JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
21 päivänä maaliskuuta 1996 *

1. Rechtbank van eerste aanleg te Brussel on nyt käsiteltävässä asiassa esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä pääasian kantajan, A. Maas & Co. NV -yhtiön (jäljempänä Maas tai tarjouskilpailun voittaja) ja vastaajan, Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouwin (Belgian kansantaloutta ja maataloutta koskevia asioita hoitava virasto), nykyisin Belgisch Interventie- en Restitutiebureaun (Belgian interventio- ja restituutiovirasto, jäljempänä BDBL) välisen riita-asian ratkaisemiseksi.

Kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta Beninin tasavallalle elintarvikeavustuksena toimitettavaa tavallista vehnää koskevan tarjouskilpailun aloittamisesta 11 päivänä heinäkuuta 1980 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1824/80 [1] (jäljempänä asetus N:o 1824/80) tulkintaa. Tämä asetus annettiin vilja-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 29 päivänä lokakuuta 1975 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2727/75 [2] (jäljempänä asetus N:o 2727/75) ja elintarvikeavustukseksi tarkoitetun viljan hankintaperusteista 29 päivänä lokakuuta 1975 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2750/75 [3] (jäljempänä asetus N:o 2750/75) perusteella.

2. Kuten asetuksen N:o 1824/80 ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, Euroopan yhteisöjen neuvosto ilmaisi 28.5.1980 aikomuksensa antaa Beninille yhteisön avustuksena 5 000 tonnia tavallista vehnää vuosille 1979/1980 laaditun elintarvikeavustusohjelman mukaisesti. Asetuksen 1 artiklan mukaan tarjouskilpailu tavallisen vehnän hankkimiseksi oli toteutettava Belgiassa koko erän osalta, tavara oli hankittava yhteisön markkinoilta ja laivattava yhteisön satamassa. Kyseisen artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tavara on toimitettava pakkaamattomana laivaussatamaan aluksen partaalle. Tavara on asetettava vastaanottajavaltion tai sen asiamiehen osoittamaan paikkaan, ja tarjouskilpailun voittajan ja vastaanottajaelimen asiamiehen on vahvistettava toimitusaika."

Asetuksen 4 artiklan mukaan sopimus tehdään sellaisen tarjoajan kanssa, jonka tarjous on alin.

* Alkuperäinen kieli: espanja.

1 — EYVL L 178, s. 5. Koska kyseisestä asetuksesta ei ole olemassa virallista suomennosta, tässä työssä lainatut kohdat on suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

2 — EYVL L 281, s. 1. Asetuksen lainaukset on suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

3 — EYVL L 281, s. 89. Asetuksen lainaukset on suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

Asetuksen 5 artiklassa puolestaan säädetään seuraavaa:

"Jos tarjouskilpailun voittaja ei kykene toimittamaan tavaraa 1 artiklan 3 kohdan mukaisesti tarjouspyyntöilmoituksessa vahvistettavassa määräajassa sen vuoksi, että merikuljetuksesta huolehtivat alukset on asetettu sen käytettäviksi liian myöhään, interventioelin vastaa tästä viivästyksestä aiheutuneista kustannuksista."

Asetuksen 6 artikla kuuluu seuraavasti:

"1. Tarjoaja antaa vakuuden, jonka suuruus on 6 ecua kutakin tavaratonnia kohti.

Vakuus palautetaan:

— —

— tarjouskilpailun voittajalle, kun kyseiset toimenpiteet on suoritettu vahvistetussa määräajassa ja tarjouksessa 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti mainitun jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten asianmukaisesti myöntämän ja hyväksymän vientitodistuksen alkuperäiskappale on esitetty;

— —"

Asetuksen 7 artiklassa säädetään lisäksi seuraavaa:

"Tämän asetuksen 1 artiklassa tarkoitetun tavallisen vehnän on oltava virheetöntä, kunnollista ja myyntilaatua olevaa, ja sen on oltava vähintään vakiolaatua, jolle viitehinta on vahvistettu."

Lopuksi, siltä osin kuin sillä on merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta, 8 artiklassa nimetään Belgian interventioelin vastaamaan tarjouskilpailuun liittyvistä toimenpiteistä.

3. Viitehinta otettiin käyttöön vilja-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 17 päivänä toukokuuta 1976 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1143/76, [4] jolla muutettiin muutamia asetuksen N:o 2727/75 artikloita. Viitehinnan vahvistamisen tarkoituksena oli lisätä hyvälaatuisen, leivontakelpoisen tavallisen vehnän tuotantoa. [5] Tätä

4 — EYVL L 130, s. 1.

5 — Asetuksen (ETY) N:o 1143/76 viides perustelukappale.

asetusta täydennettiin seuraavana vuonna 17.5.1977 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1151/77. [6]

Asetuksen N:o 2727/75 3 artiklan 2 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna, säädetään seuraavaa:

"— — viitehinta vahvistetaan tavalliselle vehnälle, joka on vakiolaatua ja vastaa keskimääräiselle leivontakelpoiselle laadulle asetettuja vaatimuksia."

Asetuksen 3 artiklan 4 kohdassa lisätään seuraavaa:

"Leivontakelpoisen tavallisen vehnän viitehinta vahvistetaan siten, että kyseiselle tuotteelle vahvistettuun yhteiseen interventiohintaan lisätään määrä, joka vastaa sen tuotannon ja leivontakelvottoman tavallisen vehnän tuotannon välisen suhteen eroa."

