lage des Falles in unterschiedlicher Form erbracht, unter anderem durch die Vorlage des Kontrollexemplars T5.

6 Im Rahmen dieser Regelung hat die Firma De Jong seit 1974 mehrere Partien Butter gekauft. Sie verarbeitete diese Butter zu Butterfett, das sie an die Firma Sahne-Heinrich KG in der Bundesrepublik Deutschland lieferte, wobei sie dieser die Verpflichtung zur Verarbeitung zu Backwaren oder Speiseeis auferlegte. Diese Firma verkaufte das Butterfett an die Firma W. F. Scheunemann, die es ohne Einhaltung der Verarbeitungsvoraussetzungen weiterverkaufte.

7 Bis Herbst 1975 wurden die Kontrollexemplare T5 gleichwohl mit der Bestätigung der deutschen Behörden, daß die Verarbeitung gemäß der Verordnung Nr. 232/75 erfolgt sei, für einige Partien rechtzeitig zurückgesandt, und das VIB gab die von der Firma De Jong für diese Partien gestellten Verarbeitungskautionen frei. Wie die nationalen Gerichte im Ausgangsverfahren festgestellt haben, hatten die für die Kontrolle zuständigen deutschen Behörden es unterlassen, vor der Ausstellung der Kontrollexemplare T5 den Verkauf und die Verwendung der fraglichen Partien Butter hinreichend zu kontrollieren.

8 Ab Herbst 1975 sandten die deutschen Behörden die Kontrollexemplare T5 für die von der Firma De Jong an die Firma Sahne-Heinrich gelieferten Partien Butter nicht mehr zurück. Das VIB weigerte sich daraufhin, die Kautionen für die Partien, für die keine Kontrollexemplare T5 vorgelegt worden waren, freizugeben, und verklagte die Firmen De Jong und Domo-Bedum auf Zahlung der nicht freigegebenen Kautionen in Höhe von 2 561 714,13 HFL für eine Gesamtmenge von 611 661 kg Butter.

9 Vor den damit befaßten niederländischen Gerichten beriefen sich die Firmen De Jong und Domo-Bedum auf höhere Gewalt im Sinne des Artikels 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 232/75. Die Firma De Jong habe sich auf die Bestätigungen der deutschen Behörden auf den zuvor zurückgesandten Kontrollexemplaren T5 verlassen. Wenn diese Behörden die erforderlichen Kontrollen durchgeführt und nicht die entsprechenden Bestätigungen ausgestellt hätten, hätte sich früher herausgestellt, daß die Abnehmer die Verarbeitungsbedingungen nicht eingehalten hätten. Die Firma De Jong hätte dann kein Butterfett mehr an die Firma Sahne-Heinrich geliefert, so daß die Kautionen für die späteren Lieferungen nicht verfallen wären.

10 Die Arrondissementsrechtbank wie auch der Gerechtshof Amsterdam in der Berufungsinstanz wiesen dieses Vorbringen zurück und verurteilten die Firmen De Jong und Domo-Bedum zur Zahlung der verfallenen Kautionen. Der mit der Kassationsbeschwerde angerufene Hoge Raad der Nederlanden hat dem Gerichtshof folgende Vorabentscheidungsfrage vorgelegt:

„Ist der Zuschlagsempfänger, der sich zur Erfüllung der in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 232/75 genannten Voraussetzungen verpflichtet hat, nach Gemeinschaftsrecht und im besonderen nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen oder nach dieser Verordnung von seinen Verpflichtungen befreit — mit der Folge, daß die Verarbeitungskautionen freigegeben werden müssen, obwohl die betreffenden Kontrollexemplare nicht abgegeben worden sind —, wenn er im Vertrauen auf die Ordnungsmäßigkeit der bei früheren Transaktionen vorgenommenen Kontrollen gehandelt hat, die damals zur Abgabe von — wie sich später ergab, inhaltlich falschen — Zollerklärungen und zur Freigabe der Verarbeitungskautionen, die sich auf die in den Erklärungen genannten Buttermengen bezogen, geführt haben, und wenn davon ausgegangen wird, daß er die fraglichen Käufe und Lieferungen nicht ausgeführt hätte, wenn die betreffenden Kontrollinstanzen die Kontrolle in bezug auf die früheren Mengen ordnungsgemäß durchgeführt hätten?"

