CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 21 maart 1996 *

1. De prejudiciële vragen waarover het Hof zich in de onderhavige zaak dient uit te spreken, zijn door de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel gesteld met het oog op de beslechting van het geding tussen de NV A. Maas & Co. (hierna: „Maas"), verzoekster in het hoofdgeding, en de Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw (hierna: „BDBL"), thans Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (hierna: „BIRB"), verweerder in het hoofdgeding.

De verwijzende rechter verzoekt het Hof om 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 [1] (hierna: „verordening nr. 1824/80"), waarbij een inschrijving is geopend voor de levering van 5 000 ton zachte tarwe als voedselhulp aan dat land. Deze verordening is door de Commissie vastgesteld op basis van verordening (EEG) nr. 2727/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen [2] (hierna: „verordening nr. 2727/75"), en van verordening (EEG) nr. 2750/75 van de Raad van 29 oktober 1975 tot vaststelling van de criteria voor de beschikbaarstelling van voor voedselhulp bestemd graan [3] (hierna: „verordening nr. 2750/75").

2. Blijkens de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 1824/80 heeft de Raad van de Europese Gemeenschappen op 28 mei 1980 zijn voornemen te kennen gegeven in het kader van een communautaire actie 5 000 ton zachte tarwe toe te kennen aan de Republiek Benin op grond van het programma inzake voedselhulp voor 1979/1980. Ingevolge artikel 1 van de verordening moest de inschrijving in België in één partij plaatsvinden, diende het produkt op de markt van de Gemeenschap beschikbaar te worden gesteld en behoorde het laden in een haven van de Gemeenschap te geschieden. Artikel 1, lid 3, bepaalt:

„Het in lid 1 bedoelde produkt moet 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."

Ingevolge artikel 4 werd gegund aan de inschrijver wiens offerte de gunstigste was.

* Oorspronkelijke taal: Spaans.

1 — PB 1980, L 178, blz. 5.

2 — PB 1975, L 281, blz. 1.

3 — PB 1975, L 281, blz. 89.

Artikel 5 luidt als volgt:

„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, worden de door deze vertraging ontstane kosten gedragen door het interventiebureau."

Artikel 6 bepaalt:

„1. 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 geviseerd,

(...)"

Voorts bepaalt artikel 7:

„De in artikel 1 bedoelde zachte tarwe moet van gezonde handelskwaliteit zijn en ten minste overeenstemmen met de standaardkwaliteit waarvoor de referentieprijs is vastgesteld."

Ten slotte, en voor zover hier van belang, wordt in artikel 8 het Belgische interventiebureau belast met de organisatie van de inschrijving.

3. De referentieprijs is in de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen ingevoerd bij verordening (EEG) nr. 1143/76 van de Raad van 17 mei 1976 [4], waarbij een aantal artikelen van verordening nr. 2727/75 zijn gewijzigd. De vaststelling van een referentieprijs had tot doel, de produktie van zachte tarwe van goede bakkwaliteit aan te moedigen. [5] Deze verordening is

4 — PB 1976, L 130, blz. 1.

5 — Vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 1143/76.

een jaar later aangevuld door verordening (EEG) nr. 1151/77 van de Raad van 17 mei 1977. [6]

In zijn nieuwe redactie bepaalt artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2727/75:

„De referentieprijs wordt (...) vastgesteld voor zachte tarwe die voldoet aan de criteria van de standaardkwaliteit evenals aan de eisen die voor een gemiddelde voor de broodbereiding geschikte kwaliteit gesteld worden",

terwijl artikel 3, lid 4, daaraan toevoegt:

„De referentieprijs voor zachte broodtarwe wordt bepaald door de voor dit produkt vastgestelde gemeenschappelijke uniforme interventieprijs te verhogen met een bedrag dat het verschil vormt tussen de opbrengst van dit produkt en de opbrengst van niet voor broodbereiding geschikte tarwe."

4. 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 [7] (hierna: „verordening nr. 2731/75"), is aangevuld bij verordening (EEG) nr. 1156/77 van de Raad van 17 mei 1977 [8] (hierna: „verordening nr. 1156/77"). Ten gevolge daarvan luidt artikel 1 als volgt:

„De voor de interventieprijs, de referentieprijs en de richtprijs voor zachte tarwe bepalende standaardkwaliteit wordt als volgt vastgesteld:

a) gezonde, zachte tarwe van handelskwaliteit, overeenkomende met de doorsneekwaliteit van de in de Gemeenschap onder normale omstandigheden geoogste zachte tarwe, vrij van levend, voor het graan schadelijk gedierte, met gezonde reuk en met een aan dit graan eigen kleur;

b) vochtgehalte: 16 %;

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

5. Artikel 4, lid 1, van verordening nr. 2750/75 bepaalt, dat voor de aankoop van voor voedselhulp bestemd graan openbare

6 — PB 1977, L 136, blz. 1.
7 — PB 1975, L 281, blz. 22.
8 — PB 1977, L 136, blz. 11.

inschrijvingen worden gehouden door de interventiebureaus. Artikel 4, lid 4, bepaalt:

„De inschrijvingsvoorwaarden moeten de gelijke toegang en behandeling van elke belanghebbende waarborgen, ongeacht diens plaats van vestiging in de Gemeenschap."

