URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)
22. Januar 1986 *

In der Rechtssache 266/84

betreffend ein dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vom Tribunal administratif Rouen in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

Denkavit France SARL

gegen

Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA)

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung und die Gültigkeit des Artikels 15 der Verordnung Nr. 1380/75 der Kommission vom 29. Mai 1975 über Durchführungsvorschriften für die Währungsausgleichsbeträge (ABl. L 139, S. 37)

erläßt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten U. Everling, der Richter R. Joliet, O. Due, Y. Galmot und C. Kakouris,

Generalanwalt: C. O. Lenz
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

Beteiligte, die Erklärungen abgegeben haben:

— der Beklagte des Ausgangsverfahrens FORMA, vertreten durch Rechtsanwalt P. Villey, und

— die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Frau D. Sorasio als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 22. Oktober 1985,

folgendes

* Verfahrenssprache: Französisch.

URTEIL

(„Tatbestand„ nicht wiedergegeben)

Entscheidungsgründe

1 Das Tribunal administratif Rouen hat mit Urteil vom 9. November 1984, beim Gerichtshof eingegangen am 12. November 1984, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Fragen nach der Gültigkeit und der Auslegung des Artikels 15 der Verordnung Nr. 1380/75 der Kommission vom 29. Mai 1975 über Durchführungsvorschriften für die Währungsausgleichsbeträge (ABl. L 139, S. 37) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen der Firma Denkavit France (im folgenden: Klägerin) und dem Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (im folgenden: Beklagter), der französischen Interventionsstelle, die einen Antrag der Klägerin auf Zahlung der Währungsausgleichsbeträge abgelehnt hatte.

3 Artikel 15 der Verordnung Nr. 1380/75 lautet: „Die Unterlagen für die Zahlung des Währungsausgleichsbetrags sind, außer bei höherer Gewalt, innerhalb einer Ausschlußfrist von sechs Monaten nach dem Tage der Erfüllung der Zollförmlichkeiten einzureichen." Der Nachweis für die Erfüllung dieser Förmlichkeiten wird grundsätzlich in der in Artikel 11 Absatz 2 dieser Verordnung vorgesehenen Form erbracht, nämlich durch die Vorlage des Kontrollexemplars „T 5" im Sinne des Artikels 1 der Verordnung Nr. 2315/69 der Kommission vom 19. November 1969 (ABl. L 295, S. 14).

4 In dem fünften Absatz, der diesem Artikel durch die Verordnung Nr. 1498/76 der Kommission vom 25. Juni 1976 (ABl. L 167, S. 28) angefügt wurde, heißt es: „Ist das in Absatz 2 genannte Kontrollexemplar binnen 3 Monaten vom Tage seiner Ausstellung an aus von dem Beteiligten nicht zu vertretenden Gründen nicht an die Abgangsstelle oder die zentrale Dienststelle zurückgelangt, so kann der Beteiligte bei der zuständigen Dienststelle unter Beifügung entsprechender Belege die Anerkennung anderer gleichwertiger Unterlagen beantragen."

5 Zum Verfahren der Zahlung der Währungsausgleichsbeträge ist, soweit es im vorliegenden Fall von Bedeutung ist, zu bemerken, daß bei der Ausfuhr von Waren aus Frankreich nach dem Vereinigten Königreich die französischen Behörden dem Wirtschaftsteilnehmer den Währungsausgleichsbetrag, der vom Vereinigten Königreich gewährt werden müßte, nach einem Verfahren zahlen, das gemäß Artikel 2a der Verordnung Nr. 974/71 vom 12. Mai 1971 (ABl. L 106, S. 1) in der Fassung der Verordnung Nr. 1112/73 (ABl. L 114, S. 4) zwischen diesen beiden Mitgliedstaaten vereinbart worden ist. Im übrigen wird das Original des Formulars T 5 nach der französischen Verwaltungspraxis über die Abgangszollstelle an den Wirtschaftsteilnehmer selbst zurückgesandt und nicht, wie dies der Praxis anderer Mitgliedstaaten entspricht, von den Zollbehörden des Bestimmungsstaates direkt der für die Zahlung zuständigen Stelle übermittelt.

6 Die Klägerin führte am 19. Januar 1977 zwanzig Tonnen eines Futtermittels mit der Bezeichnung „Finisher C2" nach dem Vereinigten Königreich aus, bei dessen Einfuhr in das Vereinigte Königreich ein Währungsausgleichsbetrag zu zahlen ist. Ein Formular T 5 wurde ausgestellt.

