DOMSTOLENS DOM
3. juli 1985 *

I sag 20/84

angående en anmodning, som Nederlandenes Hoge Raad i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

NV De Jong Verenigde, Noordwijk,

og

Coöperatieve Melkprodukten Bedrijven »Domo-Bedum« GA, Beilen,

mod

Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau (VIB), Hoensbroek,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Kommissionens forordning nr. 232/75 af 30. januar 1975 om salg til nedsat pris af smør beregnet til fremstilling af konditorvarer og konsumis (EFT L 24, s. 45),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene G. Bosco, O. Due og C. Kakouris, dommerne T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot og R. Joliet,

generaladvokat: P. VerLoren van Themaat
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

efter at der er afgivet indlæg af:

— NV De Jong Verenigde og Coöperatieve Melkprodukten Bedrijven »Domo-Bedum« GA ved advokat A. F. de Savornin Lohmann, advokatfirmaet Nauta van Haersolte, Rotterdam,

* Processprog: Nederlandsk.

— den nederlandske regering, under skriftvekslingen ved kabinetschef i udenrigsministeriet I. Verkade, og under den mundtlige forhandling ved Keur,

— Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent R. C. Fischer,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 9. maj 1985,

afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved dom af 13. januar 1984, indgået til Domstolen den 20. januar s.å., har Nederlandenes Hoge Raad i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af Kommissionens forordning nr. 232/75 af 30. januar 1975 om salg til nedsat pris af smør beregnet til fremstilling af konditorvarer og konsumis (EFT L 24, s. 45), nærmere bestemt om de i forordningen fastsatte betingelser for frigivelse af forarbejdningssikkerheden.

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en tvist mellem selskabet NV De Jong Verenigde (herefter benævnt »De Jong«) og Coöperatieve Melkprodukten Bedrijven »Domo-Bedum« GA (herefter benævnt »Domo-Bedum«) på den ene side og det nederlandske interventionsorgan Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau (herefter benævnt »VIB«) på den anden. Tvisten drejer sig om frigivelse af visse beløb, som De Jong har stillet som forarbejdningssikkerhed over for VIB inden for rammerne af den ordning, der blev indført ved forordning nr. 232/75. Domo-Bedum har kautioneret for de nævnte beløb.

3 For at fremme afsætningen af overskudssmør, der er oplagret inden for rammerne af interventionsordningen, indførtes der ved forordning nr. 232/75 en ordning, hvorefter interventionsorganerne ved løbende licitation kunne sælge smør til nedsat pris til visse forarbejdningsvirksomheder med henblik på frem-stilling af konditor-

varer og konsumis. I henhold til ordningen skal en tilbudsgiver ifølge forordningens artikel 6, stk. 1, og det i hans tilbud anførte forpligte sig til at lade den modtagne mængde smør forarbejde til smørfedt og at lade smørfedtet forarbejde til konditorvarer eller konsumis. Ved licitation skal kontraktmodtageren i henhold til forordningens artikel 12 stille en forarbejdningssikkerhed, som har til formål at sikre, at smørret ikke afledes fra sin bestemmelse. Beløbet fastsættes under hensyntagen til forskellen mellem smørrets markedspris og mindstesalgsprisen på grundlag af licitationen.

4 Forordningens artikel 15 bestemmer, at fra det tidspunkt, hvor smørret udføres af lageret, og indtil det er forarbejdet til konditorvarer eller konsumis, undergives det en toldkontrol eller en administrativ kontrol. Med henblik på den nævnte kontrol anvendes der et såkaldt »T5-kontroleksemplar«, såfremt forarbejdningen til konditorvarer eller konsumis finder sted i en anden medlemsstat end den sælgende.

5 Artikel 18, stk. 2, bestemmer, at »bortset fra tilfælde af force majeure... frigives... forarbejdningssikkerheden kun for de mængder, med hensyn tilhvilke køberen har ført bevis for, at de i artikel 6 nævnte betingelser er overholdt«. Beviset føres på forskellig måde, alt efter de konkrete omstændigheder, bl.a. ved fremlæggelse af T5-kontroleksemplaret.

6 Siden 1974 havde De Jong købt et vist antal partier smør inden for rammerne af ovennævnte ordning. Selskabet forarbejdede smørret til smørfedt og solgte det derefter til det tyske selskab Sahne-Heinrich KG, som det pålagde at forarbejde smørfedtet til konditorvarer eller konsumis. Sidstnævnte selskab solgte smørfedtet til selskabet W. F. Scheunemann, som videresolgte det uden at overholde betingelserne med hensyn til smørrets forarbejdning.

