FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 21. marts 1996 *

1. De præjudicielle spørgsmål, som Domstolen skal udtale sig om i denne sag, er stillet den af Rechtbank van eerste aanleg, Bruxelles, og hvorved Domstolens svar skal sætte den i stand til at afgøre den tvist, som verserer for den mellem virksomheden A. Maas & Co., sagsøgeren i hovedsagen (herefter »Maas« eller »tilslagsmodtageren«) og Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw (det belgiske kontor for økonomi og landbrug), som nu hedder Belgische Interventie-en Restitutiebureau (det belgiske interventions- og restitutionskontor), sagsøgte i hovedsagen (herefter »BDBL«).

Den nationale ret har anmodet Domstolen om at fortolke 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 [1] (herefter »forordning nr. 1824/80«). Denne forordning er udstedt i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn [2] (herefter »forordning nr. 2727/75«) og Rådets forordning (EØF) nr. 2750/75 af 29. oktober 1975 om fastsættelse af kriterier for tilvejebringelse af korn til fødevarehjælp [3] (herefter »forordning nr. 2750/75«).

2. Som det fremgår af første betragtning til forordning nr. 1824/80, har Rådet for De Europæiske Fællesskaber den 28. maj 1980 udtrykt sin hensigt til inden for rammerne af en fællesskabsaktion at yde 5 000 tons blød hvede til Benin i henhold til dets fødevarehjælpeprogram for 1979/80. Ifølge forordningens artikel 1 skulle licitationen for leveringen af hveden gennemføres i Belgien i ét parti. Produkterne skulle stilles til rådighed på Fællesskabets marked, og ladningen skulle ske fra en af Fællesskabets havne. Denne artikels stk. 3 bestemmer følgende:

»Den i stk. 1 nævnte vare skal i afskibningshavnen leveres løst inden for skibets omkreds; varen skal anbringes på det af modtagerlandet eller den befuldmægtigede angivne sted; tilslagsmodtageren og modtagerorganisationens befuldmægtigede fastsætter leveringstakten.«

I henhold til artikel 4 skulle licitationstilslaget gives den bydende, der har afgivet det gunstigste bud.

* Originalsprog: spansk.

1 — EFT L 178, s. 5.

2 — EFT L 281, s. 1.

3 — EFT L 281, s. 89.

Artikel 5 bestemmer følgende:

»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.«

Artikel 6 bestemmer følgende:

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

Sikkerheden frigives:

...

— for kontraktmodtageren, såfremt de pågældende forretninger er 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

...«

Artikel 7 bestemmer desuden følgende:

»Den i artikel 1 nævnte bløde hvede skal være sund, sædvanlig og handelsmæssig og mindst være af den standardkvalitet, for hvilken referenceprisen er fastsat.«

Med hensyn til det foreliggende tilfælde udpeger artikel 8 endelig det belgiske interventionsorgan, som overdrages gennemførelsen af foranstaltningerne i forbindelse med licitationen.

3. Referenceprisen er blevet indført i den fælles markedsordning for korn ved Rådets forordning (EØF) nr. 1143/76 af 17. maj 1976 [4], som har ændret visse artikler i forordning nr. 2727/75. Fastsættelsen af en referencepris havde til formål at fremme produktionen af blød hvede egnet til brødproduktion [5]. Denne forordning

4 — EFT L 130, s. 1.

5 — Femte betragtning til forordning nr. 1143/76.

blev suppleret året efter af Rådets forordning (EØF) nr. 1151/77 af 17. maj 1977 [6].

Den ændrede version af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2727/75 bestemmer følgende:

»Referenceprisen fastsættes ... for blød hvede, som opfylder kravene for standardkvaliteten samt kravene for en middelkvalitet til brødfremstilling.«

Stk. 4 i samme artikel 3 tilføjer, at:

»Referenceprisen for blød hvede egnet til brødproduktion fastsættes ved, at der til den fælles enhedsinterventionspris, som er fastsat for dette produkt, lægges et beløb svarende til forskellen mellem udbyttet ved produktion af denne hvede og udbyttet ved produktion af hvede, der ikke er egnet til brødproduktion.«

4. Rådets forordning (EØF) nr. 2731/75 af 29. oktober 1975 om fastsættelse af standardkvaliteter for blød hvede, rug, byg, majs og hård hvede [7] (herefter »forordning nr. 2731/75«) er blevet suppleret med Rådets forordning (EØF) nr. 1156/77 af 17. maj 1977 [8] (herefter »forordning nr. 1156/77«). Den ændrede version af artikel 1 lyder således:

»Den standardkvalitet, for hvilken interventionsprisen, referenceprisen og indikativprisen for blød hvede fastsættes, defineres således:

a) sund, sædvanlig handelsmæssig blød hvede med sund lugt, fri for levende skadedyr, med en for blød hvede karakteristisk farve, og som svarer til den i Fællesskabet under normale vilkår høstede bløde hvedes gennemsnitlige kvalitet

b) vandindhold: 16%

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

5. Forordning nr. 2750/75 bestemmer i artikel 4, stk. 1, at interventionsorganerne

6 — EFT L 136, s. 1.
7 — EFT L 281, s. 22.
8 — EFT L 136, s. 11.

