FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 21 mars 1996 *

1. De frågor för förhandsavgörande som domstolen skall ta ställning till i detta mål har framlagts av Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, för att avgöra tvisten mellan företaget A. Maas & Co. NV, kärande i målet vid den nationella domstolen (nedan kallat Maas eller leverantören), och Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw (Belgiska ekonomi-och jordbruksverket), numera Belgisch Interventie-en Restitutiebureau (Belgiska revisions-och restitutionsverket), som är svarande (nedan kallat BDBL).

Den nationella domstolen har begärt att EG-domstolen skall meddela ett förhandsavgörande angående tolkningen av kommissionens förordning (EEG) nr 1824/80 av den 11 juli 1980 om inledandet av en anbudsinfordran för framskaffande av 5 000 ton vanligt vete som livsmedelsbistånd till Republiken Benin [1] (nedan kallad förordning nr 1824/80). Denna förordning antogs på grundval av rådets förordning (EEG) nr 2727/75 av den 29 oktober 1975 om den gemensamma organisationen av marknaden för spannmål [2] (nedan kallad förordning nr 2727/75) och rådets förordning (EEG) nr 2750/75 av den 29 oktober 1975 om fastställande av kriterier för framskaffande av spannmål till livsmedelsbistånd [3] (nedan kallad förordning nr 2750/75).

2. Enligt det första övervägandet i ingressen till förordning nr 1824/80 uttryckte Europeiska gemenskapernas råd den 28 maj 1980 sin avsikt att bevilja Benin 5 000 ton vanligt vete inom ramen för en gemenskapsåtgärd, i enlighet med sitt program för livsmedelsbistånd för 1979/1980. Enligt artikel 1 skulle anbudsinfordran för leverans av vetet äga rum i Belgien i ett parti. Produkten skulle framskaffas på gemenskapsmarknaden och lastas i en hamn inom gemenskapen. I artikel 1.3 föreskrivs enligt följande:

"Den produkt som avses i artikel 1.1 skall levereras i lösvikt invid fartygets sida i lastningshamnen. Varan skall avlämnas på det ställe som anvisats av mottagarlandet eller dess ombud. Leverantören och ombudet för mottagarorganet skall bestämma leveranstakten."

Enligt bestämmelsen i artikel 4 skulle kontraktet tilldelas den lägstbjudande.

* Originalspråk: spanska.

1 — EGT nr L 178, s. 5. (Vid översättning fanns ingen svensk version att tillgå.)

2 — EGT nr L 281, s. 1. (Vid översättning fanns ingen svensk version att tillgå.)

3 — EGT nr L 281, s. 89.

I artikel 5 föreskrivs i sin tur följande:

"Om leverantören inte kan leverera produkterna i enlighet med villkoren i artikel 1.3 på den dag som fastslagits i meddelandet om anbudsinfordran, på grund av att de fartyg som skall ombesörja sjötransporten har ställts till förfogande för sent, skall interventionsmyndigheten bära de kostnader som följer av denna försening."

Enligt artikel 6.1 skall

"[a]nbudsgivaren ställa en säkerhet som motsvarar 6 ecu per ton av varan.

Säkerheten frigörs:

— ...

— för leverantörens del efter att åtgärderna i fråga har genomförts inom den föreskrivna fristen och efter att exemplar nr 1 av exportlicensen företetts efter att det vederbörligen godkänts och påtecknats av de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som angetts i anbudet i enlighet med artikel 3.2,

— ..."

Vidare föreskrivs i artikel 7 följande:

"Det i artikel 1 nämnda vanliga vetet skall vara av frisk och normal handelskvalitet och åtminstone motsvara den standardkvalitet för vilken riktpriset fastställs."

Slutligen — till den del det är av intresse för detta mål — föreskrivs i artikel 8 att den belgiska interventionsmyndigheten skall ansvara för genomförandet av de åtgärder som har samband med anbudsinfordran.

3. Riktpriset infördes i den gemensamma organisationen av marknaden för spannmål genom rådets förordning (EEG) nr 1143/76 av den 17 maj 1976 [4] genom vilken några artiklar i förordning nr 2727/75 ändrades. Fastställandet av ett riktpris hade till syfte att uppmuntra produktionen av vanligt vete av hög kvalitet avsett för brödbakning [5]. Denna förordning kompletterades följande år

4 — EGT nr L 130, s. 1. (Vid översättning fanns ingen svensk version att tillgå.)

5 — Det femte övervägandet i förordning nr 1143/76.

genom rådets förordning (EEG) nr 1151/77 av den 17 maj 1977 [6].

I den nya versionen av artikel 3.2 i förordning nr 2727/75 föreskrivs att:

"riktpriset fastställs för vanligt vete som är av standardkvalitet och av en kvalitet som motsvarar den genomsnittliga kvalitet av vete avsett för brödbakning".

och i artikel 3.4 tilläggs att:

"[r]iktpriset för vanligt vete som är avsett för brödbakning fastställs genom att till det enhetliga gemensamma interventionspriset för nämnda produkt lägga det belopp som motsvarar skillnaden mellan relationen mellan produktionen av det och produktionen av vanligt vete som inte duger till brödbakning".