6. Op 15 juli 1980 publiceerde de Commissie het bericht van inschrijving voor de aankoop op de markt van de Gemeenschap van 5 000 ton zachte tarwe, bestemd voor de Republiek Benin. [9] In punt II.3 (betreffende de inschrijver) is bepaald dat de waarborg wordt verbeurd indien de inschrijver aan wie de opdracht is gegund, zijn verplichtingen niet binnen de vastgestelde termijn nakomt, behoudens overmacht. Punt III bepaalt, dat de offerte slechts geldig is, indien zij vergezeld gaat van een verklaring van de inschrijver waarbij deze zich ertoe verbindt de partij die aan de vereiste kenmerken beantwoordt, te leveren overeenkomstig artikel 1, lid 3, van verordening nr. 1824/80, en dit tussen 1 en 31 augustus 1980.

7. Uit de stukken blijkt, dat Maas op 25 juli 1980 een offerte bij de BDBL indiende. Op 29 juli 1980 gunde de BDBL Maas de opdracht om in de haven van Antwerpen, in de nabijheid van het schip, 5 000 ton zachte tarwe te leveren tegen een prijs van 7 300 BFR per metrieke ton nettogewicht.

8. De gemachtigde van de Republiek Benin deelde Maas op 29 juli mee, dat zijn mandataris de bedoeling had van 5 tot 7 augustus een schip voor de lading beschikbaar te stellen. Die dag nog liet Maas weten, dat de inlading niet zou kunnen plaatsvinden vóór de tweede helft van augustus.

9. Daarop deelde de gemachtigde van Benin Maas mee, dat hij van 21 tot 30 augustus een ander schip voor de lading kon aanbieden. Op 19 augustus antwoordde Maas, dat ten gevolge van het slechte weer de oogst nog steeds niet begonnen was. Daarop formuleerde de gemachtigde van Benin uitdrukkelijk voorbehoud voor de eventuele bijkomende kosten veroorzaakt door laattijdige levering.

10. Twee dagen later deelde Maas de gemachtigde van Benin evenwel mee, dat „zij toch hoopte te kunnen leveren voor het vrachtschip van 22 augustus", waarop de gemachtigde van Benin antwoordde dat gezien het telexbericht van 19 augustus, waarin Maas had meegedeeld dat het oogsten niet kon worden aangevat ten gevolge van het slechte weer, het aangeboden schip niet was gereserveerd.

9 — PB 1980, C 176, blz. 10.

11. Op 21 augustus werd de koopovereenkomst gesloten. De verkoper laadde het graan in Nederland op 11 binnenschepen met bestemming Antwerpen. Op 26 augustus stelde Maas de verkoper ervan in kennis, dat blijkens de analyseresultaten van de eerste binnenschepen de tarwe niet aan de overeengekomen normen voldeed, en met name niet aan de norm betreffende het vochtgehalte, dat veel te hoog was. Maas verzocht de verkoper de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat het gemiddelde resultaat van de gehele partij in overeenstemming met de overeengekomen normen was.

12. Op 29 augustus verzocht Maas de gemachtigde van Benin een vrachtschip aan te wijzen dat „ten laatste op 1 september 1980" zou worden geladen, en garandeerde zij de naleving van de voor de tarwe overeengekomen kwaliteitsnormen. De gemachtigde van Benin antwoordde, dat hij al het mogelijke zou doen om een schip te vinden. Op 3 september maakte Maas bij de BDBL voorbehoud voor de bijkomende kosten ten gevolge van de laattijdige afname van de goederen door de gemachtigde van Benin.

13. Ingevolge artikel 8, lid 4, van verordening nr. 1824/80 diende het interventiebureau de inschrijver aan wie is gegund onder meer te verzoeken, na elke verzending een verklaring over te leggen betreffende de ingeladen hoeveelheden en de kwaliteit van de produkten. Uit onderzoek door een gespecialiseerd laboratorium bleek, dat het vochtgehalte 16,32 % bedroeg, en het aandeel der bestanddelen die geen onberispelijk basisgraan waren 5,78 %.

14. Op 12 september leverde de gemachtigde van Benin een certificaat af volgens welk hij op de zesde van dezelfde maand 4 700 ton zachte tarwe te zijnen laste had genomen, met toevoeging van de opmerking dat de kwaliteit van het graan niet overeenstemde met de standaardkwaliteit waarvoor de referentieprijs was vastgesteld.

15. Op 25 september meldde Maas aan de BDBL, dat het saldo van 300 ton in overleg met de gemachtigde van Benin zou worden geladen op een binnenschip met bestemming Rouen, waar de partij op een zeeschip zou worden overgeladen. Uit onderzoek van monsters van die lading bleek, dat het aandeel der bestanddelen die geen onberispelijk basisgraan waren, hier slechts 3 % bedroeg, doch dat het vochtgehalte van de tarwe daarentegen 16,36 % bedroeg. Het certificaat van telastneming werd door de gemachtigde van Benin afgegeven op 1 oktober 1980.

