DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)
23. maj 1996 *

I sag C-326/94,

angående en anmodning, som Rechtbank van eerste aanleg, Bruxelles, i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

A. Maas & Co. NV

mod

Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw, nu **Belgisch Interventie-en Restitutiebureau,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Kommissionens forordning (EØF) nr. 1824/80 af 11. juli 1980 om åbning af en licitation med henblik på tilvejebringelse af blød hvede som støtte til Republikken Benin som fødevarehjælp (EFT L 178, s. 5),

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.N. Kakouris, og dommerne P.J.G. Kapteyn (refererende dommer) og H. Ragnemalm,

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— A. Maas & Co. NV ved advokaterne K. Maenhout og J. Tritsmans, Antwerpen

— Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw, nu Belgisch Interventie-en Restitutiebureau, ved advokaterne M. Fruy og B. De Moor, Bruxelles

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent T. van Rijn og J. van Vliet, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 29. februar 1996,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 21. marts 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 28. november 1994, indgået til Domstolen den 12. december 1994, har Rechtbank van eerste aanleg, Bruxelles, i medfør af EF-traktatens artikel 177 stillet

to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Kommissionens forordning (EØF) nr. 1824/80 af 11. juni 1980 om åbning af en licitation med henblik på tilvejebringelse af blød hvede som støtte til Republikken Benin som fødevarehjælp (EFT L 178, s. 5).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en tvist mellem selskabet A. Maas & Co., Antwerpen (herefter »Maas«) og Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw (det belgiske kontor for økonomi og landbrug, herefter »BDBL«).

3 Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1824/80 bestemmer, at: »Inden for rammerne af en fællesskabsaktion udbydes i licitation som fødevarehjælp levering til Benin af 5 000 tons blød hvede«. Licitationsbekendtgørelsen om gennemførelse af denne forordning blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 15. juli 1980 (C 176, s. 10).

4 Licitationsbekendtgørelsens afsnit III med overskriften »Forpligtelser« lyder således:

»Buddet et kun gyldigt, hvis det ledsages af en erklæring fra den bydende, i henhold til hvilken:

a) Han forpligter sig til i henhold til artikel 1, stk. 3, at levere det parti, der svarer til de krævede karakteristika.

b) Han forpligter sig til at gennemføre leveringen mellem den 1. og den 31. august 1980.«

5 Den 29. juli 1980 fik Maas tilslag. Prisen på den bløde hvede blev fastsat til 7 300 BFR pr. metrisk ton nettovægt, altså en samlet pris på 36,5 mio. BFR. Maas stillede en sikkerhed på 1 217 853 BFR.

6 Benins befuldmægtigede (herefter »den befuldmægtigede«) stillede først et skib til rådighed fra den 5. til den 7. august 1980 med henblik på lastning. Maas oplyste imidlertid, at lastningen ikke kunne ske før anden halvdel af august.

7 Den befuldmægtigede tilbød dernæst med henblik på lastning at stille et skib til rådighed fra den 21. til den 30. august. Ved telex af 19. august 1980 svarede Maas først, at høsten på grund af dårligt vejr endnu ikke var påbegyndt. Den befuldmægtigede fremsatte derpå udtrykkelige forbehold med hensyn til de yderligere omkostninger, som kunne påløbe på grund af forsinket levering. Maas oplyste dernæst ved telex af 21. august 1980, at selskabet dog håbede at kunne levere til fragtskibet fra den 22. Ved telex af 29. august 1980 anmodede Maas den befuldmægtigede om at udpege et skib med henblik på gennemførelse af lastningen senest den 1. september 1980.

8 Den 3. september 1980 gjorde Maas et forbehold gældende over for BDBL med hensyn til de meromkostninger, der skyldtes forsinket modtagelse af varen.

9 Den 12. september udstedte den befuldmægtigede et certifikat, hvori han erklærede, at han den 6. september havde modtaget 4 700 metriske tons blød hvede. Vandindholdet i denne bløde hvede androg 16,32%, og de bestanddele, som ikke var mangelfrit basiskorn, udgjorde 5,78%.

10 Den 25. september 1980 meddelte Maas BDBL, at saldoen på 300 tons i samråd med den befuldmægtigede ville blive lastet på en flodbåd med Rouen som bestemmelsessted og dernæst transporteret på et søgående skib. Certifikatet for modtagelsen blev udstedt af den befuldmægtigede den 1. oktober 1980. Vandindholdet for dette parti androg 16,36%.

