SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
vom 21. März 1996 *

1. Die Vorabentscheidungsfragen, über die der Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache zu entscheiden hat, sind von der Rechtbank van eerste aanleg Brüssel im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Maas & Co. NV, der Klägerin des Ausgangsverfahrens (im folgenden: Klägerin), und dem Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw (Belgisches Amt für gewerbliche Wirtschaft und Landwirtschaft), nunmehr Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (Belgische Interventions- und Erstattungsstelle), als Beklagtem des Ausgangsverfahrens (im folgenden: BDBL) zur Vorabentscheidung vorgelegt worden.

Das nationale Gericht ersucht den Gerichtshof um Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 1824/80 der Kommission vom 11. Juli 1980 über die Durchführung einer Ausschreibung zur Bereitstellung von Weichweizen als Hilfeleistung für die Republik Benin [1]. Diese Verordnung wurde aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide [2] und der Verordnung (EWG) Nr. 2750/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die Kriterien für die Bereitstellung von Getreide für die Nahrungsmittelhilfe [3] erlassen.

2. Der ersten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1824/80 zufolge äußerte der Rat der Europäischen Gemeinschaften am 28. Mai 1980 seine Absicht, im Rahmen einer Gemeinschaftsaktion 5 000 Tonnen Weichweizen an Benin als Teil des Nahrungsmittelhilfeprogramms 1979/80 bereitzustellen. Nach Artikel 1 der Verordnung sollte die Ausschreibung für die Lieferung des Weichweizens in Belgien in einem Los durchgeführt werden; das Erzeugnis sollte auf dem Markt der Gemeinschaft bereitgestellt werden und die Verladung ab einem Hafen der Gemeinschaft erfolgen. Artikel 1 Absatz 3 bestimmt:

„Das in Absatz 1 genannte Erzeugnis muß lose am Seeschiff im Verladehafen bereitgestellt werden. Die Ware muß an dem vom Bestimmungsland oder seinem Beauftragten angegebenen Platz hinterlegt werden; der Lieferungsrhythmus ist zwischen dem Zuschlagsempfänger und dem Beauftragten der zuständigen Organisation festzulegen."

Nach Artikel 4 erhält derjenige Bieter den Zuschlag, der das günstigste Angebot einreicht.

* Originalsprache: Spanisch.
1 — ABl. L 178, S. 5.
2 — ABl. L 281, S. 1.
3 — ABl. L 281, S. 89.

Artikel 5 bestimmt:

„Kann der Zuschlagsempfänger wegen verspäteter Bereitstellung von Schiffsraum für den Seetransport die Erzeugnisse nicht in der in der Ausschreibungsbekanntmachung angegebenen Zeit gemäß Artikel 1 Absatz 3 liefern, so werden die sich aus dieser Verzögerung ergebenden Kosten von der Interventionsstelle übernommen."

In Artikel 6 heißt es:

„(1) Der Bieter hinterlegt eine Kaution in Höhe von 6 ECU per Tonne des Erzeugnisses.

Sie wird freigestellt:

...

— für den Zuschlagsempfänger nach der fristgemäßen Durchführung der betreffenden Arbeiten und nach Vorlage des Exemplars Nr. 1 der Ausfuhrlizenz mit der ordnungsgemäßen Abschreibung und Bestätigung durch die zuständigen Stellen des im Angebot bezeichneten Mitgliedstaats gemäß Artikel 3 Absatz 2,

..."

Sodann bestimmt Artikel 7:

„Der in Artikel 1 genannte Weichweizen muß von gesunder und handelsüblicher Qualität sein und muß mindestens der Standardqualität entsprechen, für die der Referenzpreis festgesetzt wurde."

Schließlich ist im vorliegenden Fall noch Artikel 8 von Interesse, durch den die belgische Interventionsstelle mit der Durchführung der Maßnahmen im Zusammenhang mit der Ausschreibung beauftragt wird.

3. Der Referenzpreis wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 1143/76 des Rates vom 17. Mai 1976 [4], durch die einige Artikel der Verordnung Nr. 2727/75 geändert wurden, in die gemeinsame Marktordnung für Getreide eingeführt. Durch die Festsetzung eines Referenzpreises sollte die Erzeugung von Weichweizen mit guter Eignung zur Brotherstellung gefördert werden [5]. Diese Verordnung wurde im darauffolgenden Jahr durch

4 — ABl. L 130, S. 1.

5 — Fünfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1143/76.

die Verordnung (EWG) Nr. 1151/77 des Rates vom 7. Mai 1977 ergänzt [6].

Die Neufassung des Artikels 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2727/75 bestimmt:

„Der Referenzpreis wird ... für den Weichweizen festgesetzt, der den Merkmalen der Standardqualität sowie den Anforderungen an eine mittlere Qualität von zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen entspricht."

In Artikel 3 Absatz 4 heißt es weiter:

„Zur Ermittlung des Referenzpreises für zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen wird zu dem für dieses Erzeugnis festgesetzten gemeinsamen einzigen Interventionspreis ein Betrag hinzugerechnet, der die Differenz zwischen dem Ertrag bei zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen und dem Ertrag bei nicht zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen wiedergibt."

4. Die Verordnung (EWG) Nr. 2731/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die Standardqualitäten für Weichweizen, Roggen, Gerste, Mais und Hartweizen [7] wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 1156/77 des Rates vom 17. Mai 1977 [8] ergänzt. In der Neufassung des Artikels 1 heißt es:

„Die für den Interventionspreis, Referenzpreis und Richtpreis für Weichweizen maßgebende Standardqualität wird wie folgt bestimmt:

a) Gesunder und handelsüblicher Weichweizen von gesundem Geruch, frei von lebenden Schädlingen, von einer dem Weichweizen eigenen Farbe, der der durchschnittlichen Beschaffenheit des in der Gemeinschaft unter normalen Bedingungen geernteten Weichweizens entspricht;

b) Feuchtigkeitsgehalt: 16 v. H.;

c) Anteil der Bestandteile, die nicht einwandfreies Grundgetreide sind: 5 v. H. ..."

