

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
WALTER VAN GERVEN
vom 15. September 1993 *

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

sie entweder in Drittländern zu verkaufen
oder zur Intervention anzubieten.

1. Die vorliegende Rechtssache betrifft eine Forderung der Koinopraxia Enoseon Georgikon Synetairismon Diacheiriseos Enchorion Proïonton Syn. P. E. (im folgenden: KYDEP) gegen den Rat und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften aufgrund von Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag. Die KYDEP verlangt Ersatz des Schadens, den sie angeblich durch fehlerhafte Handlungen und Unterlassungen der genannten Organe bei deren Regelungsvorgehen aus Anlaß des Nuklearunfalls in Tschernobyl am 26. April 1986 erlitten hat. Als Folge dieses Unfalls trieb eine radioaktive Wolke über weite Teile Europas, was zur Verseuchung einer großen Menge von Agrarerzeugnissen führte.

Die KYDEP macht geltend, daß der Rat und die Kommission — durch Tätigwerden oder Untätigbleiben, wie anschließend ausführlich dargelegt wird — fehlerhaft gehandelt hätten und daß sie als Folge davon die von ihr angekauften Weizenmengen nicht oder nicht vollständig habe verkaufen oder zur Intervention anbieten können, jedenfalls nicht zu den Bedingungen, die sie erwartet habe. Den ihr dadurch entstandenen Schaden will die KYDEP von der Gemeinschaft ersetzt haben.

Die von der Klägerin angegriffenen Regelungshandlungen des Rates und der Kommission

2. Die KYDEP ist eine in Athen ansässige Genossenschaft griechischen Rechts, die aus 93 Vereinigungen landwirtschaftlicher Genossenschaften besteht. Sie kauft von griechischen Erzeugern u. a. Getreide und Gemüse, das sie lagert und verkauft. Aus der Ernte von 1986 kaufte die KYDEP 634 162,152 Tonnen Hartweizen und 335 202,676 Tonnen Weichweizen, um

3. Bevor ich eine gegliederte Übersicht über die von der Klägerin angegriffenen Handlungen des Rates und der Kommission gebe, möchte ich darauf hinweisen, daß sich die als Reaktion auf den Nuklearunfall in Tschernobyl vorgenommenen normativen Handlungen der Organe (selbstverständlich) vor allem auf die Einfuhr von Agrarerzeugnissen aus bestimmten mittel- und osteuropäischen

* Originalsprache: Niederländisch.

Ländern, mit anderen Worten aus Drittländern, bezogen. Die Vorwürfe der Klägerin betreffen jedoch die von ihr in Griechenland angekauften und dort zur Intervention angebotenen oder verkauften oder von dort ausgeführten Erzeugnisse. Der (allerdings an keiner Stelle deutlich ausgesprochene) Kern der Vorwürfe der KYDEP scheint darin zu bestehen, daß sich die Organe bei ihrem Vorgehen nicht auch auf die Regelung und finanzielle Unterstützung in bezug auf Erzeugnisse aus den Mitgliedstaaten und insbesondere aus Griechenland konzentriert oder dies zu spät oder nicht richtig getan hätten.

Beim letztgenannten Aspekt, der finanziellen Unterstützung griechischer Erzeugnisse, beziehen sich die Vorwürfe der KYDEP auf die von den Organen getroffenen oder (nach Ansicht der KYDEP zu Unrecht) nicht oder unvollständig getroffenen Maßnahmen in bezug auf den Ankauf und/oder die Gewährung von Ausfuhrerstattungen durch die anerkannten Interventionsstellen für aus Griechenland stammenden Weizen.

In der anschließenden Übersicht unterscheide ich zwischen beiden Gruppen von Regelungshandlungen. Zunächst beschäftige ich mich mit den Maßnahmen, die die Organe vorwiegend in bezug auf die Einfuhr und den Handel mit den betreffenden Erzeugnissen aus den genannten Drittländern getroffen haben, insbesondere mit den dabei verwendeten maximalen Grenzwerten (Nrn. 4 ff.). Danach behandle ich die Maßnahmen, die sich auf den Ankauf und die Gewährung von Ausfuhrerstattungen für aus Griechenland stammende Erzeugnisse beziehen (Nrn. 10 ff.).

Maßnahmen in bezug auf die zulässigen maximalen Grenzwerte

4. Die ersten — vorbereitenden — Maßnahmen waren allgemeiner Art. So gab die Kommission in einer ersten Reaktion auf den Unfall in Tschernobyl in einer Pressemitteilung vom 29. April 1986 u. a. bekannt, daß sie die Mitgliedstaaten in Anwendung der Artikel 35 und 36 EAG-Vertrag ersucht habe, sie über den Radioaktivitätsgehalt der Luft zu unterrichten, und daß sie die Absicht habe, diese Frage auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung des durch Artikel 31 EAG-Vertrag geschaffenen Ausschusses für Wissenschaft und Technik zu setzen ¹.

Eine Woche später, am 6. Mai 1986, richtete die Kommission — gestützt auf die ihr in Artikel 155 EWG-Vertrag und Artikel 124 EAG-Vertrag verliehene allgemeine Befugnis — an die Mitgliedstaaten eine Empfehlung zur Koordinierung der Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten bereits ergriffen hatten oder ergreifen wollten, um die Vermarktung

¹ — Diese Pressemitteilung wurde von der Kommission ihrer Klagebeantwortung beigelegt.

radioaktiv verseuchter Agrarerzeugnisse zu untersagen². Diese Empfehlung enthielt Höchstwerte für die Radioaktivität von Milch und Milcherzeugnissen sowie von Obst und Gemüse (aber nicht von Getreide) und stellte den Grundsatz auf, daß die Mitgliedstaaten zur Anwendung derselben Normen für den eigenen Markt und für die Einfuhr und zur gegenseitigen Anerkennung ihrer Kontrollen verpflichtet waren.

nung enthielt ein vorläufiges (bis 31. Mai 1986 geltendes), aber vollständiges *Verbot* sämtlicher Einfuhren von elf Gruppen von Agrarerzeugnissen (hauptsächlich Fleisch, Milch und Milcherzeugnisse sowie Gemüse und Obst) aus den im vorigen Absatz genannten mittel- und osteuropäischen Ländern⁵. Weizen und anderes Getreide oder Getreideerzeugnisse, d. h. die in Rede stehenden Erzeugnisse, waren von dieser Maßnahme *nicht* betroffen.

5. Am Tag darauf, d. h. am 7. Mai 1986, traf die Kommission eine erste Maßnahme hinsichtlich der Einfuhr aus mittel- und osteuropäischen Ländern. Es handelte sich dabei um eine Entscheidung, durch die die Einfuhr von Fleisch aus Bulgarien, Ungarn, dem ehemaligen Jugoslawien, Polen, Rumänien, der ehemaligen Tschechoslowakei und der ehemaligen Sowjetunion ausgesetzt wurde³.

6. Am 30. Mai 1986 erließ der Rat eine neue Verordnung, die Verordnung (EWG) Nr. 1707/86, die wiederum die Einfuhr von Agrarerzeugnissen aus Drittländern betraf⁶. Auch diese Verordnung enthielt noch befristete Eilmaßnahmen. Im Gegensatz zur vorgegangenen Verordnung bezog sie sich jedoch auf alle für die menschliche Ernährung bestimmten landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Verarbeitungserzeugnisse *und somit auch auf Weizen*; anstelle eines vollständigen Verbots der Einfuhr aus den sieben zuvor genannten Ländern enthielt sie maximale Grenzwerte, bei deren Unterschreitung die Einfuhr zugelassen wurde. Artikel 3 sah konkret vor, daß die maximale kumulierte Radioaktivität von Cäsium 134 und 137 nicht mehr als 370 Bq/kg für Milch und 600 Bq/kg für alle anderen betroffenen Erzeugnisse betragen durfte⁷. In der zweiten

Kurz danach erließ der Rat auf Vorschlag der Kommission die Verordnung (EWG) Nr. 1388/86 vom 12. Mai 1986 über die Einfuhr bestimmter Agrarerzeugnisse aus bestimmten Drittländern⁴. Diese Verord-

2 — Empfehlung 86/156/EWG der Kommission vom 6. Mai 1986 an die Mitgliedstaaten zur Koordinierung der im Anschluß an die radioaktiven Niederschläge aus der Sowjetunion für Agrarerzeugnisse ergriffenen nationalen Maßnahmen (ABl. L 118, S. 28).

3 — Entscheidung 86/157/EWG der Kommission vom 7. Mai 1986 zur Aussetzung der Eintragung bestimmter Länder in der Liste der Drittländer, aus denen die Mitgliedstaaten die Einfuhr von Rindern und Schweinen und von frischem Fleisch zulassen (ABl. L 120, S. 66).

4 — ABl. L 127, S. 1.

5 — Zur Durchführung dieser Verordnung des Rates erließ die Kommission zwei weitere Verordnungen, nämlich die Verordnung (EWG) Nr. 1505/86 vom 16. Mai 1986 (ABl. L 131, S. 45) und die Verordnung (EWG) Nr. 1603/86 vom 26. Mai 1986 (ABl. L 140, S. 24).

