CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL W. VAN GERVEN van 19 januari 1994 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De gestelde vragen zijn gerezen in het kader van een geschil tussen de Griekse Staat en de naamloze vennootschap „Ellinika Dimitriaka A. E." (hierna: „ED").

1. Net zoals de nog voor het Hof aanhangige zaak KYDEP tegen Raad en Commissie [1], waarin ik op 15 september 1993 concludeerde, betreffen ook de nu voorliggende prejudiciële vragen de gevolgen voor een Griekse onderneming van het kernongeval dat op 26 april 1986 te Tsjernobyl plaatsgreep. Het Dioikitiko Efeteio Athinon (hierna: „Administratief hof van beroep te Athene"), verzoekt het Hof om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de geldigheid en het juridische karakter van een telex die de Commissie op 24 juli 1986 verzond aan de Permanente vertegenwoordigingen van de Lid-Staten, alsmede over de interpretatie van verordeningen (EEG) nrs. 2730/79 [2] en 3665/87 [3] van de Commissie houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwprodukten. [4]

Het reglementair kader

2. Artikel 15 van verordening nr. 2730/79, zoals vervangen door artikel 13 van verordening nr. 3665/87, luidt als volgt:

„Restituties [bij uitvoer] worden niet verleend indien de produkten niet van gezonde handelskwaliteit zijn en als de geschiktheid voor menselijke consumptie, voor zover zij daarvoor zijn bestemd, wegens de eigenschappen ervan of de toestand waarin zij zich bevinden, geheel of in aanzienlijke mate is verloren gegaan."

Specifiek voor granen ligt een gelijkaardige bepaling vervat in artikel 2, leden 1 en 2 van

* Oorspronkelijke taal: Nederlands.

1 — Zaak C-146/91.

2 — Verordening van 29 november 1979 (PB 1979, L 317, blz. 1).

3 — Verordening van 27 november 1987 (PB 1987, L 351, blz. 1).

4 — Het is niet geheel duidelijk waarom ook de interpretatie van verordening nr. 2730/79 aan de orde staat. Met ingang van 1 januari 1988, dit is voordat de in geding staande uitvoerhandelingen plaatsvonden, werd deze verordening immers ingetrokken door artikel 50 van verordening nr. 3665/87. De overgangsregeling, volgens welke ze ook na 1 januari 1988 van toepassing bleef „op de uitvoer waarvoor de aangifte ten uitvoer vóór de inwerkingtreding van [verordening nr. 3665/87] is aanvaard" (art. 50, eerste streepje, van verordening nr. 3665/87), lijkt me hier evenmin van toepassing.

verordening (EEG) nr. 1569/77 van de Commissie van 11 juli 1977 [5], dat als volgt luidt:

„1.Om voor interventie in aanmerking te komen moeten de granen van gezonde handelskwaliteit zijn.

2. Zij worden als van gezonde handelskwaliteit beschouwd wanneer zij een aan dit graan eigen kleur hebben, geen onfrisse reuk hebben, vrij zijn van schadelijk levend gedierte (met inbegrip van mijt) in al hun ontwikkelingsstadia en voldoen aan de in de bijlage vermelde minimumkwaliteitscriteria."

3. Dadelijk na het kernongeval van 26 april 1986 te Tsjernobyl, waardoor een grote hoeveelheid landbouwprodukten radioactief besmet raakte, hebben de Commissie en de Raad een aantal voorlopige maatregelen getroffen. [6] Zo richtte de Commissie op 6 mei 1986 aanbeveling 86/156/EEG tot de Lid-Staten, met het oog op de coördinatie van de maatregelen die zij genomen hadden of voornemens waren te nemen om het in de handel brengen van radioactief besmette landbouwprodukten te verbieden. [7] De aanbeveling bevatte tolerantiedrempels voor de radioactiviteit van een aantal van deze produkten (niet van tarwe) en stelde als principe dat de Lid-Staten

„de door hen uitgevoerde produkten aan deze zelfde grenswaarden en in het algemeen aan dezelfde radioactiviteitscontroles [moeten] onderwerpen als die welke voor hun eigen markt gelden" (punt 2).

4. Op 12 mei 1986 vaardigde de Raad verordening (EEG) nr. 1388/86 uit waardoor de invoer van een aantal landbouwprodukten (maar opnieuw niet van tarwe) uit zeven Oosteuropese landen werd geschorst tot en met 31 mei 1986. [8] Daags voor het verstrijken van de periode van schorsing, op 30 mei 1986, nam de Raad verordening (EEG) nr. 1707/86 aan „betreffende de voorwaarden voor de invoer van landbouwprodukten van oorsprong uit derde landen ingevolge het ongeluk in de kerncentrale van Tsjernobyl". [9] Anders dan de voorgaande maatregelen was verordening nr. 1707/86 ook van toepassing op tarwe en hield ze rekening met de graad van radioactieve besmetting van de gevi-

5 — Verordening houdende vaststelling van de procedures en voorwaarden voor de overneming van granen door de interventiebureaus (PB 1977, L 174, blz. 15).

6 — Voor een vollediger overzicht verwijs ik naar mijn conclusie van 15 september 1993 in de zaak KYDEP, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, nrs. 4 tot 11.

7 — Aanbeveling van de Commissie aan de Lid-Staten betreffende de ten gevolge van de radioactieve neerslag uit de Sovjet-Unie nationaal getroffen maatregelen voor landbouwprodukten (PB 1986, L 118, 28).

8 — Verordening inzake schorsing van de invoer van bepaalde landbouwprodukten van oorsprong uit bepaalde derde landen (PB 1986, L 127, blz. 1). Geviseerd werden produkten uit Bulgarije, Hongarije, Joegoslavië, Polen, Roemenië, Tsjechoslowakije en de Sovjet-Unie.

9 — PB 1986, L 146, blz. 88. De uitvoeringsmodaliteiten werden vastgelegd in verordening (EEG) nr. 1762/86 van de Commissie van 5 juni 1986 (PB 1986, L 152, blz. 41).

seerde landbouwprodukten. In plaats van een volledig invoerverbod uit voornoemde zeven landen werden maximale toleranties ingesteld, beneden dewelke invoer werd toegelaten. Concreet bepaalden de artikelen 2 en 3:

„[Artikel 2] Onverminderd de andere van kracht zijnde bepalingen, wordt het in het vrije verkeer brengen van de in artikel 1 bedoelde produkten afhankelijk gesteld van de voorwaarde dat zij aan de in artikel 3 vastgestelde maximale toleranties voldoen.

[Artikel 3] De in artikel 2 bedoelde maximale toleranties zijn de volgende:

de gecumuleerde maximale radioactiviteit van caesium 134 en 137 mag niet meer bedragen dan:

— 370 Bq/kg voor melk van de posten 04.01 en 04.02 van het gemeenschappelijk douanetarief, alsmede voor voedingsmiddelen bestemd voor de bijzondere voeding van zuigelingen gedurende de eerste vier tot zes maanden van hun leven (...);

— 600 Bq/kg voor alle andere betrokken produkten."

5. De geldigheidsduur van verordening nr. 1707/86, aanvankelijk beperkt tot 30 september 1986, werd tweemaal verlengd, eerst tot 28 februari 1987 [10] en vervolgens tot 31 oktober 1987. [11] Pas op 22 december 1987 nam de Raad twee nieuwe verordeningen aan, ditmaal met een meer definitief karakter. Verordening (EEG) nr. 3955/87 [12] bestendigde, voor een periode van twee jaar na haar inwerkingtreding [13], de in verordening nr. 1388/86 opgenomen grenswaarden van 370 respectievelijk 600 Bq/kg.

Verordening (EURATOM) nr. 3954/87 [14] heeft een onbeperkte geldingsduur en stelt de procedure vast om in toekomstige noodsituaties de maximaal toelaatbare niveaus te bepalen van radioactieve besmetting van levensmiddelen en diervoeders „die op de markt kunnen worden gebracht na een nucleair ongeval of ander stralingsgevaar dat tot significante radioactieve besmetting van levensmiddelen en diervoeders leidt of kan

10 — Door verordening (EEG) nr. 3020/86 van de Raad van 30 september 1986 tot verlenging van verordening (EEG) nr. 1707/86 betreffende de voorwaarden voor de invoer van landbouwprodukten van oorsprong uit derde landen ingevolge het ongeluk in de kerncentrale van Tsjernobyl (PB 1986, L 280, blz. 79).