5. Die Verordnung Nr. 2750/75 wiederum bestimmt in Artikel 4 Absatz 1, daß die in ihrem Artikel 3 Absätze 1 und 3 für die Nahrungsmittelhilfe vorgesehenen Ankäufe

6 — ABl. L 136, S. 1.
7 — ABl. L 281, S. 22.
8 — ABl. L 136, S. 155.

von Getreide von den Interventionsstellen durch Ausschreibung vorgenommen werden; Artikel 4 Absatz 4 lautet:

„Die Ausschreibungsbedingungen müssen dem Interessenten unabhängig vom Ort ihrer Niederlassung in der Gemeinschaft gleichen Zugang und gleiche Behandlung gewährleisten."

6. Die Bekanntmachung der Ausschreibung für den Kauf von 5 000 Tonnen Weichweizen für die Republik Benin auf dem Markt der Gemeinschaft wurde am 15. Juli 1980 von der Kommission veröffentlicht [9]. Abschnitt II Absatz 3 sieht im Hinblick auf den Zuschlagsempfänger vor, daß die Kaution verfällt, wenn dieser seinen Verpflichtungen nicht innerhalb der vorgesehenen Frist nachkommt, es sei denn, es tritt ein Fall von höherer Gewalt ein. Nach Abschnitt III ist ein Angebot nur gültig, wenn ihm eine Erklärung des Bieters beigefügt wird, in der dieser sich verpflichtet, die Partie der verlangten Beschaffenheit zu liefern gemäß Artikel 1 Absatz 1 und die Verladung zwischen dem 1. und 31. August 1980 vorzunehmen.

7. Wie sich aus den Akten ergibt, reichte die Klägerin am 25. Juli 1980 beim BDBL ein Angebot ein; dieses erteilte der Klägerin am 29. Juli 1980 den Zuschlag für die Lieferung von 5 000 Tonnen Weichweizen, bereitzustellen im Hafen von Antwerpen am Schiff, zum Preis von 7 300 BFR je metrische Tonne Weizen netto.

8. Der Beauftragte, den der begünstigte Staat bestellt hatte, teilte der Klägerin am 29. Juli 1980 mit, daß sein Auftraggeber ein Schiff zur Beladung vom 5. bis 7. August 1980 zur Verfügung stellen wolle. Die Klägerin antwortete am selben Tage, daß die Beladung nicht vor der zweiten Augusthälfte erfolgen könne.

9. Der Beauftragte der Republik Benin teilte der Klägerin sodann mit, daß er ein anderes Schiff zur Beladung vom 21. bis 30. August zur Verfügung stellen könne. Am 19. August 1980 antwortete die Klägerin, die Ernte habe wegen des schlechten Wetters noch nicht begonnen werden können. Daraufhin machte der Beauftragte einen ausdrücklichen Vorbehalt hinsichtlich etwaiger durch eine verspätete Lieferung verursachter Kosten geltend.

10. Zwei Tage später teilte die Klägerin dem Beauftragten jedoch mit, daß sie „hoffe, an das Frachtschiff vom 22. liefern zu können"; der Beauftragte erwiderte darauf, das angebotene Schiff sei in Anbetracht des Fernschreibens vom 19. August, in dem die Klägerin mitgeteilt habe, daß die Ware im Augenblick nicht geliefert werden könne, nicht reserviert worden.

9 — ABl. C 175, S. 10.

11. Der Kaufvertrag wurde am 21. August geschlossen. Der Verkäufer verlud das Getreide in den Niederlanden auf elf Leichter mit Bestimmungshafen Antwerpen. Am 26. August setzte die Klägerin den Verkäufer davon in Kenntnis, daß der Weizen nach den Analyseergebnissen der ersten Leichter nicht die vereinbarten Normen einhalte, insbesondere nicht den vereinbarten Feuchtigkeitsgehalt, der viel zu hoch sei. Sie forderte den Verkäufer auf, die notwendigen Schritte zu ergreifen, damit das Durchschnittsergebnis der gesamten Partie die vereinbarten Normen einhalte.

12. Am 29. August bat die Klägerin den Beauftragten, ein Frachtschiff für die Beladung spätestens am 1. September 1980 zu benennen, und garantierte, daß die Qualitätsnormen für den Weizen erfüllt würden; der Beauftragte antwortete, daß alles getan werde, um ein Frachtschiff zu finden. Am 3. September 1980 machte die Klägerin gegenüber dem BDBL einen Vorbehalt hinsichtlich der durch die verspätete Abnahme durch den Beauftragten entstandenen Mehrkosten geltend.

13. Nach Artikel 8 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1824/80 war die Interventionsstelle verpflichtet, vom Zuschlagsempfänger neben anderen Auskünften nach jeder Lieferung eine Bescheinigung über die verschifften Mengen und die Qualität des Erzeugnisses zu verlangen. Nach dem zu diesem Zweck von einem spezialisierten Labor vorgelegten Bericht betrugen der Feuchtigkeitsgehalt 16,32 % und der Anteil nicht einwandfreien Grundgetreides insgesamt 5,78 %.

14. Am 12. September 1980 erteilte der Beauftragte eine Bescheinigung, der zufolge er am 6. September 4 700 Tonnen Weichweizen zu seinen Lasten übernommen hatte und die Qualität dieses Weizens nicht mit der Standardqualität übereinstimmte, für die der Referenzpreis festgesetzt war.

