ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
15 september 1994 *

In zaak C-146/91,

Koinopraxia Enóséon Georgikon Synetairismon Diacheíriséos Enchorion Proïonton Syn. PE (KYDEP), gevestigd te Athene, vertegenwoordigd door A. Konstantopoulos, advocaat te Athene, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. May, advocaat aldaar, Grand-rue 31,

verzoekster,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door B. Hoff-Nielsen, juridisch adviseur bij zijn juridische dienst, en S. Kyriakopoulou, lid van dezelfde dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij B. Eynard, directeur van de juridische dienst van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

en

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door X. A. Yataganas, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerders,

* Procestaal: Grieks.

betreffende een verzoek tot schadevergoeding krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. C. Moitinho de Almeida, kamerpresident, D. A. O. Edward, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse en M. Zuleeg (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: W. Van Gerven
griffier: L. Hewlett, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord partijen in hun pleidooien ter terechtzitting van 10 juni 1993, waar KYDEP was vertegenwoordigd door A. Konstantopoulos en F. Spyropoulos, advocaten te Athene,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 september 1993,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 29 mei 1991, heeft Koinopraxia Enoseon Georgikon Synetairismon Diacheiriseos Enchorion Proïonton

Syn. PE (hierna: „KYDEP") krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EEG-Verdrag verzocht, de Raad van de Europese Unie en de Commissie van de Europese Gemeenschappen te veroordelen tot vergoeding van de schade geleden als gevolg van onrechtmatige handelingen en verzuimen van genoemde instellingen in het kader van de na het ongeluk met de kerncentrale van Tsjernobyl vastgestelde gemeenschapsregeling.

2 KYDEP is een coöperatieve vereniging naar Grieks recht, gevestigd te Athene en bestaande uit 93 unies van landbouwcoöperaties. Ieder jaar koopt zij van de Griekse producenten aanzienlijke hoeveelheden granen en groenten, die zij opslaat en verkoopt.

3 Van de oogst van 1986 kocht KYDEP 634 162,152 ton harde tarwe en 335 202,676 ton zachte tarwe, ten einde ze hetzij in derde landen door te verkopen, hetzij ter communautaire interventie aan te bieden.

4 Na het ongeluk in de kerncentrale van Tsjernobyl op 26 april 1986 stelde de Gemeenschap geleidelijk communautaire normen vast betreffende de maximale toleranties voor radioactiviteit, te weten, met betrekking tot de invoer in de Gemeenschap van bepaalde groepen landbouwprodukten van oorsprong uit derde landen, verordening (EEG) nr. 1707/86 van de Raad van 30 mei 1986 betreffende de voorwaarden voor de invoer van landbouwprodukten van oorsprong uit derde landen ingevolge het ongeluk in de kerncentrale van Tchernobyl (PB 1986, L 146, blz. 88; hierna: „verordening nr. 1707/86"), met betrekking tot de interventieaankopen, verordening (EEG) nr. 2751/88 van de Commissie van 2 september 1988 betreffende een bijzondere interventiemaatregel voor durumtarwe in Griekenland

(PB 1988, L 245, blz. 13), en met betrekking tot de uitvoer van bepaalde groepen landbouwprodukten van oorsprong uit Lid-Staten, verordening (EEG) nr. 3494/88 van de Commissie van 9 november 1988 tot wijziging van onder meer verordening (EEG) nr. 3665/87 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwprodukten (PB 1988, L 306, blz. 24).

5 Ten tijde van de oogst 1986 bestonden dus enkel voor de invoer in de Gemeenschap van bepaalde groepen landbouwprodukten, zoals tarwe, van oorsprong uit derde landen, regels die de inachtneming van bepaalde toleranties voor radioactiviteit voorschreven.

6 Daarentegen was nog geen enkele communautaire norm van dit type vastgesteld voor interventieaankopen en voor uitvoer van diezelfde produkten. Daarom deed de Commissie op 24 juli 1986 aan de permanente vertegenwoordigingen van de Lid-Staten telexbericht nr. VS-S-1/1187/86 D1/GG/G8 (hierna: „het litigieuze telexbericht") toekomen. Dit telexbericht, ondertekend door de directeur-generaal Landbouw, betrof de aankoop door de interventiebureaus van door de ramp van Tsjernobyl besmette produkten en het verlenen van restituties bij uitvoer voor die produkten. Het luidde als volgt:

„De aandacht van de Lid-Staten wordt gevestigd op het feit, dat de gemeenschapsregels inzake interventieaankopen gewoonlijk bepalen, dat de aangeboden produkten van gezonde handelskwaliteit moeten zijn of geen stoffen mogen bevatten die

de gezondheid van de mens kunnen schaden. Bovendien kan ieder landbouwprodukt dat wegens de eigenschappen ervan niet in de handel kan worden gebracht, ook niet het voorwerp van een aankoopcontract zijn.