11 — Door verordening (EEG) nr. 624/87 van de Raad van 27 februari 1987 tot verlenging van de geldigheidsduur van verordening (EEG) nr. 1707/86 betreffende de voorwaarden voor de invoer van landbouwprodukten van oorsprong uit derde landen ingevolge het ongeluk in de kerncentrale van Tsjernobyl (PB 1987, L 58, blz. 101; err. PB 1987, L 62, blz. 31).

12 — Verordening betreffende de voorwaarden voor de invoer van landbouwprodukten van oorsprong uit derde landen ingevolge het ongeluk in de kerncentrale van Tsjernobyl (PB 1987, L 371, blz. 14).

13 — Zie artikel 7. De verordening trad in werking op 30 december 1987, dit is de dag van haar bekendmaking in het Publikatieblad (artikel 8).

14 — PB 1987, L 371, blz. 11.

leiden" (artikel 1). Daartoe bepaalt artikel 2 van de verordening onder meer:

„1.Wanneer de Commissie (...) officiële informatie heeft ontvangen over ongevallen of ander stralingsgevaar waaruit blijkt dat de in de bijlage aangegeven maximaal toelaatbare niveaus zullen worden bereikt of zijn bereikt, stelt zij, indien de omstandigheden dat noodzakelijk maken, onmiddellijk een verordening vast waardoor deze maximaal toelaatbare niveaus van toepassing worden verklaard.

2. Een verordening als bedoeld in lid 1 heeft een zo beperkt mogelijke geldigheidsduur (...)."

De genoemde bijlage bij de verordening heeft als titel „maximaal toelaatbare niveaus voor levensmiddelen en diervoeders (Bq/kg of Bq/l)".

6. De tot dusver beschreven regelgeving betreft de *invoer* van landbouwprodukten uit derde landen naar de Gemeenschap. Bij het vaststellen van normen voor de *uitvoer* naar derde landen van landbouwprodukten uit de Gemeenschap traden Commissie en Raad minder voortvarend op. Niettemin verzond de Commissie op 24 juli 1986 aan de Permanente vertegenwoordigingen van de Lid-Staten een telex — dezelfde die in de zaak KYDEP ter discussie staat — die als volgt luidde:

„De aandacht van de Lid-Staten wordt gevestigd op het feit dat volgens de communautaire voorschriften slechts produkten die van gezonde handelskwaliteit zijn of geen stoffen bevatten die schadelijk kunnen zijn voor de menselijke gezondheid, voor interventie kunnen worden aangeboden. Voorts kan geen enkel landbouwprodukt dat wegens zijn kenmerken niet kan worden afgezet, voor interventie worden aangekocht.

Voorts wordt erop gewezen dat, overeenkomstig het bepaalde in artikel 15 van verordening (EEG) nr. 2730/79 (PB 1979, L 317, blz. 1), de restitutie bij uitvoer wordt toegekend voor produkten van gezonde handelskwaliteit die niet voor menselijke voeding kunnen worden uitgesloten op grond van hun kenmerken of de staat waarin zij verkeren.

Rekening houdend met wat voorafgaat en met het bepaalde in verordening nr. 1707/86 van de Raad, dient ervan te worden uitgegaan dat de produkten waarvoor de in artikel 3 van die verordening vastgestelde maximumtoleranties inzake de radioactiviteit worden overschreden, niet voldoen aan de voorwaarden voor interventieaankoop of voor toekenning van restituties bij uitvoer. De betrokken financiële kosten zullen der-

halve niet in aanmerking worden genomen door het EOGFL." [15]

7. Het in de telex gehuldigde principe dat bij overschrijding van de bij *invoer* geldende grenswaarden van 370 respectievelijk 600 Bq/kg evenmin *uitvoer*restituties mochten worden toegekend, werd bevestigd in verordening (EEG) nr. 3494/88, door de Commissie uitgevaardigd op 9 november 1988 [16] (dit is nadat de in geding staande uitvoer van tarwe had plaatsgevonden). Artikel 3 van deze verordening voegde de volgende alinea toe aan het hierboven (in nr. 2) geciteerde artikel 13 van verordening nr. 3665/87:

„Restituties worden niet verleend indien de produkten de bij de communautaire wetgeving van toepassing verklaarde maximaal toelaatbare niveaus van radioactiviteit overschrijden. Voor produkten van ongeacht welke oorsprong die zijn besmet als gevolg van het ongeluk in de kerncentrale van Tsjernobyl, gelden de in artikel 3 van verordening (EEG) nr. 3955/87 van de Raad vastgestelde niveaus (...)."

8. Ten slotte dien ik nog één verordening van de Commissie te vermelden die, alhoewel ze nog niet gold ten tijde van de in geding staande uitvoerhandelingen, niettemin een belangrijke plaats inneemt in de opmerkingen van partijen. Verordening (EEG) nr. 2751/88 van de Commissie van 2 september 1988 [17] werd genomen op basis van artikel 8 van verordening (EEG) nr. 2727/75 van de Raad van 29 oktober 1975 [18], dat bepaalt dat tot bijzondere interventiemaatregelen kan worden besloten wanneer de marktsituatie in bepaalde gebieden van de Gemeenschap dit vergt. Bij wijze van dergelijke maatregel opende verordening nr. 2751/88 de weg voor toekenning van uitvoerrestituties voor 300 000 ton uit Griekenland uit te voeren durumtarwe. Om in aanmerking te komen voor restituties moest de tarwe voor 40% afkomstig zijn van de Griekse oogst van 1986, dit is de oogst die het zwaarst te lijden had onder het kernongeval te Tsjernobyl, en voor ten minste 30% worden afgehaald uit welbepaalde opslagplaatsen in Griekenland.

Achtergrond van de zaak

9. In april-mei 1988 werd voor rekening van ED 55 000 ton durumtarwe geladen in een schip met bestemming Zuid-Korea. De lading bestond uit 25 000 ton tarwe uit Griekenland en twee partijen van 24 500 ton respectievelijk 5 000 ton tarwe uit Frankrijk. De Griekse tarwe bleek na analyse door een landbouwdeskundige (aangebracht op de

15 — Telex nr. VS-S-1/1187/86/D1/GG/G8, ondertekend door de heer Legras, directeur-generaal Landbouw.

16 — Verordening tot wijziging van verordening (EEG) nr. 3154/85 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de monetaire compenserende bedragen, van verordening (EEG) nr. 548/86 houdende nadere bepalingen voor de toepassing van de compenserende bedragen „toetreding" en van verordening (EEG) nr. 3665/87 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer van landbouwprodukten (PB 1988, L 306, blz. 24).

17 — Verordening betreffende een bijzondere interventiemaatregel voor durumtarwe in Griekenland (PB 1988, L 245, blz. 13).

18 — Verordening houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1975, L 281, blz. 1), met ingang van verkoopseizoen 1993-1994 ingetrokken en vervangen door verordening (EEG) nr. 1766/92 van de Raad van 30 juni 1992 (PB 1992, L 181, blz. 21).

achterzijde van twee van de aangifteformulieren), en een wetenschappelijk instituut, een radioactiviteit te vertonen van 1 078 Bq/kg.