11 In dieser Frage geht es darum, die in Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 232/75 aufgestellten Voraussetzungen für die Freigabe der Verarbeitungskaution, insbesondere den Begriff der höheren Gewalt im Sinne dieser Vorschrift, klarzustellen.

12 Nach Ansicht der Firmen De Jong und Domo-Bedum muß sich der Begriff der höheren Gewalt in einem Fall wie dem vorliegenden auch auf den Gläubigerverzug sowie auf eine Haftung der verschiedenen Behörden erstrecken, die für die Durchführung der durch die Verordnung Nr. 232/75 eingeführten Regelung im Namen und für Rechnung der Gemeinschaft zuständig seien. Die in Artikel 15 dieser Verordnung vorgesehene Kontrollpflicht, der die deutschen Behörden im vorliegenden Fall nicht nachgekommen seien, solle den Zuschlagsempfänger nämlich vor Risiken schützen, die er nicht auf sich nehmen könne. Die niederländische Interventionsstelle müsse für die von anderen Behörden, die wie sie im Namen und für Rechnung der Gemeinschaft im Rahmen dieser Regelung tätig würden, begangene Amtspflichtverletzung einstehen. Nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes habe sich die Firma De Jong darauf verlassen können dürfen, daß die zuständigen Behörden der ihnen nach der Verordnung Nr. 232/75 obliegenden Kontrollverpflichtung ordnungsgemäß nachkämen und daß auf einer Amtspflichtverletzung beruhende nachteilige Auswirkungen nicht zu ihren Lasten gehen würden.

13 Nach Auffassung der niederländischen Regierung sind die Voraussetzungen für die Freigabe der streitigen Verarbeitungskautionen nicht erfüllt. Diese Voraussetzungen müßten bei jedem einzelnen Geschäft geprüft werden, ohne auf die Ergebnisse der bei früheren Geschäften durchgeführten Kontrollen abzustellen. Die Auffassung, daß der Ablauf früherer Geschäfte ein Recht für die Zukunft begründen könne, sei mit dem Kontrollsystem der Verordnung Nr. 232/75 nicht vereinbar. Diese Kontrolle diene dem Interesse der Gemeinschaft, sicherzustellen, daß die Butter ausschließlich ihrem Verwendungszweck zugeführt werde. Der Zuschlagsempfänger hafte für die spätere Verarbeitung und werde durch Umstände wie die des vorliegenden Falles nicht von seinen Verpflichtungen befreit. Die Gefahr, daß ein späterer Käufer die Verarbeitungsbedingungen nicht einhalte, sei weder außergewöhnlich noch unvorhersehbar. Derartige Umstände stellten daher keinen Fall höherer Gewalt dar.

14 Die Kommission trägt vor, die Verpflichtung des Zuschlagsempfänger zur Verarbeitung der Butter stelle die Grundlage der Regelung dar. Die Übernahme dieser Verpflichtung durch einen späteren Käufer befreie ihn nicht gegenüber der Interventionsstelle. Die Kontrollexemplare T5 seien keine Bescheinigungen über das

ordnungsgemäße Verhalten eines späteren Käufers, und ihre regelmäßige Rücksendung begründe keinen Vertrauensschutz. Der Zuschlagsempfänger könne sich gegen die Gefahr einer späteren zweckwidrigen Verwendung der Butter durch die Auswahl seiner Abnehmer und durch das Verlangen einer Kaution schützen. Die Gestellung der Verarbeitungskaution und das dadurch für den Zuschlagsempfänger begründete Risiko seien für das Funktionieren des Systems der Verordnung Nr. 232/75, wonach die Beihilfe vor der endgültigen Verarbeitung der Butter gewährt werde, unabdingbar.

15 Zunächst ist festzustellen, daß die Verarbeitungskaution, die der Zuschlagsempfänger für jede ihm zugeteilte und von ihm übernommene Buttermenge stellen muß, sicherstellen soll, daß die zu besonders günstigen Bedingungen abgegebene Butter ausschließlich ihrem Verwendungszweck zugeführt wird und nicht auf den normalen Markt gelangt. Entsprechend diesem Ziel sieht Artikel 18 Absatz 2 ihre Freigabe außer im Falle höherer Gewalt nur vor, wenn der Nachweis für die tatsächliche Verarbeitung der betreffenden Menge gemäß den vorgeschriebenen Bedingungen erbracht worden ist. Diese Voraussetzung ist eindeutig nicht erfüllt, wenn die zuständigen Behörden die Kontrollexemplare, durch die diese Verarbeitung nachgewiesen werden soll, nicht ausgestellt haben, weil die fraglichen Mengen für andere Zwecke als die vorgeschriebene Verarbeitung verwendet worden sind.