15. Am 25. September 1980 teilte die Klägerin dem BDBL mit, die Restmenge von 300 Tonnen solle in Absprache mit dem Beauftragten des begünstigten Staates auf ein Binnenschiff mit dem Bestimmungshafen Rouen geladen werden, wo die Partie auf ein Seeschiff umgeladen werden solle. Eine Stichprobenanalyse dieser Lieferung ergab, daß der Anteil des nicht einwandfreien Grundgetreides lediglich 3 % betrug, der Feuchtigkeitsgehalt sich jedoch auf 16,36 % belief. Die Übernahmebescheinigung für diese Ware wurde vom Beauftragten der Republik Benin am 1. Oktober 1980 abgegeben.

16. Im Juni 1981 gab der Endabnehmer eine Bescheinigung ab, wonach die 5 000 Tonnen Weizen „in gutem Zustand" in Empfang genommen wurden, und am 2. Juli stellte die Klägerin beim BDBL den Antrag, die von ihr gestellte Ausschreibungskaution in Höhe von 1 217 853 BFR freizugeben. Anfang November 1981 stellte die Klägerin dem BDBL einen Betrag in Höhe von 168 169 BFR für Liegegebühren in Rechnung, die durch die (angeblich verspätete) Abnahme der Güter durch den Beauftragten der Republik Benin entstanden seien, und wiederholte zugleich den Antrag auf Freigabe der Kaution.

17. Mitte Dezember 1981 erklärte der BDBL die Kaution im Rahmen einer „pauschalen Sanktion" für verfallen, da die Klägerin weder den Liefertermin noch die Qualitätsnormen eingehalten habe. Er weigerte sich ferner, der Klägerin die verlangten Liegegebühren zu vergüten.

18. Im Ausgangsrechtsstreit verlangt die Klägerin vom BDBL die Freigabe der Kaution und die Erstattung der Liegegebühren. Im Verfahren vor dem nationalen Gericht warfen die Parteien Fragen zur Auslegung der Verordnung Nr. 1824/80 auf, auf deren Grundlage der Zuschlag erteilt worden war; die Rechtbank van eerste aanleg Brüssel hat dem Gerichtshof daraufhin die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Worin bestehen genau die Arbeiten des Zuschlagsempfängers, die gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1824/80 vom 11. Juli 1980 fristgemäß durchzuführen sind, anderenfalls die gestellte Kaution verfällt?

   Haftet der Zuschlagsempfänger für eine Verladung nach Ablauf der Frist, wenn die Lieferung, d. h. die Bereitstellung der Fracht am Seeschiff, innerhalb dieser Frist erfolgt ist?

2. Sind die Artikel 6 und 7 der Verordnung (EWG) Nr. 1824/80 vom 11. Juli 1980 im Zusammenhang zu lesen? Mit anderen Worten: Kann die Kaution für verfallen erklärt werden, wenn die Qualitätsnormen (leicht) überschritten werden, und zwar auch dann, wenn der Empfänger insoweit keinerlei Bemerkung oder Vorbehalt macht?

19. Sowohl der erste Absatz der ersten Frage als auch die zweite Frage betreffen den Inhalt der Verpflichtungen, die der Zuschlagsempfänger zu erfüllen hat, damit die Interventionsstelle seine Kaution freigibt. Ich werde die an diesen beiden Stellen aufgeworfene Frage daher gemeinsam prüfen. Sodann werde ich mich mit der Haftung für die angeblich zwischen dem 1. September und dem Zeitpunkt der Einschiffung der Ware entstandenen Liegegebühren befassen, die Gegenstand des zweiten Teils der ersten Frage ist.

Zum genauen Inhalt der Verpflichtungen, die der Zuschlagsempfänger zu erfüllen hatte, um einen Anspruch auf Freigabe der Kaution zu haben

20. Im vorliegenden Verfahren haben die Klägerin und der Beklagte des Ausgangsverfahrens sowie die Kommission Erklärungen abgegeben.

21. In bezug auf die Einhaltung der Lieferfrist trägt die Klägerin vor, die Verordnung Nr. 1824/80 sehe nicht vor, daß die Lieferung zwischen dem 1. und 31. August erfolgen müsse; diese Bedingung finde sich lediglich in der Ausschreibungsbekanntmachung, die keine verbindliche Rechtswirkung habe. Die Freigabe der Kaution könne daher nicht mit der Begründung verweigert werden, daß sie diese Frist nicht eingehalten habe. In jedem Falle habe sie die Ware am 29. August 1980 in den Hafen von Antwerpen geliefert, und sie könne nicht dafür verantwortlich gemacht werden, daß die Verschiffung erst am 6. September erfolgt sei, weil dem Beauftragten kein Schiff zur Verfügung gestanden habe. Zur Qualität der Ware macht sie geltend, die Verordnung Nr. 1824/80 bestimme nicht, daß der Weizen die Normen irgendeiner bestimmten Verordnung erfüllen müsse; der Endabnehmer habe erklärt, sie in gutem Zustand erhalten zu haben, und Artikel 6 der Verordnung, der die Freigabe der Kaution regele, mache diese nicht von der Erfüllung irgendeiner Qualitätsnorm abhängig.

22. Der Beklagte macht bezüglich der Frist, innerhalb deren die Lieferung erfolgen sollte, geltend, die Klägerin habe sich nicht darauf beschränken können, die Ware im Hafen von Antwerpen an einem beliebigen Tag im August abzuliefern, sondern der Lieferungsrhythmus hätte zwischen ihr und dem Beauftragten der Republik Benin festgelegt werden müssen. Letzterer habe die ersten 4 700 Tonnen erst am 6. September übernehmen können, die restlichen 300 Tonnen seien am 26. September auf ein Benin-Schiff mit Bestimmungshafen Rouen verladen worden, und diese Verspätung sei ausschließlich darauf zurückzuführen, daß die Klägerin zweimal das vom Beauftragten gestellte Schiff abgelehnt habe.