16. In juni 1981 leverde de uiteindelijke adressaat een attest af, waarin hij bevestigde dat hij de 5 000 ton tarwe „in goede staat" in ontvangst had genomen, waarop Maas op 2 juli de BDBL om vrijgave van de waarborg van 1 217 853 BFR verzocht die zij voor de inschrijving had gesteld. Begin november 1981 rekende Maas aan de BDBL een bedrag van 168 169 BFR aan, zijnde overliggelden veroorzaakt door de (beweerdelijk) laattijdige afname van de goederen door de gemachtigde van Benin; tevens verzocht zij opnieuw om vrijgave van de waarborg.

17. Medio december 1981 antwoordde de BDBL, dat zij de waarborg behield als „globale penaliteit" („pénalisation globale") omdat Maas de leveringstermijn en de kwaliteitsnormen niet had nageleefd. Ook weigerde de BDBL Maas de overliggelden te vergoeden.

18. In de procedure in het hoofdgeding vordert Maas vrijgave van de waarborg en vergoeding van de overliggelden. In hun conclusies voor de verwijzende rechter hebben partijen vragen opgeworpen over de uitlegging van verordening nr. 1824/80, waarop de inschrijving gebaseerd was, en de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel heeft het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de navolgende vragen:

„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 worden gesteld 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?"

19. Het eerste onderdeel van de eerste vraag en de tweede vraag betreffen de inhoud van de verplichtingen die de inschrijver moet nakomen als voorwaarde voor vrijgave van de waarborg door het interventiebureau. Ik zal beide dan ook te zamen onderzoeken. Daarna zal ik ingaan op het probleem van de aansprakelijkheid voor de overliggelden voor de periode van 1 september tot de datum waarop de goederen aan boord zijn gebracht, waarover het in het tweede onderdeel van de eerste vraag gaat.

De precieze inhoud van de handelingen die de inschrijver aan wie de opdracht is gegund, moet stellen, wil hij recht op vrijgave van de waarborg hebben

20. In de onderhavige procedure zijn opmerkingen ingediend door verzoekster in het hoofdgeding, verweerder en de Commissie.

21. Met betrekking tot de naleving van de leveringstermijn merkt Maas op, dat in verordening nr. 1824/80 nergens is bepaald, dat de levering tussen 1 en 31 augustus moest plaatsvinden. Die termijn komt enkel voor in het bericht van inschrijving, dat geen juridisch bindende waarde heeft. Bijgevolg kan de niet-naleving van die termijn niet worden aangevoerd als rechtvaardiging van de weigering om de waarborg vrij te geven. Maas zegt dat zij de goederen in ieder geval op 29 augustus 1980 in de haven van Antwerpen heeft geleverd, en haars inziens kan zij niet aansprakelijk worden gesteld voor het feit dat de inlading pas op 6 september heeft plaatsgevonden omdat de gemachtigde van Benin niet over een schip beschikte. Wat de kwaliteit van de goederen betreft, stelt Maas dat in verordening nr. 1824/80 niet is bepaald, dat de tarwe aan de normen van een of andere specifieke verordening moet voldoen, dat de uiteindelijke adressaat de goederen in goede staat zegt te hebben ontvangen en dat artikel 6 van de verordening, dat de vrijgave van de waarborg regelt, die vrijgave niet afhankelijk stelt van het voldoen aan een kwaliteitsnorm.

22. Met betrekking tot de leveringstermijn stelt het BIRB (voorheen de BDBL), dat Maas zich niet ertoe mocht beperken, de goederen op een bepaalde dag van augustus in de haven van Antwerpen af te leveren, maar dat zij het tempo van de levering in overleg met de gemachtigde van Benin had moeten vaststellen; dat laatstgenoemde de eerste 4 700 ton pas op 6 september te zijnen laste kon nemen; dat de overige 300 ton op 26 augustus op een binnenschip met bestemming Rouen zijn geladen, en dat die vertraging uitsluitend het gevolg was van het feit dat Maas tot tweemaal toe het door de gemachtigde van Benin ter beschikking gestelde schip had geweigerd.

Wat de kwaliteit van de tarwe betreft, betoogt het BIRB dat het vochtgehalte van de eerste lading het overeengekomen maximum met 0,32 % overschreed en dat het aandeel der bestanddelen die geen onberispelijk basisgraan waren 5,78 % bedroeg, terwijl het toegelaten maximum 5 % was; bij de overige 300 ton overschreed het vochtgehalte het toegelaten maximum (16 %) met 0,36 %.