4. Tavallisen vehnän, rukiin, ohran, maissin ja durumvehnän vakiolaaduista 29 päivänä lokakuuta 1975 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 2731/75 [7] (jäljempänä asetus N:o 2731/75) täydennettiin 17 päivänä toukokuuta 1977 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1156/77 [8] (jäljempänä asetus N:o 1156/77). Asetuksen 1 artiklan muutettu sanamuoto kuuluu seuraavasti:

"Vakiolaatu, jolle tavallisen vehnän interventiohinta, viitehinta ja tavoitehinta vahvistetaan, määritellään seuraavasti:

a) virheetön, kunnollinen ja myyntilaatua oleva tavallinen vehnä, jossa ei ole epätavallista hajua eikä eläviä tuholaisia ja jolla on tälle viljalle ominainen väri ja jonka laatu vastaa yhteisössä tavanomaisissa olosuhteissa korjatun vehnän keskimääräistä laatua;

b) kosteuspitoisuus: 16 prosenttia;

c) niiden ainesten kokonaisprosenttimäärä, jotka eivät ole moitteettoman laatuista *perusviljaa*: 5 *prosenttia* — —"

5. Asetuksen N:o 2750/75 4 artiklan 1 kohdassa puolestaan säädetään, että interventioelimet ostavat 3 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaisen, elintarvikeavustukseen tarkoitetun

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

viljan tarjouskilpailun perusteella, ja 4 kohta kuuluu seuraavasti:

"4. Tarjouskilpailun ehdoilla on varmistettava kaikkien mahdollisten tarjoajien yhdenvertainen osallistuminen ja kohtelu riippumatta siitä, missä niiden kotipaikka on yhteisön alueella."

6. Komissio julkaisi 15.7.1980 tarjouskilpailuilmoituksen Beninin tasavaltaan toimitettavan 5 000 tonnin vehnäerän ostamiseksi yhteisön sisämarkkinoilta. [9] Osan II 3 kohdassa täsmennetään tarjouskilpailun voittajan osalta, että tämä menettää vakuuden, jos se ei täytä velvollisuuksiaan vahvistetuissa määräajoissa, paitsi jos laiminlyönnin syynä on ylivoimainen este. Osassa III määrätään, että tarjous on pätevä ainoastaan siinä tapauksessa, että sen liitteenä on tarjoajan ilmoitus, jonka mukaan tarjoaja sitoutuu yhtäältä toimittamaan asetuksen N:o 1824/80 1 artiklan 3 kohdan mukaisesti vaatimuksia vastaavan erän ja toisaalta toimittamaan sen 1.8. ja 31.8.1980 välisenä aikana.

7. Asiakirjoista käy ilmi, että Maas teki 25.7.1980 tarjouksen BDBL:lle, joka antoi 29.7.1980 Maasille tilauksen 5 000 tonnin vehnäerän toimittamisesta pakkaamattomana Antverpenin satamaan aluksen partaalle 7 300 Belgian frangin (BEF) hintaan nettotonnilta.

8. Avustuksensaajavaltion nimittämä asiamies ilmoitti 29.7.1980 Maasille, että sen toimeksiantajalla oli aikomus asettaa alus käytettäväksi lastaukseen 5.—7.8.1980. Maas ilmoitti samana päivänä, ettei tavaraa voitu lastata ennen elokuun kahta viimeistä viikkoa.

9. Tämän jälkeen Beninin asiamies ilmoitti tarjouskilpailun voittajalle, että se kykeni tarjoamaan toisen aluksen lastaukseen 21.—30.8.1980. Maas vastasi kuitenkin 19.8.1980, että sadonkorjuuta ei voitu aloittaa huonon sään vuoksi. Asiamies varasi tämän vastauksen vuoksi itselleen nimenomaisesti oikeuden vaatia maksua lisäkustannuksista, joita viivästyneestä toimituksesta saattaisi aiheutua.

10. Kaksi päivää myöhemmin Maas kuitenkin ilmoitti asiamiehelle, että se "uskoi kykenevänsä toimittamaan tavaran 22.8.1980 lähtevään rahtialukseen", mihin asiamies vastasi, että koska Maas oli 19.8.1980 lähettämässään teleksissä vahvistanut, ettei se kyennyt kyseisellä hetkellä toimittamaan tavaraa, tarjotun aluksen varausta ei ollut vahvistettu.

9 — EYVL C 176, s. 10.

11. Tavaranostosopimus tehtiin 21.8.1980. Myyjä lastasi viljan Alankomaissa yhteentoista sisävesialukseen, joiden määränpäänä oli Antverpen. Tarjouskilpailun voittaja ilmoitti 26.8.1980 myyjälle tutkimustulosten osoittavan, että ensimmäisten alusten lasti ei ollut laatuvaatimusten mukaista erityisesti liian korkean kosteuspitoisuuden vuoksi, ja vaati myyjää ryhtymään tarpeellisiin toimiin, jotta koko erän keskiarvotulos olisi sovittujen standardien mukainen.

12. Tarjouskilpailun voittaja pyysi 29.8.1980 asiamiestä osoittamaan aluksen käyttöönsä lastauksen suorittamiseksi viimeistään 1.9.1980 ja vakuutti tälle, että vehnän laatuvaatimuksia noudatettaisiin, mihin asiamies vastasi tekevänsä kaikkensa aluksen löytämiseksi. Tarjouskilpailun voittaja esitti 3.9.1980 BDBL:lle vaatimuksen sellaisten lisäkustannusten maksamisesta, joita sille oli aiheutunut asiamiehen viivästyksestä tavaran vastaanottamisessa.

13. Asetuksen N:o 1824/80 8 artiklan 4 kohdan mukaan interventioelimen oli pyydettävä tarjouskilpailun voittajalta jokaisen toimituksen jälkeen muiden tietojen lisäksi todistus lastattujen erien määrästä ja tuotteen laadusta. Kuten erikoislaboratorion tätä tarkoitusta varten tekemästä selvityksestä ilmenee, vehnän kosteuspitoisuus oli 16,32 prosenttia, ja niiden ainesten osuus, jotka eivät olleet moitteettoman laatuista perusviljaa, oli 5,78 prosenttia.