4. Rådets förordning (EEG) nr 2731/75 av den 29 oktober 1975 om fastställande av standardkvaliteter för vanligt vete, råg, korn, majs och durumvete [7] (nedan kallad förordning nr 2731/75) har kompletterats genom rådets förordning (EEG) nr 1156/77 av den 17 maj 1977 [8] (nedan kallad förordning nr 1156/77). I den nya versionen av artikel 1 föreskrivs att:

"Den standardkvalitet för vilken interventionspriset, riktpriset och interventionspriserna fastställs definieras på följande sätt:

a) Vanligt vete av frisk och normal handelskvalitet, fritt från onormal lukt och levande skadedjur, med en för detta spannmålslag karakteristisk färg och av en kvalitet som motsvarar den genomsnittliga kvalitet av vanligt vete som under normala förhållanden skördas inom gemenskapen.

b) Vattenhalt: 16 %,

c) Total procentuell andel av andra beståndsdelar än basspannmål av felfri kvalitet: 5 % ...".

5. I artikel 4.1 i förordning nr 2750/75 fastställs i sin tur att interventionsmyndigheterna skall göra de uppköp av spannmål som är avsett för sådant livsmedelsbistånd som

6 — EGT nr L 136, s. 1.
7 — EGT nr L 281, s. 22.
8 — EGT nr L 136, s. 11. (Vid översättning fanns ingen svensk version att tillgå.)

anges i artikel 3.1 och 3.3 genom anbudsinfordran. Artikel 4.4 lyder:

"4. Villkoren för anbudsinfordran skall säkerställa lika tillgång och behandling för alla berörda personer oavsett deras etableringsort inom gemenskapen."

6. Meddelandet om anbudsinfordran för uppköp av 5 000 ton vanligt vete på gemenskapens inre marknad för leverans till Republiken Benin publicerades av kommissionen den 15 juli 1980 [9]. I punkt 3 i avdelning 2 förtydligas med avseende på leverantören att säkerheten förverkas, om han inte uppfyller sina skyldigheter inom de utsatta fristerna, förutom i fall av force majeure. I avdelning 3 föreskrivs att ett erbjudande endast är giltigt, om det åtföljs av en förklaring från anbudsgivaren där denne för det första åtar sig att på de villkor som fastställs i artikel 1.3 i förordning nr 1824/80 leverera ett parti som motsvarar de ställda kraven och för det andra att genomföra leveransen mellan den 1 och den 31 augusti 1980.

7. Det framgår av akten att Maas den 25 juli 1980 inlämnade anbud till BDBL, som tilldelade Maas kontraktet den 29 juli samma år för att detta skulle leverera 5 000 ton vanligt vete i lösvikt till ett pris om 7 300 BFR per metriskt nettoton invid fartygets sida i hamnen i Antwerpen.

8. Ombudet för den stat som var mottagare av biståndet underrättade den 29 juli Maas om att hans uppdragsgivare hade för avsikt att ställa ett fartyg till förfogande för lastning mellan den 5 och den 7 augusti 1980. Maas svarade samma dag att lastningen tidigast skulle kunna ske under andra hälften av augusti månad.

9. Ombudet för Benin meddelade därefter till leverantören att han skulle ställa ett annat fartyg till förfogande för lastning mellan den 21 och den 30 augusti. Den 19 augusti svarade Maas att skördearbetet ännu inte hade kunnat inledas på grund av det dåliga vädret. Till följd av detta svar framförde ombudet en uttrycklig reservation för de ytterligare kostnader som skulle kunna föranledas av en försenad leverans.

10. Två dagar senare underrättade Maas emellertid ombudet om att man "trodde sig kunna leverera till fartyget den 22 augusti" på vilket ombudet svarade att det fartyg som erbjudits inte hade bekräftats, eftersom Maas i telexmeddelandet av den 19 augusti hade

9 — EGT nr C 176, s. 10.

meddelat att man för tillfället inte kunde leverera varan.

11. Uppköpet av varan avslutades den 21 augusti. Säljaren lastade spannmålen i Nederländerna i elva flodbåtar med Antwerpen som destination. Den 26 augusti meddelade leverantören till säljaren att det av resultaten av gjorda analyser framgick att lasten i de första prårnarna inte motsvarade kvalitetsnormerna, i synnerhet i fråga om vattenhalten, som var för hög, och krävde att säljaren skulle vidta nödvändiga åtgärder så att det genomsnittliga resultatet av hela partiet skulle motsvara de överenskomna kriterierna.