foretager de i artikel 3, stk. 1 og 3, omhandlede opkøb ved licitation, og i stk. 4, at:

»4. Licitationsbetingelserne skal sikre lige adgang og behandling af enhver interesseret uanset virksomhedens beliggenhed i Fællesskabet.«

6. Licitationsbekendtgørelsen for opkøb på Fællesskabets interne marked af 5 000 tons blød hvede til Republikken Benin blev offentliggjort af Kommissionen den 15. juli 1980 [9]. I punkt 3 i afsnit II i denne meddelelse præciseres det over for tilslagsmodtageren, at den sikkerhed, som denne har stillet, fortabes, hvis han ikke opfylder sin forpligtelse inden for de fastsatte frister undtagen i tilfælde af force majeure. I licitationsbekendtgørelsens afsnit III bestemmes, at buddet kun er gyldigt, hvis det ledsages af en erklæring fra den bydende, i henhold til hvilken han forpligter sig til i henhold til artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 1824/80, at levere det parti, der svarer til de krævede karakteristika, og til at gennemføre leveringen mellem den 1. og den 31. august 1980.

7. Det fremgår af sagen, at Maas den 25. juli 1980 fremsatte et tilbud for BDBL, som den 29. i samme måned gav selskabet tilslag for kontrakten vedrørende levering i løs vægt i Antwerpens havn inden for skibets omkreds af 5 000 tons blød hvede til en pris af 7 300 BFR pr. metrisk ton netto.

8. Det befuldmægtigede selskab, som var udpeget af den stat, der modtog hjælpen, meddelte den 29. juli Maas, at dets ordregiver havde til hensigt at stille et skib til rådighed til befragtning fra den 5.-7. august 1980. Maas svarede samme dag, at lastningen ikke ville kunne finde sted før anden halvdel af august.

9. Benins befuldmægtigede selskab underrettede dernæst tilslagsmodtageren om, at det kunne tilbyde et andet skib til befragtning fra den 21.-30. august. Den 19. i samme måned svarede Maas, at høsten endnu ikke kunne finde sted på grund af dårligt vejr. Det befuldmægtigede selskab reagerede på dette svar ved at fremsætte et udtrykkeligt forbehold med hensyn til eventuelle yderligere udgifter på grund af forsinket levering.

10. To dage senere meddelte Maas den befuldmægtigede, at Maas »håbede alligevel at kunne levere til fragtskibet den 22.«, hvortil den befuldmægtigede svarede, at i betragtning af det telex af den 19., hvori Maas erklærede ikke at kunne levere varen for øjeblikket, var det tilbudte skib ikke blevet bekræftet.

9 — EFT C 176, s. 10.

11. Købekontrakten for varen blev indgået den 21. august. Sælgeren lastede kornet i Nederlandene på 11 lastepramme med Antwerpens havn som bestemmelsessted. Den 26. august meddelte tilslagsmodtageren sælgeren, at analyseresultaterne viste, at lasten på de første lastepramme ikke var i overensstemmelse med de krævede kvalitetsnormer, og navnlig at vandindholdet var for højt. Tilslagsmodtageren opfordrede sælgeren til at træffe de nødvendige foranstaltninger for, at det gennemsnitlige resultat for hele partiet blev i overensstemmelse med de aftalte normer.

12. Den 29. august anmodede tilslagsmodtageren den befuldmægtigede om at udpege et skib med henblik på lastning senest den 11. september. Tilslagsmodtageren garanterede den befuldmægtigede, at hvedens kvalitetsnormer ville blive overholdt, hvortil det befuldmægtigede selskab svarede, at det ville gøre mest muligt for at finde et skib. Den 3. september fremsatte tilslagsmodtageren over for BDBL et forbehold med hensyn til yderligere omkostninger, som måtte være påløbet ved den befuldmægtigedes forsinkede modtagelse af varen.

13. Ifølge artikel 8, stk. 4, i forordning nr. 1824/80 skal interventionsorganet fra tilslagsmodtageren indhente forskellige oplysninger, bl.a. efter hver forsendelse dokumentation for de lastede mængder og varens kvalitet. Som det fremgår af den rapport, som blev udarbejdet herom af et specialiseret laboratorium, var hvedens vandindhold 16,32%, og den samlede procentdel af bestanddele, som ikke var mangelfrit basiskorn, androg 5,78%.

14. Den 12. september udstedte Benins befuldmægtigede selskab et certifikat, hvori det erklærede, at det den 6. september havde modtaget 4 700 metriske tons blød hvede, og tilføjede, at kornets kvalitet ikke svarede til den standardkvalitet, for hvilken referenceprisen var blevet fastsat.