Zur Qualität des Weizens trägt der Beklagte vor, bei der ersten Lieferung habe der Feuchtigkeitsgehalt die zulässige Höchstgrenze um 0,32 % überschritten, und der Anteil des nicht einwandfreien Grundgetreides habe 5,78 % — bei einer zulässigen Höchstgrenze von 5 % — betragen, während der Feuchtigkeitsgrad bei den restlichen 300 Tonnen die zulässige Höchstgrenze, die bei 16 % liege, um 0,36 % überschritten habe.

Die Erfüllung der Qualitätsnormen sei im vorliegenden Fall von besonderer Bedeutung, da der begünstigte Staat in Anbetracht seines dringlichen Nahrungsmittelbedarfs schwerlich den Weizen habe zurückweisen können und da die Glaubwürdigkeit der Gemeinschaften verlange, daß die Nahrungsmittelhilfe für die am meisten benachteiligten Länder von tadelloser Qualität sein müsse. Für die Freigabe der Kaution sei ohne Bedeutung, daß dieser Staat die gute Qualität des erhaltenen Weizens bescheinigt habe.

23. Die Kommission unternimmt eine umfassende Prüfung der Verpflichtungen, die der Klägerin obliegen, sowohl im Hinblick auf die Verordnung Nr. 1824/80 als auch im Hinblick auf die Ausschreibungsbekanntmachung und fügt hinzu, es sei Sache des nationalen Gerichts, auf der Grundlage der ihm vom Gerichtshof gegebenen Kriterien für die Auslegung zu beurteilen, ob sie sie erfüllt habe.

24. Eine der wesentlichen Verpflichtungen, die der Klägerin durch diese Texte auferlegt würden, nämlich mit dem Beauftragten den Lieferungsrhythmus für die Ware festzulegen, sei nicht erfüllt. Die Lieferung von Ware einer bestimmten Qualität — die im vorliegenden Fall mindestens der Standardqualität habe entsprechen müssen, für die der Referenzpreis festgesetzt worden sei — gehöre zu den Aufgaben, die die Klägerin habe erfüllen müssen, und zwar aus zwei Gründen: erstens, weil dies ausdrücklich in Artikel 7 der Verordnung Nr. 1824/80 vorgesehen sei; zweitens, weil sich die Klägerin nach Titel III Buchstabe a der Ausschreibungsbekanntmachung bei Abgabe des Angebots verpflichtet habe, „die Partie der verlangten Beschaffenheit zu liefern". Daraus müsse geschlossen werden, daß die Klägerin diese beiden Verpflichtungen, die als wesentliche Verpflichtungen anzusehen seien, nicht erfüllt habe und daß die Kaution verfallen sei. Hierbei sei es unerheblich, daß der Empfänger der Hilfe diese akzeptiert habe, da dieser die Klägerin nicht von der Erfüllung ihrer Verpflichtungen freistellen könne.

25. Das nationale Gericht bezeichnet die Überschreitung der Qualitätsnormen durch die Klägerin als leicht. Nach Auffassung der Kommission spielt die Schwere des Verstoßes keine Rolle, nachdem die Norm einmal verletzt worden sei. Die Qualität des gelieferten Weizens habe nämlich weder der Standardqualität entsprochen, für die der Referenzpreis festgesetzt worden sei, noch habe sie die absoluten Mindestvoraussetzungen erfüllt, die für die Annahme durch die Interventionsstellen vorgesehen seien. Für den fraglichen Zeitraum seien derartige Voraussetzungen in der Verordnung (EWG) Nr. 1629/77 der Kommission vom 20. Juli 1977 über Durchführungsbestimmungen zu besonderen Interventionsmaßnahmen zur Stützung der Marktentwicklung bei zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen [10] enthalten, nach der der Feuchtigkeitsgehalt je nach Gebiet einen von den Interventionsstellen festgesetzten Prozentsatz zwischen 14 und 16 % nicht übersteigen dürfe.

26. Die Kommission hebt schließlich hervor, daß die in Artikel 7 der Verordnung Nr. 1824/80 aufgestellte Verpflichtung, die Standardqualität einzuhalten, und die für den Fall der Nichterfüllung vorgesehene Sanktion die Gleichbehandlung der Bieter bei der Zuschlagserteilung sicherstellten, da der Auftrag dem günstigsten Bieter erteilt werde.

27. Ich bin mit dem Vorbringen der Kommission zu diesem Punkt weitgehend einverstanden. Bei der Prüfung des Inhalts der Verpflichtungen, die die Klägerin erfüllen mußte, um Anspruch auf die Freigabe der Kaution zu haben, muß nämlich nicht nur die Verordnung Nr. 1824/80, sondern auch der Wortlaut der Ausschreibungsbekanntmachung in Betracht gezogen werden.

28. Die Kaution, die die Bieter gemäß Artikel 6 der Verordnung Nr. 1824/80 zu hinterlegen hatten und die sich auf 6 ECU je Tonne Erzeugnis belief, sollte der siebten Begründungserwägung der Verordnung

10 — ABl. L 181, S. 26.

zufolge die Einhaltung der sich aus der Beteiligung an der Ausschreibung ergebenden Verpflichtungen sicherstellen. Gemäß Abschnitt II Absatz 3 der Ausschreibungsbekanntmachung war die Kaution freizugeben oder sie verfiel, je nachdem, ob der Zuschlagsempfänger seinen Verpflichtungen innerhalb der vorgesehenen Frist nachkam, es sei denn, es wäre ein Fall höherer Gewalt eingetreten.