14. Beninin asiamies antoi 12.9.1980 todistuksen, jossa se vahvisti vastaanottaneensa 6.9.1980 4 700 tonnia tavallista vehnää ja lisäsi, että viljan laatu ei vastannut vakiolaatua, jolle viitehinta oli vahvistettu.

15. Maas ilmoitti 25.9.1980 BDBL:lle, että puuttuvat 300 tonnia lastattaisiin Beninin asiamiehen kanssa sovitun mukaisesti sisävesialukseen, jonka määränpäänä oli Rouen, missä tavara siirrettäisiin toiseen alukseen merikuljetusta varten. Tämän toimituserän näytteistä tehdyn tutkimuksen perusteella todettiin, että tässä tapauksessa osuus, joka ei ollut moitteettoman laatuista perusviljaa, oli ainoastaan 3 prosenttia, mutta vehnän kosteuspitoisuus oli kuitenkin 16,36 prosenttia. Beninin asiamies lähetti tätä erää koskevan vastaanottotodistuksen 1.10.1980.

16. Kesäkuussa 1981 lopullinen vastaanottaja vahvisti ottaneensa vastaan 5 000 tonnin erän "hyväkuntoista" vehnää, ja Maas vaati 2.7.1981 BDBL:ää vapauttamaan tarjouskilpailuun osallistumista varten antamansa 1 217 853 BEF:in suuruisen vakuuden. Marraskuun 1981 alussa Maas lähetti BDBL:lle 168 169 BEF:in laskun varastointikustannuksista, joiden se väitti aiheutuneen Beninin tasavallan asiamiehen viivästyksestä tavaran vastaanottamisessa, ja vaati samalla uudelleen vakuuden vapauttamista.

17. Joulukuun 1981 puolivälissä BDBL vastasi pitävänsä vakuuden lopullisesti "kokonaisseuraamuksena" siitä, että tarjouskilpailun voittaja ei ollut noudattanut toimitusaikaa eikä laatuvaatimuksia. Interventioelin kieltäytyi samalla korvaamasta tarjouskilpailun voittajalle tämän vaatimia varastointikustannuksia.

18. Pääasian oikeudenkäynnissä Maas vaatii BDBL:ää vapauttamaan vakuuden ja korvaamaan varastointikustannukset. Kansallisessa tuomioistuimessa esittämissään vaatimuksissa asianosaiset ovat ilmaisseet epävarmuutensa tarjouskilpailun perustana olleen asetuksen N:o 1824/80 tulkinnasta, ja Rechtbank van eerste aanleg te Brussel on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Mitä ovat tarkasti määriteltyinä ne toimenpiteet, jotka tarjouskilpailun voittajan on 11.7.1980 annetun asetuksen (ETY) N:o 1824/80 6 artiklan 1 kohdan nojalla toteutettava määräajassa sillä uhalla, että se muuten menettää antamansa vakuuden?

Voidaanko tarjouskilpailun voittajan katsoa olevan vastuussa vahvistetun määräajan jälkeen suoritetusta laivauksesta, kun toimitus eli rahdin toimittaminen aluksen partaalle on tapahtunut sovitussa määräajassa?

2) Onko 11.7.1980 annetun asetuksen (ETY) N:o 1824/80 6 ja 7 artiklaa luettava yhdessä? Toisin sanoen, voidaanko vakuus menettää, kun laatuvaatimuksia on rikottu (lievästi), vaikka vastaanottaja ei ole esittänyt tältä osin huomautuksia tai varauksia?"

19. Sekä ensimmäisen kysymyksen ensimmäisessä kappaleessa että toisessa kysymyksessä viitataan sellaisiin velvollisuuksiin, jotka tarjouskilpailun voittajan on täytettävä, jotta interventioelin palauttaisi sille vakuuden, joten käsittelen näissä kahdessa kohdassa esitettyjä kysymyksiä yhdessä. Sen jälkeen käsittelen ensimmäisen kysymyksen toisen osan kohteena olevaa vastuuta varastointikustannuksista, jotka aiheutuivat 1.9.1980 ja sen päivän välisenä aikana, jolloin tavara lastattiin.

Niiden toimenpiteiden täsmällinen sisältö, jotka tarjouskilpailun voittajan oli toteutettava saadakseen antamansa vakuuden takaisin

20. Pääasian kantaja, vastaaja ja komissio ovat esittäneet huomautuksia tässä oikeudenkäynnissä.

21. Toimitusajan noudattamisen osalta kantaja väittää, että koska asetuksessa N:o 1824/80 ei säädetä, että tavara oli toimitettava 1.8. ja 31.8.1980 välisenä aikana, ja koska tämä toimitusta koskeva edellytys oli mainittu ainoastaan tarjouskilpailuilmoituksessa, joka ei ole oikeudellisesti velvoittava, vakuuden palauttamisesta ei voida kieltäytyä toimitusaikaa koskevan vaatimuksen laiminlyönnin perusteella. Tältä osin kantaja toteaa, että tavara oli joka tapauksessa Antverpenin satamassa 29.8.1980, eikä kantaja voi olla vastuussa sen lastaamisesta vasta 6.9.1980 sen vuoksi, että asiamiehellä ei ollut alusta käytettävissään. Tavaran laadun osalta kantaja väittää, että asetuksessa N:o 1824/80 ei mainita mitään erityistä asetusta, jonka vaatimukset vehnän pitäisi täyttää, että vastaanottaja vahvistaa vastaanottaneensa hyväkuntoista vehnää ja että kyseisen asetuksen 6 artiklassa, jossa säädetään vakuuden vapauttamisesta, ei aseteta vapauttamisen edellytykseksi minkään laatuvaatimuksen noudattamista.