15. Den 25. september underrettede Maas BDBL om, at den resterende mængde på 300 tons i samråd med Benins befuldmægtigede ville blive lastet på en flodbåd med Rouen som bestemmelsessted, hvor varen ville blive omladet til et skib med henblik på søtransport. De analyser, som blev udført af prøver af denne levering, har vist, at procentdelen af bestanddele, som ikke var mangelfrit basiskorn, denne gang kun androg 3%, men at hvedens vandindhold imidlertid var 16,36%. Certifikatet for overtagelse af varen blev afsendt af Benins befuldmægtigede den 1. oktober.

16. I juni 1981 bekræftede den endelige leveringsmodtager at have modtaget et parti på 5 000 tons hvede »i god stand«. Den 2. juli opfordrede Maas BDBL til at frigive den sikkerhed på 1 217 853 BFR, som selskabet havde stillet for at få adgang til indkaldelsen af bud. I begyndelsen af november 1981 fakturerede Maas BDBL et beløb på 168 169 BFR i overliggetidsgodtgørelse, som var påløbet som følge af, at Republikken Benins befuldmægtigede angiveligt havde aftaget varen med forsinkelse, og ved samme lejlighed krævede Maas på ny sikkerhedsstillelsen frigivet.

17. I midten af december 1981 svarede BDBL, at man definitivt indeholdt sikkerhedsstillelsen som en »samlet bod«, fordi tilslagsmodtageren hverken havde overholdt leveringsfristen eller kvalitetsnormerne. BDBL nægtede ligeledes at godtgøre tilslagsmodtageren det beløb, som denne krævede i overliggetidsgodtgørelse.

18. I tvisten i hovedsagen har Maas over for BDBL fremsat krav om frigivelse af sikkerhedsstillelsen og godtgørelse af overliggetidsomkostninger. I de påstande, som de har nedlagt for den nationale ret, har parterne rejst spørgsmål om fortolkningen af forordning nr. 1824/80, som den pågældende licitation blev afholdt i henhold til. Rechtbank van eerste aanleg, Bruxelles, har derefter forelagt 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 forordningen (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?«

19. Såvel det første spørgsmål, første afsnit, som det andet spørgsmål angår indholdet af de forpligtelser, som tilslagsmodtageren skal opfylde, for at interventionsorganet frigiver sikkerhedsstillelsen. Dette er grunden til, at jeg vil gennemgå det rejste spørgsmål på disse to områder under ét. Jeg vil dernæst komme ind på genstanden for det første spørgsmåls anden del, nemlig ansvaret for de overliggetidsomkostninger, som tilslagsmodtageren har skullet betale mellem den 1. september og den dato, da lastningen af varen fandt sted.

Det præcise indhold af de forretninger, som tilslagsmodtageren skulle gennemføre for at have ret til frigivelse af sikkerhedsstillelsen

20. Sagsøgeren i hovedsagen, det sagsøgte interventionsorgan og Kommissionen har afgivet indlæg i denne sag.

21. Sagsøgeren har med hensyn til den manglende overholdelse af leveringsfristen gjort gældende, at frigivelse af sikkerhedsstillelsen ikke kan nægtes med denne begrundelse, da der intetsteds i forordning nr. 1824/80 står, at leveringen skulle finde sted mellem den 1. og den 31. august, og fordi denne betingelse kun findes i licitationsbekendtgørelsen, som ikke er retligt bindende. Sagsøgeren har i denne forbindelse anført, at selskabet under alle omstændigheder havde befordret varen til Antwerpens havn allerede den 29. august 1980, og at det ikke kan holdes ansvarligt for, at lastningen skete den 6. september, fordi den befuldmægtigede ikke rådede over et skib. Med hensyn til varens kvalitet har selskabet anført, at det intetsteds i forordning nr. 1824/80 bestemmes, at hveden skulle opfylde de normer, der fastsættes i nogen speciel forordning. Det har tilføjet, at leveringsmodtageren har bekræftet at have modtaget hveden i god stand, og at forordningens artikel 6, som indeholder bestemmelser om frigivelse af sikkerheden, ikke stiller som betingelse herfor, at der skal overholdes nogen kvalitetsnorm.

22. Det sagsøgte interventionsorgan fastholder med hensyn til den frist, inden for leveringen skulle finde sted, at tilslagsmodtageren ikke kunne begrænse sig til at befordre varen til Antwerpens havn på en hvilken som helst dato i august måned, men at leveringstakten skulle fastsættes efter fælles aftale med Republikken Benins befuldmægtigede, at denne først kunne modtage de første 4 700 tons af varen den 6. september, at de resterende 300 tons blev bragt om bord på en lastepram med Rouen som bestemmelsessted den 26. i samme måned, og at denne forsinkelse udelukkende skyldtes, at tilslagsmodtageren to gange afslog det af den befuldmægtigede tilbudte skib.

Med hensyn til hvedens kvalitet har det sagsøgte interventionsorgan anført, at vandindholdet i det første leverede parti overskred det tilladte maksimum med 0,32% og at den samlede procentdel af bestanddele, som ikke var mangelfrit basiskort, androg 5,78% (mens det tilladte maksimum er 5%), og at vandindholdet for de resterende 300 tons overskred det tilladte maksimum, som er 16%, med 0,36%.