Anderzijds wordt, wat betreft de produkten waarvoor om restituties bij uitvoer wordt verzocht, overeenkomstig het bepaalde in artikel 15 van verordening (EEG) nr. 2730/79 (PB 1979, L 317) eraan herinnerd, dat de restitutie wordt verleend voor produkten van gezonde handelskwaliteit, waarvan de geschiktheid voor menselijke consumptie niet wegens de eigenschappen ervan of de toestand waarin zij zich bevinden, verloren is gegaan.

Gelet op het voorgaande en tegen de achtergrond van verordening (EEG) nr. 1707/86 van de Raad (PB 1986, L 146), moet worden aangenomen, dat de produkten die niet aan de in artikel 3 van die verordening vastgestelde maximale toleranties voor radioactiviteit voldoen, niet kunnen worden geacht de voorwaarden voor interventieaankopen of de voorwaarden voor het verkrijgen van restituties bij uitvoer te vervullen. Bijgevolg zal het EOGFL de daarvoor uitgegeven bedragen niet te zijnen laste nemen."

7 Verordening nr. 1707/86 onderwierp de invoer in de Gemeenschap van bepaalde groepen landbouwprodukten — waaronder harde tarwe — van oorsprong uit derde landen aan de inachtneming van bepaalde maximale toleranties voor radioactiviteit. Artikel 3 van die verordening bepaalt:

„(...) 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".

8 De geldigheid van verordening nr. 1707/86, die op 30 september 1986 zou verstrijken, werd tweemaal verlengd. Op 22 december 1987 stelde de Raad twee verordeningen vast: enerzijds verordening (EEG) nr. 3955/87 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; hierna: „verordening nr. 3955/87"), die in wezen de bepalingen van verordening nr. 1707/86 overneemt en waarvan de geldigheidsduur tot twee jaar is beperkt, en anderzijds verordening (Euratom) nr. 3954/87 tot vaststelling van maximaal toelaatbare niveaus van radioactieve besmetting van levensmiddelen en diervoeders ten gevolge van een nucleair ongeval of ander stralingsgevaar (PB 1987, L 371, blz. 11; hierna: „verordening nr. 3954/87"). In deze verordening wordt de procedure vastgelegd voor het bepalen van de maximaal toelaatbare niveaus van radioactieve besmetting van levensmiddelen en van 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 leiden.

9 Op grond van artikel 4, lid 5, van verordening (EEG) nr. 2727/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1975, L 281, blz. 1; hierna: „verordening nr. 2727/75"), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1579/86 van de Raad van 23 mei 1986 (PB 1986, L 139, blz. 29; hierna: „verordening nr. 1579/86"), inde de Commissie anderzijds een medeverantwoordelijkheidsheffing over 2 367 000 ton Grieks graan.

10 KYDEP voert tegen de Commissie en de Raad drie verschillende grieven aan.

11 Aan de Commissie verwijt KYDEP allereerst het verzenden van het telexbericht waarbij de nationale autoriteiten ervan op de hoogte werden gebracht, dat geen enkel landbouwprodukt dat bepaalde, bij de invoer toepasselijke maximale toleranties voor radioactiviteit overschrijdt, kan worden geacht te voldoen aan de voorwaarden voor interventieaankopen of de voorwaarden voor het verkrijgen van restituties bij uitvoer.

12 KYDEP betoogt dienaangaande, dat het litigieuze telexbericht een onwettige manier is om te verbieden landbouwprodukten waarvan de radioactiviteit bepaalde toleranties overschrijdt, ter interventie aan te bieden of voor dergelijke produkten restituties bij uitvoer te verlenen.

13 Ervan uitgaande, dat het telexbericht geen bindende rechtshandeling is, betoogt KYDEP, dat de vermeldingen in het telexbericht onjuist zijn en de marktdeelnemers schade kunnen toebrengen.

14 Dienaangaande voert KYDEP vier verschillende middelen aan:

— in de eerste plaats mist het telexbericht iedere rechtsgrondslag;

— in de tweede plaats heeft de Commissie met het telexbericht haar bevoegdheid overschreden;

— in de derde plaats zijn in het telexbericht de maximale niveaus van radioactiviteit overgenomen, die door de Raad op onwettige wijze in verordening nr. 1707/86 zijn vastgesteld en die zelf onwettig zijn. De verordening is op dit punt onwettig wegens schending van het in artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag neergelegde non-discriminatiebeginsel, schending van het

evenredigheidsbeginsel en onjuiste beoordeling van de feitelijke gegevens waarop verordening nr. 1707/86 berust;

— in de vierde plaats levert het telexbericht schending op van de beginselen van het vrije verkeer van goederen en van de vrijheid van uitvoer, zoals die voortvloeien uit de artikelen 12 en 21 van verordening nr. 2727/75 en de artikelen 9, 30, 34 en 110 EEG-Verdrag.