Vehnän laadun osalta vastaaja vahvistaa, että ensimmäisen toimituksen kosteuspitoisuus ylitti 0,32 prosentilla suurimman sallitun määrän ja että niiden ainesten kokonaisprosenttimäärä, jotka eivät olleet moitteettoman laatuista perusviljaa, oli 5,78 prosenttia, kun suurin sallittu määrä on 5 prosenttia; myöhemmin toimitetun 300 tonnin erän kosteuspitoisuus ylitti 0,36 prosentilla suurimman sallitun määrän, joka oli 16 prosenttia.

Vastaaja lisää, että laatuvaatimusten täyttäminen oli tässä tapauksessa erityisen tärkeätä, koska vastaanottajavaltio ei voinut suuren elintarvikepulansa vuoksi helposti kieltäytyä vastaanottamasta vehnää, ja että yhteisön uskottavuus edellyttää, että heikommassa asemassa oleviin maihin toimitettava elintarvikeapu on laadultaan moitteetonta, joten se seikka, että vastaanottajavaltio vahvisti saaneensa hyvälaatuista vehnää, on vakuuden vapauttamisen kannalta merkityksetön.

22. Toimitukselle määrätyn ajanjakson osalta vastaaja väittää, että tarjouskilpailun voittaja ei voinut pelkästään tuoda tavaraa Antverpenin satamaan minä tahansa elokuun päivänä, vaan toimitusaika oli sovittava yhdessä Beninin tasavallan asiamiehen kanssa, että Beninin asiamies kykeni vastaanottamaan ensimmäiset 4 700 tonnia vasta 6.9.1980, että loput 300 tonnia lastattiin 26.9.1980 sisävesialukseen, jonka määränpäänä oli Rouen, ja että tämä viivästys johtui yksinomaan siitä, että tarjouskilpailun voittaja oli kieltäytynyt asiamiehen tarjoamasta aluksesta kahdesti.

23. Komissio esittää perusteellisen selvityksen sekä asetuksen N:o 1824/80 sanamuodon että sitä vastaavan tarjouskilpailuilmoituksen mukaisista tarjouskilpailun voittajan velvollisuuksista ja lisää, että kansallisen tuomioistuimen on yhteisöjen tuomioistuimen sille antamien tulkintaseikkojen perusteella arvioitava, onko velvollisuudet täytetty.

24. Tältä osin komissio katsoo, että yhtä näissä säännöksissä ja määräyksissä tarjouskilpailun voittajalle asetetuista olennaisista velvollisuuksista, eli tavaran toimitusajan sopimista asiamiehen kanssa, ei täytetty ja että tietynlaatuisen — joka tässä tapauksessa tarkoitti vähintään vakiolaatua, jolle viitehinta on vahvistettu — tavaran toimittaminen kuului kahdestakin syystä toimenpiteisiin, jotka tarjouskilpailun voittajan oli toteutettava: ensinnäkin siksi, että asetuksen N:o 1824/80 7 artiklassa säädetään siitä nimenomaisesti, ja toiseksi siksi, että tarjouskilpailuilmoituksen osan III a kohdan mukaan tarjoaja sitoutui tarjouksensa jättäessään toimittamaan "vaatimuksia vastaavan" erän. Komissio päättelee, että on katsottava, ettei tarjouskilpailun voittaja ole täyttänyt näitä kahta olennaisina pidettävää velvollisuutta ja että siitä on seurauksena vakuuden menettäminen; tältä osin ei ole merkityksellistä, että avustuksen vastaanottaja oli hyväksynyt avustuksen, koska avustuksen vastaanottaja ei voi vapauttaa tarjouskilpailun voittajaa velvollisuuksiensa täyttämisestä.

25. Kansallinen tuomioistuin katsoo, että tarjouskilpailun voittaja on rikkonut laatuvaatimuksia lievästi. Koska laatuvaatimusta on rikottu, rikkomisen vakavuutta ei komission mielestä ole tarpeen luokitella. Toimitettu vehnä ei ollut vakiolaatua, jolle tavallisen vehnän viitehinta oli vahvistettava, eikä se vastannut ehdottomia vähimmäisedellytyksiä, jotka olivat välttämättömiä, jotta interventioelimet voisivat hyväksyä vehnän. Kyseisen ajanjakson aikana tällaisista edellytyksistä säädettiin erityisten interventiotoimenpiteiden toteuttamistavoista leivontakelpoisen tavallisen vehnän markkinakehityksen ylläpitämiseksi 20 päivänä heinäkuuta 1977 annetussa komission asetuksessa (ETY) N:o 1629/77 [10] (jäljempänä asetus N:o 1629/77), jonka mukaan kosteuspitoisuus ei saa ylittää interventioelinten asianomaisen alueen mukaan 14 ja 16 prosentin välille vahvistamaa prosenttimäärää.

26. Lopuksi komissio korostaa, että velvollisuus noudattaa asetuksen N:o 1824/80 7 artiklassa määriteltyä vakiolaatua ja tämän velvollisuuden laiminlyönnistä aiheutuva seuraamus takaavat tarjoajien yhdenvertaisen kohtelun tarjouskilpailua ratkaistaessa, koska sopimus tehdään alimman tarjouksen tehneen tarjoajan kanssa.

27. Olen samaa mieltä suurimmasta osasta komission näistä seikoista esittämistä perusteluista. Jotta voitaisiin selvittää niiden velvoitteiden sisältö, jotka tarjouskilpailun voittajan oli täytettävä saadakseen antamansa vakuuden takaisin, on tukeuduttava sekä asetukseen N:o 1824/80 että tarjouskilpailuilmoituksen sanamuotoon.

28. Asetuksen N:o 1824/80 6 artiklan mukaan tarjoajien oli annettava vakuus, jonka suuruus oli 6 ecua kutakin tavaratonnia kohti, ja seitsemännen perustelukappaleen mukaan sen tarkoituksena oli taata

10 — EYVL L 181, s. 26.

kyseiseen tarjouskilpailuun osallistumisesta johtuvien velvollisuuksien täyttäminen; tarjouskilpailuilmoituksen osan II 3 kohdan mukaan vakuus palautetaan tai menetetään sen perusteella, oliko tarjouskilpailun voittaja täyttänyt velvollisuutensa vahvistetussa määräajassa lukuun ottamatta tapauksia, joissa se saattoi vedota ylivoimaiseen esteeseen.