11 For den forelæggende ret har Maas fremsat krav om betaling af overliggetidsgodtgørelse på 168 169 BFR som følge af, at den befuldmægtigede angiveligt havde aftaget varerne med forsinkelse. Maas har ligeledes krævet frigivelse af sikkerheden.

12 I deres indlæg for den forelæggende ret har parterne fremført argumenter og rejst spørgsmål vedrørende fortolkningen af forordning nr. 1824/80, som den pågældende licitation var baseret på. Rechtbank van eerste aanleg, Bruxelles, fandt det derfor nødvendigt at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Præcist hvori består de forretninger, som tilslagsmodtageren skal gennemføre inden for den fastsatte frist i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1824/80 af 11. juli 1980, hvis den stillede sikkerhed ikke skal fortabes?

Kan tilslagsmodtageren gøres ansvarlig for lastning efter den nævnte frist, når levering, dvs. placeringen af ladningen inden for det søgående skibs omkreds, fandt sted inden for den fastsatte frist?

2) Skal artikel 6 og 7 i forordning (EØF) nr. 1824/80 af 11. juli 1980 fortolkes under ét? Med andre ord: Kan sikkerheden fortabes, såfremt kvalitetsnormerne overskrides (lidt), selv hvis leveringsmodtageren ikke fremsætter nogen bemærkning eller noget forbehold herom?«

Tilslagsmodtagerens forpligtelser

13 Med første del af det første spørgsmål og første del af det andet spørgsmål ønsker den nationale ret hovedsagelig oplyst, om artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1824/80 skal fortolkes således, at overholdelse af kvalitetsnormerne i den nævnte forordnings artikel 7 er en forpligtelse, som tilslagsmodtageren skal opfylde ved gennemførelsen af de forretninger, der nævnes i artikel 6, stk. 1, for at sikkerheden kan frigives.

14 Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1824/80 lyder således:

»Den bydende stiller en sikkerhed på 6 ECU pr. ton af produkter.

Sikkerheden frigives:

— ...

— for kontraktmodtageren, såfremt de pågældende forretninger en blevet gennemført inden for den fastsatte frist, og efter fremlæggelse af eksemplar nr. 1 af eksportlicensen behørigt afskrevet og påtegnet af de kompetente myndigheder i den medlemsstat, der er angivet i buddet i henhold til artikel 3, stk. 2.

— ...«

15 Ifølge syvende betragtning til forordning nr. 1824/80 skal sikkerhedsstillelsen sikre overholdelse af de forpligtelser, der følger af deltagelse i den i forordningen omhandlede licitation.

16 Det fremgår af artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1824/80, at den omhandlede licitation vedrører levering til Benin af 5 000 tons blød hvede.

17 I henhold til artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 1824/80 skal denne vare »i afskibningshavnen leveres løst inden for skibets omkreds; varen skal anbringes på det af modtagerlandet eller dets befuldmægtigede angivne sted; tilslagsmodtageren og modtagerorganisationens befuldmægtigede fastsætter leveringstakten.«

18 Artikel 7 i forordning nr. 1824/80 bestemmer, at »den i artikel 1 nævnte bløde hvede skal være sund, sædvanlig og handelsmæssig og mindst være af den standardkvalitet, for hvilken referenceprisen er fastsat«.

19 Forpligtelsen til at levere blød hvede, som opfylder de i artikel 7 nævnte kriterier, hører altså til de forpligtelser, der følger af deltagelse i licitationen, og som tilslagsmodtageren skal opfylde, for at sikkerheden kan frigives.

20 Der må derfor svares, at artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1824/80 skal fortolkes således, at overholdelse af kvalitetsnormerne i forordningens artikel 7 er en forpligtelse, som tilslagsmodtageren skal opfylde ved gennemførelsen af de i artikel 6, stk. 1, nævnte forretninger, for at sikkerheden kan frigives.

Levering

21 Anden del af den nationale rets første spørgsmål er i det væsentlige, om tilslagsmodtageren under omstændigheder som de i forelæggelsesdommen beskrevne kan pådrage sig ansvar for en lastning, som finder sted efter udløbet af den fastsatte frist, når leveringen inden for skibets omkreds er sket inden for fristen.