Det har tilføjet, at overholdelse af kvalitetsnormerne var særlig vigtig i dette tilfælde, fordi modtagerstaten vanskeligt kunne afslå kornet på grund af sit påtrængende behov for fødevarer. Ifølge interventionsorganet kræver Fællesskabernes troværdighed, at fødevarehjælp til de dårligst stillede lande er af mangelfri kvalitet, og at den omstændighed, at modtagerstaten har attesteret, at den modtagne hvede var af god kvalitet, må anses for at være uden betydning for frigivelse af sikkerheden.

23. Kommissionen har foretaget en udtømmende gennemgang af de forpligtelser, som påhviler tilslagsmodtageren. Den har herved baseret sig på såvel ordlyden af forordning nr. 1824/80 som på ordlyden af licitationsbekendtgørelsen. Den har tilføjet, at det tilkommer den nationale ret, på grundlag af de fortolkningselementer, som Domstolen forsyner den med, at tage stilling til, om tilslagsmodtageren har opfyldt sine forpligtelser i dette tilfælde.

24. Kommissionen har i denne forbindelse anført, at tilslagsmodtageren ikke har opfyldt en af de væsentlige forpligtelser, som disse bestemmelser pålægger ham, idet selskabet ikke har aftalt med den befuldmægtigede i hvilken takt leveringen af varen skulle finde sted. Ifølge Kommissionen var det en del af de forretninger, som tilslagsmodtageren skulle gennemføre, at levere en vare af en bestemt kvalitet (det vil i dette tilfælde sige en vare, som mindst skulle svare til den standardkvalitet, for hvilken referenceprisen var fastsat), og der er to grunde hertil: For det første, fordi det udtrykkeligt bestemmes i artikel 7 i forordning nr. 1824/80, og for det andet, fordi Maas i det tilbud, selskabet har indgivet, i overensstemmelse med afsnit III, litra a), i licitationsbekendtgørelsen, har forpligtet sig til at levere et parti, »der svarer til de krævede karakteristika«. Kommissionen har konkluderet, at tilslagsmodtageren ikke har opfyldt disse to forpligtelser, som må anses for væsentlige, og at sikkerheden må være fortabt. Det er herved uden betydning, at modtageren af hjælpen har accepteret hvedepartiet, fordi modtageren ikke var i stand til at frigøre tilslagsmodtageren fra dennes forpligtelse.

25. Den nationale ret har betegnet den overskridelse af kvalitetsnormerne, som tilslagsmodtageren har gjort sig skyldig i, som let. Kommissionen er af den opfattelse, at grovheden af overtrædelsen ikke bør gradueres på det tidspunkt, da reglen tilsidesættes. Den leverede hvedes kvalitet var nemlig ikke i overensstemmelse med den standardkvalitet, for hvilken interventionsprisen var blevet fastsat, og opfyldte ikke de absolutte mindstebetingelser, som den skulle opfylde for at blive accepteret af interventionsorganerne. For den pågældende periode findes disse betingelser i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1629/77 af 20. juli 1977 om fastlæggelse af metoden til bestemmelse af minimumskravene for blød hvede med hensyn til bageegnethed [10] (herefter »forordning nr. 1629/77«), hvorefter vandindholdet ikke må overskride en procentsats, der fastsættes af interventionsorganet, og som alt efter område svinger mellem 14 og 16%.

26. Kommissionen har endelig fremhævet, at forpligtelsen til at overholde den i artikel 7 i forordning nr. 1824/80 fastsatte standardkvalitet og sanktionen for at undlade at opfylde denne forpligtelse sikrer ligebehandling af de bydende på tidspunktet for licitationen, fordi kontrakten tildeles den bydende, der afgiver det gunstigste bud.

27. Jeg enig i størstedelen af de af Kommissionen fremførte argumenter. For at fastslå indholdet af de forpligtelser, som tilslagsmodtageren skulle opfylde for at have ret til frigivelse af sikkerheden, må der henvises ikke blot til forordning nr. 1824/80, men også til ordlyden af licitationsbekendtgørelsen.

28. Den sikkerhed, som de bydende skulle stille i henhold til artikel 6 i forordning nr. 1824/80, var 6 ECU pr. ton af produktet. Den skulle, som det fremgår af syvende

10 — EFT L 181, s. 26.

betragtning til forordningen, sikre overholdelse af de forpligtelser, der følger af deltagelse i licitationen. Ifølge afsnit II, punkt 3, i licitationsbekendtgørelsen skulle denne sikkerhed godtgøres eller fortabes, alt efter om tilslagsmodtageren opfyldte sin forpligtelse inden for de fastsatte frister, undtagen i tilfælde af force majeure.

29. Det fremgår af en detaljeret gennemgang af de citerede bestemmelser, at tilslagsmodtagerens forpligtelser var følgende:

— at levere 5 000 tons blød hvede i løs vægt inden for skibets omkreds i den udpegede afskibningshavn, i dette tilfælde Antwerpens havn

— at anbringe varen på det sted, der blev udpeget af Benins befuldmægtigede, med hvem tilslagsmodtageren skulle fastsætte leveringstakten

— at foretage levering mellem den 1. og den 31. august

— at opfylde de toldformaliteter, der var nødvendige for varens udførsel, og

— at levere en vare, der var i overensstemmelse med de karakteristika, der defineres i artikel 7 i Kommissionens forordning nr. 1824/80, nemlig at den bløde hvede skulle være sund, sædvanlig og handelsmæssig og mindst være af den standardkvalitet, for hvilken referenceprisen var fastsat.