29. Kun tutkitaan yksityiskohtaisesti edellä lainattuja säädöksiä, tarjouskilpailun voittajan velvollisuudet olivat seuraavat:

— toimittaa 5 000 tonnia tavallista vehnää pakkaamattomana ilmoitettuun laivaussatamaan, tässä tapauksessa Antverpeniin, aluksen partaalle;

— asettaa tavara Beninin asiamiehen ilmoittamaan paikkaan ja sopia kyseisen asiamiehen kanssa toimitusajasta;

— toimittaa tavara 1.8. ja 31.8.1980 välisenä aikana;

— täyttää tavaran maastaviemiseksi tarvittavat tullimuodollisuudet ja

— toimittaa vaaditun laatuista tavaraa, eli asetuksen N:o 1824/80 7 artiklan mukaan toimitettavan tavaran oli oltava virheetöntä, kunnollista ja myyntilaatua olevaa tavallista vehnää ja vähintään vakiolaatua, jolle viitehinta oli vahvistettu.

30. Asiakirjoista käy ilmi, että tarjouskilpailun voittaja todellakin toimitti 5 000 tonnia vehnää Antverpenin satamaan sovitussa määräajassa mutta se ei ollut sopinut tästä toimituksesta tätä ennen Beninin tasavallan asiamiehen kanssa, vaikka tästä velvollisuudesta oli säädetty selvästi asetuksen N:o 1824/80 1 artiklan 3 kohdassa. Sen sijaan Maas kieltäytyi kahdesti asiamiehen ehdottamista aluksista ja pyysi tätä 29.8.1980 osoittamaan aluksen sen käyttöön lastauksen suorittamiseksi "viimeistään 1.9.1980", vaikka tavara oli jo satamassa. Ei ihme, ettei asiamies onnistunut löytämään niin lyhyessä ajassa alusta 5 000 tonnin suuruisen vehnäerän kuljettamiseksi Antverpenistä Cotonouhun.

31. Tarjouskilpailun voittajan tällaisen menettelyn vuoksi tavara voitiin lastata vasta 6.9.1980, jolloin lastattiin 4 700 tonnia, ja jäljelle jäi 300 tonnia, jotka toimitettiin vasta 26.9.1980 sisävesialuksella, jonka määränpäänä oli Rouen. Tällainen toiminta on ristiriidassa sen kanssa, että tarjouskilpailun voittajalla oli velvollisuus sopia toimitusajasta asiamiehen kanssa.

32. En ole kantajan kanssa samaa mieltä siitä, että asetuksen N:o 1824/80 6 artiklassa, jossa säädetään vakuuden vapauttamisen edellytyksistä, ei aseteta mitään laatuvaatimuksia. Vakuuden antamisen tarkoituksena on päinvastoin varmistaa tarjouskilpailuun osallistumisesta aiheutuvien velvollisuuksien noudattaminen; tässä tapauksessa tarjouskilpailu oli järjestetty 5 000 tonnin vehnäerän toimittamiseksi elintarvikeavustuksena Beninin tasavaltaan, ja toimitettavan tavallisen vehnän oli oltava vähintään vakiolaatua, jolle vahvistetaan viitehinta.

33. Tämä velvollisuus tarkoittaa aivan tietynlaatuisen vehnän toimittamista, mutta tarjouskilpailun voittaja ei ole mielestäni täyttänyt tätäkään velvollisuutta. Kuten erikoislaboratorioiden tekemissä tutkimuksissa todetaan, ensimmäisessä 4 700 tonnin toimituserässä vehnän kosteuspitoisuus oli 16,32 prosenttia ja niiden ainesten kokonaisprosenttimäärä, jotka eivät olleet moitteettoman laatuista perusviljaa, oli 5,78 prosenttia, eli suurimmat sallitut arvot ylitettiin 0,32 prosentilla ja 0,78 prosentilla, ja jäljelle jääneiden 300 tonnin kosteuspitoisuus ylitti myös 0,36 prosentilla sallitun rajan.

34. Jotta näiden lukujen merkitystä voitaisiin arvioida oikein, on muistettava, että asetuksen N:o 2731/75 1 artiklan mukaan, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1156/77, joka oli voimassa näiden tapahtumien aikana, vakiolaadun, jolle leivontakelpoisen tavallisen vehnän viitehinta vahvistetaan, oli oltava kosteuspitoisuudeltaan enintään 16 prosenttia ja niiden ainesten kokonaisprosenttimäärä, jotka eivät ole moitteettoman laatuista perusviljaa, sai olla enintään 5 prosenttia. Toisaalta asetuksessa N:o 1629/77 vahvistetaan edellytykset, joilla interventioelimet voivat hyväksyä leivontakelpoisen tavallisen vehnän, ja sen 5 artiklan 2 kohdassa säädetään, että kosteuspitoisuus ei saa ylittää interventioelinten asianomaisen alueen mukaan 14 ja 16 prosentin välille vahvistamaa prosenttimäärää, eikä näistä arvoista ole säädetty mitään poikkeuksia. [11]

Päättelen tästä, että koska tarjouskilpailun voittajan Beninin tasavaltaan lähettämistä varten toimittaman erän kosteuspitoisuus ylitti suurimman sallitun määrän, interventioelimet eivät olisi hyväksyneet sitä sen vuoksi, ettei vähimmäislaatuvaatimuksia täytetty.