Zich ervan bewust dat de Griekse tarwe te radioactief was om te voldoen aan de normen die de Commissie in de telex van 24 juli 1986 had gesteld, liet ED uit Frankrijk tarwe overkomen die niet of nauwelijks radioactief besmet was. De Franse tarwe werd in aparte silo's opgeslagen; de partijen Griekse en Franse tarwe werden ook afzonderlijk (maar wel afwisselend) ingeladen. In totaal werden er vier verschillende aangiftedocumenten voor de douane opgesteld en vier afzonderlijke laadvergunningen afgeleverd. [19]

10. Op het schip werden de Griekse en Franse partijen tarwe vervolgens vermengd. Het lijkt vast te staan dat de gemiddelde radioactiviteit van de totale hoeveelheid vervoerde tarwe 470 Bq/kg bedroeg, en dus onder de tolerantiedrempel van 600 Bq/kg bleef die de Raad in verordening nr. 1707/86 had vastgesteld voor de *invoer* naar de Gemeenschap van landbouwprodukten uit derde landen. Dit blijkt uit analyses, uitgevoerd door de Landwirtschaftskammer Weser-Ems, van monsters die de Engelse inspectiefirma Caleb Brett op uitnodiging van ED in elk van de ruimen van het schip heeft genomen. De Griekse autoriteiten betwisten de analyses van de Engelse organisatie niet, al wijzen ze er wel op dat ze niet bij de controles aanwezig waren en dus niet hebben kunnen controleren welk graan geanalyseerd werd en op welke wijze de controles georganiseerd zijn.

11. Na een advies in die zin van het Griekse Ministerie van Buitenlandse zaken van 6 februari 1989, weigerden de bevoegde Griekse instanties aan ED uitvoerrestituties toe te kennen voor de 25 000 ton Griekse tarwe waarvan de radioactiviteit bij inlading in het schip de norm van 600 Bq/kg overschreed. Ze oordeelden immers dat de norm van 600 Bq/kg die bij *invoer* vanuit derde landen gold, analoog moest worden toegepast op de *uitvoer* vanuit de Gemeenschap naar derde landen, een oordeel dat ze bevestigd zien in voornoemde telex van de Commissie van 24 juli 1986. Nu ED niet één maar vier afzonderlijke douaneaangiften heeft ingediend, moeten de Griekse en Franse partijen tarwe afzonderlijk worden geanalyseerd, aldus de Griekse overheid: de Franse tarwe voldeed aan de gestelde normen en kon dus aanleiding geven tot uitvoerrestituties, de Griekse tarwe voldeed daaraan niet en komt dus niet voor restituties in aanmerking.

19 — Blijkens de verwijzingsbeschikking werd 14 000 ton Griekse tarwe geladen tussen 12 en 18 april 1988 (aangiftedocument 502/88); 7 000 ton Franse tarwe tussen 18 en 20 april (aangiftedocument 530/88), een mengeling van 11 000 ton Griekse en 17 500 ton Franse tarwe tussen 20 april en 5 mei 1988 (aangiftedocument 536/88) en ten slotte nog 5 500 ton Franse tarwe (aangiftedocument 643/88). De nodige laadvergunningen droegen respectievelijk 18 april, 20 april, 6 mei en 9 mei 1988 als datum.

12. Op vraag van ED is de Commissie tussengekomen. In een telex, verstuurd vanuit Brussel op 19 april 1989, garandeerde de Commissie aan de Griekse autoriteiten dat het EOGFL de kosten verbonden aan de volledige toekenning van uitvoerrestituties voor zowel de Griekse als de Franse tarwe wel degelijk voor zijn rekening zou nemen, op voorwaarde althans dat de Griekse autoriteiten ertoe bereid zouden zijn de vier door ED ingediende douaneaangiften aan te passen overeenkomstig richtlijn 81/177/EEG van de Raad van 24 februari 1981. [20] De Griekse instanties zijn op dit voorstel van de Commissie evenwel niet ingegaan. Ze lieten de Commissie weten dat noch richtlijn 81/177 noch de Griekse wet ter omzetting van die richtlijn de *vervanging* van de vier oorspronkelijke douaneaangiften door één enkel document zou toelaten. De Commissie antwoordde in een schrijven van 22 oktober 1990 dat dergelijke vervanging haar bij nader inzien niet noodzakelijk leek om tot betaling van uitvoerrestituties te kunnen overgaan.

13. Na alle administratieve rechtswegen te hebben bewandeld, heeft ED de zaak aanhangig gemaakt bij de meervoudige administratieve rechtbank van eerste aanleg te Athene. Deze rechtbank gaf ED gelijk en veroordeelde de Griekse Staat tot uitkering van de door ED gevraagde uitvoerrestituties en tot vrijmaking van de waarborgsommen die de vennootschap met het oog op de in geding staande uitvoer van tarwe had gedeponeerd. De Griekse Staat heeft tegen dit vonnis beroep ingesteld bij het Administratief hof van beroep te Athene, dat het Hof vier prejudiciële vragen heeft gesteld.

20 — Richtlijn betreffende de harmonisatie van de procedures voor de uitvoer van communautaire goederen (PB 1981, L 83, blz. 40).

De eerste prejudiciële vraag. Is de telex van 24 juli 1986 geldig en bindend?

14. Deze vraag luidt als volgt:

„Is het telexbericht van de Commissie van 24 juli 1986, waarbij op de uitvoer van produkten naar derde landen dezelfde maximale toleranties voor radioactiviteit van toepassing werden verklaard als die welke in verordening (EEG) nr. 1707/86 voor de invoer van dezelfde produkten in de Gemeenschap zijn vastgelegd, geldig en bindend voor de Lid-Staten?"

Bij de formulering van een antwoord zal ik onderscheiden tussen enerzijds het bindend karakter van de telex van 24 juli 1986, en anderzijds de geldigheid ervan.

15. Alle bij het geding betrokken partijen (de Griekse Staat, ED en de Commissie) zijn het erover eens dat het telexbericht *geen bindend karakter* heeft. In hun schriftelijke opmerkingen beklemtonen ze het „informele", „interpretatieve", of „explicatieve" karakter van het bericht om aan te geven dat het geen bron van verplichtingen kon zijn voor de Lid-Staten (en *a fortiori* niet voor particulieren zoals ED en haar Zuidkoreaanse contractant). Het verwijzende rechtscollege, volgens hetwelk de telex „kennelijk

te beschouwen [is] als verklarende toelichting op de bepalingen van verordening nr. 2730/79, in het bijzonder op artikel 15", is eenzelfde mening toegedaan.

Ik ben het daarmee eens. Reeds in mijn conclusie in de zaak KYDEP sloot ik mij aan bij de stelling van de Commissie dat het telexbericht juridisch beschouwd moet worden „als een verklarende of interpretatieve nota die de Commissie aan de Lid-Staten richtte in het kader van hun onderlinge administratieve samenwerking en waarin zij de Lid-Staten herinnert aan de regels inzake financiering van landbouwuitgaven door het EOGFL". Een dergelijke nota die, zoals de Griekse regering terecht opmerkt, niet de vorm aanneemt van een bindende handeling in de zin van artikel 189 EG-Verdrag, is niet van aard om de Lid-Staten te verbinden.

Dit blijkt trouwens uit vaste rechtspraak van het Hof sinds het arrest Sucrimex van het Hof van 27 maart 1980. [21] Dit arrest betrof een verzoek tot nietigverklaring van een (ook toen door de directeur-generaal Landbouw ondertekend) telexbericht dat de Commissie op 3 juli 1979 verzond aan een Frans organisme dat voor de betaling van uitvoerrestituties verantwoordelijk was. Het Hof verklaarde het beroep niet-ontvankelijk op grond van onder meer de volgende overweging:

„Het staat vast dat de toepassing van de gemeenschapsregelingen inzake restituties bij uitvoer een zaak is van de daartoe aangewezen nationale instanties en dat de Commissie geen enkele bevoegdheid heeft om besluiten omtrent de uitlegging daarvan te nemen; zij kan enkel haar opvatting kenbaar maken, *doch deze bindt de nationale instanties niet*" (r. o. 16). [22]

16. Over de *geldigheid* van het telexbericht bestaat daarentegen geen eensgezindheid. De Commissie beweert dat het geldig is, ED stelt het tegendeel en de Griekse regering spreekt zich daarover niet uit.

ED voert twee argumenten *contra* de geldigheid aan. Vooreerst is er de bijlage bij verordening nr. 3954/87 (supra, nr. 5), die onder de titel „maximaal toelaatbare niveaus voor levensmiddelen en diervoeders" een stra-

21 — Zaak 133/79, Jurispr. 1980, blz. 1299.