7 Die Klägerin teilte dem Beklagten mit Schreiben vom 25. April 1977 mit, daß sie das Original des Kontrollexemplars T 5 nicht zurückerhalten habe.

8 Am 4. November 1977 stellte die Klägerin bei dem Beklagten einen Antrag auf Zahlung unter Beifügung der Unterlagen, über die sie verfügte. Unter diesen Schriftstücken befand sich ein Schreiben vom 11. Oktober 1977, das die Klägerin auf Anfrage vom britischen Zoll erhalten hatte und in dem bestätigt wurde, daß das Kontrollformular T 5 abhanden gekommen sei.

9 Vom 10. Mai 1978 an bemühte sich die Klägerin, von den britischen Behörden die gleichwertigen Unterlagen zu erhalten, die sie schließlich am 29. August 1978 mit einem Antrag auf Zahlung des Währungsausgleichsbetrags bei dem Beklagten einreichte.

10 Am 1. September 1978 lehnte der Beklagte die Zahlung mit der Begründung ab, die Klägerin habe nicht den Nachweis dafür erbracht, daß sie die erforderliche Sorgfalt aufgewandt habe, um ihren Antrag auf Zahlung in der vorgeschriebenen Frist von sechs Monaten seit der Einfuhr des Erzeugnisses einzureichen. Die Klägerin erhob gegen diese Entscheidung Anfechtungsklage vor dem Tribunal administratif Rouen.

11 Sie macht vor diesem Gericht unter anderem geltend, der Ausschluß sei eine Sanktion, die nicht in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Ziel stehe und somit zur Ungültigkeit des Artikels 15 der Verordnung Nr. 1380/75 führe. Ferner stelle der Verlust des Dokuments T 5 durch die Zollbehörden einen Fall höherer Gewalt dar, in dem es nicht zu einem Ausschluß komme.

12 Der Beklagte hält Artikel 15 dagegen für gültig und trägt vor, mangels nachweislicher Bemühungen der Klägerin vor dem 20. Juli 1977, dem letzten Tag der Sechsmonatsfrist, innerhalb deren bei der zuständigen Dienststelle unter Beifügung entsprechender Belege die Anerkennung anderer gleichwertiger Unterlagen beantragt werden könne, könne die unterbliebene Rücksendung des Originals des Kontrollexemplars T 5 nicht als ein Fall höherer Gewalt angesehen werden. Der Ausschluß sei somit bereits eingetreten gewesen, als die Klägerin den Antrag auf Zahlung des Währungsausgleichsbetrags am 29. August 1978 verspätet gestellt habe.

13 Das Tribunal administratif Rouen hat, um diesen Rechtsstreit entscheiden zu können, das Verfahren ausgesetzt, bis der Gerichtshof über die beiden folgenden Fragen entschieden hat:

„— Verstößt der in Artikel 15 der Verordnung Nr. 1380/75 vorgesehene Ausschluß nicht möglicherweise deshalb gegen die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, weil er den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Sanktion verletzt und dem Sinn und Zweck des Gemeinschaftssystems der Zahlung von Ausgleichsbeträgen zuwiderläuft?

— Stellt es, wenn diese Frage zu verneinen ist, — gegebenenfalls unter welchen Bedingungen — einen Fall höherer Gewalt im Sinne des vorgenannten Artikels dar, wenn das Kontrollexemplar T 5 nicht zurückgelangt?"

Zur ersten Frage

14 Die Klägerin macht geltend, der in Artikel 15 der Verordnung Nr. 1380/75 vorgesehene Ausschluß widerspreche zwei allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts. Er verstoße zunächst gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, da es sich um eine Sanktion handele, die, wie es der Gerichtshof namentlich in seinen Urteilen vom 29. Februar 1979 in der Rechtssache 122/78 (Buitoni, Slg. 1979, 677) und vom 9. November 1983 in der Rechtssache 46/82 (Bundesrepublik Deutschland/Kommission, Slg. 1983, 3549) ausgedrückt habe, die Grenzen dessen überschreite, was für die Erreichung des verfolgten Ziels angemessen und erforder-

lich sei. Das Urteil vom 29. April 1982 in der Rechtssache 147/81 (Merkur, Slg. 1982, 1389) betreffe dagegen das System der Aussetzung der Einfuhrabschöpfung und könne nicht auf die Währungsausgleichsbeträge übertragen werden. Ferner widerspreche der Ausschluß dem Sinn und Zweck des Systems der Währungsausgleichsbeträge. Die in Rede stehende Bestimmung sei daher ungültig.