35. Toinen kysymys on se, onko tarjouskilpailuilmoituksen osan II 3 kohdan mukainen vakuuden menettäminen seuraamus, jonka vakavuus ei ole oikeassa suhteessa tarjouskilpailun voittajan velvollisuuksien laiminlyöntiin.

11 — Tämän asetuksen mukaan on itse asiassa mahdollista, että viitehintaa korotetaan hyvityksellä, jos vehnä on kuivempaa kuin vakiolaadun kosteuspitoisuudeksi on vahvistettu, ja että viitehintaa voidaan tarvittaessa nostaa tai laskea, jos vehnän ominaispaino poikkeaa vakiolaadun ominaispainosta, mutta sen mukaan ei ole mahdollista poiketa kosteuspitoisuuden enimmäismäärästä.

36. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu, että "— — jotta voitaisiin todeta, onko yhteisön oikeusnormi suhteellisuusperiaatteen mukainen, on selvitettävä ensiksi, vastaavatko tavoitteen saavuttamiseksi sovellettavat keinot tavoitteen tärkeyttä, ja toiseksi, ovatko keinot välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi". [12]

37. Nyt käsiteltävässä asiassa tavoite oli tietenkin tärkeä. Yhteisön elintarvikeavustuksena annettiin merkittävä määrä vehnää maahan, jossa oli paha elintarvikepula. Tästä syystä tarjouskilpailun voittajalla oli velvollisuus sopia toimitusaika vastaanottajavaltion asiamiehen kanssa sovitulle ajanjaksolle ja toimittaa tiettyä vakiolaatua olevaa tavaraa.

38. Mielestäni molemmat ovat yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuja päävelvoitteita, ja tämän oikeuskäytännön mukaan "on selvitettävä — —, onko tässä asiassa kyseessä olevia velvoitteita pidettävä tässä asiassa päävelvoitteina, joiden noudattaminen on ehdottoman tärkeää yhteisön järjestelmän asianmukaisen toiminnan kannalta ja joiden rikkomisen seuraamuksena voi olla vakuuden menettäminen kokonaan, ilman että tällaista seuraamusta olisi pidettävä suhteellisuusperiaatteen loukkaamisena, vai onko niitä pidettävä toissijaisina velvoitteina, joiden rikkomisen seuraamukset eivät voi olla yhtä ankarat kuin päävelvoitteiden noudattamatta jättämisen seuraamukset". [13]

39. Tämä ei ole ensimmäinen kerta, kun yhteisöjen tuomioistuimen on annettava ratkaisu mahdollisesta vakuuden menettämisestä kokonaan elintarvikeavustustoimenpiteen yhteydessä sen vuoksi, että toimitettu tavara ei ole vastannut vakiolaatua. Tältä osin on viitattava asiaan 56/86, [14] jossa oli kyseessä 755 tonnin sokerierä, joka tarjouskilpailun voittaneen yrityksen oli määrä toimittaa yhteisön elintarvikeavustuksena Yhdistyneiden Kansakuntien avustuksia ja julkisia hankkeita hoitavalle toimistolle Lähi-Itään Palestiinan pakolaisia varten. Ennen tavaran lastaamista otetuista näytteistä tehdyt tutkimukset osoittivat, että kaikki näytteet olivat sokerilaatua 3 (heikompaa laatua) eivätkä laatua 2 (eli vakiolaatua) vain siitä syystä, että liuoksen väripitoisuus ylitti 0,7 pisteellä 6 pisteen rajan, joka oli vahvistettu vakiolaadun enimmäisarvoksi, vaikka näytteet kaikkien muiden edellytysten osalta vastasivat vakiolaatua.

Julkisasiamies Mischo korosti kyseistä asiaa koskevassa ratkaisuehdotuksessaan, että "— — erityisesti elintarvikeavustuksena

12 — Ks. asia 66/82, Fromançais, tuomio 23.2.1983, 8 kohta (Kok. 1983, s. 395); asia 125/83, Corman, tuomio 1.10.1985, 36 kohta (Kok. 1985, s. 3039); asia 266/84, Denkavit France, tuomio 22.1.1986, 17 kohta (Kok. 1986, s. 149) ja asia 47/86, Roquette Frères, tuomio 30.6.1987, 19 kohta (Kok. 1987, s. 2889).

13 — Asia 21/85, Maas, tuomio 27.11.1986, 15 kohta (Kok. 1986, s. 3537).

14 — Asia 56/86, Société pour l'exportation des sucres, tuomio 18.3.1987 (Kok. 1987, s. 1423).

toimitettavan tavaran laatu on ehdottomasti hankintasopimuksen oleellinen osa". [15]

Tuomiossaan yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi, että yksi tarjouskilpailun voittajan olennaisista velvollisuuksista oli vakiolaatua olevan sokerin toimittaminen, ja sen vuoksi siitä, ettei toimitettu sokeri vastannut vakiolaatua, oli seurauksena tarjouskilpailun yhteydessä annetun vakuuden menettäminen kokonaan, vaikka avustuksen saaja oli ottanut tavaran vastaan.

40. Mielestäni nyt käsiteltävässä asiassa kahden velvollisuuden täyttäminen, eli toimitusajan sopiminen vastaanottajavaltion asiamiehen kanssa rajoitetulle ajanjaksolle ja tarkasti määriteltyä vakiolaatua olevan tavaran toimittaminen, on olennaista sekä yhteisön elintarvikeavustusjärjestelmän toimivuuden että sen tehokkuuden ja uskottavuuden vuoksi.

41. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi käytetty keino, vakuuden menettäminen, on yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 56/86 antaman tuomion mukaisesti "tavanomainen keino maatalouden yhteisissä markkinajärjestelyissä — —". [16]

Sellaisen vakuuden vaatiminen, jonka suuruus oli 6 ecua kutakin tavaratonnia kohti, eli tuolloin 1 217 853 BEF:iä, joka oli vakuutena 36 500 000 BEF:in arvoisen sopimuksen täyttämisestä, on tavoitteen mukainen. Vakuuden menettäminen ei mielestäni ole tässä tapauksessa perusteetonta, koska kahta tällä vakuudella varmistetuista olennaisista velvollisuuksista ei ollut täytetty, kuten aiemmin mainitsin.