22 — Eigen cursivering. Bevestigd door de arresten van 10 juni 1982, zaak 217/81, Interagra, Jurispr. 1982, blz. 2233, r. o. 8 en 18 oktober 1984, zaak 109/83, Eurico, Jurispr. 1984, blz. 3581, r. o. 20. Zie ook de beschikkingen van 17 mei 1989, zaak 151/88, Italië/Commissie, Jurispr. 1989, blz. 1255, r. o. 22; 13 juni 1991, zaak C-50/90, Sunzest, Jurispr. 1991, blz. I-2917, r. o. 13; en 8 maart 1991, zaken C-66/91 en C-66/91 R, Emerald Meats, Jurispr. 1991, blz. I-1143, r. o. 30.

lingsniveau van 1250 Bq/kg vermeldt. [23] Indien dergelijke stralingsniveaus binnen de EG toelaatbaar worden geacht, aldus ED, is het onredelijk dat de Commissie in haar telex van 24 juli 1986 verlangt dat bij uitvoer van produkten uit de Gemeenschap naar derde landen een tolerantiedrempel van 600 Bq/kg in acht wordt genomen. Vervolgens is ED van oordeel dat de Commissie haar bevoegdheden heeft overschreden door de telex van 24 juli 1986 te verzenden, aangezien enkel een uitdrukkelijke beslissing van de *Raad* tolerantiedrempels bij uitvoer van produkten had kunnen vastleggen.

17. In mijn conclusie in de zaak KYDEP verdedigde ik het standpunt dat de verzending van het telexbericht in geen enkel opzicht een onwettige handeling uitmaakte, integendeel:

„Het is volstrekt normaal dat de Commissie, in haar taak van behoedster van het gemeenschapsrecht en van beheerster van het EOGFL, de Lid-Staten herinnert aan de gemeenschapsrechtelijke regels die door deze laatsten mede moeten worden toegepast. Het is eveneens normaal dat de Commissie daarbij, in het kader van de administratieve samenwerking met de Lid-Staten, haar interpretatie geeft betreffende de toepassing van de regels inzake financiering door het EOGFL, regels die de Commissie immers gehouden is daarna toe te passen in het kader van de jaarlijkse goedkeuring van de EOGFL-rekeningen. [24]

Het gewraakte telexbericht (...) lijkt mij overigens een aanvaardbare interpretatie te bevatten van de erin aangehaalde of bedoelde bepalingen." [25]

18. De hierboven aangehaalde argumenten van ED kunnen mij niet van het tegendeel overtuigen. Wat het eerste door ED aangevoerde argument betreft, volstaat het erop te wijzen dat verordening nr. 3954/87 pas op 22 december 1987, dit is bijna anderhalf jaar na verzending van de telex, werd aangenomen. Aan de verordening kan ED dus onmogelijk een argument ontlenen om te bewijzen dat er op 24 juli 1986 een zogenaamde ongelijke behandeling bestond tussen binnen de Gemeenschap te verbruiken produkten enerzijds en naar derde landen uit te voeren produkten anderzijds. Maar ook afgezien daarvan mag het in de telex gehanteerde stralingsniveau van 600 Bq/kg niet worden vergeleken met het niveau van 1250 Bq/kg dat in de bijlage bij verordening nr. 3954/87 wordt vermeld. De twee normen zijn van een totaal andere aard. Aan de hand van de norm van 600 Bq/kg werd in een *concrete situatie*, namelijk de situatie na het kernongeval te Tsjernobyl, bepaald welke landbouwprodukten op de markt konden worden gebracht en aanspraak konden maken op restituties. De

23 — Zie rubriek „andere dan minder belangrijke levensmiddelen", post „alle andere nucliden met halveringstijd van meer dan 10 dagen, met name Cs-134, Cs-137". Andere posten van dezelfde rubriek vermelden drempels tussen 80 en 2 000 Bq/kg.

24 — Zie artikel 5, lid 2, sub b, van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijke landbouwbeleid (PB 1970, L 94, blz. 13).

25 — Zie nr. 20 van de conclusie.

tolerantiedrempel van 1250 Bq/kg vervult daarentegen een alarmbelfunctie bij *eventuele toekomstige noodsituaties:* wanneer ergens ter wereld (en dus niet noodzakelijk binnen de Gemeenschap) die drempel is overschreden of dreigt te worden overschreden, zullen Commissie en Raad, „indien de omstandigheden dat noodzakelijk maken", volgens de in verordening nr. 3954/87 uitgewerkte procedure nieuwe concrete drempelwaarden vaststellen voor het op de markt brengen van landbouwprodukten (supra, nr. 5). [26]

19. Wat betreft ED's tweede argument, volgens hetwelk de Commissie niet bevoegd zou zijn geweest om de telex van 24 juli 1986 te verzenden [27], wil ik het volgende opmerken. Indien men samen met de gedingpartijen (inclusief ED) aanneemt dat de gewraakte telex geen verplichtingen oplegt aan de Lid-Staten doch enkel een niet-bindende interpretatie geeft van onbetwist geldige rechtsregelen, is er mijns inziens geen reden om de Commissie onbevoegd te achten. Integendeel, zoals reeds aangegeven, staat het wel degelijk aan de Commissie om, in het kader van de administratieve samenwerking met de Lid-Staten, haar interpretatie te geven betreffende de toepassing van de regels inzake financiering door het EOGFL.

26 — Volgens artikel 5 van verordening nr. 3954/87 kunnen de in de bijlage opgenomen normen, waaronder die van 1250 Bq/kg, trouwens steeds op verzoek van een Lid-Staat of van de Commissie worden herzien of aangevuld.

27 — ED voert tevens aan dat de Commissie onbevoegd zou zijn geweest om verordening nr. 3494/88 uit te vaardigen. Aangezien de prejudiciële vragen geen betrekking hebben op deze verordening, die overigens niet gold ten tijde van de in geding staande uitvoerhandelingen, ga ik op dit argument niet nader in.

Of de door de Commissie gegeven (en door de Griekse regering toegepaste) interpretatie gerechtvaardigd is, komt hierna ter sprake.

20. Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag besluit ik derhalve dat het telexbericht van de Commissie van 24 juli 1986 betreffende maximale toleranties voor radioactiviteit voor de uitvoer van produkten naar derde landen een de Lid-Staten niet bindende, interpretatieve handeling uitmaakt waartoe de Commissie bevoegd was.

De tweede prejudiciële vraag. Mochten de Lid-Staten de normen bij invoer analoog toepassen bij uitvoer?

21. Uit het voorgestelde antwoord op de eerste prejudiciële vraag blijkt dus dat de Lid-Staten niet gebonden waren door de telex van de Commissie van 24 juli 1986 en zij er derhalve niet toe *verplicht* waren om de bij invoer geldende tolerantiedrempels voor radioactiviteit ook automatisch van toepassing te verklaren bij uitvoer. Met de tweede prejudiciële vraag wil de verwijzende rechter vernemen of de Lid-Staten de regelingen bij invoer niettemin analoog *mochten* toepassen

op uitvoerhandelingen. Hij vraagt meer bepaald:

„Zijn de Commissie of de bevoegde instanties van de Lid-Staten, ook zonder uitdrukkelijke bepaling ter zake, bevoegd om artikel 15 van de destijds geldende verordening (EEG) nr. 2730/79 (of artikel 13 van verordening nr. 3665/87) uit te leggen en de voor invoer geldende regeling naar analogie toe te passen op de uitvoer, ten einde vast te stellen wat een produkt van gezonde handelskwaliteit is, *of* is, waar het restituties betreft, voor een beslissing van de nationale instantie, dat de exporteur geen recht heeft op communautaire steun (...), juist een gemeenschapsregeling van bindende aard vereist waarin precies is vastgelegd in welke gevallen toekenning van restituties is uitgesloten; *meer concreet:* kon betaling van restituties bij uitvoer van produkten met een hoger niveau van radioactieve besmetting dan bij invoer van gelijksoortige produkten is toegestaan, reeds vóór de vaststelling van verordening nr. 3494/88 worden geweigerd?" (eigen cursivering).