12. Den 29 augusti begärde leverantören att ombudet skulle utse ett fartyg för lastning senast den 1 september och garanterade att kvalitetsnormerna för vete skulle uppfyllas, på vilket ombudet svarade att han skulle göra allt som var möjligt för att hitta ett fartyg. Den 3 september gjorde leverantören gällande inför BDBL sin reservation för de ytterligare kostnader som hade följt av att ombudet hade avhämtat varan för sent.

13. Enligt artikel 8.4 i förordning nr 1824/80 var interventionsmyndigheten skyldig att uppmana leverantören att efter varje avsändning tillställa den ett intyg över bland annat lastade mängder och produktens kvalitet. Såsom framgår av den undersökning som gjordes i detta syfte av ett speciallaboratorium var vetets vattenhalt 16,32 procent, och den totala procentuella andelen av andra beståndsdelar än basspannmål av felfri kvalitet uppgick till 5,78 procent.

14. Den 12 september utfärdade ombudet ett intyg där han förklarade att han den 6 september hade tagit emot 4 700 ton vanligt vete och tillade att spannmålets kvalitet inte motsvarade den standardkvalitet för vilken riktpriset fastställts.

15. Den 25 september 1980 underrättade Maas BDBL om att man hade kommit överens med ombudet om att återstående 300 ton skulle lastas i en flodbåt med Rouen som destination där det sedan skulle lastas om i ett sjögående fartyg. Analysen av varuprov ur denna leverans visade att den procentuella andelen av spannmål av felfri kvalitet endast uppgick till 3 procent men att vattenhalten i vetet ändå uppgick till 16,36 procent. Ombudet för Benin utfärdade mottagningsbeviset för varan den 1 oktober.

16. I juni 1981 bekräftade den slutgiltiga mottagaren att den hade tagit emot 5 000 ton vete som var "i gott skick", och den 2 juli begärde Maas att BDBL skulle frigöra den säkerhet på 1 217 853 BFR som man hade ställt för att delta i anbudsinfordran. I början av november 1981 skickade Maas en räkning på 168 169 BFR till BDBL för lagringskostnader, som påstods ha uppkommit till följd av att ombudet för Republiken Benin hade avhämtat varan för sent, och yrkade samtidigt på nytt att säkerheten skulle frigöras.

17. I mitten av december 1981 svarade BDBL att säkerheten skulle förverkas såsom en "övergripande påföljd" för att leverantören inte hade iakttagit vare sig leveransfristen eller kvalitetsnormerna. Interventionsmyndigheten avslog även leverantörens yrkande om ersättning för lagringskostnaderna.

18. Maas har inom ramen för tvisten vid den nationella domstolen yrkat att BDBL skall frigöra säkerheten och ersätta lagringskostnaderna. I sina yttranden vid den nationella domstolen har parterna uttryckt tvivel angående tolkningen av förordning nr 1824/80 på grundval av vilken anbudsinfordran i fråga avgjordes. Rechtbank van eerste aanleg te Brussel har ställt domstolen följande frågor för förhandsavgörande:

"1) Vilka exakt är de åtgärder som leverantören enligt artikel 6.1 i förordning (EEG) nr 1824/80 av den 11 juli 1980 skall vidta inom den föreskrivna fristen, vid äventyr av att den säkerhet han ställt i annat fall förverkas?

Kan leverantören anses bära ansvaret för en lastning som skett efter den föreskrivna fristen när leveransen, det vill säga överlämnandet av lasten vid fartygets sida, har skett före fristens utgång?

2) Skall artiklarna 6 och 7 i förordning (EEG) nr 1824/80 av den 11 juli 1980 läsas tillsammans? Kan säkerheten med andra ord förverkas när kvalitetsnormerna (endast lindrigt) överträtts, även om mottagaren inte har anmärkt mot detta eller gjort någon reservation i detta hänseende?"

19. Både i det första stycket i den första frågan och i den andra frågan hänvisas till innebörden av de skyldigheter som leverantören skall uppfylla för att interventionsmyndigheten skall återbetala säkerheten, och det är anledningen till att jag kommer att behandla den fråga som har ställts i båda styckena samtidigt. Därefter kommer jag att ta upp frågan om ansvaret för de lagringskostnader som uppkommit mellan den 1 september och dagen för lastningen av varan, vilket är föremålet för den andra delen av den första frågan.

Det exakta innehållet i de åtgärder som leverantören skall vidta för att ha rätt till återbetalning av säkerheten

20. Käranden i målet vid den nationella domstolen, svaranden och kommissionen har inkommit med yttranden.

21. Beträffande iakttagandet av leveransfristen har sökanden hävdat att eftersom det inte anges i förordning nr 1824/80 att leveransen borde ha skett mellan den 1 och den 31 augusti och eftersom detta villkor endast förekommer i meddelandet om anbudsinfordran, som inte är rättsligt bindande, är det inte möjligt att förvägra återbetalningen av säkerheten för att nämnda frist inte har iakttagits. I detta hänseende har sökanden gjort gällande att den i vilket fall som helst hade levererat varan till hamnen i Antwerpen den 29 augusti 1980 och kan inte anses ansvarig för att lastningen skedde först den 6 september vilket berodde på att ombudet inte förfogade över ett fartyg. Vad gäller varans kvalitet har sökanden hävdat att det inte föreskrivs i förordning nr 1824/80 att vetet skall uppfylla kriterierna i någon särskild förordning, att mottagaren har bekräftat sig ha tagit emot varan i gott skick och att det i artikel 6, där frigörandet av säkerheten regleras, inte krävs att någon kvalitetsnorm uppfylls för att detta skall ske.