15 KYDEP verwijt de Commissie vervolgens, na het ongeluk van Tsjernobyl een medeverantwoordelijkheidsheffing te hebben geïnd over in Griekenland geproduceerde tarwe, ofschoon deze niet in de handel kon worden gebracht.

16 KYDEP verwijt de Commissie en de Raad ten slotte verschillende verzuimen, te weten, wat de Raad betreft, niet of niet tijdig maatregelen met betrekking tot interventieaankopen en restituties bij uitvoer te hebben vastgesteld, niet te hebben voorzien in financiële steun ten gunste van als gevolg van het ongeluk van Tsjernobyl besmette granen en, wat de Commissie betreft, te lang te hebben gewacht met het indienen van een voorstel voor een definitieve regeling inzake de radioactieve besmetting van levensmiddelen.

17 KYDEP verzoekt het Hof derhalve:

— het beroep ontvankelijk te verklaren;

— de Raad en de Commissie te gelasten, wegens de handelingen of verzuimen waarvoor die instellingen aansprakelijk zijn en die in het eerste onderdeel van

het verzoekschrift omstandig zijn uiteengezet, hoofdelijk en ieder voor het geheel te betalen de som van 46 642 266 903 DR, zoals die voortvloeit uit het tweede onderdeel van het verzoekschrift, vermeerderd met de in Griekenland geldende interessen, zijnde 34 %, vanaf de kennisgeving van het verzoekschrift tot op de dag van betaling;

— verweerders in de kosten te verwijzen.

18 De Raad van de Europese Unie en de Commissie van de Europese Gemeenschappen concluderen tot verwerping van het beroep en verwijzing van verzoekster in de kosten.

De grondbeginselen van de niet-contractuele aansprakelijkheid

19 Volgens vaste rechtspraak kan de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap in de zin van artikel 215, tweede alinea, van het Verdrag slechts ontstaan, indien is voldaan aan een aantal voorwaarden betreffende de onrechtmatigheid van de aan de gemeenschapsinstellingen verweten gedraging, de werkelijk geleden schade en een oorzakelijk verband tussen die gedraging en de gestelde schade (zie, onder meer, arrest van 7 mei 1992, gevoegde zaken C-258/90 en C-259/90, Pesquerias De Bermeo en Naviera Laida, Jurispr. 1992, blz. I-2901, r. o. 42).

20 Om te beginnen moet dus de onwettigheid van de aan de instellingen verweten gedragingen worden onderzocht.

De onwettigheid van de aan de Raad en de Commissie verweten gedragingen

21 Zoals reeds uiteengezet in de rechtsoverwegingen 10 tot en met 16 supra, betreffen de door KYDEP aangevoerde middelen allereerst het telexbericht van de Commissie, vervolgens het innen van de medeverantwoordelijkheidsheffing en ten slotte verschillende verzuimen van de Raad en de Commissie.

I — *Het telexbericht van de Commissie*

A — *Het bindend karakter van het telexbericht*

22 Volgens KYDEP is het litigieuze telexbericht een rechtshandeling die de Lid-Staten er op onwettige wijze toe dwingt, landbouwprodukten waarvan de radioactiviteit bepaalde toleranties overschrijdt, niet voor interventie te aanvaarden of voor dergelijke produkten geen restituties bij uitvoer te verlenen.

23 Dit argument kan niet worden aanvaard.

24 Zoals het Hof reeds oordeelde in zijn arrest van 8 juni 1994 (zaak C-371/92, Ellinika Dimitriaka, Jurispr. 1994, blz. I-2391, r. o. 17), is het litigieuze telexbericht geen handeling die de Lid-Staten bindt. Het bevat slechts de uitlegging door de

Commissie van het begrip produkt van gezonde handelskwaliteit en geschikt voor menselijke consumptie, zoals dat is gebruikt in verordening (EEG) nr. 1569/77 van de Commissie van 11 juli 1977 houdende vaststelling van de procedures en voorwaarden voor de overneming van granen door de interventiebureaus (PB 1977, L 174, blz. 15), en in verordening (EEG) nr. 2730/79 van de Commissie van 29 november 1979 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwprodukten (PB 1979, L 317, blz. 1).

25 Deze uitlegging heeft geen verbindend karakter en kan noch de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten noch a fortiori de particulieren binden. Het telexbericht is dus geen rechtshandeling van de Commissie die verbiedt landbouwprodukten waarvan de radioactiviteit bepaalde toleranties overschrijdt, ter interventie aan te bieden of voor dergelijke produkten restituties bij uitvoer te verlenen.

26 Toch moet worden erkend, dat het litigieuze telexbericht, ofschoon het niet verbindend is, de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten ertoe kon brengen, interventieaankopen van landbouwprodukten waarvan de radioactiviteit bepaalde toleranties voor radioactiviteit overschreed, of het verlenen van restituties bij uitvoer voor dergelijke produkten te weigeren. De Lid-Staten konden immers vrezen, dat indien zij de door de Commissie in het litigieuze telexbericht gegeven uitlegging negeerden, het EOGFL zou weigeren hun de voor de betrokken landbouwprodukten gemaakte kosten te vergoeden.

27 Er zijn dus termen aanwezig om de middelen betreffende onverenigbaarheid van het telexbericht van de Commissie met het gemeenschapsrecht te onderzoeken.

B — *De gestelde onverenigbaarheid van de inhoud van het telexbericht met het gemeenschapsrecht*

1. De rechtsgrondslag van het telexbericht

28 Op dit punt betoogt KYDEP in de eerste plaats, dat het telexbericht van de Commissie iedere rechtsgrondslag mist, ofschoon die rechtsgrondslag noodzakelijk is, gezien de beslissende invloed die het telexbericht heeft gehad op de gedraging van de Griekse autoriteiten.

29 Dit argument kan niet worden aanvaard.

30 Als hoedster van het gemeenschapsrecht en beheersorgaan van het EOGFL is de Commissie immers bevoegd, de Lid-Staten te herinneren aan de gemeenschapsregels die zij moeten toepassen, en in het kader van haar samenwerking met de nationale administraties haar eigen uitlegging ervan te geven.

31 In de tweede plaats is KYDEP van mening, dat het litigieuze telexbericht, voor zover daarin de maximale toleranties voor radioactiviteit, die in verordening nr. 1707/86 voor de invoer in de Gemeenschap van landbouwprodukten van oorsprong uit derde landen zijn vastgesteld, van toepassing worden verklaard op interventieaankopen en de toekenning van restituties bij uitvoer, buiten de bevoegdheid van de Commissie valt.

32 Dit betoog, dat neerkomt op een betwisting van de door de Commissie in het telexbericht gegeven uitlegging, moet eveneens worden afgewezen.

33 Wanneer bij verordening nog geen maximaal toelaatbare niveaus van radioactieve besmetting voor interventieaankopen en de toekenning van restituties bij uitvoer zijn vastgesteld, is het alleszins juist, dat een landbouwprodukt wordt bestempeld als te zijn van gezonde handelskwaliteit in de zin van verordening nr. 1569/77, wanneer het voldoet aan dezelfde criteria die bij invoer van dezelfde produkten in de Gemeenschap van toepassing zijn. Het gevaar dat besmette produkten voor de gezondheid van de mens opleveren, hangt er immers niet van af, of die produkten worden uitgevoerd dan wel ingevoerd.

2. De geldigheid van verordening nr. 1707/86

34 In de derde plaats betoogt KYDEP, dat de Commissie in haar telexbericht de maximale niveaus van radioactiviteit heeft overgenomen die de Raad in verordening nr. 1707/86 had vastgesteld en die zelf onwettig zijn.

35 KYDEP betwist hiermee impliciet de geldigheid van verordening nr. 1707/86. Dienaangaande voert zij drie middelen aan: het eerste is ontleend aan schending van het in artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag neergelegde non-discriminatiebeginsel, het tweede aan schending van het evenredigheidsbeginsel en het derde aan verkeerde beoordeling van de feitelijke gegevens waarop verordening nr. 1707/86 berust.

a) De gestelde schending van het non-discriminatiebeginsel van artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag

36 KYDEP is van mening, dat de Raad het in artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag neergelegde non-discriminatiebeginsel heeft geschonden, voor zover hij in verordening nr. 3955/87 van 22 december 1987 de maximaal toelaatbare niveaus van radioactieve besmetting heeft vastgesteld op 370 Bq/kg voor melk en 600 Bq/kg voor alle andere betrokken produkten, terwijl hij in verordening nr. 3954/87 van dezelfde datum voor toekomstige ongelukken hogere maximaal

toelaatbare niveaus toestaat, namelijk 1 000 Bq/kg voor zuivelprodukten en 1 250 Bq/kg voor andere levensmiddelen. Dit verschil zou niet objectief gerechtvaardigd zijn.

37 Dit middel faalt. Zoals de Raad en de Commissie immers terecht hebben betoogd, hebben de twee verordeningen van 22 december 1987 een verschillende inhoud en een verschillend doel.