22. Aangezien de Gemeenschap nooit eerder met een kernongeval als dat van Tsjernobyl was geconfronteerd, is het begrijpelijk dat er ten tijde van dat ongeval binnen de Gemeenschap geen geharmoniseerde tolerantiedrempels golden inzake radioactieve besmetting en dat er evenmin een procedure bestond om dergelijke normen vast te leggen. Om dezelfde reden is het begrijpelijk dat het aldus ontstane juridische vacuüm slechts geleidelijk door communautaire normen kon worden opgevuld en dat deze, gelet op de primaire verantwoordelijkheid van de Gemeenschap voor het eigen grondgebied, eerst de invoer naar de Gemeenschap en pas daarna de uitvoer vanuit de Gemeenschap naar derde landen betroffen.

Dit betekent dat het, in afwachting van bindende communautaire regelen ook voor de uitvoer, aan de Lid-Staten toekwam om, zoals de Commissie en de Griekse regering terecht aanvoeren, zelf tolerantiedrempels vast te stellen voor de toekenning van restituties bij de uitvoer van landbouwprodukten naar derde landen. [28] Bij afwezigheid van bindende communautaire normen ter zake, staat het immers aan de Lid-Staten en, volgens de hiervoor (nr. 15) geciteerde vaste rechtspraak van het Hof, niet aan de Commissie om op bindende wijze aan te geven wat moet worden verstaan onder „produkten van gezonde handelskwaliteit" als bedoeld in de in de prejudiciële vraagstelling genoemde artikelen 15 van verordening nr. 2730/79 en 13 van verordening nr. 3665/87.

23. Overigens, ook inhoudelijk lijkt de door de Griekse instanties gevolgde interpretatie, waarbij de tolerantiedrempels die reeds gol-

28 — Zie reeds nr. 17 van mijn conclusie in de zaak KYDEP.

den bij invoer naar de Gemeenschap naar analogie werden toegepast op de uitvoer van landbouwprodukten naar derde landen, me meer dan redelijk. Op het ogenblik dat genoemde instanties een beslissing moesten treffen, lag de toepassing van een gelijke behandeling van uitgevoerde produkten en op de eigen markt verbruikte (al dan niet ingevoerde) produkten voor de hand, aangezien het principe ervan reeds vervat lag in punt 2 van aanbeveling 86/156 van 6 mei 1986 (supra, nr. 3) en in de hiervoren besproken telex van de Commissie van 24 juli 1986 (dit wil zeggen in de door de Commissie aangehouden interpretatie van de desbetreffende bepalingen). Later, na de in geding staande uitvoerhandelingen, werd het principe trouwens bekrachtigd in verordening nr. 3494/88 van 9 november 1988 (supra, nr. 7).

Ligt die interpretatie trouwens ook niet in de rede? Ik zie immers niet in hoe een Lid-Staat zou kunnen verantwoorden dat landbouwprodukten die niet geschikt worden bevonden voor consumptie op de eigen markt, toch worden vrijgegeven voor uitvoer (en dus voor consumptie op een andere markt).

24. In antwoord op de tweede prejudiciële vraag concludeer ik derhalve dat de bevoegde instanties van de Lid-Staten er ten tijde van de in geding staande uitvoerhandelingen toe bevoegd waren om, bij afwezigheid van bindende communautaire normen ter zake, de in artikelen 15 van verordening nr. 2730/79 en 13 van verordening nr. 3665/87 opgenomen regeling voor invoer van landbouwprodukten uit derde landen naar analogie toe te passen op de uitvoer van gelijkaardige produkten naar derde landen.

De vierde prejudiciële vraag. Konden de oorspronkelijke aangiften achteraf worden gewijzigd?

25. Omwille van de logica zal ik de vierde prejudiciële vraag vóór de derde behandelen. Met de vierde vraag, geplaatst in de context van de gehele vraagstelling, wenst het Administratief hof van beroep te Athene te vernemen of een overheid als de Griekse zich op artikel 7 van richtlijn 81/177 kan beroepen om, in omstandigheden zoals de voorliggende, de vervanging van vier oorspronkelijke douaneaangiften door één enkel document te weigeren.

Blijkt een dergelijke weigering niet gerechtvaardigd, dan dienen aan ED alsnog uitvoerrestituties te worden uitgekeerd. Is de weigering wel gerechtvaardigd, dan betekent dit echter niet noodzakelijk dat ED geen recht op restituties kan doen gelden: een uitkering van restituties zou immers, *ook zonder wijziging van douaneaangiften,* op grond van andere factoren kunnen verantwoord zijn.

Daarover gaat de derde vraag, waarvan de relevantie derhalve afhankelijk is van het antwoord op de vierde vraag, en die ik dus na de vierde zal behandelen.

26. De vierde prejudiciële vraag luidt als volgt:

„Heeft het bepaalde in artikel 3 van verordening (EEG) nr. 3665/87 uitsluitend betrekking op de berekening van de uitvoerrestitutie en niet op de in artikel 13 van die verordening bedoelde uitsluiting van deze vorm van communautaire steun wanneer de uitgevoerde produkten niet gezond zijn, met het gevolg dat wijziging van de betrokken aangiften niet nodig is?"

Het daarin genoemde artikel 3 staat onder de hoofding „Algemene bepalingen" van verordening nr. 3665/87 en bepaalt onder meer:

„1.Onder de ‚dag van uitvoer' wordt verstaan de dag waarop de douaneautoriteit de aangifte ten uitvoer aanvaardt, waarin is vermeld dat een restitutie zal worden gevraagd.

2. De dag waarop de aangifte ten uitvoer wordt aanvaard, is bepalend voor:

a) de restitutievoet (...),

b) de in voorkomend geval uit te voeren aanpassingen van de restitutievoet (...).

3. Elke handeling die dezelfde rechtsgevolgen heeft als de aanvaarding van de aangifte ten uitvoer, wordt met die aanvaarding gelijkgesteld.

4. *De dag van de uitvoer is bepalend voor de vaststelling van hoeveelheid,* aard en kenmerken van het uitgevoerde produkt.

5. Op het document dat bij de uitvoer wordt gebruikt om een restitutie te verkrijgen moeten alle nodige gegevens voor de berekening van de restitutie worden vermeld, met name: (...)

Ingeval het in dit lid bedoelde document de aangifte ten uitvoer is, moet deze eveneens de genoemde gegevens bevatten evenals de vermelding ‚restitutiecode'.

6. Op het tijdstip van deze aanvaarding of van deze handeling worden de produkten onder douanecontrole geplaatst tot zij het douanegebied van de Gemeenschap verlaten" (cursivering van mij).

27. Zoals ze nu geformuleerd is, kan de vierde prejudiciële vraag volgens mij enkel ontkennend worden beantwoord. Artikel 3, door verordening 3665/87 als een „algemene bepaling" aangeduid, heeft niet enkel betrekking op de berekening van uitvoerrestituties (daarover gaat het geciteerde lid 2 van het artikel) maar ook op „de vaststelling van hoeveelheid, aard en kenmerken van het uitgevoerde produkt" (daarover gaat lid 4). Welnu, over dat laatste handelt precies artikel 13 van verordening nr. 3665/87 dat de „aard en kenmerken van het uitgevoerde produkt" betreft: gelezen in samenhang met artikel 3, leden 1 en 4, van dezelfde verordening verbiedt het de toekenning van uitvoerrestituties aan produkten die op de dag van uitvoer niet van gezonde handelskwaliteit zijn.

In antwoord op de vierde prejudiciële vraag zoals door het verwijzende rechtscollege geformuleerd, kan ik derhalve slechts concluderen dat artikel 3 van verordening nr. 3665/87 ook betrekking heeft op artikel 13 van die verordening, zodat men niet kan stellen dat artikel 3, lid 4, geen belang heeft voor de beoordeling van een „gezonde handelskwaliteit" van de betrokken produkten waarvan artikel 13 de uitkering van restitutie afhankelijk maakt.