16 Was das Vorliegen eines Falls höherer Gewalt angeht, der eine Ausnahme von dieser Voraussetzung zuläßt, so ergibt sich aus der Zielsetzung und den Bestimmungen der fraglichen Regelung, daß der Begriff der höheren Gewalt im Sinne des Artikels 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 232/75 als eine absolute Unmöglichkeit zu verstehen ist, die auf außergewöhnlichen, außerhalb des Einflußbereichs des Erwerbers der Lagerbutter liegenden Umständen beruht und deren Folgen trotz aller Sorgfalt nur unter unverhältnismäßigen Opfern hätten vermieden werden können.

17 In diesem Zusammenhang ist auf Artikel 10 Absatz 5 der Verordnung Nr. 232/75 hinzuweisen, wonach „die mit der Ausschreibung verbundenen Rechte und Pflichten ... nicht übertragbar [sind]". Die Wirksamkeit des Kontrollsystems wäre nämlich erheblich beeinträchtigt, wenn es — um die vom Zuschlagsempfänger gegen Kaution übernommene Verpflichtung als erfüllt zu betrachten — genügen würde, daß ein späterer Abnehmer, der gegenüber der zuständigen Behörde keinerlei rechtliche Verpflichtung einginge, eine Verarbeitungspflicht übernähme. Der Zuschlagsempfänger hat daher für das Verhalten eines späteren Abnehmers, der das Butterfett erworben und die Verarbeitungspflicht nicht gemäß der Verordnung Nr. 232/75 erfüllt hat, einzustehen.

18 Eine Nichteinhaltung der Verarbeitungspflicht durch einen späteren Abnehmer stellt daher für den Zuschlagsempfänger keinen unvorhersehbaren und unvermeidbaren Umstand dar, der einen Fall höherer Gewalt begründen könnte. Keine Vorschrift des Gemeinschaftsrechts verbietet nämlich, daß der Zuschlagsempfänger in den Liefervertrag mit einem späteren Abnehmer Bestimmungen aufnimmt, die es ihm ermöglichen, die Einhaltung der von dem späteren Abnehmer übernommenen Verpflichtungen zu kontrollieren, diesem die finanziellen Folgen von Verstößen gegen diese Verpflichtungen aufzuerlegen und hierfür die Stellung von Kautionen oder anderen Sicherheitsleistungen zu verlangen.

19 Dadurch, daß die Verordnung Nr. 232/75 in Artikel 12 Absatz 1 vorschreibt, daß vor Übernahme „jeder einzelnen Menge" eine Verarbeitungskaution zu stellen ist, und in Artikel 18 Absatz 2 bestimmt, daß diese Kaution „nur für diejenigen Mengen freigegeben [wird], für die der Zuschlagsempfänger den Nachweis" der Verarbeitung erbringt, hat sie eindeutig klargestellt, daß jedes Geschäft im Hinblick auf die betreffende Regelung isoliert zu beurteilen ist. Der ordnungsgemäße Ablauf einiger Geschäfte kann daher kein berechtigtes Vertrauen auf den ordnungsgemäßen Ablauf späterer Geschäfte begründen. Die Verpflichtung zur Stellung einer Verarbeitungskaution für jede einzelne zugeteilte Buttermenge wäre nämlich sinnlos, wenn es genügen würde, sich unter Bezugnahme darauf, daß die zuständigen Behörden — zu Recht oder zu Unrecht — die erforderlichen Unterlagen für bestimmte Geschäfte ausgestellt haben, auf allgemeine Rechtsgrundsätze zu berufen, um — selbst bei Fehlen des erforderlichen Nachweises — auch die Freigabe anderer Kautionen zu erreichen.