38 Terwijl verordening nr. 3955/87 specifiek de gevolgen van het ongeluk van Tsjernobyl betrof en voor die concrete situatie de maximale niveaus van radioactieve besmetting vaststelde, is bij verordening nr. 3954/87 een permanent systeem ingevoerd om de Gemeenschap in staat te stellen, bij toekomstige nucleaire ongevallen of andere noodsituaties maximale niveaus van radioactieve besmetting vast te stellen. Blijkens de artikelen 2, lid 1, en 3, lid 4, van die verordening hebben de in bijlage vermelde cijfers slechts een subsidiair karakter en gelden zij voorlopig, dat wil zeggen in afwachting van een besluit waarbij voor elk concreet geval een precies maximaal niveau van radioactieve besmetting wordt vastgesteld.

39 Aangezien de twee verordeningen van 22 december 1987 verschillende gevallen betreffen, konden de subsidiaire maxima van verordening nr. 3954/87, zonder dat artikel 40, lid 3, tweede alinea, werd geschonden, op een hoger niveau worden vastgesteld dan de specifieke maxima van verordening nr. 3955/87.

b) De gestelde schending van het evenredigheidsbeginsel

40 Volgens KYDEP is het evenredigheidsbeginsel geschonden, voor zover de bij verordening nr. 1707/86 vastgestelde maximaal toelaatbare niveaus van radioactieve

besmetting, te weten 370 Bq/kg voor melk en 600 Bq/kg voor alle andere betrokken produkten, met inbegrip van granen, verder gingen dan noodzakelijk was om het doel van die verordening, namelijk de bescherming van de gezondheid van de consument in de Gemeenschap, te bereiken.

41 De Raad erkent, dat toen verordening nr. 1707/86 werd vastgesteld, de wetenschap nog niet was uitgestudeerd op de minimumreferentieniveaus van een voor de gezondheid van de consumenten aanvaardbare besmetting. De vaststelling van die verordening en van de voorlopige maximale toleranties leed echter geen uitstel, gelet op de ernstige bedreiging voor de gezondheid van de bevolking in de Gemeenschap door de invoer van levensmiddelen uit derde landen.

42 De Raad beklemtoont voorts, dat de bij verordening nr. 1707/86 vastgestelde maximale toleranties, bij gebreke van internationale normen ter bepaling van de maximaal toelaatbare niveaus van radioactieve besmetting van levensmiddelen, rekening hielden met alle toen beschikbare informatie, onder meer het advies van de nationale deskundigen inzake radioactiviteit en levensmiddelen, de aanbevelingen van de Internationale Commissie voor Radiologische Protectie (ICRP) en de instructies van de US Food and Drug Administration. De Commissie van haar kant wijst erop, dat ook de door haar voorgestelde en in verordening nr. 1707/86 overgenomen maximale toleranties waren vastgesteld op grond van alle beschikbare wetenschappelijke informatie en rekening houdend met de reacties van de publieke opinie en de overheden zowel in de verschillende Lid-Staten als in derde landen. Die toleranties waren later overigens door alle Lid-Staten in de intracommunautaire handel en door twintig derde landen aanvaard.

43 KYDEP heeft geen enkel bewijselement aangedragen waaruit blijkt, dat de bij verordening nr. 1707/86 vastgestelde maximale niveaus daadwerkelijk restrictiever

waren dan de bescherming van de gezondheid van de consument vereiste. Haar betoog heeft integendeel een algemeen karakter en bevat geen enkel element van wetenschappelijke of andere aard, dat de stelling van de Raad en de Commissie, dat die toleranties volkomen aan de ten tijde van het nucleaire ongeluk van Tsjernobyl beschikbare feitelijke en wetenschappelijke gegevens beantwoordden, kan ontzenuwen.

44 In die omstandigheden is schending van het evenredigheidsbeginsel niet aangetoond en moet ook dit middel worden afgewezen.

c) Het middel ontleend aan kennelijk verkeerde beoordeling van de feiten

45 KYDEP betoogt ten slotte, dat de bij artikel 3 van verordening nr. 1707/86 vastgestelde maximale toleranties berusten op een kennelijk verkeerde beoordeling van de feiten, en wel om twee redenen. In de eerste plaats betreffen zij enkel de detailhandel in melk en niet die in granen en andere produkten. In de tweede plaats wordt bij tarwe, ofschoon deze niet rechtstreeks voor menselijke voeding dient, doch eerst tot tarwemeel moet worden verwerkt, de radioactiviteit gemeten op de pericarp, dat wil zeggen op het deel van de vrucht dat de korrel omgeeft. Het niveau van radioactiviteit in de korrel is echter de helft lager dan die gemeten op het buitenoppervlak. Meel wordt dus kennelijk veel gunstiger behandeld dan tarwe.