15 Der Beklagte vertritt die Auffassung, daß Artikel 15 der Verordnung Nr. 1380/75 weder gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz noch gegen Sinn und Zweck des Systems der Währungsausgleichsbeträge verstoße.

16 Nach Meinung der Kommission ist der Ausschluß die normale Folge des Ablaufs jeder zwingenden Frist und keine Sanktion. Einen allgemeinen Grundsatz der Beachtung von „Sinn und Zweck des Systems der Währungsausgleichsbeträge" gebe es im Gemeinschaftsrecht nicht. Es handele sich dabei in Wirklichkeit nur um einen Aspekt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Im Hinblick auf diesen Grundsatz sei die Festsetzung einer zwingenden Frist, deren Nichteinhaltung zum Ausschluß des Antragstellers führe, das erforderliche und angemessene Mittel zur Erreichung des Ziels der Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer bei der praktischen Abwicklung der Gewährung der Währungsausgleichsbeträge. Die Sechsmonatsfrist sei in Anbetracht der Praxis der nationalen Zollbehörden angemessen. Auch trage Artikel 15 außergewöhnlichen Umständen Rechnung.

17 Um festzustellen, ob eine Bestimmung des Gemeinschaftsrechts mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit übereinstimmt, muß nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes in erster Linie geprüft werden, ob die zur Erreichung des angestrebten Zwecks eingesetzten Mittel mit der Bedeutung dieses Zwecks zu vereinbaren sind, und in zweiter Linie, ob sie zu dessen Erreichung erforderlich sind.

18 Die vierzehnte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1380/75 enthält einen Hinweis auf den Zweck der hier in Rede stehenden Frist. Dort heißt es: „Aus Gründen einer ordnungsgemäßen Verwaltung ist zu fordern, daß der Antrag auf Zahlung des Ausgleichsbetrags innerhalb einer angemessenen Frist eingereicht wird." Zweck der Frist ist somit der Abschluß von Vorgängen ohne vermeidbare Verzögerungen.

19 Aufgrund dieser Erwägungen und „um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Wirtschaftsbeteiligten der Mitgliedstaaten zu vermeiden", vervollständigt Artikel 16 der Verordnung die Regelung durch die Bestimmung, daß die Zahlung grundsätzlich innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach dem Tag der Hinterlegung der vollständigen Unterlagen zu erfolgen hat.

20 Im Hinblick auf das genannte Ziel ist die Einführung einer zwingenden Frist für die Antragstellung eine erforderliche Maßnahme. Die Festsetzung dieser Frist auf sechs Monate ist nicht unangemessen, wenn man berücksichtigt, daß es einerseits im Interesse der Wirtschaftsbeteiligten liegt, die Währungsausgleichsbeträge so bald wie möglich zu erhalten und daß andererseits die Rücksendung des Kontrolldokuments, wie sich aus den Akten ergibt, nach gängiger Verwaltungspraxis binnen relativ kurzer Zeit erfolgt.

21 Auch ist der Ausschluß aufgrund verspäteter Einreichung der Unterlagen im allgemeinen die normale Folge des Ablaufs einer zwingenden Frist und keine Sanktion. Es ist darauf hinzuweisen, daß Artikel 15, um den es im vorliegenden Fall geht, vorsieht, daß außergewöhnliche Umstände, die einen Fall höherer Gewalt begründen, eine Verspätung rechtfertigen können.

22 Unter diesen Umständen kann nicht festgestellt werden, daß der in Artikel 15 vorgesehene Ausschluß nicht in einem angemessenen Verhältnis zu dem Ziel steht, das der Gemeinschaftsgesetzgeber erreichen wollte.

23 Dem vorlegenden Gericht ist somit zu antworten, daß die Prüfung der ersten Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit des Artikels 15 der Verordnung Nr. 1380/75 beeinträchtigen könnte.

Zur zweiten Frage

24 Die Klägerin macht geltend, der Verlust des Dokuments T 5 aufgrund der mangelnden Sorgfalt der Zollbehörden stelle einen Fall höherer Gewalt dar. Der Beklagte sei davon am 25. April 1977, also fristgemäß benachrichtigt worden. Die in Artikel 11 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1380/75 vorgesehene Dreimonatsfrist für die Stellung des Antrags auf Anerkennung anderer gleichwertiger Unterlagen

habe keinen zwingenden Charakter. Die Klägerin beruft sich insoweit auf das Urteil vom 6. Oktober 1982 in der Rechtssache 302/81 (Eggers, Slg. 1982, 3443).