42. Olen myös komission kanssa yhtä mieltä siitä, että vakuuden menettäminen toteuttaa myös tarjoajien yhdenvertaisuuden takaamisen tavoitteen. Jos järjestelmän toimivuuden kannalta tärkeinä pidettävien velvollisuuksien laiminlyönnistä ei voitaisi määrätä seuraamuksia tarjouskilpailun voittajalle, tarjouskilpailuun liittyvä menettely vääristyisi. [17]

43. Uskon siis, että esittämieni edellytysten perusteella vakuuden menettäminen ei seuraamuksena loukkaa suhteellisuusperiaatetta, koska se ei ylitä sitä, mikä on välttämätöntä, jotta seuraamuksella olisi halutulla tavalla varoittava vaikutus.

15 — Asia 56/86 (Kok. 1987, s. 1423 ja sitä seuraavat sivut, erityisesti s. 1436).

16 — Edellä alaviitteessä 14 mainittu asia, tuomion 31 kohta.

17 — Edellä alaviitteessä 14 mainittu asia, tuomion 30 kohta, ja julkisasiamies Mischon ratkaisuehdotus kyseisessä asiassa, (Kok. 1987, s. 1437).

44. Lopuksi on lisättävä, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut edellä mainitussa asiassa 56/86 antamassaan tuomiossa, [18] ettei sillä seikalla, että vastaanottajavaltio hyväksyi tavaran esittämättä huomautuksia vehnän laadusta, ole tältä osin merkitystä.

45. Edellä esitetyn perusteella katson, että ne toimenpiteet, jotka tarjouskilpailun voittajan oli toteutettava määräajassa asetuksen N:o 1824/80 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti sillä uhalla, että annettu vakuus muuten menetettäisiin, vahvistetaan sekä kyseisessä asetuksessa että tarjouskilpailuilmoituksessa, ja ne ovat seuraavat: toimittaa 5 000 tonnia tavallista vehnää pakkaamattomana ilmoitettuun laivaussatamaan, tässä tapauksessa Antverpeniin, aluksen partaalle; asettaa tavara Beninin asiamiehen ilmoittamaan paikkaan ja sopia kyseisen asiamiehen kanssa toimitusajasta; toimittaa tavara 1.8. ja 31.8.1980 välisenä aikana; täyttää tavaran maastaviemiseksi tarvittavat tullimuodollisuudet; ja toimittaa vaaditun laatuista tavaraa, eli asetuksen N:o 1824/80 7 artiklan mukaan toimitettavan tavaran oli oltava virheetöntä, kunnollista ja myyntilaatua olevaa tavallista vehnää ja vähintään vakiolaatua, jolle viitehinta oli vahvistettu.

Kyseisen asetuksen 6 ja 7 artiklaa on tulkittava yhdessä, ja vakuus voidaan määrätä menetetyksi, kun laatuvaatimuksia on rikottu, vaikka niitä olisi rikottu vain lievästi ja vaikka vastaanottaja ei olisi esittänyt tältä osin mitään huomautuksia tai varaumia.

Vastuu varastointikustannuksista, jotka aiheutuivat 1.9.1980 alkaen siihen päivään saakka, jolloin tavara lastattiin merikuljetusta varten

46. Kansallinen tuomioistuin kysyy seuraavaksi, voiko tarjouskilpailun voittaja olla vastuussa tavaran lastauksesta määräajan jälkeen, kun tavara toimitettiin aluksen partaalle kyseisessä määräajassa.

47. Tavaran toimitusehtoihin liittyvää tarjouskilpailun voittajan velvollisuutta on käsitelty edellä vakuuden vapauttamista koskevan kysymyksen yhteydessä. On vielä tutkittava ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen toista osaa, jossa kansallinen tuomioistuin ymmärtääkseni pyytää asetuksen N:o 1824/80 5 artiklan tulkintaa.

Kuten muistetaan, tässä artiklassa säädetään, että jos tarjouskilpailun voittaja ei kykene

18 — Edellä alaviitteessä 14 mainittu asia, tuomion 32 kohta.

toimittamaan tavaraa vahvistetussa määräajassa sen vuoksi, että merikuljetuksesta huolehtivat alukset on asetettu sen käytettäviksi liian myöhään, interventioelin vastaa tästä viivästyksestä aiheutuneista kustannuksista.

48. Kuten asiakirjoista ilmenee, suurin osa tavarasta lastattiin merialukseen vasta 6.9.1980 ja loput 300 tonnia lastattiin lähes kuukausi sen jälkeen. Tarjouskilpailun voittaja huomauttaa, että asiamies asetti alukset sen käyttöön 31.8.1980 jälkeen eli määräajan päätyttyä, ja tästä syystä se vaatii interventioelimeltä 168 169 BEF:in suuruisia varastointikustannuksia; interventioelin puolestaan vastaa tähän, että tarjouskilpailun voittajan on katsottava vapautuneen velvollisuudestaan toimittaa tavara 1.8. ja 31.8.1980 välisenä aikana vasta sitten, kun tavara oli lastattu merialukseen. Tämän vuoksi tarjouskilpailun voittajan piti sopia toimitusajasta asiamiehen kanssa.

49. On siis selvitettävä, onko tarjouskilpailun voittajan vai interventioelimen vastattava tavaran lastaamisesta määräajan jälkeen aiheutuneista taloudellisista seurauksista, ja tämän selville saamiseksi on välttämätöntä tulkita, asettiko asiamies alukset liian myöhään tarjouskilpailun voittajan käytettäviksi merikuljetusta varten.