20 Daraus folgt, daß es im Rahmen der vorliegenden Rechtssache nicht darauf ankommt, ob die in dem Mitgliedstaat, in dem die Verarbeitung erfolgen sollte, für die Kontrolle zuständigen Behörden es, wie das nationale Gericht festgestellt hat, unterlassen haben, eine hinreichende Kontrolle durchzuführen, und somit fehlerhafte Dokumente ausgestellt haben. Ein solches Vorgehen in bezug auf bestimmte Mengen kann in keinem Fall die Freigabe der Kautionen rechtfertigen, die für später gelieferte Mengen gestellt worden sind und für die keine derartigen Dokumente ausgestellt wurden.

21 Es ist hinzuzufügen, daß der Verfall der Verarbeitungskaution, die gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 232/75 dem Unterschied zwischen dem Marktpreis der Butter und dem für jede Ausschreibung festgesetzten Mindestverkaufspreis entspricht, bei Nichteinhaltung der Verarbeitungsbedingungen durch den Zuschlagsempfänger selbst oder durch einen späteren Abnehmer der Butter bewirkt,

daß der Zuschlagsempfänger einen Betrag in Höhe des Vorteils zahlen muß, den er erhalten hat, ohne die von ihm eingegangene Verpflichtung zu erfüllen. Angesichts der Tatsache, daß sich die betreffenden Unternehmen an dem System des Verkaufs zu herabgesetzten Preisen aufgrund einer freiwillig eingegangenen Verpflichtung beteiligen — auch im Hinblick auf das Interesse, das sie daran haben können — und daß sie die Abnehmer, mit denen sie Verträge über die spätere Verarbeitung des Butterfetts schließen wollen, frei wählen können, kann nicht angenommen werden, daß die Modalitäten der Regelung über die Verarbeitungskaution über das hinausgehen, was für die Erreichung des angestrebten Ziels angemessen und erforderlich ist, oder daß sie dem Zuschlagsempfänger eine übermäßige Belastung auferlegen.

22 Auf die vom Hoge Raad gestellte Frage ist daher zu antworten, daß Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 232/75 der Kommission vom 30. Januar 1975 dahin auszulegen ist,

— daß die Verarbeitungskautionen, die ein Zuschlagsempfänger für ihm im Rahmen des durch diese Verordnung eingeführten Systems des Verkaufs von Butter zu herabgesetzten Preisen zugeteilte Buttermengen gestellt hat, nicht freigegeben werden, wenn die Kontrollexemplare zum Nachweis der Verarbeitung dieser Mengen deshalb nicht vorgelegt werden können, weil ein späterer Käufer diese Mengen zu anderen Zwecken als der vorgeschriebenen Verarbeitung verwendet hat;

— daß das gleiche gilt, wenn der Zuschlagsempfänger sich bei der Abgabe dieser Mengen an einen Käufer, der sich verpflichtet hat, die Verarbeitungsbedingungen zu erfüllen, darauf verlassen hat, daß die Kontrollexemplare für früher an diesen Käufer gelieferte Mengen von den für die Kontrolle der Verarbeitung zuständigen Behörden rechtzeitig ausgestellt worden waren, diese Dokumente sich jedoch später als inhaltlich falsch erwiesen.

Kosten

23 Die Kosten der niederländischen Regierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Hoge Raad der Nederlanden mit Urteil vom 13. Dezember 1984 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

1) **Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 232/75 der Kommission vom 30. Januar 1975 ist dahin auszulegen, daß die Verarbeitungskautionen, die ein Zuschlagsempfänger für ihm im Rahmen des durch diese Verordnung eingeführten Systems des Verkaufs von Butter zu herabgesetzten Preisen zugeteilte Buttermengen gestellt hat, nicht freigegeben werden, wenn die Kontrollexemplare zum Nachweis der Verarbeitung dieser Mengen deshalb nicht vorgelegt werden können, weil ein späterer Käufer diese Mengen zu anderen Zwecken als der vorgeschriebenen Verarbeitung verwendet hat;**

2) **Das gleiche gilt, wenn der Zuschlagsempfänger sich bei der Abgabe dieser Mengen an einen Käufer, der sich verpflichtet hat, die Verarbeitungsbedingungen zu erfüllen, darauf verlassen hat, daß die Kontrollexemplare für früher an diesen Käufer gelieferte Mengen von den für die Kontrolle der Verarbeitung zuständigen Behörden rechtzeitig ausgestellt worden waren, diese Dokumente sich jedoch später als inhaltlich falsch erwiesen.**

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Koopmans Everling Bahlmann Galmot Joliet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 3. Juli 1985.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart