

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
WALTER VAN GERVEN

fremsat den 15. september 1993 *

*Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,*

sælge dem i tredjelande eller tilbyde dem til
intervention.

1. I den foreliggende sag har Koinopraxia Enóseón Georgikon Synetairismon Diacheiriséos Enchorion Proionton Syn. PE («centralkontoret for forvaltning af hjemmemarkedet») (herefter benævnt »KYDEP») i medfør af EØF-traktatens artikel 215, stk. 2, anlagt sag mod Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber. KYDEP har nedlagt påstand om erstatning for det tab, organet har lidt på grund af ovennævnte institutioners culpøse handlinger og undladelser på grund af de fællesskabsbestemmelser, der blev udstedt som følge af den nukleare ulykke i Tjernobyl den 26. april 1986. På grund af ulykken dækkede en radioaktiv sky store dele af Europa, hvilket medførte radioaktiv kontaminering af betydelige mængder af landbrugsprodukter.

KYDEP har gjort gældende, at Rådet og Kommissionen har handlet retsstridigt som følge af deres handlinger eller, rettere sagt, deres undladelser, hvilket jeg vil gøre nærmere rede for i det følgende, og at KYDEP af den grund ikke eller ikke fuldt ud har kunnet sælge eller tilbyde de købte mængder hvede til intervention, eller i hvert fald ikke på de forventede vilkår. KYDEP kræver derfor erstatning af Fællesskabet for det lidte tab.

2. KYDEP er et andelsselskab, som har hjemsted i Athen, og som består af 93 sammenslutninger af landbrugsandelsselskaber. KYDEP køber bl.a. af de græske producenter korn og grøntsager, som organet oplagrer og sælger. Af 1986-høsten købte KYDEP 634 162,152 tons hård hvede og 335 202,676 tons blød hvede, enten for at

**De retsakter fra Rådet og Kommissionen,
som sagsøgeren har anfægtet**

3. Inden jeg giver en samlet oversigt over de retsakter fra Rådet og Kommissionen, som sagsøgeren har anfægtet, skal jeg bemærke, at de retsakter, som institutionerne udstedte efter Tjernobyl-ulykken, (naturligvis) navnlig vedrørte import af landbrugsprodukter fra visse lande i Mellem- og Østeuropa, med

* Originalsprog: nederlandsk.

andre ord fra tredjelande. KYDEP's klagepunkter vedrører imidlertid de produkter, sagsøgeren har købt i Grækenland, og som er tilbudt til intervention eller solgt i Grækenland eller eksporteret fra Grækenland. Kernen i KYDEP's påstande (som dog aldrig er udtrykt helt klart) synes derfor at være, at EF-institutionerne ikke også har udstedt bestemmelser vedrørende og økonomisk støtte til produkter med oprindelse i medlemsstaterne, nærmere betegnet i Grækenland, eller at de har gjort det for sent eller på ukorrekt måde.

For så vidt angår det sidste punkt, dvs. spørgsmålet om økonomisk støtte til græske produkter, vedrører KYDEP's påstande de bestemmelser, som er udstedt, eller som (ifølge KYDEP med urette) ikke eller ikke i tilstrækkeligt omfang er udstedt, og som omhandler interventionsopkøb af og/eller ydelse af eksportrestitutioner for hvede med oprindelse i Grækenland.

I det følgende vil jeg sondre mellem disse to kategorier af forordninger. Jeg vil først behandle de foranstaltninger, institutionerne traf, navnlig med henblik på import og salg af de omhandlede produkter fra de pågældende tredjelande, i særdeleshed retsakterne vedrørende maksimumstoleranceværdierne, således som de blev fastsat (nedenfor i punkt 4 ff.). Jeg vil derefter komme ind på bestemmelserne om køb af og eksportrestitutioner for produkter med oprindelse i Grækenland (punkt 10 ff.).

Bestemmelser vedrørende maksimumstoleranceværdierne

4. De første bestemmelser — som var forbedrende retsakter — var generelle. Som en første reaktion på Tjernobyl-ulykken, nærmere bestemt i en pressemeddelelse af 29. april 1986, meddelte Kommissionen således bl.a., at den i medfør af Euratom-traktatens artikel 35 og 36 havde anmodet medlemsstaterne om at fremsende oplysninger om radioaktivitetsmængden i atmosfæren, og at den påtænkte at sætte spørgsmålet på dagsordenen ved det følgende møde i Det Videnskabelige og Tekniske Udvalg, der var oprettet i henhold til Euratom-traktatens artikel 31¹.

En uge senere, den 6. maj 1986, vedtog Kommissionen — som led i den generelle beføjelse, den er tillagt ved EØF-traktatens artikel 155 og Euratom-traktatens artikel 124 — en henstilling til medlemsstaterne vedrørende samordning af de nationale foranstaltninger, som medlemsstaterne allerede havde truffet eller påtænkte at træffe med henblik på at

¹ — Kommissionen har vedlagt pressemeddelelsen som bilag til svarskriftet.

forbyde handel med radioaktivt kontaminerede landbrugsprodukter². I henstillingen var fastsat maksimumstoleranceværdier for mælk og mejeriprodukter samt for frugt og grøntsager (men ikke for korn), ligesom det hed, at medlemsstaterne principielt skulle overholde de samme værdier på deres eget marked og på eksportmarkederne og skulle anerkende kontrolforanstaltninger foretaget af andre medlemsstater.

de⁴. Forordningen indeholdt et midlertidigt (indtil den 31.5.1986), men fuldstændigt *forbud* mod indførsel af elleve kategorier af landbrugsprodukter (navnlig kød, mælk og mejeriprodukter samt frugt og grøntsager) med oprindelse i de ovenfor nævnte mellem- og østeuropæiske lande⁵. Hvede og de øvrige kornsorter eller kornprodukter, dvs. de produkter, der omtvistes i denne sag, var ikke omfattet af forordningen.

5. Den følgende dag, dvs. den 7. maj 1986, udstedte Kommissionen en første retsakt med hensyn til import fra Mellem- og Østeuropa, nærmere bestemt en beslutning om suspension af indførsler fra Bulgarien, Ungarn, eks-Jugoslavien, Polen, Rumænien, eks-Tjekkoslaviet og eks-Sovjetunionen³.