Vad gäller vetets kvalitet har svaranden gjort gällande att vattenhalten i den första leveransen överskred den högsta tillåtna halten med 0,32 procent och att den totala procentuella andelen av andra beståndsdelar än basspannmål av felfri kvalitet uppgick till 5,78 procent — den högsta tillåtna vattenhalten är 5 procent — medan vattenhalten i de återstående 300 tonnen överskred den hösta tillåtna halten, som är 16 procent, med 0,36 procent.

Svaranden har tillagt att det i detta fall var särskilt viktigt att uppfylla kriterierna för kvalitet, eftersom mottagarstaten knappast kunde avvisa vetet på grund av det trängande behovet av livsmedel och att gemenskapernas trovärdighet förutsätter att livsmedelsbiståndet till de minst utvecklade länderna är av oklanderlig kvalitet, vilket innebär att det förhållandet att staten i fråga intygat att det mottagna vetet var av god kvalitet bör anses vara irrelevant vad avser frigörandet av säkerheten.

22. Beträffande den frist under vilken leveransen skulle ha genomförts vidhåller svaranden att leverantören inte kunde begränsa sig till att någon dag i augusti leverera varan till hamnen i Antwerpen, utan att leveranstakten skulle fastslås genom en överenskommelse med ombudet för Republiken Benin. Vidare kunde ombudet först den 6 september lasta de första 4 700 tonnen, de återstående 300 tonnen lastades den 26 september i en flodbåt med Rouen som destination. Denna försening berodde enbart på att leverantören två gånger hade avvisat det fartyg som ombudet erbjöd.

23. Kommissionen har lagt fram en uttömmande utredning av leverantörens skyldigheter enligt såväl lydelsen av förordning nr 1824/80 som det motsvarande meddelandet om anbudsinfordran. Kommissionen har tillagt att det ankommer på den nationella domstolen att, på grundval av de grunder för tolkning som EG-domstolen meddelar, bedöma om skyldigheterna har uppfyllts.

24. I detta hänseende har svaranden anfört att en av de centrala skyldigheter som leverantören ålagts genom dessa rättsakter, det vill säga att överenskomma om leveranstakten med ombudet, inte har uppfyllts och att leveransen av en vara av en viss kvalitet — som i detta fall åtminstone borde motsvara den standardkvalitet för vilken riktpriset fastställs — av två skäl utgör en del av de åtgärder som leverantören borde ha vidtagit: för det första därför att så föreskrivs i artikel 7 i förordning nr 1824/80 och för det andra därför att leverantören, för att kunna inlämna sitt anbud, i enlighet med avdelning 3 a i meddelandet om anbudsinfordran förband sig att leverera ett parti som "motsvarar ställda krav". Kommissionen har dragit slutsatsen att det finns anledning att anse att leverantören inte har uppfyllt dessa två krav som skall anses väsentliga och att säkerheten därför skall förverkas oaktat det att mottagaren av biståndet har tagit emot det, eftersom mottagaren inte kan befria leverantören från hans skyldigheter.

25. Den nationella domstolen anser att leverantörens överträdelse av kvalitetsnormerna har varit lindrig. Kommissionen anser att det inte finns anledning att klassificera hur allvarlig överträdelsen har varit, när väl kvalitetsnormen har överträtts. Det är så att kvaliteten av det levererade vetet varken motsvarade den standardkvalitet för vilken riktpriset fastställts eller uppfyllde de absoluta minimikrav som var nödvändiga för att interventionsmyndigheterna skulle godkänna det. För perioden i fråga återfinns sådana villkor i kommissionens förordning nr 1629/77 av den 20 juli 1977 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för de särskilda interventionsåtgärderna till stöd för utvecklingen av marknaden för vanligt vete avsett för brödbakning [10] (nedan kallad förordning nr 1629/77), enligt vilken vattenhalten inte får överskrida en procentuell andel som har slagits fast av interventionsmyndigheterna och som beroende på regionen varierar mellan 14 och 16 procent.

26. Avslutningsvis har kommissionen betonat att skyldigheten att iaktta den standardkvalitet som fastställts i artikel 7 i förordning nr 1824/80 och påföljderna för bristande iakttagande säkerställer att anbudsgivarna behandlas lika när kontraktet skall tilldelas, eftersom kontraktet ges till den lägstbjudande.