29. Nach eingehender Prüfung der zitierten Vorschriften bestanden die Verpflichtungen des Zuschlagsempfängers in

— der Bereitstellung von 5 000 Tonnen Weichweizen, lose, im festgelegten Verladehafen, im vorliegenden Fall Antwerpen, am Seeschiff;

— der Hinterlegung der Ware an dem vom Beauftragten der Republik Benin, mit dem der Lieferungsrhythmus festzulegen war, angegebenen Platz;

— der Vornahme der Lieferung zwischen dem 1. und 31. August;

— der Erledigung der für die Ausfuhr der Ware erforderlichen Zollförmlichkeiten und

— der Lieferung einer Ware, die die gestellten Anforderungen erfüllte, d. h. daß der Weichweizen gemäß Artikel 7 der Verordnung Nr. 1824/80 von gesunder und handelsüblicher Qualität sein und mindestens der Standardqualität entsprechen mußte, für die der Referenzpreis festgesetzt wurde.

30. Aus den Akten ergibt sich, daß die Klägerin tatsächlich 5 000 Tonnen Weizen im Hafen von Antwerpen innerhalb der hierfür gesetzten Frist bereitstellte, allerdings ohne sich zuvor mit dem Beauftragten der Republik Benin abgesprochen zu haben, obwohl diese Verpflichtung eindeutig in Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1824/80 enthalten war. Statt dessen lehnte die Klägerin zweimal die vom Beauftragten vorgeschlagenen Schiffe ab und bat diesen am 29. August, ein Schiff zu benennen, damit dieses „spätestens am 1. September" beladen werden könne, sobald die Ware sich im Hafen befinde. Es kann nicht verwundern, daß es dem Beauftragten in so kurzer Zeit nicht gelang, ein Schiff zu finden, das 5 000 Tonnen Weizen von Antwerpen nach Cotonou transportieren konnte.

31. Dieses Verhalten der Klägerin, das dazu führte, daß die Verladung erst am 6. September erfolgen konnte, als 4 700 Tonnen verschifft wurden, während die restlichen 300 Tonnen erst am 26. September auf einem Binnenschiff nach Rouen verschifft wurden, verstößt gegen die Verpflichtung, den Lieferungsrhythmus in Übereinstimmung mit dem Beauftragten von Benin festzulegen.

32. Ich teile nicht die Auffassung der Klägerin, Artikel 6 der Verordnung Nr. 1824/80, der die Voraussetzungen für die Freigabe der Kaution festlege, mache diese nicht von der Einhaltung irgendeiner Qualitätsnorm abhängig. Vielmehr soll die Kaution die Einhaltung der sich aus der Beteiligung an der Ausschreibung ergebenden Verpflichtungen sicherstellen. Im vorliegenden Fall war die Ausschreibung zwecks Lieferung von 5 000 Tonnen Weichweizen an die Republik Benin als Nahrungsmittelhilfe durchgeführt worden, und die Qualität dieses Weizens sollte mindestens der Standardqualität entsprechen, für die der Referenzpreis festgesetzt wurde.

33. Ich glaube, daß diese Verpflichtung zur Lieferung von Weizen einer genau festgelegten Qualität von der Klägerin ebensowenig erfüllt wurde. Wie sich nämlich aus den von spezialisierten Labors durchgeführten Analysen ergab, belief sich der Feuchtigkeitsgehalt des Weizens bei der ersten Lieferung von 4 700 Tonnen auf 16,32 % und der Gesamtanteil der Bestandanteile, die nicht einwandfreies Grundgetreide waren, auf 5,78 %, wodurch der zulässige Höchstwert um 0,32 % bzw. 0,78 % überschritten wurde; bei den restlichen 300 Tonnen überstieg der Feuchtigkeitsgehalt diesen Wert um 0,36 %.

34. Um die Bedeutung dieser Zahlen richtig einschätzen zu können, ist daran zu erinnern, daß der der Standardqualität, für die der Referenzpreis für Weichweizen zur Brotherstellung festgesetzt wird, entsprechende Feuchtigkeitsgehalt nicht mehr als 16 % betragen darf und daß der zulässige Gesamtanteil von Bestandteilen, die nicht einwandfreies Grundgetreide sind, 5 % beträgt. Ferner bestimmt Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1629/77, die die Voraussetzungen für die Annahme von zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen durch die Interventionsstellen festlegt, daß der Feuchtigkeitsgehalt je nach Gebiet einen von den Interventionsstellen festgesetzten Prozentsatz zwischen 14 und 16 % nicht übersteigen darf, ohne daß eine Ausnahme von diesen Zahlen vorgesehen ist [11].

Dem entnehme ich, daß die von der Klägerin zur Lieferung an die Republik Benin gelieferte Partie von den Interventionsstellen nicht angenommen worden wäre, da sie den höchstzulässigen Feuchtigkeitsgehalt überschritt und damit nicht die Mindestqualitätsanforderungen erfüllte.

35. Eine andere Frage ist, ob der in Abschnitt II Absatz 3 der Ausschreibungsbekanntmachung vorgesehene Verfall der Kaution eine Maßnahme darstellt, deren Schwere außer Verhältnis zur Nichterfüllung dieser Verpflichtungen durch die Klägerin steht.