30. Det fremgår af sagen, at tilslagsmodtageren faktisk har leveret 5 000 tons blød hvede i Antwerpens havn inden for den frist, der var blevet fastsat herfor, men at tilslagsmodtageren har gjort dette uden først at have truffet aftale med Republikken Benins befuldmægtigede, således som artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 1824/80 udtrykkeligt foreskrev. I stedet har Maas to gange afslået de skibe, som var blevet tilbudt selskabet af den befuldmægtigede, som Maas den 29. august havde anmodet om at udpege et skib, for at dette kunne lastes »senest den 1. september«, så snart varen var ankommet til havnen. Det er derfor ikke overraskende, at det ikke inden for et så kort tidsrum lykkedes den befuldmægtigede at finde et disponibelt skib til at transportere 5 000 tons hvede fra Antwerpen til Cotonou.

31. Denne holdning hos tilslagsmodtageren har bevirket, at lastningen først kunne ske den 6. september, da de 4 700 tons blev lastet, idet den resterende mængde på 300 tons først kunne forlade havnen den 27. i samme måned om bord på en lastepram med Rouen som bestemmelsessted. Denne handlemåde fra tilslagsmodtagerens side er i strid med den forpligtelse, som påhvilede denne til at fastsætte leveringstakten sammen med den befuldmægtigede.

32. Jeg deler ikke sagsøgerens opfattelse, når denne hævder, at artikel 6 i forordning nr. 1824/80, som fastsætter betingelserne for frigivelse af sikkerheden, ikke gør denne betinget af, at der skal overholdes nogen kvalitetsnorm. Sikkerheden har tværtimod til formål at sikre overholdelse af de forpligtelser, der følger af deltagelse i licitationen. I dette tilfælde var licitationen blevet åbnet med henblik på levering af 5 000 tons blød hvede til Republikken Benin som fødevarehjælp, og denne hvedes kvalitet skulle mindst være i overensstemmelse med den standardkvalitet, for hvilken referenceprisen var blevet fastsat.

33. Jeg mener, at tilslagsmodtageren heller ikke har opfyldt den forpligtelse, som var at levere hvede af en helt bestemt kvalitet. Som det nemlig fremgår af de analyser, der er blevet foretaget af et specialiseret laboratorium, androg hvedens vandindhold for den første levering på 4 700 tons 16,32%, og den samlede procentdel af bestanddele, som ikke var mangelfrit basiskorn, var 5,78%, hvilket er en overskridelse af det tilladte maksimum med henholdsvis 0,32% og 0,78%. For de resterende 300 tons overskred vandindholdet ligeledes loftet med 0,36%.

34. For at vurdere betydningen af disse tal i det rette forhold må det erindres, at i henhold til artikel 1 i forordning nr. 2731/75 i den version, der fremgår af forordning nr. 1156/77, som var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, kan vandindholdet for den standardkvalitet, for hvilken referenceprisen for blød hvede til brødfremstilling fastsættes, ikke overskride 16%, og at den samlede tilladte procentdel af bestanddele, som ikke er mangelfrit basiskorn, er 5%. Desuden bestemmer forordning nr. 1629/77, som fastsætter betingelserne for interventionsorganernes godkendelse af bageegnet blød hvede, i artikel 5, stk. 2, at vandindholdet ikke må overstige en af interventionsorganerne fastsat procentvis andel på mellem 14 og 16% alt efter området, uden at der var fastsat nogen undtagelse fra disse tal [11].

Jeg udleder heraf, at interventionsorganerne ikke ville have accepteret det parti hvede, som tilslagsmodtageren havde leveret til forsendelse til Republikken Benin, fordi det overskred det tilladte maksimale vandindhold og således ikke opfyldte de minimale kvalitetskrav.

35. Et andet problem er, om den fortabelse af sikkerheden, der er fastsat i afsnit II, punkt 3, i licitationsbekendtgørelsen, er en foranstaltning, der står i rimeligt forhold til grovheden af Maas' misligholdelse af disse forpligtelser.

11 — Forordningen giver mulighed for at forhøje referenceprisen med et tillæg, når hvedens tørhed er højere end den, der svarer til vandindholdet for standardkvaliteten. Den bestemmer ligeledes, at der kan anvendes de nødvendige tillæg til eller fradrag fra referenceprisen, når rumvægten af den blødе hvede afviger fra den rumvægt, der er fastsat for standardkvaliteten. Den giver derimod ikke mulighed for at gøre nogen undtagelse med hensyn til det maksimale vandindhold.