Het BIRB voegt daaraan toe, dat het kwaliteitsvereiste in het onderhavige geval van bijzonder belang was, daar de nijpende voedselbehoeften van het begunstigde land het dit land nagenoeg onmogelijk maakten de tarwe te weigeren, en daar de geloofwaardigheid van de Europese Gemeenschappen verlangde, dat de voedselhulp aan de minderbedeelde landen van onberispelijke kwaliteit was. Het feit dat het begunstigde land heeft verklaard, dat de ontvangen tarwe van goede kwaliteit was, moet dus, wat de al dan niet vrijgave van de waarborg betreft, irrelevant worden geacht.

23. De Commissie heeft de op Maas rustende verplichtingen grondig onderzocht, zowel in het licht van verordening nr. 1824/80 als van het bericht van inschrijving, en voegt daaraan toe, dat het aan de nationale rechter staat om op basis van de door het Hof verschafte uitleggingsgegevens na te gaan, of aan die verplichtingen voldaan is.

24. Dienaangaande stelt zij, dat aan een van de essentiële verplichtingen die deze teksten de inschrijver aan wie de opdracht is gegund opleggen, namelijk die om het tempo van de levering in overleg met de gemachtigde van het betrokken land op te stellen, niet is voldaan. Voorts stelt zij, dat de levering van goederen van een bepaalde kwaliteit — die in casu moest overeenstemmen met de standaardkwaliteit waarvoor de referentieprijs was vastgesteld — deel uitmaakte van de verplichtingen van de inschrijver, en dit om twee redenen: in de eerste plaats omdat dit uitdrukkelijk in artikel 7 van verordening nr. 1824/80 is vermeld; in de tweede plaats omdat krachtens punt III. a van het bericht van inschrijving de inschrijver zich bij de indiening van zijn offerte ertoe moet verbinden een partij te leveren „welke aan de vereiste kenmerken beantwoordt". De Commissie concludeert daaruit, dat moet worden aangenomen dat Maas die twee essentiële verplichtingen niet is nagekomen, met verbeurte van de waarborg als gevolg. Dienaangaande acht zij het irrelevant, dat het land van bestemming de lading heeft aanvaard, daar dit land Maas niet van de naleving van haar verplichtingen kan ontslaan.

25. Volgens de verwijzende rechter heeft Maas de kwaliteitsnormen slechts in lichte mate overschreden. De Commissie is van mening, dat zodra de norm is overtreden, de ernst van de inbreuk geen rol meer speelt. De kwaliteit van de geleverde tarwe stemde immers niet overeen met de standaardkwaliteit waarvoor de referentieprijs was vastgesteld en voldeed evenmin aan de absolute minimumeisen om voor interventie in aanmerking te komen. Voor de betrokken periode waren die minimumeisen neergelegd in verordening (EEG) nr. 1629/77 van de Commissie van 20 juli 1977 houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de bijzondere interventiemaatregelen ter ondersteuning van de marktontwikkeling voor zachte tarwe van bakkwaliteit [10] (hierna: „verordening nr. 1629/77"); volgens die eisen mocht het vochtgehalte niet groter zijn dan een door de interventiebureaus naargelang van de streek tussen 14 en 16 vastgesteld percentage.

26. Ten slotte betoogt de Commissie, dat de in artikel 7 van verordening nr. 1824/80 neergelegde verplichting om de standaardkwaliteit na te leven en de daarop gestelde sanctie de gelijke behandeling van de inschrijvers bij de gunning garanderen, daar gegund wordt aan de inschrijver wiens offerte de gunstigste is.

27. Ik ben het eens met de meeste argumenten van de Commissie op dit punt. Bij het onderzoek van de inhoud van de verplichtingen waaraan Maas moest voldoen om recht op vrijgave van de waarborg te hebben, moet immers niet alleen te rade worden gegaan met verordening nr. 1824/80, maar ook met de tekst van het bericht van inschrijving.

28. Blijkens de zevende overweging van de considerans van verordening nr. 1824/80 was de ingevolge artikel 6 van die verordening door de inschrijvers te stellen waarborg van 6 ECU per ton voorgeschreven om de

10 — PB 1977, L 181, blz. 26.

naleving van de aan de inschrijving verbonden verplichtingen te garanderen; ingevolge punt II.3 van het bericht van inschrijving werd de waarborg al dan niet vrijgegeven naargelang de inschrijver aan wie was gegund al dan niet zijn verplichtingen binnen de vastgestelde termijn was nagekomen, een en ander afgezien van het geval van overmacht.

29. Ontleedt men de aangehaalde teksten in detail, dan bestonden de verplichtingen van de inschrijver aan wie de opdracht werd gegund in:

— het los storten van 5 000 ton zachte tarwe in de aangewezen laadhaven, in casu de haven van Antwerpen, in de nabijheid van het schip;

— het lossen van de goederen op de door de gemachtigde van Benin aangewezen plaats, met welke gemachtigde het tempo van de levering moest worden afgesproken;

— het leveren tussen 1 en 31 augustus;

— het vervullen van de nodige douaneformaliteiten voor uitvoer van de goederen, en

— het leveren van goederen die aan de gestelde eisen voldeden, dat wil zeggen dat overeenkomstig het bepaalde in artikel 7 van verordening nr. 1824/80 de zachte tarwe van gezonde handelskwaliteit moest zijn en ten minste moest overeenstemmen met de standaardkwaliteit waarvoor de referentieprijs was vastgesteld.