28. Mijns inziens moet de vierde prejudiciële vraag, en het antwoord daarop, echter in een ruimer perspectief worden geplaatst. Uit de motivering van de verwijzingsbeschikking blijkt immers dat de vraag verband houdt met de weigering van de bevoegde Griekse instanties om, zoals voorgesteld door de Commissie, de vier oorspronkelijke, door ED ingediende douaneaangiften te wijzigen en door één aangifte te vervangen opdat ze alsnog met het oog op de toekenning van uitvoerrestituties in aanmerking zouden kunnen worden genomen (supra, nr. 11). Vraag is, of zulk een wijziging inderdaad, zoals de Griekse regering voorhoudt, onmogelijk wordt gemaakt door artikel 7 van richtlijn 81/177, dat de wijziging van douaneaangiften bij uitvoer aan strenge voorwaarden onderwerpt.

Omdat deze vraag duidelijk mee aan de grondslag heeft gelegen van de vierde prejudiciële vraag — en aangezien alle partijen er een standpunt over hebben ingenomen in hun schriftelijke opmerkingen (infra, nr. 30) — zal ik er nader op ingaan.

29. Artikel 7 van richtlijn 81/177 luidt als volgt:

„1. De aangever kan op zijn verzoek de aangiften (...) wijzigen, onder het volgende voorbehoud:

a) om de wijziging moet worden verzocht voordat de goederen het douanekantoor

of de daartoe aangewezen plaats hebben verlaten, tenzij dat verzoek betrekking heeft op gegevens waarvan de douane de juistheid zelfs bij afwezigheid van de goederen kan nagaan;

30. Het standpunt van de *Griekse regering* omtrent de toepassing van deze bepaling in voorliggende zaak, is genoegzaam bekend: volgens haar wordt de door de Commissie voorgestelde wijziging van douaneaangiften erdoor verboden, met name omdat ED niet om een wijziging heeft verzocht „voordat de goederen het douanekantoor of de daartoe aangewezen plaats hebben verlaten" (conform artikel 7, lid 1, sub a).

b) de wijziging kan niet meer worden toegestaan wanneer het verzoek wordt gedaan nadat de douane de aangever in kennis heeft gesteld van haar voornemen de goederen aan een onderzoek te onderwerpen of van de door haar zelf geconstateerde onjuistheid van de betrokken vermeldingen;

Volgens *ED* liet artikel 7 van richtlijn 81/177 wel een wijziging van aangifte toe, aangezien deze krachtens artikel 7, lid 1, sub a, is toegestaan zolang ze geen betrekking heeft op veranderingen in de goederen zelf. Ook op het bepaalde onder lid 1, sub b, van artikel 7 zou de Griekse overheid zich in casu niet kunnen beroepen om een wijziging van aangifte te weigeren. Dat had ze enkel gekund indien ze de juistheid van de door ED in de aangifte opgenomen gegevens had betwist.

c) de wijziging mag niet tot gevolg hebben dat de aangifte betrekking heeft op andere goederen dan die waarop zij oorspronkelijk betrekking had.

2. De douane kan toestaan of eisen dat de in lid 1 bedoelde wijzigingen worden aangebracht door indiening van een nieuwe aangifte ter vervanging van de oorspronkelijke. In dat geval moet de datum waarop de oorspronkelijke aangifte is aanvaard worden aangehouden als datum voor het bepalen van de rechten bij uitvoer van de betrokken goederen en voor de toepassing van de andere bepalingen die gelden voor de uitvoer."

Volgens de *Commissie* moeten de voorwaarden voor wijziging van aangifte, om misbruiken te voorkomen, restrictief worden geïnterpreteerd. Niettemin zou er, gezien de bijzonderheden van het voorliggende geval, naar een pragmatische oplossing moeten worden gezocht om uitbetaling van restituties mogelijk te maken. Desgevallend, aldus de Commissie, had de Griekse regering de vier afzonderlijke douaneaangiften, zelfs zonder materiële wijziging daarvan, als één enkele aangifte moeten beschouwen.

31. Ik ben het ermee eens dat de in artikel 7, lid 1, aan de wijziging van douaneaangiften gestelde voorwaarden, restrictief moeten worden geïnterpreteerd, ten einde fraude zoveel mogelijk tegen te gaan.

Welnu, in casu staat vast dat ED *niet* om een wijziging van aangiften heeft verzocht „voordat de goederen het douanekantoor of de daartoe aangewezen plaats hebben verlaten". Aan de voorwaarde van artikel 7, lid 1, sub a, van richtlijn 81/177 kan dan slechts voldaan zijn indien het verzoek tot wijziging van aangifte „betrekking heeft op gegevens waarvan de douane de juistheid zelfs bij afwezigheid van de goederen kan nagaan".

32. De Commissie lijkt van oordeel dat zulks het geval is. Ter zitting formuleerde haar vertegenwoordiger immers de stelling dat, bij vermenging van radioactief besmette Griekse tarwe met niet of minder besmette tarwe, de radioactiviteit van het resulterende mengsel op een louter „mathematische" wijze kan worden berekend. In de praktijk zou de radioactiviteit van zulk een mengsel immers worden gelijkgesteld met het gemiddelde van de radioactiviteit van elk van de gemengde partijen tarwe, en dit zonder dat wordt nagegaan op welke wijze of in welke mate een vermenging werd doorgevoerd.

Toegepast op de voorliggende zaak zou dit vooreerst betekenen dat de Griekse douaneautoriteiten, die de radioactiviteit van de onderscheiden partijen Griekse en de Franse tarwe hebben gecontroleerd, de radioactiviteit van het mengsel van deze partijen op mathematische wijze hadden kunnen berekenen en aldus, zelfs bij afwezigheid van dat mengsel, de juistheid van de gegevens ter staving van een verzoek tot wijziging van aangifte hadden kunnen controleren. Aan de voorwaarde van artikel 7, lid 1, sub a, van richtlijn 81/177 zou dan alsnog voldaan zijn.

Overigens, zo vervolgt de Commissie, zou een dergelijke „mathematische" berekening in overeenstemming zijn met verordening nr. 2751/88 — die een veralgemening inhield van het stelsel waarbij besmette Griekse tarwe vermengd met niet-besmette tarwe naar derde landen kon worden uitgevoerd (supra, nr. 8) — zodat ED, na de inwerkingtreding van die verordening op 4 september 1988, probleemloos aanspraak had kunnen maken op de restituties die haar nu, omdat de feiten zich hebben voorgedaan vóór die datum, geweigerd werden.

33. Ik vind geen steun voor de stelling die de Commissie ter zitting heeft verdedigd. Integendeel, het door haar ingeroepen artikel 6, lid 3, van de (op het ogenblik van de feiten nog niet toepasselijke) verordening nr. 2751/88 lijkt me een louter mathematische controle op de vermenging van radioactief besmette met niet-besmette tarwe eerder uit te sluiten. In zijn eerste en tweede alinea bepaalt lid 3:

„De toegewezen restitutie kan slechts worden verleend (...) als de kwaliteit van de geëx-

porteerde durumtarwe ten minste gelijk is aan de voor interventie geldende kwaliteit zoals omschreven in verordening (EEG) nr. 1569/77. Het maximumpercentage aan gebroken korrels wordt evenwel op 8%, dat voor uitschot op 5% en het minimum soortelijk gewicht op 75 kg/hl vastgesteld.

Daartoe laat het bevoegde bureau een analyse van de geladen goederen verrichten en houdt het van elke partij een extra monster ter beschikking van de Commissie dat is genomen en verzegeld in aanwezigheid van de inschrijver aan wie is toegewezen of van zijn vertegenwoordiger."

Uit deze tekst blijkt duidelijk dat een actieve tussenkomst van de bevoegde nationale instanties bij de analyse van de ingeladen goederen vereist is: *zij* laten een analyse verrichten welke in aanwezigheid van de inschrijver of diens vertegenwoordiger wordt uitgevoerd om na te gaan of de voor interventie noodzakelijke kwaliteitsnormen — en dus ook de normen inzake radioactieve besmetting [29] — werden nageleefd; zij ook houden een extra monster ter beschikking van de Commissie. Uit het vereiste van analyse van de goederen blijkt eveneens dat er geen ruimte is voor een louter „mathematische" berekening van de radioactiviteit van een mengsel van granen. Dit lijkt me overigens niet meer dan normaal te zijn: indien de Gemeenschap een vermenging van verschillende partijen tarwe op mathematische wijze in aanmerking zou nemen voor interventie of restitutie, zonder dat werd nagegaan of een effectieve vermenging heeft plaatsgehad, kan niet met voldoende waarschijnlijkheid worden aangenomen dat de onderscheiden partijen in hun geheel voldoende gemengd zijn om beneden de toepasselijke radioactiviteitsmaxima te blijven.