22 Herom bestemmer artikel 5 i forordning nr. 1824/80, at »såfremt tilslagsmodtageren ikke kan levere varerne i overensstemmelse med artikel 1, stk. 3, på den dato, som fastsættes i licitationsbekendtgørelsen, som følge af forsinkelse af de skibe, som besørger søtransporten, skal de ved denne forsinkelse opståede omkostninger bæres af interventionsorganet«.

23 Ifølge den nævnte licitationsbekendtgørelse skulle leveringen være foretaget mellem den 1. og den 31. august 1980.

24 Det fremgår af sagen, at tilslagsmodtageren ikke har fastsat leveringstakten sammen med den befuldmægtigede, at selskabet Maas to gange afslog de skibe, som

denne tilbød, og at selskabet den 29. august underrettede den befuldmægtigede om, at den sidstnævnte skulle stille et skib til selskabets rådighed, for at lastningen kunne gennemføres senest den 1. september. Det følger heraf, at lastningen efter den fastsatte frist ikke er et resultat af, at den befuldmægtigede for sent havde udpeget et skib til transporten.

25 I en sådan situation skal omkostningerne ved overliggetid følgelig ikke bæres af interventionsorganet.

26 Der må følgelig svares, at artikel 5 i forordning nr. 1824/80 skal fortolkes således, at tilslagsmodtageren pådrager sig ansvar for en lastning, som finder sted efter den fastsatte frist, når han ikke sammen med den befuldmægtigede har fastsat leveringstakten, når han to gange har afslået de skibe, som denne havde tilbudt ham, og når han den 29. august 1980 har meddelt den befuldmægtigede, at denne skulle stille et skib til hans rådighed, for at lastningen kunne gennemføres senest den 1. september 1980.

Kvalitetsnormerne

27 Dernæst ønsker den nationale ret at vide, om sikkerheden også fortabes, når kvalitetsnormerne i artikel 7 i forordning nr. 1824/80 overskrides lidt, selv hvis modtageren ikke har fremsat nogen bemærkning herom.

28 Det fremgår af sagen, at kvalitetsnormerne i dette tilfælde var overskredet, fordi vandindholdet i den bløde hvede for den første leverance på 4 700 tons udgjorde 16,32%, og det samlede procentvise indhold af bestanddele, som ikke var mangelfrit basiskorn, androg 5,78%. For de resterende 300 tons var vandindholdet 16,36%.

29 Ved besvarelsen af den nationale rets spørgsmål må det ifølge fast retspraksis (dom af 20.2.1979, sag 122/78, Buitoni, Sml. s. 677, af 21.6.1979, sag 240/78, Atalanta, Sml. s. 2137, af 2.12.1982, sag 272/81, RU-MI, Sml. s. 4167, af 23.2.1983, sag 66/82, Fromançais, Sml. s. 395, af 17.5.1984, sag 15/83, Denkavit, Sml. s. 2171, og af 27.11.1986, sag 21/85, Maas, Sml. s. 3537) undersøges, om de forpligtelser, som er tilsidesat i denne sag, må anses for hovedforpligtelser, hvis overholdelse er af fundamental betydning for en fællesskabsordnings rette funktion, og hvis tilsidesættelse kan sanktioneres med fortabelse af hele sikkerheden, uden at dette medfører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, eller om de skal anses for sekundære forpligtelser, hvis tilsidesættelse ikke må sanktioneres med samme strenghed som manglende overholdelse af en hovedforpligtelse.

30 Ifølge artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 2731/75 af 29. oktober 1975 om fastsættelse af standardkvaliteter for blød hvede, rug, byg, majs og hård hvede (EFT L 281, s. 22) defineres den standardkvalitet, for hvilken indikativprisen og interventionspriserne for blød hvede fastsættes, således:

»a) ...

b) vandindhold: 16%

c) samlet procentvis andel af de bestanddele, som ikke er mangelfrit basiskorn: 5% ...«

31 Ifølge artikel 7 i forordning nr. 1824/80 skal den bløde hvede, der skal leveres til Benin, mindst være af den standardkvalitet, for hvilken referenceprisen er fastsat.

32 Ifølge artikel 3, stk. 1, andet led, i Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1143/76 af 17. maj 1976 (EFT L 130, s. 1),

fastsættes der en referencepris for blød hvede egnet til brødproduktion. Ifølge denne bestemmelses stk. 4 er referenceprisen højere end interventionsprisen for blød hvede, der ikke er egnet til brødproduktion.