30. Uit de stukken blijkt, dat Maas inderdaad binnen de vastgestelde termijn 5 000 ton tarwe heeft geleverd in de haven van Antwerpen, doch dat heeft gedaan zonder voorafgaand overleg met de gemachtigde van Benin, ofschoon die verplichting duidelijk in artikel 1, lid 3, van verordening nr. 1824/80 was opgelegd. In plaats daarvan weigerde Maas tot tweemaal toe de door de gemachtigde van Benin voorgestelde schepen en verzocht zij laatstgenoemde op 29 augustus een vrachtschip aan te wijzen voor inlading „ten laatste op 1 september", zodra de goederen eindelijk in de haven waren toegekomen. Het is niet verwonderlijk dat de gemachtigde van Benin er niet in geslaagd is binnen een zo korte tijd een schip te vinden dat 5 000 ton tarwe van Antwerpen naar Cotonou kon vervoeren.

31. Die handelwijze van Maas, die tot gevolg had dat de inlading pas op 6 september kon plaatsvinden, toen 4 700 ton werden ingeladen, dus 300 ton te weinig, welke hoeveelheid eerst op 26 augustus per binnenschip naar Rouen is vertrokken, is in strijd met de verplichting dat het tempo van de levering in overleg met de gemachtigde van Benin moest worden vastgesteld.

32. Ik ben het niet eens met Maas, waar deze stelt dat artikel 6 van verordening nr. 1824/80, dat de vrijgave van de waarborg regelt, die vrijgave niet afhankelijk stelt van het voldoen aan een kwaliteitsnorm. Integendeel, zoals reeds gezegd, het stellen van een waarborg diende de naleving van de aan de inschrijving verbonden verplichtingen te garanderen, en in casu betrof de inschrijving de levering van 5 000 ton zachte tarwe aan de Republiek Benin als voedselhulp, waarbij de kwaliteit van de tarwe ten minste moest overeenstemmen met de standaardkwaliteit waarvoor de referentieprijs was vastgesteld.

33. Aan deze verplichting, namelijk de levering van tarwe van een nauwkeurig omschreven kwaliteit, heeft Maas mijns inziens evenmin voldaan. Uit de resultaten van door gespecialiseerde laboratoria verrichte analyses is immers gebleken, dat bij de eerste partij van 4 700 ton het vochtgehalte 16,32 % bedroeg en het aandeel der bestanddelen die geen onberispelijk basisgraan waren 5,78 %, zijnde een overschrijding van het toelaatbare maximum met respectievelijk 0,32 % en 0,78 %, terwijl ook bij de overige 300 ton het vochtgehalte het maximum met 0,36 % overschreed.

34. Voor een juiste beoordeling van het belang van deze cijfers zij erop gewezen, dat volgens artikel 1 van verordening nr. 2731/75, zoals gewijzigd bij de ten tijde van de feiten geldende verordening nr. 1156/77, het vochtgehalte van de voor de referentieprijs bepalende standaardkwaliteit van zachte tarwe van bakkwaliteit maximaal 16 % mag bedragen, en het aandeel der bestanddelen die geen onberispelijk basisgraan waren 5 %. Voorts bepaalt artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1629/77, waarin de voorwaarden voor aanvaarding van zachte tarwe van bakkwaliteit door de interventiebureaus zijn vastgesteld, dat het vochtgehalte niet hoger mag zijn dan een door de interventiebureaus naargelang van de streek tussen 14 en 16 vastgesteld percentage, zonder dat in een uitzondering op die cijfers was voorzien. [11]

Daaruit leid ik af, dat aangezien het vochtgehalte het toegestane maximum overschreed, de voor verzending naar de Republiek Benin geleverde partij door de interventiebureaus niet zou zijn aanvaard wegens niet-naleving van de minimale kwaliteitseisen.

35. Een ander probleem is, of de in punt II.3 van het bericht van inschrijving voorziene verbeurte van de waarborg onevenredig is ten aanzien van de niet-nakoming van de betrokken verplichtingen door Maas.

11 — Deze verordening voorziet wel in de mogelijkheid dat de tarwe droger is dan als normaal is bepaald voor de standaardkwaliteit, in welk geval de referentieprijs wordt verhoogd met een toeslag; ook bepaalt zij, dat indien het soortgelijk gewicht van de tarwe afwijkt van het soortgelijk gewicht dat is aangehouden voor de standaardkwaliteit, op de referentieprijs de nodige toeslagen en kortingen worden toegepast. Zij voorziet echter niet in een uitzondering op het maximale vochtgehalte.

36. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet „om te kunnen vaststellen of een bepaling van gemeenschapsrecht zich verdraagt met het evenredigheidsbeginsel (...) in de eerste plaats worden nagegaan of de middelen die zij aanwendt om het gestelde doel te bereiken, beantwoorden aan het belang van dit doel en, in de tweede plaats, of zij noodzakelijk zijn om het te bereiken". [12]

37. In casu was het nagestreefde doel uiteraard belangrijk. Het ging om de levering, in het kader van een communautaire actie, van een niet onaanzienlijke hoeveelheid tarwe aan een land met nijpende voedselbehoeften. Om die reden was de inschrijver aan wie de opdracht werd gegund onder meer de verplichting opgelegd, het tempo van de levering in overleg met de gemachtigde van Benin binnen een gegeven termijn vast te stellen en goederen van een precies omschreven kwaliteit te leveren.

38. Mijns inziens zijn beide verplichtingen hoofdverplichtingen in de zin van 's Hofs rechtspraak, volgens welke „moet worden nagegaan, of de thans in geding zijnde verplichtingen moeten worden beschouwd als hoofdverplichtingen, waarvan de nakoming van fundamenteel belang is voor het goed functioneren van een 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". [13]

39. Het is niet de eerste keer dat het Hof zich dient uit te spreken over de eventuele verbeurte van de gehele inschrijvingswaarborg in het kader van een voedselhulpactie, op grond dat de geleverde goederen niet overeenstemmen met de standaardkwaliteit. Ik wil hier wijzen op zaak 56/86, Société pour l'exportation des sucres [14], waarin de inschrijver aan wie de opdracht was gegund een partij van 755 ton suiker diende te leveren, die door de Gemeenschap als voedselhulp was aangeboden aan de Organisatie van de Verenigde Naties voor de Palestijnse vluchtelingen in het Nabije-Oosten. Bij de controle van monsters die vóór het aan boord brengen van de goederen waren genomen, was gebleken, dat alle monsters suiker van kwaliteit 3 (mindere kwaliteit) en niet van kwaliteit 2 (standaardkwaliteit) bevatten. Deze conclusie steunde op het enkele feit dat de kleuring van de oplossing 0,7 punt hoger was dan het voor de standaardkwaliteit toegelaten maximum van 6 punten; aan alle andere criteria van deze kwaliteit was voldaan.

In zijn conclusie in die zaak merkte advocaat-generaal Mischo op, dat „de kwaliteit van het goed een absoluut essentieel

12 — Arresten van 23 februari 1983 (zaak 66/82, Fromançais, Jurispr. 1983, blz. 395, r. o. 8); 1 oktober 1985 (zaak 125/83, Corman, Jurispr. 1985, blz. 3039, r. o. 36); 22 januari 1986 (zaak 266/84, Denkavit France, Jurispr. 1986, blz. 149, r. o. 17), en 30 juni 1987 (zaak 47/86, Roquette Frères, Jurispr. 1987, blz. 2889, r. o. 19).

13 — Arrest van 27 november 1986 (zaak 21/85, Maas, Jurispr. 1986, blz. 3537, r. o. 15).

14 — Arrest van 18 maart 1987, Jurispr. 1987, blz. 1423.

onderdeel van het gunningscontract is, zeker in het kader van de voedselhulp". [15]

In zijn arrest oordeelde het Hof, dat aangezien de levering van suiker van standaardkwaliteit één van de essentiële verplichtingen van de inschrijver was, de inschrijvingswaarborg in zijn geheel wordt verbeurd wanneer de geleverde suiker niet van standaardkwaliteit is, ook al heeft de ontvanger van de hulp erover beschikt.

40. Ik ben van mening, dat in de onderhavige zaak de naleving van de twee verplichtingen, te weten die om het tempo van de levering in overleg met de gemachtigde van Benin binnen een gegeven termijn vast te stellen en die om goederen van een nauwkeurig omschreven kwaliteit te leveren, van fundamenteel belang was, zowel voor de goede afwerking van de opdracht als voor de doeltreffendheid en de geloofwaardigheid van het systeem van communautaire voedselhulp.

41. Met betrekking tot het ter bereiking van dat doel aan te wenden middel is de verbeurte van de waarborg, zoals het Hof in voormeld arrest in de zaak 56/86 overwoog, „een voor de transacties in het kader van de gemeenschappelijke ordeningen der landbouwmarkten typisch instrument". [16]

Het stellen van een waarborg van 6 ECU per ton, wat destijds neerkwam op 1 217 853 BFR, als waarborg voor de naleving van een contract ter waarde van 36 500 000 BFR, strookte met het nagestreefde doel. In casu lijkt mij de verbeurte van die waarborg niet ongerechtvaardigd, nu zoals ik hiervoren reeds heb gezegd, de twee essentiële verplichtingen die door de waarborg werden gedekt, niet zijn nageleefd.