36. I retspraksis har Domstolen herom udtalt, at den afgørende betingelse for, om en bestemmelse i fællesskabsretten er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, er, for det første om de anvendte midler er egnet til at opfylde det tilstræbte formål, og for det andet om de ikke går videre, end det er nødvendigt for at opfylde formålet [12].

37. I det foreliggende tilfælde var det forfulgte formål åbenbart vigtigt, fordi det drejede sig om som led i en fællesskabsaktion at yde en ikke ubetydelig mængde hvede til et land, der stod over for påtrængende fødevarebehov. Det er grunden til, at de forpligtelser, der pålægges tilslagsmodtageren, også omfatter forpligtelsen til at fastsætte leveringstakten sammen med modtagerlandets befuldmægtigede inden for en begrænset tidsfrist og forpligtelsen til at levere en vare af en ganske bestemt standardkvalitet.

38. Efter min opfattelse er begge disse forpligtelser hovedforpligtelser i den betydning, som fastlægges i Domstolens praksis, hvorefter det må »undersøges, om de forpligtelser, denne sag drejer sig om, skal betragtes som hovedforpligtelser, hvis overholdelse er af fundamental betydning for fællesskabsordningens rette funktion, og hvis tilsidesættelse kan sanktioneres ved fortabelse af hele sikkerheden, uden at det medfører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, eller om de skal anses for sekundære forpligtelser, hvis tilsidesættelse ikke må sanktioneres med samme strenghed om manglende overholdelse af en hovedforpligtelse« [13].

39. Det er ikke første gang, at Domstolen opfordres til at udtale sig om muligheden for at indeholde hele den sikkerhed, der er stillet for at sikre den rette gennemførelse af en licitation, der er åbnet som led i en operation vedrørende fødevarehjælp, når den leverede vare ikke svarer til standardkvaliteten. Man vil herved erindre sagen Société pour l'exportation des sucres [14], hvori det drejede sig om en tilslagsmodtagende virksomheds levering af et parti på 755 tons sukker, som Fællesskabet tilbød som fødevarehjælp til De Forenede Nationers Hjælpeorganisation for Palæstinaflygtninge i Mellemøsten. Analysen af de prøver, der blev udtaget før lastningen, havde vist, at alle prøverne var af sukkerkvalitet 3 (ringere kvalitet) og ikke kvalitet 2 (som er standardkvaliteten), udelukkende fordi farveenheder af opløsningen lå 0,7 enheder over den grænse på 6 enheder, der er maksimumsgrænsen for standardkvaliteten. I øvrigt opfyldte de alle de øvrige kriterier svarende til denne kvalitet.

I sit forslag til afgørelse i denne sag fremhævede generaladvokat Mischo, at »... varens

12 — Jf. dom af 23.2.1983, sag 66/82, Fromançais, Sml. s. 395, præmis 8, af 1.10.1985, sag 125/83, Corman, Sml. s. 3039, præmis 36, af 22.1.1986, sag 266/84, Denkavit France, Sml. s. 149, præmis 17, og af 30.6.1987, sag 47/86, Roquette Frères, Sml. s. 2889, præmis 19.

13 — Dom af 27.11.1986, sag 21/85, Maas, Sml. s. 3537, præmis 15.

14 — Dom af 18.3.1987, sag 56/86, Sml. s. 1423.

kvalitet, navnlig inden for en fødevarehjælpeaktion, er et absolut væsentligt element i licitationskontrakten« [15].

I dommen har Domstolen kendt for ret, at da forpligtelsen til at levere sukker af standardkvalitet figurerer blandt tilslagsmodtagerens væsentlige forpligtelser, fortabes sikkerheden fuldt ud, når det leverede sukker ikke er af standardkvalitet, selv hvis modtageren af hjælpen har disponeret over det.

40. I denne sag mener jeg, at overholdelse af de to forpligtelser, nemlig at fastsætte leveringstakten sammen med modtagerlandets befuldmægtigede inden for en begrænset frist og at levere en vare af en ganske bestemt standardkvalitet, er fundamental, både for Fællesskabets fødevarehjælpeordnings rette funktion og for dens effektivitet og troværdighed.

41. Med hensyn til det middel, der anvendes for at nå dette mål, er fortabelse af sikkerheden, som Domstolen har udtalt i den dom, som den afsagde i sagen Société pour l'exportation des sucres, »... et typisk instrument i de transaktioner, der foretages inden for rammerne af de fælles landbrugsmarkedsordninger ...« [16].

At kræve, at der stilles en sikkerhed på 6 ECU pr. ton af produktet, hvilket på det tidspunkt androg 1 217 853 BFR, for at garantere opfyldelse af en kontrakt, hvis beløb androg 36 500 000 BFR, svarer til det forfulgte formål. Tab af en sådan sikkerhed forekommer mig ikke uberettiget i denne sag, da tilslagsmodtageren, som jeg allerede har sagt tidligere, ikke har overholdt to af de væsentlige betingelser, hvis overholdelse denne sikkerhed havde til formål at garantere.