6 — ABl. L 146, S. 88.

7 — Zur Durchführung der Verordnung Nr. 1707/86 des Rates erließ die Kommission die Verordnung (EWG) Nr. 1762/86 vom 5. Juni 1986 (ABl. L 152, S. 41).

Begründungserwägung hieß es, es könne jedoch „erforderlich werden, diese für die Drittländer anwendbaren Grenzwerte anhand der Gemeinschaftsbeschlüsse hinsichtlich der internen Kontaminations-Grenzwerte zu überprüfen“.

7. Die Verordnung Nr. 1707/86 betraf folglich die Einfuhr aus (ganz bestimmten) Drittländern. Auf der Tagung des Rates vom 30. Mai 1986, auf der sie genehmigt wurde⁸, kamen die Mitgliedstaaten jedoch überein, auf die in der Verordnung genannten und aus anderen Mitgliedstaaten stammenden Erzeugnisse keine strengeren maximalen Grenzwerte anzuwenden, als sie in der Verordnung für die Einfuhr aus Drittländern festgelegt waren. Im übrigen erinnerten die Mitgliedstaaten an eine frühere Erklärung vom 12. Mai 1986, in der sie sich verpflichtet hatten, auf Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten keine restriktiveren Maximaltoleranz anzuwenden, als sie für inländische Erzeugnisse galten.

Auf derselben Tagung des Rates ersuchte der Rat die Kommission, auf der Grundlage der einschlägigen Bestimmungen des EAG-Vertrags so schnell wie möglich Vorschläge zur Ergänzung der bestehenden Normen für den Schutz der Bevölkerung sowie zur Schaffung eines Verfahrens vorzulegen, um künftig mit Notstandssituationen fertig werden zu können.

8 — Dokument des Rates, 7357/86, S. 2; vom Rat als Anlage zu seiner Klagebeantwortung vorgelegt.

8. Die Geltungsdauer der Verordnung Nr. 1707/86, die ursprünglich am 30. September 1986 endete, wurde zweimal verlängert. Am 22. Dezember 1987 erließ der Rat zwei neue Verordnungen. Die erste, die Verordnung (EWG) Nr. 3955/87, betraf wiederum die Einfuhr von Agrarerzeugnissen aus *Drittländern*⁹. Darin wurden im wesentlichen die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1707/86 ohne maßgebliche inhaltliche Änderung übernommen; für die Dauer von zwei Jahren wurden für dieselben Erzeugnisse aus denselben Ländern dieselben Höchstwerte festgelegt¹⁰.

Die zweite Verordnung, die Verordnung (Euratom) Nr. 3954/87 des Rates vom 22. Dezember 1987¹¹, hat eine unbegrenzte Geltungsdauer. Nach ihrem Artikel 1 legt sie „das Verfahren zur Bestimmung der Höchstwerte an Radioaktivität in Nahrungsmitteln und Futtermitteln fest, die nach einem nuklearen Unfall oder einer anderen radiologischen Notstandssituation, die zu einer erheblichen radioaktiven Kontamination von Nahrungsmitteln und Futtermitteln führen

9 — ABL L 371, S. 14.

10 — Die Geltungsdauer dieser Verordnung wurde später durch die Verordnung (EWG) Nr. 4003/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 (ABL L 382, S. 4) verlängert. Anschließend wurde sie durch die Verordnung (EWG) Nr. 737/90 des Rates vom 22. März 1990 (ABL L 82, S. 1) ersetzt. Die letztgenannte Verordnung, die bis 31. März 1995 gilt, enthält dieselben Höchstwerte, sieht aber ein Verfahren vor, um Erzeugnisse, deren Radioaktivität auf den Wert von vor dem Unfall in Tschernobyl abgesunken ist, vom Anwendungsbereich der Regelung auszuschließen.

11 — ABL L 371, S. 11. Im Titel der Verordnung heißt es, daß sie „zur Festlegung von Höchstwerten an Radioaktivität in Nahrungsmitteln und Futtermitteln im Falle eines nuklearen Unfalls oder einer anderen radiologischen Notstandssituation“ dient.

können oder geführt haben, auf den Markt gelangen können“. Mit dieser Verordnung wird mit anderen Worten dem Wunsch des Rates nachgekommen, ein Verfahren zu schaffen, das es ermöglichen soll, künftig mit Notstandssituationen fertig zu werden (siehe oben, Nr. 7).