27. Jag håller med om de flesta argument som kommissionen har framfört angående detta. För att fastställa vad som var innebörden av de skyldigheter som leverantören skulle uppfylla för att ha rätt till återbetalning av säkerheten bör man förutom förordning nr 1824/80 även stödja sig på lydelsen av meddelandet om anbudsinfordran.

28. Säkerheten, som enligt artikel 6 i förordning nr 1824/80 skall ställas av anbudsgivarna och som utgör 6 ecu per ett ton av produkten, var enligt det sjunde övervägandet avsedd att säkra fullgörelsen av de skyl-

10 — EGT nr L 181, s. 26. (Vid översättning fanns ingen svensk version att tillgå.)

digheter som följer av deltagande i nämnda anbudsinfordran och skulle enligt punkt 3 i avdelning 2 i meddelandet om anbudsinfordran återbetalas eller förverkas beroende på om leverantören uppfyllde sina skyldigheter inom den angivna fristen eller inte, förutom i fall av force majeure.

— leverera en vara som motsvarade ställda krav, det vill säga att det vanliga vetet i enlighet med artikel 7 i förordning nr 1824/80 var av frisk och normal handelskvalitet och åtminstone motsvarade den standardkvalitet för vilken riktpriset fastställts.

29. Det framgår av en detaljerad undersökning av nämnda rättsakter att leverantörens skyldigheter bestod i att:

— leverera 5 000 ton vanligt vete i lösvikt till den lastningshamn som angetts, i detta fall Antwerpen, invid fartygets sida,

— avlämna varan i den plats som angetts av ombudet för Benin med vilken leverantören skulle komma överens om leveranstakten,

— leverera mellan den 1 och den 31 augusti,

— ta hand om de tullformaliteter som var nödvändiga för exporten av varan och

30. Av akten framgår att leverantören faktiskt levererade 5 000 ton vete till hamnen i Antwerpen inom utsatt tid men att den gjorde detta utan föregående överenskommelse med ombudet för Republiken Benin trots att denna skyldighet uttryckligen föreskrivs i artikel 1.3 i förordning nr 1824/80. Däremot avvisade Maas vid två tillfällen de fartyg som ombudet föreslog och bad den 29 augusti att ombudet skulle utse ett fartyg för lastning "senast den 1 september", eftersom varan redan befann sig i hamnen. Det är inte underligt att ombudet på så kort tid inte lyckades hitta ett fartyg som skulle ha kunnat transportera 5 000 ton vete från Antwerpen till Cotonou.

31. Leverantörens handlande ledde till att lastningen kunde ske först den 6 september, då 4 700 ton lastades och 300 ton blev kvar i hamnen och lämnade den först den 26 september i en flodbåt med Rouen som destination. Detta uppträdande stod i strid med skyldigheten att avtala om leveranstakten med ombudet.

32. Jag delar inte sökandens påstående om att det i artikel 6 i förordning nr 1824/80, där villkoren för frigörande av säkerheten fastställs, inte krävs att vissa kvalitetsnormer skall uppfyllas för frigörande. Tvärtom, syftet med ställandet av en säkerhet är att säkerställa att de skyldigheter som följer av deltagandet i anbudsinfordran uppfylls. I detta fall arrangerades anbudsinfordran för leverans av 5 000 ton vanligt vete som livsmedelsbistånd till Republiken Benin. Vetets kvalitet skulle motsvara åtminstone den standardkvalitet för vilken riktpriset fastställts.

33. Jag anser att leverantören inte heller uppfyllde skyldigheten att leverera vete av en noggrant definierad kvalitet. Enligt de analyser som speciallaboratorier har utfört uppgick nämligen vattenhalten i den första leveransen på 4 700 ton till 16,32 procent medan den totala procentuella andelen av andra beståndsdelar än basspannmål av felfri kvalitet uppgick till 5,78 procent, vilket innebär att de högsta tillåtna halterna överskreds med 0,32 respektive 0,78 procent. Även i de återstående 300 tonnen överskred vattenhalten den tillåtna gränsen med 0,36 procent.

34. För att riktigt kunna bedöma betydelsen av dessa siffror skall det erinras om att vattenhalten i vanligt vete av standardkvalitet avsett för brödbakning för vilken riktpriset fastställs enligt bestämmelsen i artikel 1 i förordning nr 2731/75, i den ändrade lydelsen enligt förordning nr 1156/77 som gällde vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna, inte får överskrida 16 procent och att den totala procentuella andelen av andra beståndsdelar än basspannmål av felfri kvalitet inte får överskrida 5 procent. Dessutom föreskrivs i artikel 5.2 i förordning nr 1629/77, där de villkor fastställs under vilka interventionsmyndigheterna skall godkänna det vanliga vetet, att vattenhalten inte får överskrida en procentuell andel som slagits fast av interventionsmyndigheterna och som beroende på regionen varierar mellan 14 och 16 procent utan att det skulle kunna beviljas något undantag från dessa siffror [11].