42. Ydermere, og på dette punkt er jeg enig med Kommissionen, er indeholdelse af sikkerheden også i overensstemmelse med det formål at sikre lighed mellem de bydende. Licitationsmekanismerne ville nemlig blive fordrejet, hvis der ikke var mulighed for at straffe en tilslagsmodtager, som ikke opfylder forpligtelser, der anses for væsentlige for systemets rette funktion [17].

43. Jeg mener, at det ikke er i strid med proportionalitetsprincippet, at sikkerheden fortabes som sanktion mod en misligholdende tilslagsmodtager under de betingelser, som jeg lige har redegjort for, fordi en sådan foranstaltning ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at give sanktionen den tilsigtede afskrækkende virkning.

15 — Sml. 1987, s. 1423 ff., navnlig s. 1436.

16 — Den i note 14 nævnte dom, præmis 31.

17 — Den i note 14 nævnte dom, præmis 30, og generaladvokat Mischo's forslag til afgørelse i samme sag, Sml. s. 1437.

44. Jeg må afslutningsvis tilføje, som Domstolen har udtalt i den dom, som den har afsagt i sagen Société pour l'exportation des sucres [18], at den omstændighed, at modtageren har accepteret varen uden at fremsætte nogen indvending med hensyn til hvedens kvalitet, ikke har nogen betydning i denne sammenhæng.

45. I betragtning af det foregående i sin helhed mener jeg, at de forretninger, som tilslagsmodtageren skulle gennemføre inden for den fastsatte frist i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1824/80, hvis ikke den stillede sikkerhed skulle fortabes, er alle de forretninger, der er fastsat i såvel denne forordning som i licitationsbekendtgørelsen, nemlig: At levere 5 000 tons blød hvede i løs vægt inden for skibets omkreds i den udpegede afskibningshavn, her Antwerpens havn; at anbringe varen på det sted, der er udpeget af Benins befuldmægtigede, med hvem tilslagsmodtageren skulle fastsætte leveringstakten; at foretage leveringen mellem den 1. og den 31. august; at opfylde alle de toldformaliteter, der var nødvendige for varens eksport, og at levere en vare, der er i overensstemmelse med de krævede karakteristika, hvilket betyder, at den bløde hvede i overensstemmelse med artikel 7 i forordning nr. 1824/80 skulle være sund, sædvanlig og handelsmæssig og mindst være af den standardkvalitet, for hvilken referenceprisen var fastsat.

Artikel 6 og 7 i denne forordning skal fortolkes under ét, og en sikkerhed kan erklæres for fortabt, såfremt kvalitetsnormerne overskrides, selv lidt, også hvis leveringsmodtageren ikke har fremsat nogen bemærkning eller noget forbehold med hensyn til den leverede vares kvalitet.

Ansvaret for overliggetidsomkostninger, der er påløbet fra den 1. september til den dato, da varen blev lastet med henblik på søtransport

46. Den nationale ret spørger dernæst, om tilslagsmodtageren kan gøres ansvarlig for en lastning, der foretages efter den fastsatte frist, når varerne var blevet anbragt inden for skibets omkreds inden for denne frist.

47. De forpligtelser, som levering af varen indebærer for tilslagsmodtageren, og de betingelser, på hvilke den skal foretages, er blevet gennemgået i forbindelse med spørgsmålet om frigivelse af sikkerheden. Tilbage står altså at gennemgå anden del af det første præjudicielle spørgsmål, hvormed den forelæggende ret efter min opfattelse anmoder om en fortolkning af artikel 5 i forordning nr. 1824/80.

Denne artikel bestemmer, at såfremt tilslagsmodtageren ikke kan levere varerne inden

18 — Den i note 14 nævnte dom, præmis 32.

for den fastsatte frist, fordi de skibe, som skal besørge søtransporten, stilles for sent til hans rådighed, skal de ved denne forsinkelse opståede omkostninger bæres af interventionsorganet.

48. Som det fremgår af sagen, blev størstedelen af varen ikke lastet på et søgående skib før den 6. september, og de resterende 300 tons blev først lastet en måned senere. Tilslagsmodtageren har anført, at den befuldmægtigede stillede skibene til rådighed efter den 31. august, dvs. efter fristen, og det er grunden til, at tilslagsmodtageren afkræver interventionsorganet et beløb på 168 169 BFR i overliggetidsgodtgørelse. Interventionsorganet har heroverfor anført, at tilslagsmodtageren først kunne være frigjort for sin forpligtelse til at levere varen mellem den 1. og den 31. august, når varen var blevet lastet på et søgående skib, og at tilslagsmodtageren altså skulle aftale leveringsfristen med den befuldmægtigede.

49. Spørgsmålet er altså, om de økonomiske følger af den forsinkede lastning skal bæres af tilslagsmodtageren eller af interventionsorganet. Det må herved afgøres, om den befuldmægtigede har stillet de til søtransporten nødvendige skibe til rådighed for tilslagsmodtageren med forsinkelse eller ej.

50. Jeg mener, at artikel 5 i forordning nr. 1824/80 opfyldte et meget konkret formål, nemlig at undgå, at den tilslagsmodtager, som havde opfyldt alle de forpligtelser, som kontrakten pålagde ham, eller det land, der modtager hjælpen, skal bære de omkostninger, der opstår på grund af vanskeligheder, som de ikke har indflydelse på, som f.eks. at det er umuligt for den befuldmægtigede i august 1980 at finde et middel til at varetage transporten fra den udpegede havn.