11 — Tatsächlich sieht diese Verordnung die Möglichkeit vor, den Referenzpreis um einen Zuschlag zu erhöhen, wenn die Trockenheit des Weizens größer als die für die Standardqualität vorgesehene Trockenheit ist, sowie die Möglichkeit, auf den Referenzpreis die erforderlichen Zu- oder Abschläge anzuwenden, wenn das Eigengewicht des Weizens von demjenigen der Standardqualität abweicht, nicht aber die Möglichkeit, irgendeine Ausnahme im Hinblick auf den höchstzulässigen Feuchtigkeitsgehalt vorzunehmen.

36. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist, „um festzustellen, ob eine gemeinschaftsrechtliche Vorschrift mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Einklang steht, zu prüfen, ob die von ihr eingesetzten Mittel zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet sind und ob sie nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen" [12].

37. Im vorliegenden Fall war das angestrebte Ziel daher von Bedeutung. Es ging um die Lieferung einer nicht unbedeutenden Menge Weizen im Rahmen einer Gemeinschaftsaktion an ein Land mit dringendem Nahrungsmittelbedarf. Aufgrund dessen gehörten zu den dem Zuschlagsempfänger auferlegten Verpflichtungen sowohl diejenige, den Lieferungsrhythmus mit dem Beauftragten des begünstigten Landes innerhalb eines begrenzten Zeitraums zu vereinbaren, sowie diejenige, eine Ware einer genau festgelegten Standardqualität zu liefern.

38. Meiner Auffassung nach handelt es sich in beiden Fällen um Hauptpflichten im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes, der zufolge „zu prüfen [ist], ob die Verpflichtungen, um die es in der vorliegenden Rechtssache geht, als Hauptpflichten anzusehen sind, deren Einhaltung für das gute Funktionieren eines gemeinschaftlichen Systems von grundlegender Bedeutung ist und deren Verletzung mit dem vollständigen Verfall der Kaution geahndet werden kann, ohne daß dies zu einem Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz führt, oder ob es sich um Nebenpflichten handelt, deren Verletzung nicht mit der gleichen Strenge geahndet werden darf wie die Nichterfüllung einer Hauptpflicht." [13]

39. Dies ist nicht das erste Mal, daß der Gerichtshof sich zum möglichen Verfall der gesamten Ausschreibungskaution im Rahmen einer Nahrungsmittelhilfeaktion zu äußern hatte, wenn die gelieferte Ware nicht der Standardqualität entsprach. Insoweit ist auf die Rechtssache 56/86 hinzuweisen [14], in der es um die Lieferung einer dem Hilfswerk der Vereinten Nationen für die Palästinaflüchtlinge von der Gemeinschaft als Nahrungsmittelhilfe angebotenen Partie von 755 Tonnen Zucker durch den Zuschlagsempfänger ging. Die Untersuchungen von Proben, die vor der Verschiffung der Ware genommen worden waren, ergaben, daß alle Proben die Zuckerqualität 3 (geringere Qualität) und nicht 2 (Standardqualität) aufwiesen, und zwar nur deshalb, weil die Färbung der Lösung den äußersten Grenzwert von 6 Punkten für die Standardqualität um 0,7 Punkte überschritt; alle anderen Kriterien für die Standardqualität wurden erfüllt.

Generalanwalt Mischo hat in seinen Schlußanträgen zu diesem Urteil klargestellt, „daß die Qualität der Ware, insbesondere im Rah-

12 — Urteile vom 23. Februar 1983 in der Rechtssache 66/82 (Fromançais, Slg. 1983, 395, Randnr. 8), vom 1. Oktober 1985 in der Rechtssache 125/83 (Corman, Slg. 1985, 3039, Randnr. 36), vom 22. Januar 1986 in der Rechtssache 266/84 (Denkavit France, Slg. 1986, 149, Randnr. 17) und vom 30. Juni 1987 in der Rechtssache 47/86 (Roquette Frères, Slg. 1987, 2889, Randnr. 19).

13 — Urteil vom 27. November 1986 in der Rechtssache 21/85 (Maas, Slg. 1986, 3537, Randnr. 15).

14 — Urteil vom 18. März 1987 in der Rechtssache 56/86 (Société pour l'exportation des sucres, Slg. 1987, 1423).

men der Nahrungsmittelhilfe, ein ganz wesentliches Merkmal des Vergabevertrags ist" [15].

In seinem Urteil erkannte der Gerichtshof für Recht, daß die Pflicht des Zuschlagsempfängers zur Lieferung von Zucker der Standardqualität eine Hauptpflicht sei, so daß die Ausschreibungskaution in voller Höhe verfalle, wenn der gelieferte Zucker dieser Qualität nicht entspreche, auch wenn der Empfänger der Nahrungsmittelhilfe darüber verfügt habe.

40. Im vorliegenden Fall ist die Erfüllung der beiden Verpflichtungen, d. h. Festlegung des Lieferungsrhythmus mit dem Beauftragten des Empfängerlandes innerhalb einer bestimmten Frist und Lieferung einer Ware einer genau bestimmten Standardqualität, sowohl für das gute Funktionieren als auch für die Wirksamkeit und die Glaubwürdigkeit des gemeinschaftlichen Nahrungsmittelhilfesystems von grundlegender Bedeutung.

41. Im Hinblick auf das zur Erreichung dieses Ziels eingesetzte Mittel ist der Verfall der Kaution, wie der Gerichtshof in dem erwähnten Urteil in der Rechtssache 56/86 festgestellt hat, „ein für die Geschäfte im Rahmen der gemeinsamen Agrarmarktorganisationen typisches Instrument" [16].

Die Stellung einer Kaution von 6 ECU je Tonne, die sich seinerzeit auf 1 217 853 BFR belief, um die Erfüllung eines Vertrages im Werte von 36 500 000 BFR zu gewährleisten, entspricht dem verfolgten Zweck. Ihr Verfall erscheint mir im vorliegenden Fall nicht ungerechtfertigt, da, wie bereits ausgeführt, zwei der durch diese Kaution gesicherten Hauptpflichten nicht erfüllt worden sind.