Av detta drar jag slutsatsen att eftersom det parti som leverantören levererade till Republiken Benin överskred denna högsta tillåtna vattenhalt, skulle interventionsmyndigheterna inte ha godkänt det på grund av att partiet inte uppfyllde kriterierna för minimikvalitet.

35. Det är en annan fråga om förverkandet av säkerheten, som föreskrivs i punkt 3 i avdelning 2 i meddelandet om anbudsinfordran, utgör en åtgärd som är oproportionerligt sträng i förhållande till leverantörens bristande uppfyllelse av dessa skyldigheter.

11 — Enligt denna förordning är det i själva verket möjligt att riktpriset höjs genom en bonus, om vattenhalten i vetet är lägre än vad som har fastställts för standardkvaliteten, samt att riktpriset vid behov kan höjas eller sänkas, om vetets specifika vikt avviker från den specifika vikten för standardkvaliteten, men enligt förordningen är det inte möjligt att göra avvikelser från den högsta tillåtna vattenhalten.

36. Det har fastställts i domstolens rättspraxis att "för att fastställa om en gemenskapsrättslig bestämmelse är förenlig med proportionalitetsprincipen skall det för det första kontrolleras om de åtgärder som föreskrivs för att uppnå det eftersträvade målet motsvarar dettas betydelse och för det andra om åtgärderna är nödvändiga för att uppnå detta mål" [12].

37. I förevarande fall var det eftersträvade målet givetvis viktigt. Det rörde sig om att inom ramen för gemenskapsåtgärd bevilja en icke föraktlig mängd vete till ett land med trängande behov av livsmedel. Av denna anledning hade leverantören bland annat en skyldighet att komma överens om en leveranstakt med begränsad tidsrymd med ombudet för mottagarlandet och att leverera en vara med viss definierad standardkvalitet.

38. Jag anser att båda skyldigheterna är grundläggande i den mening som avses i domstolens rättspraxis enligt vilken "det skall prövas om de skyldigheter som är i fråga i detta fall bör anses vara grundläggande skyldigheter vilkas uppfyllelse är av grundläggande betydelse för gemenskapssystemets goda funktion och vilkas överträdelse kan leda till att säkerheten helt förverkas, utan att detta skulle innebära något åsidosättande av proportionalitetsprincipen, eller om de skall anses vara sekundära skyldigheter vilkas överträdelse inte får leda till någon lika sträng påföljd som bristande uppfyllelse av en grundläggande skyldighet" [13].

39. Det är inte första gången som domstolen har att uttala sig om att en säkerhet i samband med en anbudsinfordran för åtgärd för livsmedelsbistånd när den levererade varan inte har motsvarat standardkvaliteten eventuellt förverkas i sin helhet. I detta hänseende finns det skäl att nämna mål 56/86 [14], där det rörde sig om att ett företag som hade utsetts till leverantör skulle leverera 755 ton socker som gemenskapen erbjöd som livsmedelsbistånd till Förenta nationernas hjälporganisation för palestinaflyktingar. De kontroller som gjordes på varuprov som togs före lastningen visade att alla varuprov var av sockerkvalitet 3 (sämre kvalitet) och inte av kvalitet 2 (som är standardkvaliteten). Enda anledningen till detta var att lösningens färgning med 0,7 överskred gränsen på 6 poäng som var fastställd till den högsta tillåtna gränsen för standardkvalitet, medan sockret uppfyllde alla andra kriterier som hade ställts för nämnda kvalitet.

Generaladvokat Mischo anförde i sitt förslag till avgörande i detta mål att "varans kvalitet är en absolut väsentlig beståndsdel av

12 — Se domar av den 23 februari 1983, Fromançais (66/82, Rec. s. 395), punkt 8, av den 1 oktober 1985, Corman (125/83, Rec. s. 3039), punkt 36, av den 22 januari 1986, Denkavit France (266/84, Rec. s. 149), punkt 17, och av den 30 juni 1987, Roquette Frères (47/86, Rec. s. 2889), punkt 19.

13 — Dom av den 27 november 1986, Maas (21/85, Rec. s. 3537), punkt 15.

14 — Dom av den 18 mars 1987, Société pour l'exportation des sucres mot OBEA (56/86, Rec. s. 1423).

leveranskontraktet, i synnerhet när det är fråga om livsmedelsbistånd" [15].

I domen beslutade domstolen att eftersom en av leverantörens väsentliga skyldigheter var att leverera socker av standardkvalitet, förverkades säkerheten för anbudsinfordran i sin helhet, eftersom det levererade sockret inte motsvarade nämnda kvalitet, trots att mottagaren av biståndet hade tagit emot varan.

40. I förevarande fall anser jag att uppfyllelsen av de två skyldigheterna, nämligen att komma överens om leveranstakten inom en begränsad tidsrymd med ombudet för mottagarlandet och att leverera en vara av viss definierad standardkvalitet, är av grundläggande betydelse för såväl den goda funktionen som effektiviteten och trovärdigheten hos gemenskapssystemets livsmedelsbistånd.