6. Den 30. maj 1986 udstedte Rådet endnu en forordning, nemlig forordning (EØF) nr. 1707/86, som også vedrørte indførsler af landbrugsprodukter med oprindelse i tredjelande⁶. I forordningen var der fortsat fastsat bestemmelser om uopsættelige, men midlertidige foranstaltninger. I modsætning til ovennævnte forordning vedrørte forordningen her alle landbrugsprodukter og forarbejdede landbrugsprodukter, bestemt til menneskeføde, *det vil således også sige hvede*, og i stedet for et fuldstændigt forbud mod indførsler fra ovennævnte syv lande var der i forordningen fastsat maksimumstoleranceværdier, således at indførsler var tilladt, blot værdierne ikke blev overskredet. Konkret bestemte forordningens artikel 3, at cæsium 134- og 137-radioaktiviteten i alt ikke måtte overstige 370 bq/kg for mælk og 600 bq/kg for alle andre berørte produkter⁷. I anden betragning

Et par dage efter udstedte Rådet under henvisning til forslag fra Kommissionen forordning (EØF) nr. 1388/86 af 12. maj 1986 om suspension af indførsel af visse landbrugsprodukter med oprindelse i visse tredjelan-

2 — Kommissionens henstilling af 6.5.1986 til medlemsstaterne vedrørende samordning af de nationale foranstaltninger, der er truffet med hensyn til landbrugsprodukter som følge af radioaktivt nedfald hidrørende fra Sovjetunionen (86/156/EØF, EFT L 118, s. 28).

3 — Kommissionens beslutning af 7.5.1986 om suspension for visse lande af opførelse på listen over de tredjelande, hvorfra medlemsstaterne tillader indførsel af kvæg og svin samt fersk kød (86/157/EØF, EFT L 120, s. 66).

4 — EFT L 127, s. 1.

5 — I medfør af denne rådsforordning udstedte Kommissionen to andre forordninger, nemlig forordning (EØF) nr. 1505/86 af 16.5.1986, EFT L 131, s. 45, og forordning (EØF) nr. 1603/86 af 26.5.1986, EFT L 140, s. 24.

6 — EFT L 146, s. 88.

7 — I medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 1707/86 udstedte Kommissionen forordning (EØF) nr. 1762/86 af 5.6.1986, EFT L 152, s. 41.

hedder det, at »der kan dog blive tale om at tage de toleranceværdier, der anvendes over for tredjelande, op til fornyet undersøgelse på baggrund af fællesskabsbeslutningerne vedrørende toleranceværdierne for intern kontamination«.

7. Forordning nr. 1707/86 vedrørte således indførsler fra (visse) tredjelande. På Rådets møde den 30. maj 1986, hvor forordningen blev vedtaget⁸, blev medlemsstaterne med hensyn til de i forordningen omhandlede produkter med oprindelse i andre medlemsstater enige om, at de ikke ville anvende mere restriktive maksimumstoleranceværdier end dem, der i forordningen var fastsat med hensyn til indførsler fra tredjelande. Medlemsstaterne henviste endvidere til en tidligere erklæring af 12. maj 1986, hvori de havde forpligtet sig til ikke at anvende mere restriktive maksimumstoleranceværdier for produkter fra de øvrige medlemsstater end dem, de anvendte for indenlandsk fremstillede produkter.

På samme rådsmøde anmodede Rådet Kommissionen om snarest muligt — med hjemmel i de relevante bestemmelser i Euratomtraktaten — at fremsætte forslag med henblik på at supplere de bestående regler om beskyttelse af befolkningen og at indføre en procedure med henblik på at kunne imødegå uopsættelige situationer i fremtiden.

8 — Rådets dokument nr. 7357/86, s. 2; indgivet af Rådet som bilag til svarskriftet.

8. Gyldigheden af forordning (EØF) nr. 1707/86, hvor udløbsdatoen oprindeligt var fastsat til den 30. september 1986, blev forlænget to gange. Den 22. december 1987 udstedte Rådet endnu to forordninger. Den første, dvs. forordning (EØF) nr. 3955/87, vedrørte på ny indførsler af landbrugsprodukter fra *tredjelande*⁹. Forordningen indeholder i det store og hele — i hvert fald er der ingen væsentlige, materielle ændringer — de samme bestemmelser som forordning (EØF) nr. 1707/86. De samme maksimumstoleranceværdier blev opretholdt i yderligere to år for de samme produkter fra de samme lande¹⁰.

Den anden forordning, dvs. Rådets forordning (Euratom) nr. 3954/87 af 22. december 1987¹¹, havde ikke en begrænset gyldighedsperiode. Som det fremgår af artikel 1, fastlægges i forordningen »proceduren for fastsættelse af de maksimalt tilladte niveauer for radioaktiv kontamination af levnedsmidler og foder, som markedsføres efter en nuklear ulykke eller andre tilfælde af strålingsfare, som kan medføre eller har medført

9 — EFT L 371, s. 14.

10 — Forordningens gyldighed er siden blevet forlænget ved Rådets forordning (EØF) nr. 4003/89 af 21.12.1989, EFT L 382, s. 4. Den er efterfølgende blevet erstattet af Rådets forordning (EØF) nr. 737/90 af 22.3.1990, EFT L 82, s. 1. I sidstnævnte forordning, som finder anvendelse indtil den 31.3.1995, er fastsat de samme maksimumstoleranceværdier, men den indeholder bestemmelser om en procedure, hvorefter de produkter kan udelukkes fra forordningens anvendelsesområde, hvor radioaktiviteten er faldet til under det niveau, der allerede var gældende inden Tjernobyl-ulykken.

11 — EFT L 371, s. 11. Som det fremgår af forordningens titel, indeholder den bestemmelser om fastsættelse af »de maksimalt tilladte niveauer for radioaktivitet i levnedsmidler og foder som følge af nukleare ulykker eller andre tilfælde af strålingsfare«.

væsentlig radioaktiv kontamination af levnedsmidler og foder«. Forordningen er med andre ord et konkret resultat af Rådets ønske om at fastsætte en procedure, således at man i fremtiden kan imødegå uopsættelige situationer (jf. ovenfor under punkt 7).

icium 241. Med hensyn til cæsium er disse niveauer for andre levnedsmidler end mejeriprodukter (altså også for hvede) langt højere end dem, der i forordning (EØF) nr. 1707/86 var fastsat for indførsler fra de pågældende tredjelande (se ovenfor under afsnit 6).

9. Ifølge den procedure, der er fastsat i sidstnævnte forordning, skal Kommissionen, hvis den modtager officielle oplysninger om uheld eller andre tilfælde af strålingsfare, »der godtgør, at de maksimalt tilladte værdier i bilag I må antages at blive nået eller er nået« (se nærmere nedenfor), øjeblikkeligt vedtage en forordning, som bringer de maksimalt tilladte niveauer i anvendelse (artikel 2, stk. 1). Efter samråd med eksperter forelægger Kommissionen Rådet et forslag til forordning senest en måned efter forordningens vedtagelse, og Rådet kan tilpasse eller stadfæste forslaget inden for en nærmere angiven frist (artikel 3, stk. 1, 2 og 3). I modsat fald finder de i bilaget fastsatte niveauer fortsat anvendelse, indtil Rådet træffer afgørelse, eller indtil Kommissionen trækker sit forslag tilbage (artikel 3, stk. 4).

Bestemmelser vedrørende interventionsopkøb og eksportrestitutioner

10. Jeg vil i den forbindelse først citere et telex, som Kommissionen den 24. juli 1986 tilstillede de tolv medlemsstaters faste repræsentationer. Meddelelsen var underskrevet af D. Legras, generaldirektør for landbrug, og den vedrørte interventionsopkøb og eksportrestitutioner for landbrugsprodukter, der har været udsat for radioaktiv bestråling. Meddelelsen spiller en vigtig rolle i KYDEP's argumentation (se nedenfor under punkt 19). Jeg vil derfor citere den in extenso:

De niveauer, der er angivet i bilaget, og som der henvises til i ovennævnte sætning i forordningens artikel 2, stk. 1, er fastsat til 1 000 bq/kg for mejeriprodukter og 1 250 bq/kg for andre levnedsmidler med hensyn til indholdet af cæsium 134 og 137, mens der var fastsat andre niveauer for strontium 90, jodium 131, plutonium 239 og amer-

»Medlemsstaternes opmærksomhed henledes på, at varer, der tilbydes til intervention, efter fællesskabsreglerne for interventionsopkøb skal være af sund og sædvanlig handelskvalitet og ikke må indeholde stoffer, der kan være til skade for menneskers sundhed. I øvrigt kan ethvert landbrugsprodukt, der

ikke kan markedsføres på grund af sine egenskaber, heller ikke omfattes af en opkøbskontrakt.

Med hensyn til de produkter, for hvilke der er ansøgt om eksportrestitution, bemærkes i øvrigt, at restitutionen efter artikel 15 i forordning (EØF) nr. 2730/79 (EFT L 317 af 12.12.1979) ydes for produkter af sund og sædvanlig handelskvalitet, hvis anvendelse til konsum ikke er udelukket på grund af deres egenskaber eller tilstand.

På baggrund af ovenstående og Rådets forordning (EØF) nr. 1707/86 (EFT L 146 af 31.5.1986) kan produkter, der ikke overholder maksimumstoleranceværdierne, ikke anses for at opfylde betingelserne for interventionsopkøb, ligesom de heller ikke giver ret til eksportrestitutioner. Udgifterne hertil udredes derfor ikke af EUGFL¹².

11. Det var ikke den eneste foranstaltning, Kommissionen traf. Ved forordning (EØF) nr. 2751/88 af 2. september 1988¹³ traf den

også særlige interventionsforanstaltninger for hård hvede i Grækenland, navnlig hvede fra 1986-høsten. Forordningen var udstedt med henvisning til artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 af 29. oktober 1975¹⁴, som bestemmer, at der er mulighed for at træffe særlige interventionsforanstaltninger med det formål at støtte markedet i visse områder, hvis situationen kræver det. Den særlige interventionsforanstaltning, der blev truffet for hård hvede i Grækenland, bestod i ydelse af en eksportrestitution for eksport af 300 000 tons hård hvede fra Grækenland, hvoraf 40% skulle stamme fra den græske 1986-høst.

Grundlæggende principper for Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold

12. Ved vurderingen af de anbringender, sagsøgeren har fremført til støtte for sin påstand om erstatning, er det hensigtsmæssigt først at nævne de grundlæggende principper for Fællesskabets erstatningsansvar uden for kontraktforhold. Jeg skal i den forbindelse citere præmis 12 og 13 i Domstolens

12 — Telex nr. VS-S-1/1187/86/D1/GG/G8.

13 — EFT L 245, s. 13.

14 — Som affattet efter at være erstattet af Rådets forordning (EØF) nr. 1579/86 af 23.5.1986, EFT L 139, s. 29, og ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1097/88 af 25.4.1988, EFT L 110, s. 7.

dom af 19. maj 1992 i de forenede sager C-104/89 og C-37/90:

»Traktatens artikel 215, stk. 2, bestemmer, at for så vidt angår ansvar uden for kontraktforhold skal Fællesskabet i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, erstatte skader forvoldt af dets institutioner eller af dets ansatte under udøvelsen af deres hverv. Bestemmelsens rækkevidde er blevet nærmere præciseret på den måde, at Fællesskabet kun ifalder ansvar som følge af generelle retsakter, der indebærer beslutninger vedrørende økonomisk politik, såfremt der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private (jf. bl.a. dom af 25.5.1978, forenede sager 83/76 og 94/76, 4/77, 15/77 og 40/77, HNL, Sml. s. 1209, præmis 4, 5 og 6). I en retlig sammenhæng som den foreliggende, som er kendetegnet ved udøvelsen af en vid skønsbeføjelse, der er uomgængelig for iværksættelsen af den fælles landbrugspolitik, kan Fællesskabet følgelig kun ifalde ansvar, hvis den pågældende institution åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser (jf. bl.a. ovennævnte dom af 25.5.1978, præmis 6).

I øvrigt er det ifølge Domstolens faste praksis en betingelse for, at Fællesskabet ifalder ansvar uden for kontraktforhold, at det påståede tab går ud over grænserne for de økonomiske risici, der er forbundet med virksomhed i den pågældende sektor (jf. domme af 4.10.1979, sag 238/78, Ireks-Arkady, Sml. s. 2955, præmis 11, forenede sager 241/78, 242/78 og 245/78-250/78, DGV, Sml. s. 3017, præmis 11, forenede sager 261/78 og 262/78, Interquell, Sml. s. 3045, præmis 14, og forenede sager 64/76

og 113/76, 167/78 og 239/78, 27/79, 28/79 og 45/79, Dumortier, Sml. s. 3091, præmis 11)«¹⁵.

13. I den foreliggende sag er spørgsmålet herefter for det første, om der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private. KYDEP har henvist til fem sådanne krænkelser, som vedrører henholdsvis EØF-traktatens artikel 39, stk. 1, litra b) og c), princippet om forbud mod forskelsbehandling, proportionalitetsprincippet, princippet om, at vurderingen af de faktiske omstændigheder ikke må være åbenbart fejlagtig og princippet om frie varebevægelser og om frihed til at kunne eksportere. Kommissionen og Rådet har bestridt hver enkelt af de nævnte krænkelser og har påstået sig frifundet for KYDEP's påstande. Det er herefter uforholdsmæssigt at behandle de øvrige ansvarsbetingelser, navnlig betingelsen om, at der skal være et tab, og betingelsen om årsagssammenhæng.

Den påståede tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 39, stk. 1, litra b) og c)

Sagsøgerens påstande over for Rådet

14. EØF-traktatens artikel 39, stk. 1, indeholder en opregning af formålene med den

¹⁵ — Dom af 19.5.1992, forenede sager C-104/89 og C-37/90, Mulder m.fl., Sml. I, s. 3061, præmis 12 og 13.

fælles landbrugspolitik. Med henvisning til betragtningerne til Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn¹⁶ har KYDEP anført — og hverken Rådet eller Kommissionen bestridt — at inden for kornsektoren er det vigtigste formål at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard og at stabilisere markederne. Ifølge KYDEP har Rådet handlet i strid med disse formål, idet det ikke, da Tjernobyl-ulykken indtraf, udstedte en EF-beslutning om intervention for, eksport af og samhandel inden for Fællesskabet med korn. En sådan undladelse er navnlig alvorlig, fordi Rådet havde fremkaldt visse forhåbninger, idet det i den anden betragtning til forordning (EØF) nr. 1707/86 bebudede en EF-beslutning om toleranceværdierne for intern kontamination¹⁷. Kommissionen var også forpligtet til at træffe sådanne foranstaltninger, nemlig i medfør af artikel 8 i ovennævnte forordning (EØF) nr. 2727/75 (se ovenfor under punkt 11).

I replikken har KYDEP præciseret, at såfremt Rådet havde truffet sådanne særlige interventionsforanstaltninger i medfør af ovennævnte artikel 8, ville det således have kunnet træffe foranstaltninger, der direkte var tilpasset producenternes og de handlendes problemer. Hvis jeg har forstået det rigtigt, ville KYDEP således have, at Rådet ydede KYDEP eller i det mindste kornsektoren i Grækenland en særlig økonomisk støtte

for at neutralisere følgerne af Tjernobyl-ulykken.

15. Heroverfor har *Rådet* fremført følgende argumenter. Det har for det første gjort gældende, at på det tidspunkt, Tjernobyl-ulykken indtraf, havde institutionerne ikke den fornødne kompetence i medfør af fællesskabsretten, og navnlig fandtes der ingen procedure for fastsættelse af de maksimale tilladte niveauer for radioaktivitet i tilfælde af særligt uopsættelige situationer¹⁸. Ganske vist bestemmer Euratom-traktatens artikel 2, litra b), at Det Europæiske Atomenergifællesskab skal indføre ensartede sikkerhedsnormer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed og overvåge deres anvendelse. Denne bestemmelse er blevet gennemført ved forskellige direktiver af 1959, som siden er blevet erstattet af Rådets direktiv af 15. juli 1980 om ændring af direktiverne om fastsættelse af de grundlæggende normer for beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, der er forbundet med ioniserende stråling¹⁹. Disse direktiver indeholder imidlertid ikke regler om fastsættelse af de maksimale tilladte niveauer for radioaktivitet i levnedsmidler som følge af nukleare ulykker. Således bestemmer artikel 45, stk. 4, i direktivet af 15. juli 1980, at »med henblik på eventuelle uheld skal medlemsstaterne træffe afgørelse om: a) handlingstærskler og de forholdsgregler, der skal træffes af de kompetente myndigheder (...).«. Det var i øvrigt i over-

16 — EFT L 281, s. 1; siden ændret flere gange.

17 — Se ovenfor under punkt 6.

18 — Som nævnt ovenfor blev en sådan procedure først indført ved forordning (Euratom) nr. 3954/87 (se ovenfor under punkt 8).

19 — Direktiv 80/836/Euratom, EFT L 246, s. 1.

ensstemmelse med denne bestemmelse, at medlemsstaterne umiddelbart efter Tjernobyl-ulykken fastsatte maksimumstoleranceværdier på nationalt plan. Med udstedelsen af forordning (EØF) nr. 1707/86 forpligtede medlemsstaterne sig desuden til ikke ved indførsler fra andre medlemsstater at anvende mere restriktive maksimumstoleranceværdier end dem, de anvender for indenlandsk fremstillede varer (se ovenfor under punkt 7), og de fastsatte faktisk de maksimumstoleranceværdier, der var fastsat for indførsler fra tredjelande (se nedenfor under punkt 28).

Rådet har i samme forbindelse også bemærket, at de retsregler, der var gældende, da Tjernobyl-ulykken indtraf, og som siden viste sig at være utilstrækkelige, var i overensstemmelse med de krav og de videnskabelige oplysninger, der forelå på det tidspunkt. Inden Tjernobyl-ulykken antoges det i almindelighed i videnskabelige kredse, at en nuklear ulykke kun havde følger inden for et begrænset geografisk område. De to alvorligste tidligere nukleare ulykker, nemlig ulykkerne på Three Mile Island i De Forenede Stater og Windscale i Det Forenede Kongerige, havde faktisk kun haft lokale virkninger. Af den grund havde man derfor ikke alene inden for Fællesskabet, men også i de internationale organisationer, kun hæftet sig ved de tilladte niveauer for radioaktivitet, som den menneskelige organisme er direkte udsat for i tilfælde af en ulykke. Der var således ikke internationalt anerkendte normer med hensyn til de maksimalt tilladte niveauer for radioaktivitet i levnedsmidler.

Kun US Food and Drug Administration havde fastsat sådanne normer siden 1982.

16. For så vidt angår den mulighed for at træffe særlige interventionsforanstaltninger, der er fastsat i artikel 8 i forordning (EØF) nr. 2727/75, har Rådet bemærket, at den faktisk også er blevet udnyttet, navnlig i form af Kommissionens forordning (EØF) nr. 2751/88 af 2. september 1988 om særlige interventionsforanstaltninger for hård hvede i Grækenland (se ovenfor under punkt 11). Rådet har tilføjet, at det hverken i henhold til traktaten eller til forordning nr. 2727/75 er forpligtet til at træffe foranstaltninger med henblik på at yde direkte erstatning for tab, som producenter lider som følge af naturkatastrofer eller andre usædvanlige begivenheder. Derimod bestemmer EØF-traktatens artikel 92, stk. 2, litra b), at medlemsstaterne kan yde støtte i sådanne tilfælde.

Endelig har Rådet rejst det spørgsmål, om EØF-traktatens artikel 39 overhovedet er en overordnet retsregel til beskyttelse af private, hvis overtrædelse kan medføre ansvar for Fællesskabet som følge af generelle retsakter. Rådet har i den forbindelse henvist til en bemærkning i samme retning fra generaladvokat Capotorti: »De af den fælles landbrugspolitik omfattede personer får ganske vist herved deres interesser beskyttet, men ikke i form af en tildeling af subjektive rettigheder«²⁰.

20 — Forslag til afgørelse fra generaladvokat Capotorti af 1.3.1978 i de forenede sager 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 og 40/77, HNL, Sml. 1978, s. 1230.

17. Jeg kan uden videre tilslutte mig Rådets argumentation. KYDEP har ikke godtgjort, at der foreligger en »tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private«, og KYDEP har efter min opfattelse heller ikke godtgjort, at Rådet »groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser« (se punkt 12). Uanset om artikel 39 er en højere retsregel til beskyttelse af private, mener jeg ikke, at der er tale om culpøse handlinger og undladelser og slet ikke tilstrækkeligt kvalificeret culpa. Som Rådet med rette har bemærket, var der ingen fællesskabsretlige bestemmelser, som forpligtede det til at træffe foranstaltninger med henblik på at erstatte det tab, græske kornproducenter havde lidt som følge af den nukleare ulykke i Tjernobyl. En sådan forpligtelse kan heller ikke udledes af den generelle bestemmelse i EØF-traktatens artikel 39, hvorefter den fælles landbrugspolitik bl.a. har til formål at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard og at stabilisere markederne. Artikel 8 i forordning (EØF) nr. 2727/75 hjemler mulighed for at træffe særlige interventionsforanstaltninger, men ikke en forpligtelse. I øvrigt traf Kommissionen faktisk, nemlig i form af ovennævnte forordning (EØF) nr. 2751/88, særlige interventionsforanstaltninger for hård hvede fra 1986-høsten i Grækenland.