9. Das in der letztgenannten Verordnung vorgesehene Verfahren läuft darauf hinaus, daß die Kommission, falls sie eine offizielle Mitteilung von einem Unfall oder einer anderen radiologischen Notstandssituation erhält, „aus der sich ergibt, daß die Höchstwerte gemäß dem Anhang erreicht werden könnten oder erreicht sind“ (siehe unten), unverzüglich eine Verordnung zur Anwendung dieser Höchstwerte erläßt (Artikel 2 Absatz 1). Nach Konsultationen mit Sachverständigen wird diese Verordnung dann von der Kommission innerhalb eines Monats dem Rat unterbreitet, der sie innerhalb einer vorgeschriebenen Frist anpassen oder bestätigen kann (Artikel 3 Absätze 1 bis 3). Andernfalls bleiben die im Anhang festgelegten Werte so lange anwendbar, bis der Rat beschließt oder die Kommission ihren Vorschlag zurückzieht (Artikel 3 Absatz 4).

Die im Anhang festgelegten Werte, auf die der oben zitierte Satzteil aus Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung verweist, betragen bei Cäsium 134 und Cäsium 137 1 000 Bq/kg für Milcherzeugnisse und 1 250 Bq/kg für andere Nahrungsmittel; hinzu kommen andere Werte für Strontium 90, Jod 131 sowie Plutonium 239 und Americium 241. Bei Cäsium sind sie somit für andere Nah-

rungsmittel als Milcherzeugnisse (wie z. B. Weizen) erheblich höher als die Werte, die in der Verordnung Nr. 1707/86 für die Einfuhr aus den betroffenen Drittländern vorgesehen waren (siehe oben, Nr. 6).

Maßnahmen in bezug auf den Ankauf und die Gewährung von Ausfuhrerstattungen durch die Interventionsstellen

10. In diesem Zusammenhang möchte ich zunächst auf eine Mitteilung verweisen, die die Kommission am 24. Juli 1986 per Fernschreiben an die Ständigen Vertretungen der zwölf Mitgliedstaaten sandte. Sie war von Herrn Legras, dem Generaldirektor für Landwirtschaft, unterzeichnet und betraf den Ankauf durch den Unfall in Tschernobyl verseuchter Erzeugnisse seitens der Interventionsstellen und die Gewährung von Ausfuhrerstattungen für diese Erzeugnisse. Diese Mitteilung spielt in der Argumentation der KYDEP eine wichtige Rolle (siehe unten, Nr. 19). Ich zitiere ausführlich daraus:

„Die Mitgliedstaaten werden darauf aufmerksam gemacht, daß die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften bezüglich des Ankaufs zur Intervention allgemein vorsehen, daß die angebotenen Erzeugnisse von gesunder und handelsüblicher Qualität sein müssen oder keine Stoffe enthalten dürfen, die der menschlichen Gesundheit schaden können. Überdies darf ein wegen seiner

Merkmale nicht vermarktungsfähiges landwirtschaftliches Erzeugnis auch nicht Gegenstand eines Ankaufvertrags sein.

Was andererseits die Erzeugnisse angeht, für welche eine Ausfuhrerstattung beantragt wird, so wird die Erstattung bekanntlich gemäß Artikel 15 der Verordnung (EWG) Nr. 2730/79 (ABl. Nr. L 317 vom 12.12.1979) für Erzeugnisse von gesunder und handelsüblicher Qualität gewährt, die wegen ihrer Eigenschaften oder wegen ihres Zustands nicht von der menschlichen Ernährung ausgeschlossen werden dürfen.

Angesichts der vorstehenden Ausführungen und unter Berücksichtigung der Verordnung (EWG) Nr. 1707/86 des Rates (ABl. Nr. L 146 vom 31.5.1986) können Erzeugnisse, bei denen die in Artikel 3 der genannten Verordnung festgesetzten Höchstwerte der Radioaktivität überschritten sind, nicht als Erzeugnisse angesehen werden, welche die für den Interventionskauf oder für den Erhalt der Ausfuhrerstattung erforderlichen Voraussetzungen erfüllen. Die diesbezüglichen Kosten werden deshalb vom EAGFL nicht übernommen.“¹²

11. Die Kommission beschränkte sich nicht auf die vorstehende Maßnahme. Mit der Verordnung (EWG) Nr. 2751/88 vom 2. Sep-

tember 1988¹³ traf sie außerdem eine besondere Interventionsmaßnahme zugunsten von Hartweizen mit Ursprung in Griechenland, insbesondere Weizen aus der Ernte 1986. Diese Maßnahme wurde auf Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975¹⁴ gestützt, der bestimmt, daß besondere Interventionsmaßnahmen beschlossen werden können, wenn die Marktlage in bestimmten Gebieten der Gemeinschaft es erfordert. Die auf diese Weise getroffene besondere Interventionsmaßnahme für griechischen Hartweizen bestand darin, daß eine Erstattung bei der Ausfuhr für 300 000 Tonnen aus Griechenland ausgeführten Hartweizen gewährt wurde, von dem 40 % aus der griechischen Ernte 1986 stammen mußten.