7 Indtil efteråret 1975 blev T5-kontroleksemplarerne, forsynet med de tyske myndigheders påtegning om, at forarbejdningen havde fundet sted i overensstemmelse med forordning nr. 232/75, alligevel tilbagesendt rettidigt for visse partier smør, og VIB frigav den forarbejdningssikkerhed, De Jong havde stillet for de pågældende partier. De nationale retsinstanser har i hovedsagen lagt til grund, at de tyske myndigheder, hvem det var pålagt at udføre kontrollen, havde undladt at foretage en tilfredsstillende kontrol med hensyn til salget og anvendelsen af de pågældende partier smør, inden de udstedte T5-kontroleksemplarerne.

8 I efteråret 1975 undlod de tyske myndigheder at tilbagesende T5-kontroleksemplarerne for de partier smør, som De Jong havde leveret til Sahne-Heinrich. VIB afviste derfor at frigive sikkerhedsstillelsen for de partier, for hvilke der ikke var fremlagt T5-kontroleksemplarer, og anlagde sag mod De Jong og Domo-Bedum med påstand om betaling af den ikke-frigivne sikkerhedsstillelse, konkret et beløb på 2 561 714,13 HFL for i alt 611 661 kg smør.

9 Ved de nederlandske domstole nægtede De Jong og Domo-Bedum at betale, idet de anførte, at der var tale om force majeure i den i artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 232/75 forudsatte betydning. Selskabet De Jong anførte, at det havde handlet i tillid til de tyske myndigheders påtegninger på de T5-kontroleksemplarer, der indtil da var tilbagesendt. Hvis myndighederne havde foretaget den fornødne kontrol og ikke havde givet de relevante påtegninger, ville det på et tidligere tidspunkt have vist sig, at køberne ikke havde overholdt forarbejdningsbetingelserne. De Jong ville i så fald have indstillet leverancerne af smørfedt til Sahne-Heinrich og derfor ikke have fortabt forarbejdningssikkerheden for senere leverancer.

10 Hverken Arrondissementsrechtbank eller Gerechtshof, Amsterdam, som appelinstans lagde De Jong's argumentation til grund og dømte De Jong og Domo-Bedum til at betale den fortabte sikkerhedsstillelse. Nederlandenes Hoge Raad har som kassationsinstans forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er den første erhverver, der har forpligtet sig til at opfylde betingelserne i artikel 6, stk. 1, litra c), i forordning (EØF) nr. 232/75, i henhold til fællesskabsretten og særlig ifølge almindelige retsprincipper eller den nævnte forordning løst fra sine forpligtelser — i den forstand, at forarbejdningssikkerheden skal frigives, selv om kontroleksemplarerne for de pågældende partier ikke er fremsendt — når han har handlet i tillid til effektiviteten af den kontrol, som er foretaget af tidligere transaktioner, og som på daværende tidspunkt førte til, at der blev udstedt erklæringer fra toldvæsenet — som senere viste sig at være indholdsmæssigt urigtige — og til, at forarbejdningssikkerheden for de smørpartier, erklæringerne angik, blev frigivet, og det forholder sig således, at han ikke ville have foretaget de indkøb og leverancer, der nu er tale om, hvis de pågældende kontrolinstanser havde udført kontrollen af de tidligere partier korrekt?«

11 Spørgsmålet vedrører en nærmere præcisering af de betingelser for frigivelse af forarbejdningssikkerheden, der er fastsat i artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 232/75 og navnlig af det i bestemmelsen nævnte begreb force majeure.

12 De Jong og Domo-Bedum har anført, at begrebet force majeure i et tilfælde som det foreliggende må omfatte fordringshavermora og et eventuelt ansvarfra de forskellige myndigheders side, hvem det er pålagt at gennemføre den ved forordning nr. 232/75 indførte ordning på Fællesskabets vegne og for dettes regning. Den ved forordningens artikel 15 fastsatte kontrolforpligtelse, som de tyske myndigheder ikke har overholdt i den foreliggende sag, har bl.a. til formål at beskytte den første køber mod risici, som denne ikke kan påtage sig. Det nederlandske interventionsorgan må være ansvarlig for tjenstlige fejl begået af andre myndigheder, der som det selv handler på Fællesskabets vegne og for dettes regning inden for rammerne af ordningen. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og princippet om den berettigede forventning måtte De Jong kunne forvente, at myndighederne på behørig vis opfylder deres kontrolforpligtelser efter forordning nr. 232/75, og at økonomiske tab som følge af tjenstlige fejl ikke skal bæres af De Jong.