34. Aan de later, na de feiten, in werking getreden verordening nr. 2751/88 kan dus geen argument worden ontleend om de mathematische berekening van de besmettingsgraad van gemengde partijen tarwe toe te laten. Integendeel, ook deze verordening blijkt voor de berekening van die besmettingsgraad een door de bevoegde nationale instanties opgedragen analyse te vereisen. Dit lijkt mij eveneens de draagwijdte te zijn die in artikel 7, lid 1, sub a, van de op het ogenblik van de feiten toepasselijke richtlijn 81/177, aan de uitdrukking „gegevens waarvan de douane de juistheid zelfs bij afwezigheid van de goederen kan nagaan" moet worden gegeven. Welnu, als de besmettingsgraad van de gemengde partijen tarwe niet mathematisch mag worden berekend, kan de juistheid van de berekening door de douane, bij afwezigheid van de goederen, slechts worden nagegaan op grond van een onder haar toezicht door een onafhankelijk analyse-instituut uitgevoerde analyse.

Ik kom derhalve tot het besluit dat, in omstandigheden zoals die in dit geding voorliggen, niet werd voldaan aan de in artikel 7, lid 1, van richtlijn 81/177 gestelde voorwaar-

29 — Normen inzake radioactiviteit maken een integrerend bestanddeel uit van de in verordening nr. 1569/77 vastgelegde kwaliteitscriteria voor granen bij interventie: zie nr. 21 van mijn conclusie in de zaak KYDEP.

den met betrekking tot de wijziging *a posteriori* van douaneaangiften.

De derde prejudiciële vraag. Is de uitbetaling van restituties in casu niettemin verantwoord, ook zonder vervanging van de oorspronkelijke aangiften?

35. Met de derde prejudiciële vraag — waaraan, gegeven mijn antwoord op de vierde vraag, een bijzonder belang toekomt (supra, nr. 25) — wenst het Administratief hof van beroep te Athene te vernemen of er, naast de douaneaangiften, andere factoren in aanmerking moeten worden genomen om te bepalen of er in omstandigheden zoals de voorliggende uitvoerrestituties toch dienen te worden uitgekeerd. De vraag luidt als volgt:

„Ingeval het is toegestaan, de toekenning van restituties langs de weg van interpretatie te weigeren voor produkten die niet gezond zijn, in de zin van de voor de invoer van dezelfde produkten in de Lid-Staten geldende bepalingen, is dan het enige en beslissende element waaruit de eigenschappen van de lading kunnen blijken de aangifte ten uitvoer op de dag waarop deze door de douaneautoriteit wordt aanvaard, als bedoeld in artikel 3 van verordening (EEG) nr. 3665/87, en is het dan voor de uitbetaling van de communautaire steun niet van belang dat de lading in de ruimen van het schip dooreen is gemengd, waardoor het uitgevoerde, niet meer in afzonderlijke partijen te scheiden produkt de maximale toleranties voor radioactiviteit niet overschrijdt, of maakt deze omstandigheid het integendeel noodzakelijk dat de aangiften ten uitvoer worden gewijzigd nadat zij reeds door de douane zijn aanvaard?"

36. Nadat de Griekse instanties haar hadden gemeld dat ze het op grond van artikel 7, lid 1, van richtlijn 81/177 onmogelijk achtten om de vier oorspronkelijke aangiften van ED door één enkel document te vervangen, liet de *Commissie* hen in een schrijven van 22 oktober 1990 (supra, nr. 12) weten dat dergelijke vervanging haar bij nader inzien niet noodzakelijk leek om tot betaling van uitvoerrestituties te kunnen overgaan. Onder verwijzing naar „de bijzonderheden van de betrokken uitvoerhandelingen" heeft de Commissie dit standpunt eveneens verdedigd voor het Hof.

De *Griekse regering* is van mening dat de uitkering van uitvoerrestituties zonder wijziging van douaneaangiften onmogelijk is. Vanzelfsprekend deelt *ED* deze zienswijze niet. De onderneming meent dat zij, op grond van de beginselen van bescherming van gewettigd vertrouwen en proportionaliteit, in elk geval recht heeft op restituties.

37. De beginselen van de bescherming van het gerechtvaardigd vertrouwen („vertrou-

wensbeginsel") en van de rechtszekerheid maken deel uit van de communautaire rechtsorde [30], en hun miskenning maakt een schending uit van het Verdrag. [31] Hetzelfde geldt voor het evenredigheids- of proportionaliteitsbeginsel, dat onder meer verlangt dat aan ondernemingen geen zwaardere lasten worden opgelegd dan noodzakelijk is ter bereiking van doelstellingen — zoals in casu de bescherming van de volksgezondheid — welke de (communautaire of nationale) overheid heeft te verwezenlijken. [32] Deze beginselen kunnen er dus in principe toe leiden dat ED ook recht heeft op uitvoerrestituties voor het radioactieve Griekse graan, zelfs al heeft er geen voorafgaande wijziging van de oorspronkelijke douaneaangiften plaatsgevonden.

38. Volgens vaste rechtspraak van het Hof staat het aan de nationale rechter en niet aan het Hof om, in het kader van de prejudiciële procedure van artikel 177 van het EG-Verdrag, het gemeenschapsrecht en de algemene beginselen die daarvan een integrerend deel uitmaken, toe te passen op het concrete feitenpatroon van de hem voorgelegde zaak. [33] De nationale rechter kan daarbij tot de vaststelling komen dat eenzelfde algemeen beginsel zowel in de communautaire als in zijn eigen nationale rechtsorde wordt erkend, maar in die beide rechtsordes niet tot eenzelfde mate aan rechtsbescherming aanleiding geeft. Het arrest Deutsche Milchkontor dat het Hof op 21 september 1983 wees [34], illustreert dit. Het arrest betrof een Duitse wettelijke regeling die op grond van de bescherming van het gewettigd vertrouwen en van de rechtszekerheid, de terugvordering van onverschuldigd betaalde communautaire steun onmogelijk dreigde te maken. Nadat het had geconstateerd dat het vertrouwensbeginsel en het beginsel van rechtszekerheid deel uitmaken van zowel de communautaire als de nationale rechtsordes, besloot het Hof dat:

„het gemeenschapsrecht niet eraan in de weg staat dat de betrokken nationale wettelijke regeling ter uitsluiting van de terugvordering van onverschuldigd betaalde steun, criteria hanteert zoals de bescherming van het gewettigd vertrouwen, (...) op voorwaarde evenwel dat daarbij dezelfde eisen worden gesteld als voor de terugvordering van financiële prestaties met een zuiver nationaal karakter en dat met het belang van de Gemeenschap ten volle rekening wordt gehouden" (r. o. 33).

39. Deze uitspraak van het Hof laat ruimte voor een toepassing van het vertrouwensbeginsel conform het nationale recht, zelfs al reikt de rechtsbescherming verbonden aan een dergelijke toepassing verder dan de rechtsbescherming die het gemeenschapsrecht zou bieden (en zelfs al wordt door die toepassing in zekere mate afbreuk gedaan aan de financiële belangen van de Gemeenschap).

30 — Zie de arresten van 3 mei 1978, zaak 112/77, Töpfer, Jurispr. 1978, blz. 1019, r. o. 19; 21 september 1983, gevoegde zaken 205/82 tot 215/82, Deutsche Milchkontor, Jurispr. 1983, blz. 2633, r. o. 30; 16 juli 1992, zaak C-163/90, Legros, Jurispr. 1992, blz. I-4625, r. o. 30. Naast het vertrouwensbeginsel handhaaft het Hof ook het „algemene beginsel inzake eerbiediging van verkregen rechten", zo blijkt bij voorbeeld uit het arrest van 16 mei 1979, zaak 84/78, Tomadini, Jurispr. 1979, blz. 1801, r. o. 25.

31 — Arrest Töpfer, blz. 1033, r. o. 19.