42. Bovendien, en op dit punt ben ik het eens met de Commissie, strookt de verbeurte van de waarborg eveneens met het doel de gelijkheid tussen de inschrijvers te garanderen. Indien immers niet de mogelijkheid zou bestaan om een inschrijver te bestraffen wegens niet-nakoming van verplichtingen die van wezenlijk belang voor de goede werking van het systeem worden geacht, dan zou het inschrijvingsmechanisme worden vervalst. [17]

43. Voorts ben ik van mening, dat de sanctie van het verlies van de waarborg onder die omstandigheden niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, daar die sanctie niet verder gaat dan wat ter bereiking van het beoogde afschrikkingseffect noodzakelijk is.

15 — Jurispr. 1987, blz. 1423 e. a., meer in het bijzonder blz. 1436.

16 — Arrest reeds aangehaald in voetnoot 14, r. o. 31.

17 — Arrest in de zaak 56/86, reeds aangehaald in voetnoot 14, r. o. 30, en conclusie van advocaat-generaal Mischo in die zaak, Jurispr. 1987, blz. 1437.

44. Ten slotte wil ik daar nog aan toevoegen dat, zoals het Hof in voormelde arrest in de zaak 56/86 [18] heeft overwogen, het feit dat het land van bestemming de goederen in ontvangst heeft genomen zonder bezwaar te maken tegen de kwaliteit van de tarwe, ter zake irrelevant is.

45. Gelet op het voorgaande ben ik van mening, dat de handelingen die Maas binnen de gestelde termijn overeenkomstig artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1824/80 op straffe van verbeurte van de waarborg diende te stellen, alle in de verordening en in het bericht van inschrijving zijn vermeld; het ging om: het los storten van 5 000 ton zachte tarwe in de aangewezen laadhaven, in casu de haven van Antwerpen, in de nabijheid van het schip; het lossen van de goederen op de door de gemachtigde van Benin aangewezen plaats, met welke gemachtigde het tempo van de levering moest worden afgesproken; het leveren tussen 1 en 31 augustus; het vervullen van de nodige douaneformaliteiten voor uitvoer van de goederen, en het leveren van goederen die aan de gestelde eisen voldeden, dat wil zeggen dat overeenkomstig het bepaalde in artikel 7 van verordening nr. 1824/80 de zachte tarwe van gezonde handelskwaliteit moest zijn en ten minste moest overeenstemmen met de standaardkwaliteit waarvoor de referentieprijs was vastgesteld.

De artikelen 6 en 7 van deze verordening moeten te zamen worden uitgelegd, en wel aldus, dat de waarborg kan worden verbeurd in geval van — zelfs slechts geringe — nietnakoming van de kwaliteitsnormen, en ook al heeft de adressaat dienaangaande geen opmerkingen of voorbehoud gemaakt.

De aansprakelijkheid voor de overliggelden voor de periode van 1 september tot de datum waarop de goederen aan boord zijn gebracht

46. De verwijzende rechter vraagt voorts, of Maas kan worden verweten dat de goederen buiten de vastgestelde termijn aan boord zijn gebracht, ondanks het feit dat zij binnen die termijn in de nabijheid van het schip waren afgeleverd.

47. De verplichtingen van de inschrijver met betrekking tot de voorwaarden voor de levering van de goederen zijn hierboven in verband met de vrijgave van de waarborg onderzocht. Ik dien nu dus nog het tweede onderdeel van de eerste vraag te onderzoeken, waarmee de verwijzende rechter mijns inziens om uitleg van artikel 5 van verordening nr. 1824/80 verzoekt.

Zoals bekend, bepaalt dit artikel, dat indien de inschrijver aan wie de opdracht is gegund

18 — Reeds aangehaald in voetnoot 14, r. o. 32.

de produkten niet binnen de vastgestelde termijn kan leveren omdat de zeeschepen voor het vervoer te laat beschikbaar zijn gesteld, de door deze vertraging ontstane kosten door het interventiebureau worden gedragen.

48. Uit de stukken blijkt, dat het grootste gedeelte van de lading pas op 6 september aan boord van een zeeschip is gebracht, en de resterende 300 ton bijna een maand later. Maas betoogt, dat Benin's gemachtigde de schepen na 31 augustus, dus buiten de vastgestelde termijn, ter beschikking heeft gesteld; om die reden vordert zij van het interventiebureau overliggelden ten bedrage van 168 169 BFR. Het interventiebureau antwoordt daarop, dat men ervan moet uitgaan dat pas nadat de lading aan boord van een zeeschip was gebracht, van Maas kon worden gezegd, dat zij haar verplichting om de goederen tussen 1 en 31 augustus te leveren, was nagekomen. Juist om die reden moest zij het tempo van de levering in overleg met Benin's gemachtigde vaststellen.

49. Voorts moet worden nagegaan, of Maas dan wel het interventiebureau aansprakelijk is voor de economische gevolgen van het te laat aan boord brengen van de goederen; daartoe moet op zijn beurt worden uitgemaakt, of de gemachtigde van Benin de zeeschepen voor het vervoer al dan niet te laat ter beschikking heeft gesteld.