50. Mielestäni asetuksen N:o 1824/80 5 artiklalla oli hyvin konkreettinen tavoite, eli sillä haluttiin välttää se, että sopimusvelvoitteensa täyttänyt tarjouskilpailun voittaja tai avustuksensaajavaltio joutuisivat vastaamaan niistä riippumattomista vaikeuksista aiheutuneista kustannuksista, kuten kustannuksista, jotka olisivat aiheutuneet siitä, että asiamiehen olisi ollut mahdotonta löytää alusta ilmoitetusta merisatamasta elokuussa 1980 tapahtuvaa kuljetusta varten.

51. Kuten edellä on todettu, asetuksessa N:o 1824/80 ja tarjouskilpailuilmoituksessa vahvistettujen edellytysten mukaisesti tarjouskilpailun voittajan toimitusta koskeviin velvollisuuksiin ei kuulunut ainoastaan se, että tavara toimitetaan tiettyyn satamaan tietyn ajanjakson aikana ja että sen jälkeen asiamiestä pyydetään etsimään alus seuraavien kahden päivän aikana, vaan niihin kuului myös toimitusajan sopiminen asiamiehen kanssa.

52. Koska tarjouskilpailun voittaja kieltäytyi kahdesti elokuun 1980 aikana asiamiehen lastausta varten ehdottamista aluksista ja koska tarjouskilpailun voittaja joutui siten tavaran saavuttua Antverpenin satamaan toteamaan, ettei sillä ollut välittömästi alusta käytettävissään sen vuoksi, että se ei ollut sopinut toimitusajasta asiamiehen kanssa, olen sitä mieltä, että tarjouskilpailun voittajan on vastattava tavaran varastoinnista aiheutuneista kustannuksista 1.9.1980 jälkeen siihen saakka, kunnes kaikki tavara voitiin lastata.

53. Maas on vaatinut huomautuksissaan yhteisöjen tuomioistuinta velvoittamaan vastaajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Tältä osin on korostettava, että pääasian asianosaisten osalta ennakkoratkaisumenettely on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi työjärjestyksen 104 artiklan 5 kohdan mukaan kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

54. Lopuksi Maas vaatii, että sille myönnettäisiin työjärjestyksen 104 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan perusteella maksutonta oikeudenkäyntiä koskevien sääntöjen mukaisesti 25 000 BEF:in suuruinen avustus. Kyseinen säännös kuuluu seuraavasti:

"Erityistapauksissa yhteisöjen tuomioistuin voi myöntää maksutonta oikeudenkäyntiä koskevien sääntöjen mukaisesti avustuksen, jonka tarkoituksena on helpottaa asianosaisen henkilökohtaista läsnäoloa tai edustusta."

Tämän oikeudenkäynnin aikana ei ole kuitenkaan tullut ilmi mitään erityistä seikkaa perusteeksi sille, että asianosaisen henkilökohtaisen läsnäolon tai edustuksen helpottamiseksi olisi myönnettävä avustusta.

Ratkaisuehdotus

I Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Rechtbank van eerste aanleg te Brusselin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

"1) Beninin tasavallalle elintarvikeavustuksena toimitettavaa tavallista vehnää koskevan tarjouskilpailun aloittamisesta 11 päivänä heinäkuuta 1980 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1824/80 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti toimenpiteet, jotka tarjouskilpailun voittajan oli toteutettava määräajassa vakuuden menettämisen uhalla, ovat seuraavat:

— toimittaa 5 000 tonnia tavallista vehnää pakkaamattomana ilmoitettuun laivaussatamaan, tässä tapauksessa Antverpeniin, aluksen partaalle;

— asettaa tavara Beninin asiamiehen ilmoittamaan paikkaan ja sopia kyseisen asiamiehen kanssa toimitusajasta;

— toimittaa tavara 1.8. ja 31.8.1980 välisenä aikana;

— täyttää tavaran maastaviemiseksi tarvittavat tullimuodollisuudet ja

— toimittaa tavaraa, joka täyttää asetuksen (ETY) N:o 1824/80 7 artiklassa säädetyt vaatimukset, eli tavaran oli oltava virheetöntä, kunnollista ja myyntilaatua olevaa tavallista vehnää ja vähintään vakiolaatua, jolle viitehinta vahvistetaan.

Kyseisen asetuksen 6 ja 7 artiklaa on tulkittava yhdessä, jolloin vakuus voidaan julistaa menetetyksi, jos laatuvaatimuksia on rikottu, vaikka niitä on rikottu vain lievästi ja vaikka vastaanottaja ei ole esittänyt tältä osin huomautuksia tai varaumia.

2) Asetuksen (ETY) N:o 1824/80 5 artiklaa on tulkittava siten, että riidanalaisen tarjouskilpailun voittajayhtiö voidaan saattaa vastuuseen lastauksen viivästymisestä ja määrätä maksamaan aiheutuneet varastointikustannukset, koska tarjouskilpailun voittaja kieltäytyi kahdesti sille kuljetusta varten tarjotuista aluksista ja ilmoitti asiamiehelle 29.8.1980, jolloin tavara jo oli lastaussatamassa, että tämän piti löytää alus tavaran lastaamiseksi viimeistään 1.9.1980, vaikka tarjouskilpailun voittajalla oli velvollisuus toimittaa tavara 1.8. ja 31.8.1980 välisenä aikana ja sopia toimitusajasta vastaanottajavaltion asiamiehen kanssa."

II Muiden oikeudenkäynnissä esitettyjen vaatimusten osalta ehdotan seuraavia vastauksia:

"1) Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi työjärjestyksen 104 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

2) Koska oikeudenkäynnin aikana ei ole tullut ilmi mitään työjärjestyksen 104 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa edellytettyä erityistä seikkaa, kantajalle ei voida myöntää maksutonta oikeudenkäyntiä koskevien sääntöjen mukaista avustusta."