Det er også min opfattelse, at Rådet med rette har anført — uden at KYDEP har gen-drevet denne påstand med konkrete argu-

menter — at det i henhold til de fællesskabsbestemmelser, der var gældende, da Tjernobyl-ulykken indtraf, påhvilede medlemsstaterne at fastsætte de maksimalt tilladte niveauer for radioaktiv kontaminering af levnedsmidler i tilfælde af nukleare ulykker. Det forhold, at der ikke allerede fandtes normer på fællesskabsplan eller en procedure om fastsættelse af sådanne normer i tilfælde af uopsættelighed, kan vanskeligt foreholdes institutionerne — hvis jeg har forstået det rigtigt, bebrejder KYDEP dem det i øvrigt heller ikke — eftersom Tjernobyl-ulykken og de virkninger, den havde hundreder af kilometer væk, i sig selv var noget ganske uhørt.

Sagsøgerens påstande over for Kommissionen

18. I forbindelse med ovennævnte påstand over for Rådet har KYDEP bemærket, at Kommissionen for sent fremsatte et forslag til en endelig ordning for så vidt angår radioaktiv kontaminering af levnedsmidler. På mødet den 30. maj 1986, hvor forordning (EØF) nr. 1707/86 blev vedtaget, anmodede Rådet Kommissionen om »hurtigst muligt« at fremkomme med forslag til bestemmelser om bl.a. radioaktiv kontaminering af levnedsmidler (se ovenfor under punkt 7). Først tretten måneder senere, nemlig den 2. juli 1987, fremsatte Kommissionen et forslag, som blev til forordning (Euratom) nr. 3954/87 (se ovenfor under punkt 7).

Kommissionen har ikke bestridt, at det forholder sig således, men fastholdt, at en periode på tretten måneder under de foreliggende omstændigheder er rimelig, og at den ikke skyldes passivitet fra Kommissionens side, men at der er tale om et kompliceret sagsforhold, ligesom de sagkyndige har forskellige opfattelser. Som KYDEP også har anført i replikken over for Rådet, afholdt Kommissionen i løbet af de tretten måneder bl.a. et internationalt symposium med deltagelse af 100 sagkyndige fra 27 lande samt repræsentanter for de berørte internationale organisationer.

Jeg må først fastslå, at KYDEP blot har anført, at en periode på tretten måneder er for lang, og at KYDEP ikke har bestridt Kommissionens argumenter. Efter min opfattelse er en periode på tretten måneder ikke i sig selv særlig lang, navnlig ikke på grund af de komplicerede tekniske forhold og de helt usædvanlige omstændigheder. Dette argument fra KYDEP's side må derfor forkastes.

19. Ifølge KYDEP har Kommissionen også forværret problemerne inden for kornsektoren i Grækenland ved den 24. juli 1986 at sende et telex til medlemsstaterne (se ovenfor under punkt 10). Efter KYDEP's opfattelse var meddelelsen retsstridig og påførte KYDEP alvorlig skade. Reelt førte meddelelsen til et forbud mod at tilbyde landbrugsprodukter til intervention, såfremt radioakti-

viteten oversteg de i meddelelsen afgivne maksimumstoleranceværdier, og mod at yde eksportrestitutioner for sådanne produkter.

Kommissionen har heroverfor anført, at meddelelsen ikke var retsstridig. Retligt må den betragtes som et forklarende eller fortolkende notat, som Kommissionen fremsendte til medlemsstaterne som led i deres administrative samarbejde, og hvori Kommissionen mindede medlemsstater om reglerne for EUGFL-finansiering af landbrugsudgifter. Disse regler ville også have været gældende uden denne meddelelse.

20. Jeg kan tilslutte mig Kommissionens argumenter. Det er fuldt ud rimeligt, at Kommissionen i sin egenskab af fællesskabsrettens vogter og forvaltningsmyndighed for EUGFL gør medlemsstaterne opmærksom på de fællesskabsregler, som også medlemsstaterne skal anvende. Det er også helt normalt, at Kommissionen som led i det administrative samarbejde med medlemsstaterne giver sin fortolkning med hensyn til anvendelsen af reglerne om EUGFL-finansiering, eftersom Kommissionen siden skal anvende disse regler i forbindelse med den årlige afslutning af EUGFL-regnskaberne ²¹.

21 — Jf. artikel 5, stk. 2, litra b), i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21.4.1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik, EFT 1970 I, s. 196.

Det pågældende telex (hvis fuldstændige ordlyd findes i punkt 10) er i øvrigt efter min opfattelse en holdbar fortolkning af de bestemmelser, der citeres, eller af de relevante bestemmelser. Artikel 2, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1569/77 af 11. juli 1977 om fastsættelse af fremgangsmåden ved og betingelserne for interventionsorganernes overtagelse af korn²² bestemmer:

»For at kornet kan godkendes til intervention, skal det være af sund, sædvanlig handelsmæssig kvalitet.«

Artikel 15 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2730/79 af 29. november 1979 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter²³ har følgende ordlyd:

»Der ydes ingen restitution, når produkterne ikke er af sund og sædvanlig handelskvalitet, og hvis disse produkter er bestemt til konsum, når deres anvendelse til dette formål er udelukket eller i betydelig grad forringet på grund af deres egenskaber eller tilstand.«

I det omtvistede telex har Kommissionen i fuldstændig overensstemmelse med ovennævnte bestemmelse anført, at produkter, der ikke overholder maksimumstoleranceværdierne for radioaktivitet som omhandlet i forordning (EØF) nr. 1707/86 (se ovenfor under punkt 6), ikke kan antages at være af sund og sædvanlig handelskvalitet og egnede til menneskeføde i henhold til de nævnte to bestemmelser. For så vidt som disse maksimumstoleranceværdier er acceptable (se nærmere herom under punkt 27 og 28), er denne fortolkning af bestemmelserne efter min opfattelse rimelig.

21. KYDEP har bestridt Kommissionens fortolkning og til støtte herfor henvist til stk. 2 i ovennævnte artikel 2 i forordning (EØF) nr. 1569/77:

»Kornet anses for at være af sund, sædvanlig handelsmæssig kvalitet, når det har den for den pågældende kornart karakteristiske farve og en sund lugt, samt er fri for levende skadedyr (herunder mider) på alle udviklingsstadier, og såfremt det opfylder de i bilaget fastsatte minimumskriterier for kvaliteten.«

Da der i bilaget ikke tales om radioaktivitet, må det heraf modsætningsvis sluttes, at korn, der er radioaktivt kontamineret, må antages at være af sund, sædvanlig handelsmæssig kvalitet. For mig at se kan dette ræsonnement ikke tages alvorligt.

22 — EFT L 174, s. 15.

23 — EFT L 317, s. 1.

Påstanden om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling

22. EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit in fine, bestemmer, at en fælles markedsordning »bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere«. Ifølge KYDEP har EF-institutionerne tilsidesat dette princip om forbud mod forskelsbehandling ved ikke at træffe særlige foranstaltninger for kornsektoren i Grækenland. Grækenland blev ifølge KYDEP i langt højere grad end resten af Fællesskabet ramt af følgerne af Tjernobylykkelsen. Det forhold, at der ikke blev truffet særlige foranstaltninger for Grækenland, er derfor udtryk for forskelsbehandling.

Ifølge KYDEP viser også en sammenligning af de to forordninger, som Rådet udstedte den 22. december 1987 (se ovenfor under punkt 8), at der er tale om forskelsbehandling. Ved forordning (EØF) nr. 3955/87, som blev udstedt på den dato, bekræftedes de foranstaltninger, der tidligere var truffet med hensyn til indførsel af landbrugsprodukter fra tredjelande, herunder også de maksimale tilladte niveauer for radioaktivitet i levnedsmidler på 370 bq/kg for mælk og 600 bq/kg for alle øvrige omhandlede produkter (se punkt 6). Derimod er der i forordning (Euratom) nr. 3954/87, som blev udstedt samme dato, fastsat højere maksimale tilladte niveauer som følge af fremtidige uheld, nemlig 1 000 bq/kg for mejeriprodukter og 1 250 bq/kg for andre levnedsmidler. Ifølge KYDEP kan denne forskel ikke begrundes objektivt.

KYDEP har endelig anført, at den ulige behandling af kornsektoren i Grækenland efter Tjernobylykkelsen yderligere forstærkedes af, at selv om kornet ikke kunne sælges, opkrævede Kommissionen medansvarsafgift for 2 367 000 tons af det pågældende græske korn.

23. KYDEP's argumentation er for at mig at se ikke holdbar, når henses til Domstolens praksis: »Ifølge Domstolens faste praksis består forskelsbehandling i at behandle identiske situationer forskelligt og forskellige situationer identisk (dom af 23.2.1983, Wagner, Sml. s. 371)«²⁴. Hvad KYDEP her gør gældende, er, at kornsektoren i Grækenland befandt sig i en forskellig situation, men er blevet behandlet på samme måde som resten af Fællesskabet. For så vidt angår spørgsmålet om ligebehandling har Rådet bemærket, at der faktisk blev truffet særlige foranstaltninger for Grækenlands vedkommende, navnlig ved forordning (EØF) nr. 2751/88 (se punkt 11). Til spørgsmålet om den forskellige situation har Rådet og Kommissionen anført, at Grækenland ikke var det eneste område i Fællesskabet, der blev alvorligt ramt af Tjernobylykkelsen. Det fremgår af de statistiske oplysninger, som Kommissionen har fremlagt for Domstolen, at to områder i Fællesskabet, nemlig Sydtykland og Norditalien, var ramt af højere radioaktivitet end Grækenland.

24 — Dom af 26.3.1987, sag 58/86, *Coopérative agricole d'approvisionnement des Avironis*, Sml. s. 1525, præmis 15.

KYDEP har heroverfor bemærket, at disse tal vedrører radioaktiviteten i jordbunden, og ikke nødvendigvis er ligefrem proportionale med radioaktiviteten i landbrugsprodukterne. KYDEP er imidlertid ikke fremkommet med statistiske eller andre oplysninger, hvoraf det følger, at radioaktiviteten i landbrugsprodukter, navnlig i hvede, skulle have været højere i Grækenland end i resten af Fællesskabet²⁵. Heraf følger efter min opfattelse, at KYDEP ikke har ført bevis for, at kornsektoren i Grækenland har været udsat for forskelsbehandling: I det omfang det er godtgjort, at situationen i Grækenland var forskellig fra situationen i andre områder af Fællesskabet, er der taget hensyn til det i form af særlige foranstaltninger, der blev truffet for Grækenlands vedkommende.

24. KYDEP's argument, som er baseret på en sammenligning mellem de to forordninger af 22. december 1987, er for mig at se heller ikke overbevisende. Som Rådet og Kommissionen med rette har bemærket, har de to forordninger forskelligt indhold og forskellige formål. Forordning (EØF) nr. 3955/87 vedrørte specifikt følgerne af Tjernobylykken. De maksimalt tilladte niveauer for

radioaktivitet, som herved bekræftedes, var rimelige og begrundede ud fra de konkrete faktiske forhold og de på det tidspunkt til rådighed værende videnskabelige oplysninger (se nærmere nedenfor under punkt 27 og 28). Derimod blev der ikke ved forordning (Euratom) nr. 3954/87 truffet konkrete foranstaltninger som følge af en konkret begivenhed, men fastlagt en procedure for fastsættelse af de maksimalt tilladte niveauer for radioaktivitet i tilfælde af fremtidige nukleare ulykker. Det fremgår af forordningens artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 4 (se ovenfor under punkt 9), at de i bilaget til forordningen fastsatte niveauer finder anvendelse, indtil der eller såfremt der ikke træffes en beslutning om fastsættelse ud fra de konkrete omstændigheder af de maksimalt tilladte niveauer for radioaktiv kontaminering. Da disse maksimalt tilladte niveauer her er subsidiære og finder midlertidig anvendelse, indtil der er konkrete oplysninger til rådighed, er det efter min opfattelse rimeligt, at de er høje. Under alle omstændigheder kan det ikke udledes af en sammenligning mellem disse subsidiære, maksimalt tilladte niveauer og de specifikke, maksimalt tilladte niveauer i forordning (EØF) nr. 3955/87, at der har været tale om forskelsbehandling, idet de to grupper af maksimalt tilladte niveauer er baseret på forskellige situationer, nemlig henholdsvis den konkrete situation efter Tjernobyly og den generelle, hypotetiske situation i tilfælde af fremtidige ulykker.