42. Zudem erfüllt der Verfall der Kaution, und insoweit stimme ich mit der Kommission überein, auch den Zweck, die Gleichbehandlung der Bieter zu gewährleisten. Die Ausschreibungsmechanismen würden nämlich verfälscht, wenn keine Möglichkeit bestünde, einen Zuschlagsempfänger wegen Nichterfüllung von Verpflichtungen zu bestrafen, die als für das gute Funktionieren des Systems wichtig angesehen werden. [17]

43. Meiner Auffassung nach verstößt die Sanktion des Verfalls der Kaution unter den dargestellten Bedingungen daher nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da sie nicht über das für den Eintritt des gewünschten Abschreckungseffekts erforderliche Maß hinausgeht.

15 — Slg. 1987, 1423 ff., insbesondere S. 1436.
16 — Randnr. 31 des in Fußnote 14 zitierten Urteils.
17 — Randnr. 30 des in der Fußnote 14 zitierten Urteils und Schlußanträge des Generalanwalts Mischo in dieser Rechtssache, Slg. 1987, 1437.

44. Ich möchte schließlich noch hinzufügen, daß, wie der Gerichtshof in dem zitierten Urteil in der Rechtssache 56/86 [18] für Recht erkannt hat, der Umstand, daß das Bestimmungsland die Ware angenommen hat, ohne Einwendungen hinsichtlich der Qualität des Weizens zu erheben, in diesem Zusammenhang ohne Bedeutung ist.

45. Aufgrund dessen bin ich der Auffassung, daß die Arbeiten, die der Zuschlagsempfänger innerhalb der gesetzten Frist gemäß Artikel 6 Absatz der Verordnung Nr. 1824/80 bei Meidung des Verfalls der gestellten Kaution durchzuführen hatte, sämtlich in dieser Verordnung und in der Ausschreibungsbekanntmachung aufgeführt sind, nämlich: Bereitstellung von 5 000 Tonnen Weichweizen, lose, im festgelegten Verladehafen, im vorliegenden Fall Antwerpen, am Seeschiff; Hinterlegung der Ware an dem vom Beauftragten der Republik Benin, mit dem der Lieferungsrhythmus festzulegen war, angegebenen Platz; Vornahme der Lieferung zwischen dem 1. und 31. August; Erledigung der für die Ausfuhr der Ware erforderlichen Zollförmlichkeiten und Lieferung einer Ware, die die gestellten Anforderungen erfüllte, d. h. daß der Weichweizen gemäß Artikel 7 der Verordnung Nr. 1824/80 von gesunder und handelsüblicher Qualität sein und mindestens der Standardqualität entsprechen mußte, für die der Referenzpreis festgesetzt wurde.

Artikel 6 dieser Verordnung ist in Verbindung mit Artikel 7 dahin auszulegen, daß die Kaution im Falle einer — auch nur leichten — Überschreitung der Qualitätsnormen für verfallen erklärt werden kann, selbst wenn der Empfänger insoweit keinerlei Bemerkung oder Vorbehalt gemacht hat.

Zur Haftung für die Liegegelder für die Zeit vom 1. September bis zur Verladung der Ware für den Seetransport

46. Das vorlegende Gericht fragt ferner, ob die Klägerin für eine Verladung nach Ablauf der Frist haftbar gemacht werden kann, wenn die Bereitstellung der Fracht am Seeschiff innerhalb dieser Frist erfolgt ist.

47. Die Verpflichtung der Klägerin in bezug auf die Bedingungen, unter denen sie die Lieferung der Ware vornehmen mußte, ist bereits im Zusammenhang mit der Freigabe der Kaution geprüft worden. Mir bleibt daher die Prüfung des zweiten Teils der ersten Frage, mit der das vorlegende Gericht meines Erachtens um Auslegung des Artikels 5 der Verordnung Nr. 1824/80 ersucht.

Bekanntlich sieht diese Vorschrift für den Fall, daß der Zuschlagsempfänger wegen ver-

18 — Siehe oben, Fußnote 14, Randnr. 32.

späteter Bereitstellung von Schiffsraum für den Seetransport die Erzeugnisse nicht in der vorgeschriebenen Zeit liefern kann, vor, daß die sich aus dieser Verzögerung ergebenden Kosten von der Interventionsstelle übernommen werden.

48. Wie sich aus den Akten ergibt, wurde der Großteil der Ware erst am 6. September auf ein Seeschiff verladen und der Rest von 300 Tonnen etwa einen Monat später. Die Klägerin trägt vor, der Beauftragte habe ihr die Schiffe erst nach dem 31. August, d. h. nach Ablauf der Frist, zur Verfügung gestellt; aus diesem Grund verlangt sie von der Interventionsstelle die Zahlung der Liegegelder in Höhe von 168 169 BFR. Diese hält dem entgegen, die Klägerin habe ihre Verpflichtung zur Lieferung der Ware zwischen dem 1. und 31. August erst erfüllt, wenn diese auf ein Seeschiff verladen worden sei. Dies sei der Grund dafür, daß sie den Lieferungsrhythmus mit dem Beauftragten habe festlegen müssen.

49. Es geht also darum, ob die finanziellen Folgen der nicht fristgerechten Verladung zu Lasten des Zuschlagsempfängers oder der Interventionsstelle gehen; dazu muß geklärt werden, ob der Beauftragte die Schiffe für den Seetransport verspätet zur Verfügung gestellt hat.