51. Som jeg har påvist i det foregående, følger det af de betingelser, der er fastsat ved forordning nr. 1824/80 og ved licitationsbekendtgørelsen, at de forpligtelser, som leveringen indebar for tilslagsmodtageren, ikke var begrænset til at bringe varen til en havn og til inden for en bestemt frist dernæst at anmode den befuldmægtigede om at finde et skib inden for de næste to dage, men de bestod også i, at han skulle aftale leveringstakten med den befuldmægtigede.

52. Da den tilslagsmodtagende virksomhed to gange i løbet af august 1980 har afvist de skibe, som den befuldmægtigede tilbød den til lastningen, og da virksomheden ikke havde aftalt leveringstakten med den befuldmægtigede, måtte den konstatere, efter at have ført varen til Antwerpens havn, at der ikke var noget skib til rådighed straks; efter min opfattelse må den tilslagsmodtagende virksomhed da også bære de omkostninger, der er opstået ved varens oplagring fra den 1. september indtil den dag, da den kunne lastes i sin helhed.

53. I sit indlæg har Maas krævet, at Domstolen dømmer sagsøgte til at betale sagens omkostninger. Jeg må i denne forbindelse understrege, at da behandlingen af den præjudicielle sag i forhold til parterne i hovedsagen udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, er det denne, som i henhold til artikel 104, stk. 5, første afsnit, i Domstolens procesreglement, skal træffe afgørelse om sagens omkostninger.

54. Endelig har Maas i henhold til artikel 104, stk. 5, andet afsnit, i Domstolens procesreglement anmodet om en støtte på 25 000 BFR efter reglerne om fri proces. Denne bestemmelse lyder således:

»I særlige tilfælde kan Domstolen efter reglerne om fri proces yde støtte til afholdelse af udgifterne ved en parts repræsentation eller personlige fremmøde.«

Der er ikke under sagens behandling fremkommet nogen omstændighed, som kan gøre dette tilfælde til et særligt tilfælde, der kunne berettige, at Domstolen yder sagsøgeren støtte til dennes repræsentation eller personlige fremmøde.

Forslag til afgørelse

I. I overensstemmelse med de foregående betragtninger foreslår jeg Domstolen at svare således på de spørgsmål, som Rechtbank van eerste aanleg, Bruxelles, har forelagt den:

»1) I henhold til 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 bestod de forretninger, som tilslagsmodtageren skulle gennemføre inden for den fastsatte frist, hvis den stillede sikkerhed ikke skulle fortabes, i følgende:

— at levere 5 000 tons blød hvede i løs vægt inden for skibets omkreds i den udpegede afskibningshavn, i dette tilfælde Antwerpens havn

— at anbringe varen på det sted, der blev udpeget af Benins befuldmægtigede, med hvem tilslagsmodtageren skulle aftale leveringstakten

— at foretage leveringen mellem den 1. og den 31. august 1980

— at opfylde de toldformaliteter, der var nødvendige for varens udførsel, og

— at levere en vare, som var i overensstemmelse med de karakteristika, der er defineret i artikel 7 i forordning nr. 1824/80, nemlig at den bløde hvede skulle være sund, sædvanlig og handelsmæssig og mindst være af den standardkvalitet, for hvilken referenceprisen var fastsat.

Forordningens artikel 6 og 7 skal fortolkes under ét, således at sikkerheden kan erklæres for fortabt, hvis kvalitetsnormerne overskrides, selv lidt, også hvis leveringsmodtageren ikke har fremsat nogen bemærkning eller noget forbehold herom.

2) Med hensyn til spørgsmålet om, hvem der skal bære de omkostninger, der forårsages af varernes oplagring, skal artikel 5 i forordning nr. 1824/80 fortolkes således, at den virksomhed, der har fået tilslag for den omtvistede kontrakt, kan gøres ansvarlig for forsinkelsen af lastningen, når den, skønt den var forpligtet til at levere varen mellem den 1. og den 31. august 1980 og til at aftale leveringstakten med den befuldmægtigede for det begunstigede land, to gange har afslået det til transporten tilbudte skib, og når den, efter at varen var ankommet til havnen, den 29. august har meddelt den befuldmægtigede, at han skulle finde et skib, for at lastningen kunne ske senest den 1. september.«

II. Med hensyn til de øvrige krav, som sagsøgeren har fremsat under sagens behandling, foreslår jeg Domstolen at svare således:

»1) Da sagens behandling i forhold til parterne i hovedsagen udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det i henhold til procesreglementets artikel 104, stk. 5, første afsnit, denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

2) Da der ikke under sagens behandling er fremkommet nogen omstændighed, som gør dette tilfælde til et særligt tilfælde, som omhandlet i procesreglementets artikel 104, stk. 5, andet afsnit, kan der ikke ydes sagsøgeren støtte til sagens omkostninger.«