13 Den nederlandske regering har bemærket, at betingelserne for at frigive forarbejdningssikkerheden ikke er opfyldt i denne sag. Betingelserne må undersøges for hver enkelt transaktion uden hensyntagen til resultatet af den kontrol, der er foretaget af tidligere transaktioner. Det synspunkt, at afviklingen af tidligere transaktioner kan stifte ret for fremtiden, er ikke foreneligt med kontrolordningen i henhold til forordning nr. 232/75. Kontrolordningen tilgodeser Fællesskabets interesser med henblik på at hindre, at smørret afledes fra sin bestemmelse. Den første køber hæfter for den efterfølgende forarbejdning og frigøres ikke for sine forpligtelser på grund af omstændigheder som i den foreliggende sag. Risikoen for, at en senere erhverver ikke overholder forarbejdningsbetingelserne, er hverken ekstraordinær eller uforudselig. Sådanne omstændigheder er derfor ikke et tilfælde af force majeure.

14 Kommissionen har bemærket, at køberens forpligtelse til at forarbejde smørret er grundlaget for ordningen. Den omstændighed, at en senere erhverver overtager forpligtelsen, frigør ikke den første køber i forhold til interventionsorganet.

T5-kontroleksemplarerne er ikke beviser på, at en senere erhverver har handlet korrekt, og den omstændighed, at de tilbagesendes i forskriftsmæssig form, kan ikke begrunde nogen form for berettiget forventning. Den første køber kan beskytte sig mod risikoen for, at smørret efterfølgende afledes fra sin bestemmelse, ved udvælgelsen af sine aftagere og ved at kræve sikkerhedsstillelse. Den omstændighed, at der skal stilles sikkerhed for forarbejdningen, og den risiko, dette indebærer for den første køber, er nødvendige forudsætninger for, at ordningen i henhold til forordning nr. 232/75, hvorefter tilskuddet udbetales inden den endelige forarbejdning af smørret, kan fungere.

15 Først bemærkes, at formålet med den forarbejdningssikkerhed, som licitationskøberen skal stille for hvert parti smør, han overtager, er at sikre, at smørret, som er solgt på særdeles gunstige vilkår, ikke afledes fra sin be-stemmelse og ikke når det almindelige marked. I overensstemmelse hermed bestemmes det i artikel 18, stk. 2, at bortset fra tilfælde af force majeure frigives forarbejdningssikkerheden kun, når der er ført bevis for, at forarbejdningen af det pågældende parti faktisk har fundet sted på de fastsatte betingelser. Dette krav er klart ikke opfyldt, såfremt myndighederne ikke har udstedt kontroleksemplarer, som skal bevise, at forarbejdningen har fundet sted, fordi de pågældende partier er blevet anvendt på anden måde end til den krævede forarbejdning.

16 For så vidt angår spørgsmålet om, hvornår der foreligger force majeure, der bevirker, at der kan gøres undtagelse fra ovennævnte betingelse, bemærkes, at det følger af formålet med den pågældende ordning og dens bestemmelser, at begrebet force majeure i artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 232/75 skal forstås som absolut umulighed på grund af ekstraordinære omstændigheder, der ikke er en følge af den adfærd, køberen af det oplagrede smør har udvist, og hvis virkninger trods al agtpågivenhed kun kunne have været undgået ved afholdelse af uforholdsmæssigt store omkostninger.

17 Det må i den forbindelse fremhæves, at artikel 10, stk. 5, i forordning nr. 232/75 bestemmer, at »de med licitationen forbundne rettigheder og forpligtelser kan ikke overdrages«. Kontrolordningens effektivitet ville blive alvorligt truet, såfremt den af licitationskøberen mod sikkerhedsstillelse påtagne forpligtelse skulle anses for opfyldt ved, at forarbejdningspligten blev overtaget af en senere erhverver, som ikke var retligt forpligtet over for vedkommende myndighed. Heraf følger, at licitationskøberen må hæfte for, at en senere erhverver af smørfedtet ikke har overholdt forarbejdningsforpligtelsen i henhold til forordning nr. 232/75.

18 En senere erhververs manglende overholdelse af forarbejdningsforpligtelsen er således ikke en omstændighed, som licitationskøberen ikke kan forudse eller undgå, hvorfor der ikke kan foreligge force majeure. I henhold til fællesskabsretten er der intet til hinder for, at licitationskøberen i den leveringskontrakt, han indgår med en senere erhverver, indsætter bestemmelser om, at han kan kontrollere, at erhververen overholder de forpligtelser, han har påtaget sig, at erhververen skal bære de økonomiske følger, såfremt han tilsidesætter sine forpligtelser, og at der i den forbindelse skal stilles sikkerhed eller andre former for garanti.