50. Meines Erachtens sollte Artikel 5 der Verordnung Nr. 1824/80 einen ganz konkreten Zweck erfüllen, nämlich vermeiden, daß der Zuschlagsempfänger, der die vertraglichen Verpflichtungen erfüllt, oder das begünstigte Land mit Kosten belastet werden, die durch außerhalb ihres Einflußbereichs liegende Umstände verursacht werden, wie etwa der Umstand, daß der Beauftragte im August 1980 nicht das erforderliche Transportmittel ab dem festgelegten Verladehafen finden konnte.

51. Wie bereits festgestellt, beschränkten sich die Verpflichtungen der Klägerin entsprechend den durch die Verordnung Nr. 1824/80 und durch die Ausschreibungsbekanntmachung festgelegten Bedingungen nicht darauf, die Ware in einem bestimmten Hafen innerhalb eines bestimmten Zeitraums bereitzustellen und sodann den Beauftragten zu bitten, innerhalb von zwei Tagen ein Schiff zu finden, sondern sie mußte den Lieferungsrhythmus mit dem Beauftragten festlegen.

52. In Anbetracht dessen, daß die Klägerin im August 1980 zweimal die vom Beauftragten für die Verladung bereitgestellten Schiffe abgelehnt hatte und sich, da sie mit diesem nicht den Lieferungsrhythmus festgelegt hatte, bei Eintreffen der Ware im Hafen von Antwerpen in der Lage befand, daß kein Schiffsraum sofort zur Verfügung stand, sind die Kosten, die in Form von Liegegeldern für die Einlagerung der Ware vom 1. September bis zu ihrer Verladung entstanden sind, meines Erachtens in voller Höhe von der Klägerin zu tragen.

53. In ihren Erklärungen hat die Klägerin beantragt, dem Beklagten die Kosten aufzuerlegen. Hierzu möchte ich darauf hinweisen, daß das Vorabentscheidungsverfahren für die Parteien des Ausgangsverfahrens ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit ist und daß die Kostenentscheidung daher nach Artikel 104 § 5 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes Sache dieses Gerichts ist.

54. Die Klägerin hat schließlich um Bewilligung von Prozeßkostenhilfe in Höhe von 25 000 BFR gemäß Artikel 104 § 5 der Verfahrensordnung ersucht. Diese Vorschrift bestimmt:

„In besonderen Fällen kann der Gerichtshof im Rahmen der Prozeßkostenhilfe eine Beihilfe bewilligen, um es einer Partei zu erleichtern, sich vertreten zu lassen oder persönlich zu erscheinen."

Im vorliegenden Verfahren haben sich jedoch keine besonderen Umstände ergeben, die die Bewilligung einer Beihilfe rechtfertigen würden, um es der Klägerin zu erleichtern, sich vertreten zu lassen oder persönlich zu erscheinen.

Ergebnis

I. Aufgrund all dessen schlage ich dem Gerichtshof vor, die von der Rechtbank van eerste aanleg Brüssel vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Nach Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1824/80 der Kommission vom 11. Juli 1980 über die Durchführung einer Ausschreibung zur Bereitstellung von Weichweizen als Hilfeleistung für die Republik Benin hatte der Zuschlagsempfänger bei Meidung des Verfalls der Kaution innerhalb der gesetzten Frist folgende Arbeiten durchzuführen:

   — Bereitstellung von 5 000 Tonnen Weichweizen, lose, im festgelegten Verladehafen, im vorliegenden Fall Antwerpen, am Seeschiff;

   — Hinterlegung der Ware an dem vom Beauftragten der Republik Benin, mit dem der Lieferungsrhythmus festzulegen war, angegebenen Platz;

   — Vornahme der Lieferung zwischen dem 1. und 31. August;

— Erledigung der für die Ausfuhr der Ware erforderlichen Zollförmlichkeiten und

— Lieferung einer Ware, die die gestellten Anforderungen erfüllte, d. h. daß der Weichweizen gemäß Artikel 7 der Verordnung Nr. 1824/80 von gesunder und handelsüblicher Qualität sein und mindestens der Standardqualität entsprechen mußte, für die der Referenzpreis festgesetzt wurde.

Artikel 6 dieser Verordnung ist in Verbindung mit Artikel 7 dahin auszulegen, daß die Kaution im Falle einer — auch nur leichten — Überschreitung der Qualitätsnormen für verfallen erklärt werden kann, selbst wenn der Empfänger insoweit keinerlei Bemerkung oder Vorbehalt macht.

2. Artikel 5 der Verordnung Nr. 1824/80 ist dahin auszulegen, daß er es erlaubt, festzustellen, daß das Unternehmen, dem der Zuschlag für den streitigen Vertrag erteilt wurde, aufgrund der verspäteten Beladung für die Zahlung der Liegegelder haftet, da es verpflichtet war, die Ware zwischen dem 1. und 31. August 1980 zu liefern und den Lieferungsrhythmus mit dem Beauftragten des begünstigten Landes festzusetzen, das für die Beförderung angebotene Seeschiff jedoch zweimal abgelehnt hat und dem Beauftragten, nachdem die Ware im Verladehafen eingetroffen war, am 29. August mitteilte, daß er ein Frachtschiff für die Beladung spätestens am 1. September finden müsse.

II. Zu den im Verfahren weiter gestellten Anträgen:

1. Da das Vorabentscheidungsverfahren für die Parteien des Ausgangsverfahrens ein Zwischenstreit in dem bei dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit ist, ist die Kostenentscheidung nach Artikel 104 § 5 Absatz 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes Sache dieses Gerichts.

2. Der Antrag der Klägerin auf Prozeßkostenhilfe ist zurückzuweisen, da sich im Verfahren keine Anhaltspunkte für das Vorliegen eines besonderen Falles im Sinne des Artikels 104 § 5 Absatz 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes ergeben haben.