25 Nach Auffassung des Beklagten begründet der Umstand, daß das Kontrollexemplar T 5 nicht zurückgesandt wurde, für sich allein keinen Fall höherer Gewalt, da Artikel 11 der Verordnung es dem Wirtschaftsteilnehmer ermögliche, die Folgen eines solchen ungewöhnlichen Vorfalls durch Anwendung der erforderlichen Sorgfalt abzuwenden.

26 Die Kommission meint, das Handeln der Verwaltung, auf das der Wirtschaftsteilnehmer keinen Einfluß habe, sei grundsätzlich als unvorhersehbar und ungewöhnlich anzusehen, wenn es einen Amtsfehler darstelle, das heißt, wenn die öffentliche Verwaltung ihre Aufgabe nicht, schlecht oder verspätet erfülle. Für die Bejahung eines Falles höherer Gewalt müsse jedoch noch eine zweite Voraussetzung erfüllt sein, nämlich die Anwendung der üblichen Sorgfalt durch den Wirtschaftsteilnehmer. Der bloße Umstand, daß dieser die ihm durch Artikel 11 Absatz 5 der Verordnung eröffnete Möglichkeit, die Anerkennung anderer gleichwertiger Unterlagen zu beantragen, innerhalb der Sechsmonatsfrist nicht nutze, reiche für die Feststellung, daß er nicht die übliche Sorgfalt aufgewandt habe, nicht aus. Nach Auffassung der Kommission kann auch das Bemühen, das Formular T 5 zurückzuerhalten, als Anwendung der üblichen Sorgfalt angesehen werden. Umgekehrt höre die Verpflichtung, die übliche Sorgfalt anzuwenden, nicht nach Ablauf der Sechsmonatsfrist auf, da der Wirtschaftsteilnehmer auch nach Ablauf dieser Frist seine Ansprüche so sorgfältig wie möglich geltend machen müsse; hierzu könne er andere Unterlagen beibringen, die im Sinne der Gemeinschaftsbestimmungen gleichwertig seien.

27 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes sind unter höherer Gewalt ungewöhnliche und unvorhersehbare Ereignisse zu verstehen, auf die der Leistungsempfänger keinen Einfluß hat und deren Folgen trotz Anwendung der gebotenen Sorgfalt nicht hätten vermieden werden können. Dieser Begriff ist jeweils im Rahmen der Bestimmungen der Verordnung, in der der Begriff „höhere Gewalt" enthalten ist, auszulegen.

28 Artikel 11 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1380/75 hat zugunsten des Beteiligten ein besonderes Verfahren eingeführt, das genau den Fall trifft, in dem das Kontrollexemplar binnen drei Monaten vom Tage seiner Ausstellung an nicht an die Abgangsstelle oder die zentrale Dienststelle zurückgelangt. Nach diesem Verfah-

ren kann der Beteiligte bei der zuständigen Dienststelle die Anerkennung anderer gleichwertiger Unterlagen beantragen und so die Folgen des Verlustes des Dokuments T 5 vermeiden. Aus dieser von der Verordnung Nr. 1380/75 selbst getroffenen Regelung ergibt sich, daß der sorgfältige Wirtschaftsteilnehmer einen derartigen Antrag so früh wie möglich, jedenfalls aber vor Ablauf der Sechsmonatsfrist nach Artikel 15 der Verordnung stellen muß. Wer von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht hat, kann sich somit nicht auf höhere Gewalt nach Artikel 15 berufen.

29 Die zweite Frage ist somit dahin zu beantworten, daß der Beteiligte, falls das Kontrollexemplar T 5 nicht zurückgelangt, sich nicht auf höhere Gewalt berufen kann, wenn er nicht die erforderliche Sorgfalt angewandt hat, um die Folgen dieser unterbliebenen Rücksendung zu vermeiden, und es namentlich unterlassen hat, innerhalb der Frist von sechs Monaten nach Artikel 11 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1380/75 die Anerkennung anderer gleichwertiger Unterlagen zu beantragen.

Kosten

30 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben hat, 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 (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom Tribunal administratif Rouen mit Urteil vom 9. November 1984 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1) **Die Prüfung der vorgelegten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit des Artikels 15 der Verordnung Nr. 1380/75 beeinträchtigen könnte.**

2) **Gelangt das Kontrollexemplar T 5 nicht zurück, so kann sich der Beteiligte nicht auf höhere Gewalt berufen, wenn er es unterlassen hat, innerhalb der Frist von sechs Monaten nach Artikel 11 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1380/75 die Anerkennung anderer gleichwertiger Unterlagen zu beantragen.**

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 22. Januar 1986.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident der Fünften Kammer

U. Everling