32 — Zie onder meer de arresten van 24 oktober 1973, zaak 5/73, Balkan Import-Export, Jurispr. 1973, blz. 1091, r. o. 22; 18 maart 1980, gevoegde zaken 154/78, 205/78, 206/78, 226/78, 263/78 en 264/78, 39/79, 31/79, 83/79 en 85/79, Valsabbia, Jurispr. 1980, blz. 907, r. o. 118; 18 maart 1980, gevoegde zaken 26/79 en 86/79, Forges de Thy-Marcinelle et Monceau, Jurispr. 1980, blz. 1083, r. o. 6.

33 — Zie onder meer arrest van 20 april 1988, zaak 204/87, Bekaert, Jurispr. 1988, blz. 2029, r. o. 5.

34 — Geciteerd in voetnoot 29.

Het lijkt me in het kader van de nu voorliggende zaak nuttig om te beklemtonen dat *ook het omgekeerde geldt.* Indien met andere woorden zou blijken dat het vertrouwens- en/of het proportionaliteitsbeginsel uit de communautaire rechtsorde aan een onderneming als ED een rechtsbescherming biedt die verder reikt dan onder het nationale recht, dient de nationale rechter met deze gemeenschapsrechtelijke beginselen ten volle rekening te houden wanneer hij, zoals in het bodemgeschil, geroepen is om een handeling te beoordelen die een nationale autoriteit heeft genomen op grond en met toepassing van het gemeenschapsrecht. [35]

40. Alhoewel het Hof, in het kader van de taakverdeling van artikel 177 EG-Verdrag, de weigering van de Griekse instanties om aan ED uitvoerrestituties toe te kennen niet zelf aan het gemeenschapsrecht kan toetsen, kan het aan het verwijzende rechtscollege wel alle elementen aanreiken die bij een dergelijke toetsing van nut kunnen zijn. In dat verband wens ik te wijzen op een aantal omstandigheden die eigen zijn aan het voorliggende geding.

Vooreerst betwist geen van de partijen bij het geding, ook de Griekse regering niet, dat ED *te goeder trouw* heeft gehandeld. Vervolgens is er de omstandigheid dat één van de vier oorspronkelijk door ED ingediende aangiften betrekking had op een gemengde partij Frans-Griekse tarwe, en dat deze aangifte probleemloos door de Griekse douaneautoriteiten werd aanvaard, en dit zonder dat deze autoriteiten de radioactiviteit hebben laten analyseren van het mengsel waarop de aangifte betrekking had. Uit de aanvaarding van de aangifte van deze door ED vóór de dag van uitvoer op eigen initiatief gemengde partij, zonder dat de Griekse douaneautoriteiten enig voorbehoud hebben gemaakt of een analyse hebben gevraagd, zou overigens kunnen blijken dat deze autoriteiten impliciet van een vraag om analyse van alle gemengde partijen hebben afgezien. Dit geldt des te meer, daar zij zich, gelet op de oorsprong van de tarwe en de mede daaruit blijkende band tussen de vier afzonderlijke aangiften, wel degelijk rekenschap konden geven van het voornemen van ED om op het schip ook de drie andere partijen te mengen.

41. Een ander element van gemeenschapsrecht dat het verwijzende rechtscollege van nut kan zijn, is het *proportionaliteitsbeginsel.*

Het betreft meer bepaald de bewering van ED — die door de Griekse regering niet wordt tegensproken — dat de Griekse overheid, die de 25 000 ton uit te voeren Griekse tarwe te radioactief besmet achtte om voor uitvoerrestituties in aanmerking te komen, zelf geen enkele maatregel heeft getroffen om

35 — Zulks naar analogie met wat het Hof besliste in het arrest ERT van 18 juni 1991 (zaak C-260/89, Jurispr. 1991, blz. I-2925, r. o. 42-45), waarin de bevoegdheid en de verplichting van de nationale rechter werden erkend om een nationale regeling die binnen het toepassingsgebied van het gemeenschapsrecht komt, te toetsen aan alle regels van het gemeenschapsrecht, met inbegrip van algemene rechtsbeginselen.

te vermijden dat even radioactieve tarwe op het Griekse grondgebied werd geconsumeerd. Indien deze bewering juist blijkt, rijst de vraag of de last die ED werd opgelegd ter bescherming van de volksgezondheid, niet als onevenredig zwaar moet worden bestempeld.

In dit verband wil ik er overigens nog op wijzen dat naar blijkt uit de preambule van verordening nr. 2751/88 (supra, nr. 8), vermenging van radioactief Grieks graan met ander graan door de Gemeenschap, omwille van het kostenbesparend effect, financieel werd aangemoedigd door middel van een bijzondere interventiemaatregel:

„Overwegende dat de produktie van durumtarwe in Griekenland de behoeften van dit land overschrijdt terwijl er nog grote oude voorraden zijn, met name van de oogst 1986;

Overwegende dat, als geen adequate maatregelen worden genomen, mag worden verwacht dat de Griekse markt verslechtert, waardoor een ernstig opslagprobleem zou kunnen ontstaan (...);

dat [de bijzondere interventiemaatregel] erop gericht moet zijn de uitvoer rechtstreeks te bevorderen en daardoor de kosten te vermijden die voor de begroting van de Gemeenschap zouden voortvloeien uit de aankoop en de opslag van de betrokken produkten (...)." [36]

Indien de nationale rechter tot de bevinding zou komen dat de weigering tot uitkering van uitvoerrestituties niet werd ingegeven door de zorg om de volksgezondheid, dan lijkt deze weigering me des te meer onverenigbaar te zijn met het proportionaliteitsbeginsel, doordat zij de plicht van de Lid-Staten om zorg te dragen voor de financiële belangen van de Gemeenschap miskent. [37]

42. Op basis van het voorgaande besluit ik dat het aan de nationale rechter staat om — ten volle rekening houdend met de communautaire algemene beginselen van bescherming van gewekt vertrouwen en proportionaliteit — na te gaan of de Griekse overheid ertoe gehouden was om, ook zonder dat de oorspronkelijke douaneaangiften *a posteriori* werden gewijzigd, restituties uit te keren aan ED voor de door deze laatste uitgevoerde partijen Griekse tarwe.

36 — De citaten komen uit de eerste en vijfde considerans van de preambule van verordening nr. 2751/88.

37 — Deze plicht ligt mijns inziens vervat in artikel 5 EG-Verdrag en werd inzake fraude geëxpliciteerd in de artikelen 209 A van het EG-Verdrag en K.1, punt 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Conclusie

43. Concluderend geef ik het Hof in overweging als volgt te antwoorden op de prejudiciële vragen van het Administratief hof van beroep te Athene:

„1) Het telexbericht van de Commissie van 24 juli 1986 betreffende maximale toleranties voor radioactiviteit voor de uitvoer van produkten naar derde landen vormt een de Lid-Staten niet bindende interpretatieve handeling welke de Commissie bevoegd was te verrichten.

2) De bevoegde instanties van de Lid-Staten waren er ten tijde van de in geding staande uitvoerhandelingen toe bevoegd om, bij afwezigheid van bindende communautaire normen ter zake, de ter uitvoering van de artikelen 15 van verordening (EEG) nr. 2730/79 en 13 van verordening (EEG) nr. 3665/87 genomen maatregelen met betrekking tot invoer van landbouwprodukten uit derde landen naar analogie toe te passen op de uitvoer van gelijkaardige produkten naar derde landen.

3) Het bepaalde in artikel 3 van verordening (EEG) nr. 3665/87 heeft ook betrekking op artikel 13 van die verordening. In omstandigheden zoals die in deze zaak voorliggen, werd niet voldaan aan de in artikel 7, lid 1, van richtlijn 81/177/EEG gestelde voorwaarden met betrekking tot de wijziging van douaneaangiften *a posteriori.*

4) Het staat aan de nationale rechter om, ten volle rekening houdend met de communautaire beginselen van bescherming van gewekt vertrouwen en proportionaliteit, na te gaan of er in omstandigheden zoals die in dit geding voorliggen, niettemin uitvoerrestituties dienden te worden uitgekeerd."