41. Vad beträffar den åtgärd som föreskrivs för att uppnå det eftersträvade målet är förverkandet av säkerheten — såsom domstolen fastställt i domen i målet 56/86 — "ett typiskt redskap för de åtgärder som vidtas inom ramen för de gemensamma organisationerna på jordbruksmarknaden ..." [16].

Ställandet av en säkerhet på 6 ecu per ton, som då uppgick till 1 217 853 BFR, för borgen för fullgörandet av ett kontrakt, vars värde uppgick till 36 500 000 BFR, är förenligt med det eftersträvade målet. Det förefaller inte oberättigat för mig att den förverkas i förevarande fall, eftersom de två väsentliga skyldigheter som garanterades genom denna säkerhet inte har uppfyllts, vilket jag redan tidigare har anfört.

42. Vidare, och på denna punkt tycker jag som kommissionen, är förverkandet av säkerheten även förenligt med syftet att säkerställa att anbudsgivarna behandlas lika. Om det nämligen inte fanns några påföljder att rikta mot en leverantör som inte uppfyller de skyldigheter som anses vara viktiga för systemets goda funktion, skulle mekanismerna för anbudsinfordran snedvridas [17].

43. Jag anser således att förverkandet av säkerheten är en påföljd som under dessa förhållanden inte utgör något åsidosättande av proportionalitetsprincipen, eftersom det inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå önskad avskräckande verkan.

15 — Rec. 1987, s. 1423 f., i synnerhet s. 1436.
16 — Dom 56/86, punkt 31.
17 — Dom 56/86, punkt 30 i generaladvokat Mischos förslag till avgörande i samma mål, Rec. s. 1437.

44. Jag skall avslutningsvis tillägga att såsom domstolen beslutade i domen i det ovan nämnda målet 56/86 [18] saknar det i detta avseende betydelse att mottagarlandet har tagit emot varan utan att framföra någon anmärkning vad avser vetets kvalitet.

även om överträdelsen av kvalitetsnormerna är lindrig och mottagaren inte har framfört några anmärkningar eller någon reservation i detta avseende.

Ansvaret för de lagringskostnader som har uppkommit från och med den 1 september till och med den dag då varan lastades för sjötransport

45. Mot bakgrund av det hittills anförda tror jag att samtliga åtgärder som leverantören skulle ha vidtagit inom den utsatta fristen, i enlighet med artikel 6.1 i förordning nr 1824/80, vid äventyr av att den säkerhet som han ställt kan förverkas, föreskrivs i såväl denna förordning som i meddelandet om anbudsinfordran, nämligen att: leverera 5 000 ton vanligt vete i lösvikt till den lastningshamn som angetts, i detta fall Antwerpen, invid fartygets sida, avlämna varan på den plats som angetts av ombudet för Benin med vilken leverantören skulle komma överens om leveranstakten, leverera mellan den 1 och den 31 augusti, ta hand om de tullformaliteter som var nödvändiga för exporten av varan och leverera en vara som motsvarade ställda krav, det vill säga att det vanliga vetet enligt artikel 7 i förordning nr 1824/80 var av frisk och normal handelskvalitet och åtminstone motsvarade den standardkvalitet för vilken riktpriset fastställts.

46. Den nationella domstolen har vidare frågat om leverantören kan anses ansvarig för en leverans efter fristens utgång när varan hade levererats invid fartygets sida inom den utsatta fristen.

47. Leverantörens skyldighet beträffande de villkor under vilka varan skulle levereras har tidigare undersökts i samband med frigörandet av säkerheten. Jag skall nu analysera andra delen av den första tolkningsfrågan där den nationella domstolen enligt min uppfattning yrkar på en tolkning av artikel 5 i förordning nr 1824/80.

Artiklarna 6 och 7 i nämnda förordning skall tolkas gemensamt. Säkerheten kan förverkas,

Såsom erinrats ovan föreskrivs i denna bestämmelse att om leverantören inte kan

18 — Dom 56/86, punkt 32.

leverera inom utsatt frist, därför att fartygen för sjötransporten har ställts till förfogande för sent, skall interventionsmyndigheten ansvara för de kostnader som detta föranleder.

48. Såsom framgår av akten lastades största delen av varan i ett sjögående fartyg först den 6 september och de återstående 300 tonnen nästan en månad senare. Leverantören har påpekat att ombudet ställde fartygen till förfogande efter den 31 augusti, det vill säga efter fristens utgång, och av den anledningen har leverantören yrkat att interventionsmyndigheten skall ersätta ett belopp av 168 169 BFR för lagringskostnader. Interventionsmyndigheten har gjort gällande att leverantören skall anses ha befriats från sin skyldighet att leverera varan mellan den 1 och den 31 augusti först när varan hade lastats i ett sjögående fartyg. Av denna anledning skulle leverantören ha kommit överens om leveranstakten med ombudet.