19 Når det i artikel 12, stk. 1, bestemmes, at forarbejdningssikkerheden skal stilles inden overtagelsen »af nogen mængde«, og i artikel 18, stk. 2, at forarbejdningssikkerheden kun frigives »for de mængder, med hensyn til hvilke køberen har ført bevis...« for forarbejdningen, skal hver enkelt transaktion ifølge forordning nr. 232/75 klart betragtes særskilt med henblik på den pågældende ordning. Den omstændighed, at visse transaktioner afvikles forskriftsmæssigt, kan således ikke skabe en begrundet formodning for, at senere transaktioner også vil blive afviklet forskriftsmæssigt. Forpligtelsen til at stille forarbejdningssikkerhed for hvert parti smør ville reelt være ganske uden mening, hvis en henvisning til almindelige retsgrundsætninger og den omstændighed, at myndighederne — med rette eller urette — havde udfærdiget de nødvendige dokumenter for visse transaktioner, kunne bevirke, at andre beløb, der var stillet som sikkerhed, ligeledes blev frigivet, selv om det krævede bevis ikke var ført.

20 Med hensyn til den foreliggende sag følger heraf, at det er uden betydning, om de myndigheder, der i den medlemsstat, hvor forarbejdningen skulle finde sted, skal føre kontrol, har undladt at foretage en tilfredsstillende kontrol, og derfor har udfærdiget indholdsmæssigt ukorrekte dokumenter, således som det er fastslået af den nationale ret. En sådan adfærd med hensyn til visse partier ville ikke under nogen omstændigheder kunne begrunde frigivelse af sikkerhed stillet for partier, der er leveret senere, og for hvilke der ikke er udfærdiget sådanne dokumenter.

21 Det bemærkes endvidere, at den omstændighed, at forarbejdningssikkerheden, som i medfør af artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 232/75 dækker forskellen mellem smørrets markedspris og den mindstesalgspris, som fastlægges for hver licitation,

fortabes, såfremt licitationskøberen selv eller en senereerhverver af smørret undlader at opfylde forarbejdningsbetingelserne, bevirker, at licitationskøberen skal betale et beløb svarende til den fordel, han har opnået uden at have overholdt den af ham påtagne forpligtelse. Når henses til, at de berørte virksomheder deltager i ordningen om salg til nedsat pris på grundlag af en frivilligt påtaget forpligtelse og ud fra den interesse, de efter omstændighederne har i ordningen, og de frit kan vælge de aftagere, med hvem de vil indgå kontrakter med henblik på den senere forarbejdning af smørfedtet, kan de nærmere bestemmelser vedrørende forarbejdningssikkerheden ikke antages at overskride grænserne for, hvad der er egnet og nødvendigt for at nå det mål, der ønskes tilgodeset, eller at pålægge licitationskøberen en overdreven byrde.

22 Det spørgsmål, Hoge Raad har forelagt, må derfor besvares med, at artikel 18, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 232/75 af 30. januar 1975 skal fortolkes således,

— at forarbejdningssikkerhed stillet af en licitationskøber for smør, der er overtaget inden for rammerne af den ved nævnte forordning indførte ordning om salg af smør til nedsat pris, ikke frigives, såfremt de kontroleksemplarer, hvorved det attesteres, at smørret er forarbejdet, ikke kan fremlægges på grund af, at en efterfølgende erhverver har anvendt smørret til andre formål end den krævede forarbejdning;

— at det samme gælder, såfremt licitationskøberen ved leverancer af sådanne partier til en køber, som har forpligtet sig til at overholde forarbejdningsbetingelserne, har handlet i tillid til, at kontroleksemplarerne for tidligere leverede partier til samme køber i rette tid var udfærdiget af de myndigheder, som skulle føre kontrol med forarbejdningen, og de nævnte dokumenter senere viste sig at være indholdsmæssigt urigtige.

Sagens omkostninger

23 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. 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

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt den af Nederlandenes Hoge Raad ved dom af 13. december 1984, for ret:

1) **Artikel 18, stk. 2, i Kommissionens vorordning nr. 232/75 af 30. januar 1975 skal fortolkes således, at forarbejdningssikkerhed stillet af en licitationskøber for smør, der er overtaget inden for rammerne af den ved nævnte forordning indførte ordning om salg af smør til nedsat pris, ikke frigives, såfremt de kontroleksemplarer, hvorved det attesteres, at smørret er forarbejdet, ikke kan fremlægges på grund af, at en efterfølgende erhverver har anvendt smørret til andre formål end den krævede forarbejdning.**

2) **Det samme gælder, såfremt licitationskøberen ved leverancer af sådanne partier til en køber, som har forpligtet sig til at overholde forarbejdningsbetingelserne, har handlet i tillid til, at kontroleksemplarerne for tidligere leverede partier til samme køber i rette tid var udfærdiget af de myndigheder, som skulle føre kontrol med forarbejdningen, og de nævnte dokumenter senere viste sig at være indholdsmæssigt urigtige.**

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Koopmans Everling Bahlmann Galmot Joliet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. juli 1985.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident