ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)
23 mei 1996 *

In zaak C-326/94,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, in het aldaar aanhangig geding tussen

A. Maas & Co. NV

en

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

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 1824/80 van de Commissie van 11 juli 1980 betreffende de openstelling van een inschrijving voor het beschikbaar stellen van zachte tarwe als voedselhulp voor de Republiek Benin (PB 1980, L 178, blz. 5),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: C. N. Kakouris, kamerpresident, P. J. G. Kapteyn (rapporteur) en H. Ragnemalm, rechters,

* Procestaal: Nederlands.

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer
griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— A. Maas & Co. NV, vertegenwoordigd door K. Maenhout en J. Tritsmans, advocaten te Antwerpen,

— Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw, thans Belgisch Interventie- en Restitutiebureau, vertegenwoordigd door M. Fruy en B. De Moor, advocaten te Brussel,

— Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door T. van Rijn, juridisch adviseur, en H. van Vliet, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van partijen ter terechtzitting van 29 februari 1996,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 maart 1996,

het navolgende

Arrest

1 Bij vonnis van 28 november 1994, ingekomen bij het Hof op 12 december daaraanvolgend, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel krachtens artikel 177

EG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 1824/80 van de Commissie van 11 juli 1980 betreffende de openstelling van een inschrijving voor het beschikbaar stellen van zachte tarwe als voedselhulp voor de Republiek Benin (PB 1980, L 178, blz. 5).

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen de vennootschap A. Maas & Co. te Antwerpen (hierna: „Maas"), en de Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw (hierna: „BDBL").

3 Ingevolge artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1824/80, „wordt een inschrijving geopend voor het leveren van 5 000 ton zachte tarwe aan de Republiek Benin in het kader van een communautaire actie inzake voedselhulp". Het bericht van inschrijving ter uitvoering van deze verordening is gepubliceerd in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 15 juli 1980 (C 176, blz. 10).

4 Deel III van het bericht van inschrijving, getiteld „Verplichtingen", luidt als volgt:

„De offerte is slechts geldig indien zij vergezeld gaat van een verklaring van de inschrijver waarbij hij zich verplicht:

a) de partij welke aan de vereiste kenmerken beantwoordt overeenkomstig artikel 1, lid 3, te leveren;

b) de goederen tussen 1 en 31 augustus 1980 te leveren."

5 Op 29 juli 1980 is de opdracht gegund aan Maas. De prijs van de zachte tarwe werd vastgesteld op 7 300 BFR per metrieke ton nettogewicht, derhalve tegen een totaalprijs van 36,5 miljoen BFR. Maas stelde een waarborg van 1 217 853 BFR.

6 De gemachtigde van Benin (hierna: „gemachtigde") stelde eerst een schip ter beschikking voor bevrachting van 5 tot 7 augustus 1980. Maas liet evenwel weten, dat de bevrachting niet zou kunnen plaatsvinden vóór de tweede helft van augustus.

7 Hierna liet de gemachtigde weten dat hij van 21 tot 30 augustus een schip ter beschikking van Maas kon stellen voor bevrachting. Bij telexbericht van 19 augustus 1980 antwoordde Maas eerst, dat wegens het slechte weer de oogst nog niet was begonnen. Daarop formuleerde de gemachtigde uitdrukkelijk voorbehoud voor de eventuele bijkomende kosten veroorzaakt door een laattijdige levering. Vervolgens liet Maas bij telexbericht van 21 augustus 1980 weten, dat zij toch hoopte te kunnen leveren voor het vrachtschip van de 22ste. Bij telexbericht van 29 augustus 1980 verzocht Maas de gemachtigde een vrachtschip aan te duiden voor bevrachting op uiterlijk 1 september 1980.

8 Op 3 september 1980 maakte Maas ten opzichte van de BDBL voorbehoud wat de meerkosten betreft ten gevolge van de laattijdige afname van de goederen.

9 Op 12 september gaf de gemachtigde een certificaat af, waarin hij verklaarde dat hij op 6 september 4 700 metrieke ton zachte tarwe te zijnen laste had genomen. Het vochtgehalte van deze zachte tarwe bedroeg 16,32 %, en het aandeel der andere bestanddelen dan basisgraan van onberispelijke kwaliteit, 5,78 %.

10 Op 25 september 1980 meldde Maas aan de BDBL, dat het saldo van 300 ton in overleg met de gemachtigde zou worden geladen op een binnenschip met bestemming Rouen, waar de partij op een zeeschip zou worden overgeladen. Het certificaat van telastneming werd door de gemachtigde afgegeven op 1 oktober 1980. Het vochtgehalte van deze partij bedroeg 16,36 %.

11 Voor de verwijzende rechter vordert Maas een bedrag van 168 169 BFR aan liggelden die zijn ontstaan ingevolge de beweerdelijk late afname van de goederen door de gemachtigde. Tevens vordert Maas vrijgave van de waarborg.

12 In hun opmerkingen voor de rechter a quo hebben partijen argumenten geformuleerd en vragen opgeworpen betreffende de uitlegging van verordening nr. 1824/80, waarop de betrokken inschrijving was gebaseerd. Derhalve achtte de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel het nodig het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Waaruit bestaat de precieze opdracht van de inschrijver, die binnen de vastgestelde termijn dient te worden uitgevoerd krachtens artikel 6, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1824/80 van 11 juli 1980 op straffe van verbeuring van de verschafte waarborg?

Kan de inschrijver aansprakelijk gesteld worden voor een inscheping buiten de bedoelde termijn, terwijl de levering, dat wil zeggen het plaatsen van de vracht in de nabijheid van het zeeschip, plaatsvond binnen de bedoelde termijn?

2) Dienen de artikelen 6 en 7 van verordening (EEG) nr. 1824/80 van 11 juli 1980 samen te worden gelezen? Met andere woorden: mag de waarborg worden verbeurd indien de kwaliteitsnormen (lichtjes) overschreden worden, en dit zelfs indien de bestemmeling hieromtrent geen enkele opmerking of voorbehoud maakt?"

De verplichtingen van de inschrijver aan wie de opdracht is gegund

13 Met het eerste onderdeel van de eerste vraag en het eerste onderdeel van de tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1824/80 aldus moet worden uitgelegd, dat de eerbiediging van de kwaliteitsnormen van artikel 7 van de verordening een verplichting is waarvan de inschrijver aan wie is gegund, zich met betrekking tot de uitvoering van de opdracht als bedoeld in artikel 6, lid 1, dient te kwijten, alvorens de waarborg kan worden vrijgegeven.

14 Artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1824/80 luidt:

„De inschrijver stelt een waarborg van 6 ECU per ton.

De waarborg wordt vrijgegeven:

— (...)

— aan de inschrijver aan wie is gegund, nadat de betrokken opdracht binnen de vastgestelde termijn is uitgevoerd en na overlegging van het exemplaar nr. 1 van het uitvoercertificaat dat door de bevoegde autoriteiten van de op grond van artikel 3, lid 2, in de offerte vermelde Lid-Staat deugdelijk is afgeboekt en gevi-seerd,

— (...)"

15 Volgens de zevende overweging van de considerans van verordening nr. 1824/80, is het stellen van een waarborg bedoeld ter verzekering van de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de deelneming aan de inschrijving waarop de verordening betrekking heeft.

16 Blijkens artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1824/80 betreft de opdracht waarvoor een inschrijving wordt geopend, de levering aan Benin van 5 000 ton zachte tarwe.

17 Naar luid van artikel 1, lid 3, van verordening nr. 1824/80, moet dit produkt „los gestort in de laadhaven in de nabijheid van het schip worden geleverd. De goederen moeten op de door het land van bestemming of zijn gemachtigde aangewezen plaats worden gedeponeerd, terwijl het tempo van de levering tussen de inschrijver aan wie gegund is en de gemachtigde van het ontvangende organisme wordt vastgesteld."

18 Artikel 7 van verordening nr. 1824/80 bepaalt, dat „de in artikel 1 bedoelde zachte tarwe van gezonde handelskwaliteit moet zijn en ten minste overeenstemmen met de standaardkwaliteit waarvoor de referentieprijs is vastgesteld".

19 De levering van zachte tarwe die voldoet aan de criteria van artikel 7, is dus één van de verplichtingen die voortvloeien uit de deelneming aan de inschrijving, en die door de inschrijver aan wie de opdracht is gegund, moeten worden nageleefd, alvorens de waarborg kan worden vrijgegeven.

20 Het antwoord dient dus te luiden, dat artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1824/80 aldus moet worden uitgelegd, dat de naleving van de kwaliteitsnormen van artikel 7 van de verordening een verplichting is waarvan de inschrijver aan wie de opdracht is gegund, zich met betrekking tot de uitvoering van de opdracht als bedoeld in artikel 6, lid 1, dient te kwijten, alvorens de waarborg kan worden vrijgegeven.

De levering

21 Met het tweede onderdeel van de eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, in de in het verwijzingsarrest uiteengezette omstandigheden, de inschrijver aan wie de opdracht is gegund aansprakelijk kan worden gesteld voor een inlading na het verstrijken van de gestelde termijn, hoewel de goederen binnen die termijn in de nabijheid van het schip zijn geleverd.

22 In dit verband is in artikel 5 van verordening nr. 1824/80 bepaald, dat „indien de inschrijver aan wie de opdracht is gegund de produkten niet overeenkomstig artikel 1, lid 3, op de nog in het bericht van inschrijving te bepalen datum kan leveren omdat de zeeschepen voor het vervoer te laat beschikbaar zijn gesteld, de door deze vertraging ontstane kosten worden gedragen door het interventiebureau".

23 Volgens het bericht van inschrijving diende de levering plaats te vinden tussen 1 en 31 augustus 1980.

24 Blijkens het dossier heeft de inschrijver aan wie de opdracht is gegund, met de gemachtigde geen afspraken gemaakt over het tempo van de levering, heeft hij

tweemaal de hem voorgestelde schepen geweigerd, en heeft hij de gemachtigde op 29 augustus laten weten dat hij een schip te zijner beschikking diende te stellen om uiterlijk op 1 september tot inlading over te gaan. Hieruit volgt, dat de inlading na het verstrijken van de vastgestelde termijn, niet hierop is terug te voeren dat de gemachtigde voor het vervoer te laat een schip heeft aangewezen.

25 In die omstandigheden dienen de opslagkosten niet door het interventiebureau te worden gedragen.

26 Mitsdien moet worden geantwoord, dat artikel 5 van verordening nr. 1824/80 aldus moet worden uitgelegd, dat de inschrijver aan wie de opdracht is gegund, aansprakelijk is voor inlading na het verstrijken van de gestelde termijn, wanneer hij met de gemachtigde geen afspraken heeft gemaakt over het tempo van de levering, tweemaal de door deze laatste voorgestelde schepen heeft geweigerd, en de gemachtigde op 29 augustus 1980 heeft laten weten, dat deze een schip te zijner beschikking diende te stellen om uiterlijk op 1 september 1980 tot inlading over te gaan.

De kwaliteitsnormen

27 Voorts wenst de nationale rechter te vernemen, of de waarborg verbeurd kan worden wanneer de kwaliteitsnormen in artikel 7 van verordening nr. 1824/80 licht zijn overschreden, zelfs indien de bestemmeling ter zake geen enkele opmerking heeft gemaakt.

28 Blijkens het dossier zijn in casu de kwaliteitsnormen overschreden, nu het vochtgehalte van de zachte tarwe voor de eerste levering van 4 700 ton 16,32 % bedroeg, en het aandeel der andere bestanddelen dan onberispelijk basisgraan, 5,78 %. Voor de resterende 300 ton was het vochtgehalte 16,36 %.

29 Met het oog op de beantwoording van de vraag van de nationale rechter, moet volgens een vaste rechtspraak (arresten van 20 februari 1979, zaak 122/78, Buitoni, Jurispr. 1979, blz. 677; 21 juni 1979, zaak 240/78, Atalanta, Jurispr. 1979, blz. 2137; 2 december 1982, zaak 272/81, RU-MI, Jurispr. 1982, blz. 4167; 23 februari 1983, zaak 66/82, Fromançais, Jurispr. 1983, blz. 395; 17 mei 1984, zaak 15/83, Denkavit, Jurispr. 1984, blz. 2171, en 27 november 1986, zaak 21/85, Maas, Jurispr. 1986, blz. 3537) worden onderzocht, of de in casu geschonden verplichtingen moeten worden beschouwd als hoofdverplichtingen, waarvan de nakoming van fundamenteel belang is voor het goed functioneren van de gemeenschapsregeling en waarvan de niet-nakoming met volledige verbeurte van de waarborg kan worden gesanctioneerd, zonder dat dit tot schending van het evenredigheidsbeginsel leidt, dan wel als nevenverplichtingen, waarvan de niet-nakoming niet met dezelfde gestrengheid behoeft te worden gesanctioneerd als de niet-nakoming van een hoofdverplichting.

30 Bij artikel 1 van verordening (EEG) nr. 2731/75 van de Raad van 29 oktober 1975 tot vaststelling van de standaardkwaliteit van zachte tarwe, rogge, gerst, maïs en durum tarwe (PB 1975, L 281, blz. 22), is de voor de richtprijs en de interventieprijzen voor zachte tarwe bepalende standaardkwaliteit als volgt vastgesteld:

„a) (...)

b) vochtgehalte: 16 %;

c) aandeel der bestanddelen die geen onberispelijk basisgraan zijn: 5 % (...)".

31 Volgens artikel 7 van verordening nr. 1824/80 moet de aan Benin te leveren zachte tarwe ten minste overeenstemmen met de standaardkwaliteit waarvoor de referentieprijs is vastgesteld.

32 Volgens artikel 3, lid 1, tweede streepje, van verordening (EEG) nr. 2727/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1975, L 281, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening

(EEG) nr. 1143/76 van de Raad van 17 mei 1976 (PB 1976, L 130, blz. 1), wordt een referentieprijs vastgesteld voor zachte broodtarwe. Volgens lid 4 van dit artikel is de referentieprijs hoger dan de interventieprijs voor niet voor broodbereiding geschikte tarwe.

33 Hieruit volgt dat de criteria inzake het vochtgehalte en het totale percentage der andere bestanddelen dan onberispelijk basisgraan, minimumvereisten zijn voor zachte tarwe die bestemd is voor de broodbereiding.

34 Waar artikel 7 van verordening nr. 1824/80 dus verlangt, dat zachte tarwe ten minste overeenstemt met de standaardkwaliteit waarvoor de referentieprijs is vastgesteld, stelt deze bepaling een voorwaarde die inhoudt dat moet zijn voldaan aan de minimumvereisten van de voor de richtprijs voor tarwe bepalende standaardkwaliteit.

35 Het belang van deze voorwaarde mag niet worden onderschat, zowel vanuit het oogpunt van de aan de voedselhulp inherente vereisten als vanuit dat van de gelijkheid van de voorwaarden die gelden voor de inschrijvers voor de opdracht.