46 De Commissie en de Raad betwisten dit betoog. De Commissie zet uiteen, dat bij zuivelprodukten de maximale toleranties in één van de laatste stadia van verhandeling moeten worden bepaald, omdat melk bij de verwerking een proces van concentratie en dehydratie ondergaat, waardoor het niveau van radioactieve besmetting voor dezelfde massa produkt stijgt. Ook voedingsmiddelen voor zuigelingen vereisen een strengere regeling. Voor andere produkten dan zuivelprodukten bestaan zoveel verwerkingsmethoden en bestemmingen, dat het niet mogelijk is het

toelaatbare niveau van radioactiviteit voor het eindprodukt ten opzichte van de grondstof vooraf vast te stellen. De Commissie beklemtoont, dat de limiet van 600 Bq/kg in elk geval alleen op basisprodukten van toepassing was. Later zijn andere maatregelen vastgesteld voor verwerkte produkten, die in de handel mochten worden gebracht naarmate het niveau van radioactieve besmetting daalde.

47 KYDEP voert geen enkel argument aan dat de door de Commissie verstrekte feitelijke gegevens kan ontzenuwen, doch geeft slechts in algemene bewoordingen te kennen dat zij het er niet mee eens is. Een dergelijk betoog volstaat niet om te bewijzen, dat de gemeenschapsinstellingen zich hebben vergist bij de beoordeling van de feiten waarop verordening nr. 1707/86 berust. Ook het derde middel moet dus worden afgewezen.

48 Aangezien geen van de drie tegen de geldigheid van verordening nr. 1707/86 aangevoerde middelen gegrond is, is het telexbericht van de Commissie niet rechtens gebrekkig doordat de maximale niveaus van radioactiviteit daarin zijn overgenomen.

C — *De gestelde schending van de beginselen van het vrije verkeer van goederen en van de vrijheid van uitvoer*

49 In de vierde plaats betoogt KYDEP, dat de verzending van het telexbericht door de Commissie schending oplevert van de beginselen van het vrije verkeer van goederen en van de vrijheid van uitvoer, zoals voortvloeiend uit de artikelen 12 en 21 van verordening nr. 2727/75 en de artikelen 9, 30, 34 en 110 EEG-Verdrag.

50 Dienaangaande zij erop gewezen, dat het vrije verkeer van goederen en de vrijheid van uitvoer kunnen worden onderworpen aan beperkingen ter bescherming van de volksgezondheid.

51 Dat is het geval met het betrokken telexbericht. De maximale toleranties voor radioactiviteit voor levensmiddelen, vastgesteld bij verordening nr. 1707/86, waarnaar het telexbericht verwijst, strekken immers tot bescherming van de gezondheid van de consumenten. Uit het voorgaande blijkt trouwens reeds, dat die maximale toleranties zijn vastgesteld op een niveau dat noodzakelijk is om dat doel te bereiken.

52 Uit al het voorgaande volgt, dat de argumenten die KYDEP tegen de in het litigieuze telexbericht vervatte uitlegging heeft aangevoerd, ongegrond zijn.

II — *De inning van een medeverantwoordelijkheidsheffing*

53 KYDEP verwijt de Commissie, na het ongeluk van Tsjernobyl een medeverantwoordelijkheidsheffing te hebben geïnd over 2 367 000 ton Grieks graan, dat nochtans niet in de handel kon worden gebracht. Volgens KYDEP had die heffing tot gevolg, dat Griekenland in de sector granen werd gediscrimineerd ten opzichte van andere staten van de Gemeenschap.

54 Volgens artikel 4, lid 5, van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1579/86, wordt een medeverantwoordelijkheidsheffing geïnd over

granen die een eerste verwerking ondergaan, het voorwerp van een interventieaankoop zijn of in de vorm van korrels worden uitgevoerd.

55 Volgens de Commissie echter is de gehele Griekse graanproduktie van 1986 en 1987, de jaren waarin het probleem van de radioactiviteit zich voordeed, hetzij verwerkt en verbruikt op de binnenlandse markt, hetzij in de vorm van korrels naar derde landen uitgevoerd. De Commissie wijst erop, dat dat verbruik en die uitvoer mogelijk waren dank zij het feit dat het niveau van radioactiviteit aanzienlijk daalt bij het verwerken van de besmette granen of het mengen ervan met andere granen.

56 KYDEP heeft deze feitelijke stellingen van de Commissie niet weerlegd of zelfs maar betwist. Mitsdien moet worden aangenomen, dat de betrokken Griekse granen daadwerkelijk in de handel zijn gebracht, zodat aan de voorwaarde voor de inning van de medeverantwoordelijkheidsheffing was voldaan.