33 Det følger heraf, at kravene vedrørende vandindholdet og den samlede procentvise andel af de bestanddele, som ikke er mangelfrit basiskorn, er mindstekrav for blød hvede, bestemt til brødproduktion.

34 Ved at bestemme, at den bløde hvede mindst skal være af den standardkvalitet, for hvilken referenceprisen er fastsat, indeholder artikel 7 i forordning nr. 1824/80 følgelig en betingelse, hvorefter mindstekravene til den standardkvalitet blød hvede, for hvilken referenceprisen er fastsat, skal være opfyldt.

35 Betydningen af denne betingelse må ikke undervurderes, hverken set ud fra de krav, der er uadskilleligt forbundet med fødevarehjælpen, eller ud fra det synspunkt, at der skal være lige betingelser for de bydende i licitationen.

36 Det følger heraf, at overholdelse af artikel 7 i forordning nr. 1824/80 er en væsentlig betingelse for tilslagsmodtageren, hvis tilsidesættelse kan sanktioneres med tab af hele sikkerheden, uden at dette medfører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

37 Med hensyn til den omstændighed, at leveringsmodtageren ikke har fremsat nogen bemærkning eller noget forbehold, bemærkes alene, at hvad angår tilslagsmodtageren indgås dennes retsforhold ikke med modtagerlandet eller dets befuldmægtigede, men med udførselsmedlemsstatens nationale interventionsorgan, og dette

retsforhold er omfattet af fællesskabsrettens bestemmelser (se dom af 18.3.1987, sag 56/86, Société pour l'exportation des sucres, Sml. s. 1423, præmis 14).

38 Heraf følger, at den omstændighed, at leveringsmodtagerens befuldmægtigede ikke har fremsat nogen bemærkning eller noget forbehold med hensyn til kvaliteten af den vare, der blev leveret som led i fællesskabsaktionen vedrørende fødevarehjælp i henhold til forordning nr. 1824/80, ikke kan fritage tilslagsmodtageren fra den i samme forordnings artikel 7 nævnte forpligtelse.

39 Der må derfor svares, at artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1824/80 skal fortolkes således, at sikkerheden fortabes, når de i forordningens artikel 7 nævnte kvalitetsnormer er overskredet lidt, selv hvis leveringsmodtageren ikke har fremsat nogen bemærkning herom.

Begæringen om fri proces

40 I sit indlæg har Maas fremsat begæring om, at der ydes selskabet en støtte på 25 000 BFR efter reglerne om fri proces i artikel 104, stk. 5, andet afsnit, i Domstolens procesreglement.

41 Der er imidlertid intet fremkommet under sagens behandling, som kan berettige, at der ydes en støtte til at lette sagsøgerens repræsentation eller fremmøde.

42 Denne begæring kan derfor ikke tages til følge.

Sagens omkostninger

43 Maas har nedlagt påstand om, at sagsøgte dømmes til at betale sagens omkostninger.

44 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 (Fjerde Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Rechtbank van eerste aanleg, Bruxelles, ved dom af 28. november 1994, for ret:

1) Artikel 6, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1824/80 af 11. juli 1980 om åbning af en licitation med henblik på tilvejebringelse af blød hvede som støtte til Republikken Benin som fødevarehjælp skal fortolkes således, at overholdelse af kvalitetsnormerne i forordningens artikel 7 er en forpligtelse, som tilslagsmodtageren skal opfylde ved gennemførelsen af de i artikel 6, stk. 1, nævnte forretninger, for at sikkerheden kan frigives.

2) Artikel 5 i forordning nr. 1824/80 skal fortolkes således, at tilslagsmodtageren pådrager sig ansvar for en lastning, som finder sted efter den fastsatte

frist, når han ikke sammen med den befuldmægtigede har fastsat leveringstakten, og han to gange har afslået de skibe, som denne havde tilbudt ham, og når han den 29. august 1980 har meddelt den befuldmægtigede, at denne skulle stille et skib til hans rådighed, for at lastningen kunne gennemføres senest den 1. september 1980.

3) **Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1824/80 skal fortolkes således, at sikkerheden fortabes, når de i forordningens artikel 7 nævnte kvalitetsnormer er overskredet lidt, selv hvis leveringsmodtageren ikke har fremsat nogen bemærkning herom.**

Kakouris Kapteyn Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. maj 1996.

R. Grass

Justitssekretær

C.N. Kakouris

Formand for Fjerde Afdeling