36 Hieruit volgt, dat de naleving van artikel 7 van verordening nr. 1824/80 voor de inschrijver aan wie de opdracht is gegund, een wezenlijke verplichting is, waarvan de niet-nakoming met volledige verbeurte van de waarborg kan worden gesanctioneerd, zonder dat dit tot schending van het evenredigheidsbeginsel leidt.

37 Wat het achterwege blijven van opmerkingen of voorbehoud vanwege de gemachtigde betreft, kan worden volstaan met vast te stellen dat de inschrijver aan wie de opdracht is gegund, niet in een rechtsverhouding staat met het land van bestem-

ming of de gemachtigde ervan, maar met het nationale interventiebureau van de Lid-Staat van uitvoer, en dat deze verhouding wordt beheerst door de bepalingen van het gemeenschapsrecht (arrest van 18 maart 1987, zaak 56/86, Société pour l'exportation des sucres, Jurispr. 1987, blz. 1423, r. o. 14).

38 Hieruit volgt, dat het ontbreken van opmerkingen of voorbehoud vanwege de gemachtigde van de bestemmeling over de kwaliteit van de in het kader van communautaire voedselhulp krachtens verordening nr. 1824/80 geleverde goederen, de inschrijver aan wie de opdracht is gegund niet ontslaat van de verplichting waarin artikel 7 van die verordening voorziet.

39 Het antwoord dient dus te luiden, dat artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1824/80 aldus moet worden uitgelegd, dat de waarborg verbeurd wordt wanneer de kwaliteitsnormen van artikel 7 van de verordening licht zijn overschreden, ook wanneer de bestemmeling ter zake geen enkele opmerking heeft gemaakt.

Het verzoek inzake rechtsbijstand

40 In haar opmerkingen heeft Maas gevraagd dat haar uit hoofde van rechtsbijstand een bijdrage van 25 000 BFR zou worden verleend overeenkomstig artikel 104, lid 5, tweede alinea, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

41 Tijdens de procedure is evenwel niet gebleken van enig element dat een bijdrage ter vergemakkelijking van haar vertegenwoordiging en verschijnen zou kunnen rechtvaardigen.

42 Dit verzoek moet dus worden afgewezen.

Kosten

43 Maas heeft geconcludeerd tot verwijzing van verweerder in de kosten van het geding.

44 De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van haar opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vierde kamer),

uitspraak doende op de door de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel bij vonnis van 28 november 1994 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Artikel 6, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1824/80 van de Commissie van 11 juli 1980 betreffende de openstelling van een inschrijving voor het beschikbaar stellen van zachte tarwe als voedselhulp voor de Republiek Benin, moet aldus worden uitgelegd, dat de naleving van de kwaliteitsnormen van artikel 7 van de verordening een verplichting is waarvan de inschrijver aan wie de opdracht is gegund, zich met betrekking tot de uitvoering van de opdracht als bedoeld in artikel 6, lid 1, dient te kwijten, alvorens de waarborg kan worden vrijgegeven.

2) Artikel 5 van verordening (EEG) nr. 1824/80 moet aldus worden uitgelegd, dat de inschrijver aan wie de opdracht is gegund, aansprakelijk is voor

inlading na het verstrijken van de gestelde termijn, wanneer hij met de gemachtigde geen afspraken heeft gemaakt over het tempo van de levering, tweemaal de door deze laatste voorgestelde schepen heeft geweigerd, en de gemachtigde op 29 augustus 1980 heeft laten weten, dat deze een schip te zijner beschikking diende te stellen om uiterlijk op 1 september 1980 tot inlading over te gaan.

3) Artikel 6, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1824/80 moet aldus worden uitgelegd, dat de waarborg verbeurd wordt wanneer de kwaliteitsnormen van artikel 7 van de verordening licht zijn overschreden, ook wanneer de bestemmeling ter zake geen enkele opmerking heeft gemaakt.

Kakouris Kapteyn Ragnemalm

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 mei 1996.

De griffier

R. Grass

De president van de Vierde kamer

C. N. Kakouris