57 Mitsdien moet het middel ontleend aan de inning van de medeverantwoordelijkheidsheffing worden afgewezen.

III — *De gestelde verzuimen van de Raad en de Commissie*

58 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat verzuimen van gemeenschapsinstellingen slechts tot aansprakelijkheid van de Gemeenschap kunnen leiden voor zover de instellingen een uit een gemeenschapsbepaling voortvloeiende wettelijke verplichting tot handelen niet zijn nagekomen.

A — *De gestelde verzuimen van de Raad*

59 KYDEP betoogt allereerst, dat de Raad krachtens de artikelen 39, lid 1, sub b en c, en 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag en artikel 8 van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1579/86, gehouden was, ten tijde van het ongeluk van Tsjernobyl maatregelen te nemen met betrekking tot interventieaankopen en restituties bij uitvoer en te voorzien in financiële steun ten gunste van het als gevolg van het ongeluk van Tsjernobyl besmette Griekse graan. Door dergelijke maatregelen niet of te laat vast te stellen, heeft de Raad die bepalingen geschonden en een fout begaan die tot niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap kan leiden.

1. De gestelde schending van artikel 39, lid 1, sub b en c, van het Verdrag

60 KYDEP betoogt, dat de Raad, door niet ten tijde van het ongeluk van Tsjernobyl voornoemde maatregelen vast te stellen, twee in artikel 39, lid 1, sub b en c, van het Verdrag vermelde doelstellingen heeft genegeerd, namelijk de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren en de markten te stabiliseren.

61 Volgens vaste rechtspraak beschikt de Raad bij het verwezenlijken van de verschillende in artikel 39 opgesomde doelstellingen over een ruime beoordelingsvrijheid (zie arrest van 15 september 1982, zaak 106/81, Kind, Jurispr. 1982, blz. 2885). Bij de uitoefening van die bevoegdheid mag de Raad echter niet voorbijgaan aan vereisten van algemeen belang, zoals de bescherming van de consumenten of de

gezondheid en het leven van personen (zie arrest van 23 februari 1988, zaak 68/86, Verenigd Koninkrijk/Raad, Jurispr. 1988, blz. 855, r. o. 12).

62 Gezien de bijzondere omstandigheden die na het ongeluk van Tsjernobyl bestonden, en die werden gekenmerkt door enerzijds de nieuwheid en de ernst van de bedreiging voor de gezondheid van de consumenten, en anderzijds het ontbreken van de nodige wetenschappelijke kennis om nauwkeurig de gevolgen van een dergelijk ongeluk te kunnen beoordelen, kon de Raad slechts geleidelijk en naarmate hij over de nodige gegevens beschikte om de toelaatbare toleranties voor radioactiviteit voor het in de handel brengen van besmette landbouwprodukten vast te stellen, maatregelen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid nemen.

63 In die omstandigheden kan artikel 39 geen grondslag bieden voor een verplichting van de Raad om onmiddellijk na het ongeluk van Tsjernobyl de regels voor interventieaankopen en de toekenning van restituties bij uitvoer aan de gegeven situatie aan te passen.

64 Deze grief moet dus worden afgewezen.

2. De gestelde schending van artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag

65 KYDEP betoogt, dat de Raad, door geen bijzondere maatregelen ten gunste van de Griekse graansector te nemen, het Griekse grondgebied, dat veel meer dan de rest van de Gemeenschap door de gevolgen van het ongeluk van Tsjernobyl was

getroffen, heeft gediscrimineerd. Daardoor zou het in artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag neergelegde beginsel zijn geschonden.

66 Volgens vaste rechtspraak is er sprake van discriminatie wanneer gelijke situaties verschillend of verschillende situaties gelijk worden behandeld (zie arresten van 23 februari 1983, zaak 8/82, Wagner, Jurispr. 1983, blz. 371, r. o. 18, en 26 maart 1987, zaak 58/86, Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons, Jurispr. 1987, blz. 1525, r. o. 15).

67 In het onderhavige geval stelt KYDEP, dat de Griekse graansector zich in een andere situatie bevond, doch op dezelfde wijze werd behandeld als de rest van de Gemeenschap.

68 Dit argument kan niet worden aanvaard. Griekenland was immers niet de enige regio die ernstige gevolgen ondervond van het ongeluk van Tsjernobyl. Blijkens de cijfers die de Commissie aan het Hof heeft voorgelegd, waren twee andere regio's van de Gemeenschap — Zuid-Duitsland en Noord-Italië — aan meer radioactiviteit blootgesteld dan Griekenland. Waar KYDEP geen enkel cijfer of andere aanwijzing heeft verstrekt waaruit zou blijken dat het niveau van besmetting van de landbouwprodukten, inzonderheid tarwe, in Griekenland hoger was dan in de rest van de Gemeenschap, heeft zij het bestaan van een bijzondere situatie die de gemeenschapsinstellingen tot het nemen van specifieke maatregelen had kunnen verplichten, niet aangetoond.