49. Frågan är alltså om de ekonomiska följderna av att lastningen skedde efter fristens utgång skall bäras av leverantören eller interventionsmyndigheten. Därför är det viktigt att avgöra om ombudet hade ställt fartygen för sjötransport till förfogande för sent eller inte.

50. Jag anser att ändamålet med artikel 5 i förordning nr 1824/80 var mycket konkret, nämligen att undvika att leverantören som hade uppfyllt skyldigheterna enligt kontraktet eller mottagarlandet skulle bli ansvariga för kostnader som föranleds av svårigheter som de inte kan rå för, som till exempel att det skulle ha varit omöjligt för ombudet att arrangera transporten från den angivna hamnen i augusti 1980.

51. Såsom konstaterats ovan innebär de villkor som föreskrivs i förordning nr 1824/80 och meddelandet om anbudsinfordran att leverantörens skyldigheter avseende leveransen inte begränsas till att inom en viss period leverera varan till den hamn som angetts för att sedan begära att ombudet skall finna en båt inom de två närmaste dagarna, utan leverantören borde ha kommit överens om leveranstakten med ombudet.

52. Mot bakgrund av att leverantören i augusti 1980 två gånger avvisade de fartyg som ombudet föreslog för lastning och att leverantören sedan — efter att varan hade levererats till hamnen i Antwerpen — råkade ut för att det inte fanns något fartyg som omedelbart skulle ha stått till förfogande, eftersom leverantören inte hade kommit överens om leveranstakten med ombudet, anser jag att det företag som tilldelats kontraktet skall ansvara för samtliga kostnader som har föranletts av lagring av varan från och med den 1 september till och med den dag då helan varan kunde lastas.

53. I sitt yttrande har Maas begärt att domstolen skall ålägga svaranden att ersätta rättegångskostnaderna. I detta avseende vill jag påpeka att eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det i enlighet med artikel 104.5 första stycket på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

54. Avslutningsvis har Maas begärt att det på grundval av artikel 104.5 andra stycket i domstolens rättegångsregler beviljas understöd om 25 000 BFR i form av rättshjälp. I denna bestämmelse föreskrivs enligt följande:

"Under särskilda omständigheter kan domstolen, i form av rättshjälp, bevilja understöd i syfte att underlätta för en part att ställa ombud eller infinna sig personligen."

Under förfarandet har emellertid ingen omständighet framkommit som kan berättiga att ett understöd beviljas i syfte att underlätta för sökanden att ställa ombud eller infinna sig personligen.

I. Med beaktande av det hittills anförda föreslår jag att domstolen skall besvara de frågor som förts vidare av Rechtbank van eerste aanleg te Brussel på följande sätt:

"1) Enligt artikel 6.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 1824/80 av den 11 juli 1980 om inledandet av en anbudsinfordran för framskaffande av vanligt vete som livsmedelsbistånd till Republiken Benin skulle leverantören, inom utsatt frist och vid äventyr av att säkerheten förverkas, vidta följande åtgärder:

— leverera 5 000 ton vanligt vete i lösvikt till den lastningshamn som angetts, i detta fall Antwerpen, invid fartygets sida,

— avlämna varan på den plats som angetts av ombudet för Benin med vilken leverantören skulle komma överens om leveranstakten,

— leverera mellan den 1 och den 31 augusti,

— ta hand om de tullformaliteter som var nödvändiga för exporten av varan och

— leverera en vara som motsvarade ställda krav, det vill säga att det vanliga vetet enligt artikel 7 i förordning nr 1824/80 var av frisk och normal handelskvalitet och åtminstone motsvarade den standardkvalitet för vilken riktpriset fastställts.

Artiklarna 6 och 7 i nämnda förordning skall tolkas gemensamt. Säkerheten kan förverkas, även om överträdelsen av kvalitetsnormerna är lindrig och mottagaren inte har framfört några anmärkningar eller någon reservation i detta avseende.

2) Artikel 5 i förordning nr 1824/80 skall tolkas så, att det företag vilket det omtvistade leveranskontraktet tilldelades kan anses ansvarigt för förseningen med lastningen och åläggas att betala lagringskostnaderna, eftersom leverantören två gånger avvisade de fartyg som erbjöds av ombudet och meddelade honom den 29 augusti 1980 att han borde finna ett fartyg för lastning senast den 1 september trots att leverantören var skyldig att leverera varan mellan den 1 och den 31 augusti och komma överens om leveranstakten med ombudet."

II. Vad gäller andra yrkanden som framställts under förfarandet föreslår jag följande svar:

"1) Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det i enlighet med artikel 104.5 första stycket på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

2) Eftersom inga sådana särskilda omständigheter som avses i artikel 104.5 i rättegångsreglerna har framkommit under förfarandet, kan sökanden inte beviljas understöd i form av rättshjälp."