25. Endelig har KYDEP efter min opfattelse heller ikke godtgjort, at Kommissionen har tilsidesat princippet om forbud mod forskelsbehandling, fordi der er opkrævet medansvarsafgift for korn, som ikke kom i betragtning til intervention. Artikel 4, stk. 5,

25 — Den eneste omstændighed, som KYDEP har henvist til, er, at det kun var den græske regering, der i Rådet og i De Faste Repræsentanters Komité anmodede om, at der blev truffet særlige foranstaltninger for at afhjælpe følgerne af Tjernobylykken. Til støtte herfor har KYDEP henvist til nærmere angivne dokumenter fra Rådet. Ifølge Rådet er der tale om dokumenter, som i medfør af artikel 18 i Rådets forretningsorden (EFT 1979 L 268, s. 1) er fortrolige, og som KYDEP ikke har anmodet om tilladelse til at fremlægge for Domstolen. Domstolen kan følgelig ikke få kendskab til dem. Under alle omstændigheder er forholdet dog det, at den omstændighed, at kun én regering har anmodet om, at der blev truffet foranstaltninger, ikke er bevis for, at et problem kun er væsentligt for den medlemsstat.

i forordning (EØF) nr. 2727/75 om den fælles markedsordning for korn, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1579/86 af 23. maj 1986²⁶, bestemmer, at medansvarsafgiften opkræves for korn, som undergår en første forarbejdning, som er genstand for interventionsopkøb, eller som eksporteres i form af kerner. Ifølge Kommissionen er hele den græske kornproduktion i 1986 og 1987 (hvor der var problemer med hensyn til radioaktivitet) enten forarbejdet eller eksporteret. Dette kunne ske uden risiko, eftersom radioaktiviteten falder i tilfælde af forarbejdning eller fordi det kontaminerede korn er blevet blandet med andet korn, således at radioaktiviteten i sidste instans blev tilstrækkeligt lav²⁷.

KYDEP har ikke gendrevet og end ikke bestridt disse faktiske oplysninger fra Kommissionens side.

Påstanden om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

26. Ifølge KYDEP har EF-institutionerne tilsidesat proportionalitetsprincippet ved at

træffe de i forordning (EØF) nr. 1707/86 omhandlede foranstaltninger (se ovenfor under punkt 6). Ifølge Domstolens faste praksis indebærer dette princip et krav om, »at de foranstaltninger, der træffes i henhold til retsakter fra Fællesskabets institutioner, er egnede til at gennemføre det tilsigtede mål og ikke går videre end nødvendigt i dette øjemed«²⁸.

Det hedder i den tredje betragtning, at det påhviler Fællesskabet at påse, at »landbrugsprodukter og forarbejdede produkter bestemt til menneskeføde, som må antages at være kontamineret, kun indføres på Fællesskabets område i henhold til fælles bestemmelser, som sikrer forbrugernes sundhed, og som uden at gribe utilbørligt ind i samhandelen mellem Fællesskabet og tredjelande opretholder markedets enhed og forebygger fordrejninger af samhandelen«.

Hvis jeg har forstået KYDEP's argumenter rigtigt, hævder KYDEP, at de trufne foranstaltninger gik ud over, hvad der var nødvendigt for at nå de mål, nærmere bestemt, at de maksimalt tilladte niveauer for radioaktiv kontaminering (370 bq/kg for mælk og 600 bq/kg for alle andre berørte produkter, herunder korn; se ovenfor under

26 — EFT L 139, s. 29.

27 — Som bilag til duplikken har Kommissionen fremlagt en videnskabelig undersøgelse, som forklarer disse forhold.

28 — Dom af 18.9.1986, sag 116/82, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 2519, præmis 21.

punkt 6), som blev fastsat, var mere restriktive end nødvendigt for at sikre forbrugernes sundhed.

27. Det er ikke helt klart for mig, på hvilket punkt der ifølge KYDEP er tale om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Andre steder har KYDEP fremført det argument, at de maksimalt tilladte niveauer ikke var videnskabeligt begrundede. I den fjerde betragtning til forordning (EØF) nr. 1707/86 har Rådet indrømmet, at »de videnskabelige overvejelser med hensyn til minimumsreferenceniveauer endnu ikke er afsluttede«, men tilføjet, at »der efter en hasteprocedure [bør] fastsættes foreløbige maksimumstoleranceværdier«. Som Kommissionen bemærkede under den mundtlige forhandling — uden at KYDEP bestred det — kan det heller ikke på nuværende tidspunkt siges, hvilke tal der er videnskabeligt korrekte eller uomtvistede. Dette var i endnu mindre grad muligt umiddelbart efter Tjernobyl-ulykken, der som allerede flere gange nævnt var ganske uhørt, og hvis følger ikke kunne forudses. Kommissionen har påpeget — endnu engang uden at KYDEP har bestridt det — at den baserede sine forslag på alle de videnskabelige oplysninger, der var til rådighed, og under hensyntagen til reaktionerne fra offentligheden og de offentlige myndigheder i de forskellige medlemsstater og i tredjelande. Således havde en række medlemsstater og tredjelande allerede truffet eller var ved at træffe foranstaltninger, idet den offentlige miljøbevidsthed i de forskellige lande er afgørende for, hvor restrikti-

ve maksimumstoleranceværdierne for radioaktiv kontaminering kan være.

28. For mig at se kunne EF-institutionerne fastsætte ensartede maksimumstoleranceværdier under hensyntagen til disse forskelle, og således nå frem til et gennemsnit, som alle medlemsstaterne kunne acceptere. Dette mål blev også nået ved forordning (EØF) nr. 1707/86 og andre foranstaltninger, som Fællesskabet og medlemsstaterne traf, både med hensyn til indførsler fra tredjelande og med hensyn til samhandelen inden for Fællesskabet. Som Kommissionen har bemærket — endnu engang uden at KYDEP har bestridt det — overtog alle medlemsstaterne, for så vidt angår samhandelen inden for Fællesskabet, de maksimumstoleranceværdier, der ved forordningen var fastsat for indførsler fra mellem- og østeuropæiske lande (se ovenfor under punkt 6 og 7), og tyve tredjelande overtog også de samme normer. Denne samstemmende opfattelse er for mig at se udtryk for, at de maksimumstoleranceværdier, der blev fastsat i forordning (EØF) nr. 1707/86, ikke var urimelige, når henses til de få begrænsede, faktiske og videnskabelige oplysninger, der fandtes på det pågældende tidspunkt. Da der ikke er fremkommet nye omstændigheder siden, hvoraf det kunne udledes, at maksimumstoleranceværdierne ikke var rimelige, er det efter min opfattelse også begrundet, at de maksimumsværdier, som i forordning (EØF) nr. 1707/86 var vedtaget som foreløbige værdier, efterfølgende blev bekræftet ved forordning (EØF) nr. 3955/87. Bortset fra det argument, der støttes på sammenligningen med forordning (Euratom) nr. 3954/87, som jeg allerede har

forkastet (punkt 24), har KYDEP ikke fremført andre argumenter til støtte for, at disse maksimumsværdier var mere restriktive end nødvendigt. Intet taler således for, at proportionalitetsprincippet blev tilsidesat.

og er anført på etiketten, at der er tale om 'tilberedninger til spædbørn'

— 600 bq/kg for alle andre berørte produkter.«

Påstanden om, at vurderingen af de faktiske omstændigheder var åbenbart fejlagtig

29. KYDEP har anført, at maksimumstoleranceværdierne, således som de blev fastsat i forordning nr. 1707/86, var udtryk for en åbenbart fejlagtig vurdering af de faktiske omstændigheder. Som allerede nævnt ovenfor (punkt 6), havde forordningens artikel 3 følgende ordlyd:

»Cæsium 134- og 137-radioaktiviteten må ikke overstige:

— 370 bq/kg for mælk henhørende under pos. 04 01 og 04 02 i den fælles toldtarif samt for sådanne levnedsmidler bestemt til særlig ernæring af spædbørn i de første 4-6 måneder af disses liv, som fuldt ud dækker denne persongruppes ernæringsbehov, og som er emballeret i detail-salgspakninger, hvoraf det klart fremgår

Ifølge KYDEP er bestemmelsen behæftet med to væsentlige mangler: For det første fastsattes der herved kun maksimumstoleranceværdier i detailhandelsleddet for mælk, men ikke for korn og andre produkter, og for det andet måles radioaktiviteten i hveden, selv om hvede ikke er bestemt direkte til menneskeligt forbrug, men altid først forarbejdes til hvedemel. Radioaktiviteten i hvede er imidlertid normalt kun det halve af, hvad der måles på frugtskallen (den del af kornet, som omslutter kernen). Heraf følger efter KYDEP's opfattelse, at mel behandles klart gunstigere end hvede.

30. I svarskriftet har Rådet på ny understreget (se også under punkt 15), at på det tidspunkt, hvor Tjernobyl-ulykken indtraf, var der ikke internationalt anerkendte normer for de maksimalt tilladte niveauer for radioaktiv kontaminering af levnedsmidler. De normer, som Rådet fastsatte i forordning nr. 1707/86, var baseret på alle de oplysninger, der var til rådighed på det tidspunkt: udtalelser fra nationale sagkyndige vod-

rørende radioaktivitet og levnedsmidler, henstillinger fra Commission internationale de protection contre les radiations (CIPR) og instrukser fra US Food and Drug Administration. I øvrigt var de niveauer, som FAO (Food and Agriculture Organization) siden foreslog, nemlig i januar 1987, stort set de samme som dem, der blev fastsat i forordning nr. 1707/86.

I sit svarskrift har Kommissionen behandlet de to problemer, som KYDEP har rejst, hver for sig. For så vidt angår den forskellige behandling af mælk på den ene side og alle øvrige produkter på den anden har Kommissionen anført, at der for forarbejdede produkter kun kunne fastsættes en norm for mælk, idet der for andre produkter, navnlig hvede, findes så mange forskellige forarbejdningsmetoder og anvendelsesformål, at det praktisk taget er umuligt at fastsætte normer for forarbejdede produkter. I replikken har KYDEP blot bemærket, at man ikke er i enig i det synspunkt. For så vidt endnu engang angår den forskellige behandling af mælk har Kommissionen bemærket, at normen er mere restriktiv for mælk end for andre produkter, f.eks. hvede, og at Kommissionen derfor ikke kan forstå, hvilken interesse KYDEP kan have i at anfægte denne sontring.

Med hensyn til bemærkningen om, at hvedemel behandles gunstigere end hvede, har Kommissionen anført, at radioaktiviteten

faktisk falder betydeligt, når hveden forarbejdes. Som nævnt ovenfor (punkt 25), er dette også forklaringen på, at det til syvende og sidst alligevel blev muligt at sælge græsk hvede fra 1986- og 1987-høsten. Kommissionen har vanskeligt ved at forstå, hvordan KYDEP på denne baggrund kan hævde at have lidt et tab.

31. I betragtning af, at KYDEP's argumenter er holdt i almindelige vendinger og ikke indeholder videnskabelige eller andre overbevisende oplysninger, og af de modsatte argumenter, Rådet og Kommissionen har fremført, finder jeg, at KYDEP heller ikke bør gives medhold på det punkt. For mig at se har KYDEP ikke bevist, at Rådet »groft og åbenbart har overskredet grænserne for sine beføjelser«. I øvrigt deler jeg Kommissionens skepsis med hensyn til, hvilken interesse KYDEP's argumenter har for KYDEP selv.

Påstanden om tilsidesættelse af princippet om frie varebevægelser og om friheden til at kunne eksportere

32. KYDEP har gjort gældende, at Rådets og Kommissionens handlinger og undladelser, navnlig det forhold, at de ikke traf en beslutning på fællesskabsplan om inter-

ventionsopkøb og eksport af samt samhandel inden for Fællesskabet med korn (se ovenfor under punkt 14), og Kommissionens telexmeddelelse af 24. juli 1986 (punkt 19) har begrænset den frie bevægelighed for varer og friheden til at kunne eksportere, navnlig for hvede, hvor radioaktiviteten overstiger 600 bq/kg.

33. Som KYDEP også har anført under den mundtlige forhandling, er dette klagepunkt ikke et særskilt klagepunkt, men en naturlig følge af eller en forklaring på de øvrige klagepunkter. Rådet og Kommissionen har derfor henvist til de anbringender, de har fremført imod de øvrige klagepunkter, navnlig vedrørende den påståede tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 39. Fællesskabet havde ikke kompetence til at træffe foranstaltninger, der gik ud over dem, der faktisk blev truffet (se ovenfor under punkt 15), det omtvistede telex var ikke retsstridigt (punkt 18), og som helhed var de foranstaltninger, som EF-institutionerne og medlemsstaterne traf, truffet med markedets enhed og samhandelen med tredjelande for øje (punkt 27 og 28). Da KYDEP ikke har fremført andre argumenter, skal jeg også her henvise til mine

tidligere bemærkninger. Heraf følger, at KYDEP heller ikke bør gives medhold på det punkt.

Det påståede tab og årsagssammenhængen

34. Det følger af mine bemærkninger ovenfor, at KYDEP efter min opfattelse ikke har godtgjort, at Rådet og/eller Kommissionen har begået sådanne culpøse handlinger og undladelser, at de ifalder ansvar i henhold til EØF-traktatens artikel 215, stk. 2. Det er derfor uforment at tage stilling til påstanden om, at der er lidt et tab, og til spørgsmålet om årsagssammenhæng. Rådet og Kommissionen bør derfor frifindes i det hele. Da KYDEP's argumenter med hensyn til tabet og årsagssammenhængen ikke er særligt klare — og ikke er blevet klarere efter at KYDEP på Domstolens anmodning har fremlagt supplerende oplysninger — har Rådet og Kommissionen endnu ikke reelt kunnet tage stilling til KYDEP's argumenter herom. Hvis Domstolen i modsætning til mit forslag til afgørelse måtte fastslå, at KYDEP findes at have ført tilstrækkeligt bevis for, at Rådet og/eller Kommissionen har handlet culpøst, må de nævnte institutioner under alle omstændigheder gives lejlighed til at fremføre deres argumenter.

Forslag til afgørelse

35. Sammenfattende skal jeg herefter foreslå, at Rådet og Kommissionen frifindes, og at KYDEP dømmes til at betale sagens omkostninger.