69 Bijgevolg dient de grief ontleend aan schending van het non-discriminatiebeginsel van artikel 40, lid 3, van het Verdrag, te worden afgewezen.

3. De gestelde schending van artikel 8 van verordening nr. 2727/75

70 Ten slotte betoogt KYDEP, dat de Raad, gezien de bijzondere problemen van de Griekse producenten en handelaars, verplicht was krachtens artikel 8 van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1579/86, specifieke interventiemaatregelen te nemen en bijzondere financiële steun te verlenen om de gevolgen van het ongeluk van Tsjernobyl te neutraliseren.

71 Ook deze grief moet worden afgewezen.

72 Artikel 8, lid 1, van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1579/86, bepaalt:

„1. Wanneer de marktsituatie in bepaalde gebieden van de Gemeenschap dit vergt, kan tot bijzondere interventiemaatregelen worden besloten.

(...)"

73 Deze door artikel 8 van verordening nr. 2727/75 geboden mogelijkheid is door de Commissie daadwerkelijk gebruikt bij verordening nr. 2751/88, die juist specifieke interventiemaatregelen voor harde tarwe in Griekenland bevat.

74 Wat de toekenning van bijzondere financiële steun betreft, kan worden volstaan met op te merken, zoals de Raad terecht heeft betoogd, dat het Verdrag noch verordening nr. 2727/75 haar verplicht financiële maatregelen te nemen om de verliezen die de producenten als gevolg van natuurrampen of andere uitzonderlijke gebeurtenissen hebben geleden, rechtstreeks te compenseren.

75 Uit het voorgaande volgt, dat de drie grieven die KYDEP heeft aangevoerd tot staving van een gesteld verzuim van de Raad met betrekking tot maatregelen betreffende interventieaankopen, restituties bij uitvoer en financiële steun ten gunste van het als gevolg van het ongeluk van Tsjernobyl besmette Griekse graan, moeten worden afgewezen.

B — *De gestelde verzuimen van de Commissie*

76 Daarnaast verwijt KYDEP de Commissie, te lang te hebben gewacht met het indienen van een voorstel voor een definitieve regeling inzake de radioactieve besmetting van levensmiddelen. Zij wijst erop, dat de Raad tijdens zijn vergadering van 30 mei 1986, in de loop waarvan verordening nr. 1707/86 werd vastgesteld, de Commissie had uitgenodigd „onverwijld" voorstellen te doen voor een regeling betreffende onder meer de radioactieve besmetting van levensmiddelen. Pas dertien maanden later, op 2 juli 1987, diende de Commissie een voorstel in, dat verordening nr. 3954/87 is geworden.

77 De Commissie betwist deze feiten niet, doch is van mening, dat gezien de ingewikkeldheid van de materie en de verschillende opvattingen van de deskundigen, dertien maanden in casu een redelijke termijn was om tot een voorstel te komen. In dit verband herinnert zij eraan, dat zij gedurende die periode onder meer een internationaal symposium met 100 deskundigen uit 27 landen en vertegenwoordigers van de bevoegde internationale organisaties heeft belegd, teneinde de noodzakelijke wetenschappelijke gegevens voor het bepalen van de toelaatbare nationale niveaus van radioactieve besmetting te verzamelen.

78 Gezien de ingewikkeldheid en het technische karakter van de betrokken materie alsook de beperkte wetenschappelijke kennis waarover de Commissie ten tijde van het ongeluk van Tsjernobyl beschikte wat de toelaatbare niveaus van radioactiviteit voor levensmiddelen betreft, welke moeilijkheden KYDEP niet heeft betwist, is een periode van dertien maanden om tot een voorstel voor een definitieve gemeenschapsregeling te komen, niet als buitensporig lang te beschouwen. Een dergelijke gedraging kan derhalve niet tot aansprakelijkheid van de Gemeenschap leiden.

79 De grieven die KYDEP tot staving van een gesteld verzuim van de Commissie heeft aangevoerd, moeten dus eveneens worden afgewezen.

80 Uit al het voorgaande volgt, dat in casu geen enkele handeling of gesteld verzuim van de Raad of de Commissie een onwettig karakter vertoont.

81 Aangezien niet is voldaan aan de eerste voorwaarde voor niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap in de zin van artikel 215, tweede alinea, van het Verdrag, moet het beroep in zijn geheel worden verworpen, zonder dat behoeft te worden ingegaan op de andere voorwaarden voor die aansprakelijkheid, te weten werkelijk geleden schade en een oorzakelijk verband tussen de gedragingen van de instellingen en de gestelde schade.

Kosten

82 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer)

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst verzoekster in de kosten.

Moitinho de Almeida Edward

Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 september 1994.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

J. C. Moitinho de Almeida