50. Mijns inziens streeft artikel 5 van verordening nr. 1824/80 een zeer concreet doel na: het beoogt namelijk te voorkomen dat op de inschrijver die zijn contractuele verplichtingen heeft vervuld of op het land waarvoor de hulp is bestemd, kosten worden gelegd die zijn veroorzaakt door omstandigheden buiten hun wil, zoals bij voorbeeld de omstandigheid dat de gemachtigde van Benin in augustus 1980 geen vervoermiddel heeft kunnen vinden om de goederen uit de aangewezen zeehaven te laten vertrekken.

51. Zoals hierboven reeds is gezegd, mocht de inschrijver zich er gezien de voorwaarden van verordening nr. 1824/80 en van het bericht van inschrijving niet toe beperken de goederen binnen een bepaalde termijn in een bepaalde haven af te leveren en vervolgens de gemachtigde van Benin te vragen om binnen twee dagen een schip te vinden, doch diende hij het tempo van de levering in overleg met die gemachtigde vast te stellen.

52. Doordat Maas in augustus 1980 tot tweemaal toe de door de gemachtigde van Benin voor de lading voorgestelde schepen had geweigerd, en zij het tempo van de levering niet met die gemachtigde was overeengekomen, zag zij zich voor de situatie geplaatst dat er niet onmiddellijk een schip beschikbaar was toen de goederen in de haven van Antwerpen aankwamen; mijns inziens staat Maas dan ook in voor alle overliggelden veroorzaakt door de opslag van de goederen tot 1 september, de datum waarop de gehele lading op het schip kon worden geladen.

53. In haar opmerkingen verzoekt Maas het Hof verweerder in de kosten te verwijzen. Dienaangaande wil ik erop wijzen, dat aangezien de prejudiciële procedure ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding als een aldaar gerezen incident te beschouwen is, ingevolge artikel 104, lid 5, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

54. Ten slotte verzoekt Maas ingevolge artikel 104, lid 5, tweede alinea, van het Reglement voor de procesvoering om een bijdrage in de proceskosten ten belope van 25 000 BFR. Deze bepaling luidt als volgt:

„In bijzondere gevallen kan het Hof een partij een bijdrage in de proceskosten verlenen, teneinde haar vertegenwoordiging en verschijning te vergemakkelijken."

In de loop van de onderhavige procedure is evenwel niet gebleken van bijzondere omstandigheden die rechtvaardigen dat verzoekster een bijdrage wordt verleend teneinde haar vertegenwoordiging en verschijning te vergemakkelijken.

Conclusie

I Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vragen van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel te beantwoorden als volgt:

„1) Ingevolge 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, bestonden de door de inschrijver aan wie de opdracht werd gegund op straffe van verbeurte van de waarborg te stellen handelingen in:

— het los storten van 5 000 ton zachte tarwe in de aangewezen laadhaven, in casu de haven van Antwerpen, in de nabijheid van het schip;

— het lossen van de goederen op de door de gemachtigde van Benin aangewezen plaats, met welke gemachtigde het tempo van de levering moest worden afgesproken;

— het leveren tussen 1 en 31 augustus;

— het vervullen van de nodige douaneformaliteiten voor uitvoer van de goederen, en

— het leveren van goederen die aan de gestelde eisen voldeden, dat wil zeggen dat overeenkomstig het bepaalde in artikel 7 van verordening (EEG) nr. 1824/80 de zachte tarwe van gezonde handelskwaliteit moest zijn en ten minste moest overeenstemmen met de standaardkwaliteit waarvoor de referentieprijs was vastgesteld.

De artikelen 6 en 7 van deze verordening moeten te zamen worden uitgelegd, en wel aldus, dat de waarborg kan worden verbeurd in geval van — zelfs slechts geringe — niet-nakoming van de kwaliteitsnormen, en ook al heeft de adressaat ter zake geen opmerkingen of voorbehoud gemaakt.

2) Met betrekking tot de vraag wie de overliggelden moet betalen, moet artikel 5 van verordening nr. 1824/80 aldus worden uitgelegd, dat de inschrijver aan wie de betrokken opdracht is gegund, aansprakelijk kan worden gesteld voor de vertraging bij de inlading, nu hij, terwijl hij verplicht was de goederen tussen 1 en 31 augustus 1980 te leveren en het tempo van de levering in overleg met de gemachtigde van het begunstigde land vast te stellen, tot tweemaal toe het voor het vervoer aangeboden schip heeft geweigerd en hij, zodra de goederen in de laadhaven waren aangekomen, die gemachtigde op 29 augustus heeft meegedeeld dat hij een schip diende te vinden dat uiterlijk op 1 september de lading aan boord kon nemen."

II Met betrekking tot de overige vorderingen:

„1) Aangezien de prejudiciële procedure ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding als een aldaar gerezen incident is te beschouwen, heeft ingevolge artikel 104, lid 5, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof de nationale rechterlijke instantie over de kosten te beslissen.

2) Aangezien in de loop van de procedure niet is gebleken van bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 104, lid 5, tweede alinea, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, moet verzoeksters verzoek om een bijdrage in de proceskosten worden afgewezen."