Grundprinzipien der außervertraglichen Haftung

12. Es erscheint angebracht, zu Beginn der Prüfung der von der Klägerin zur Stützung ihrer Schadensersatzforderung angeführten Gründe die Grundprinzipien der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft in Erinnerung zu rufen. Dazu zitiere ich die Randnummern 12 und 13 des Urteils des Gerichtshofes vom 19. Mai 1992 in den

¹³ — ABl. L 245, S. 13.

¹⁴ — In der damals nach der Ersetzung durch die Verordnung (EWG) Nr. 1579/86 des Rates vom 23. Mai 1986 (ABl. L 139, S. 29) und der Änderung durch die Verordnung (EWG) Nr. 1097/88 des Rates vom 25. April 1988 (ABl. L 110, S. 7) geltenden Fassung.

¹² — Fernschreiben Nr. VI-B-1/1178/86 PA/GG/gb.

verbundenen Rechtssachen C-104/89 und C-37/90:

„Nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag ersetzt die Gemeinschaft im Bereich der außervertraglichen Haftung den durch ihre Organe in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Die Bedeutung dieser Vorschrift ist in dem Sinne näher bestimmt worden, daß die Haftung der Gemeinschaft für Rechtsvorschriften, deren Erlaß wirtschaftspolitische Entscheidungen voraussetzt, nur durch eine hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, die einzelnen schützenden Rechtsnorm ausgelöst werden kann (siehe insbesondere das Urteil vom 25. Mai 1978 in den verbundenen Rechtssachen 83/76 und 94/76, 4/77, 15/77 und 40/77, Bayerische HNL, Slg. 1978, 1209, Randnrn. 4 bis 6). Auf einem Rechtsetzungsgebiet wie dem vorliegenden, das durch ein für die Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik unerlässliches weites Ermessen gekennzeichnet ist, kann die Haftung der Gemeinschaft nur ausgelöst werden, wenn das handelnde Organ die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten hat (siehe insbesondere das Urteil vom 25. Mai 1978, a. a. O., Randnr. 6).

Darüber hinaus setzt die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft nach ständiger Rechtsprechung voraus, daß der behauptete Schaden über die Grenzen der normalen wirtschaftlichen Risiken hinausgeht, die eine Betätigung in dem betreffenden Wirtschaftszweig mit sich bringt (siehe die Urteile vom 4. Oktober 1979 in der Rechtssache 238/78, Ireks-Arkady/Rat und Kommission, Slg. 1979, 2955, in den verbundenen Rechtssachen 241/78, 242/78, 245/78 bis 250/78, DGV/Rat und Kommission, Slg. 1979, 3017,

Randnr. 11, in den verbundenen Rechtssachen 261/78 und 262/78, Interquell Stärke-Chemie/Rat und Kommission, Slg. 1979, 3045, Randnr. 14, und in den verbundenen Rechtssachen 64/76 und 113/76, 167/78 und 239/78, 27/79, 28/79 und 45/79, Dumortier frères/Rat, Slg. 1979, 3091, Randnr. 11).“¹⁵

13. In der vorliegenden Rechtssache stellt sich daher zunächst die Frage, ob eine hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, die einzelnen schützenden Rechtsnorm vorliegt. Die KYDEP führt fünf derartige Verletzungen an, die Artikel 39 Absatz 1 Buchstaben b und c EWG-Vertrag, das Diskriminierungsverbot, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die offenkundig falsche Beurteilung des Sachverhalts und den Grundsatz des freien Warenverkehrs und der freien Ausfuhr betreffen. Die Kommission und der Rat bestreiten all diese Verletzungen und machen geltend, daß die Forderung der KYDEP zurückgewiesen werden könne, ohne daß die übrigen Haftungsvoraussetzungen, insbesondere die Existenz des Schadens und der Kausalzusammenhang, geprüft zu werden brauchen.

Die angebliche Verletzung von Artikel 39 Absatz 1 Buchstaben b und c EWG-Vertrag

Die Vorwürfe der Klägerin gegen den Rat

14. In Artikel 39 Absatz 1 EWG-Vertrag werden die Ziele der gemeinsamen Agrarpo-

¹⁵ — Urteil vom 19. Mai 1992 in den verbundenen Rechtssachen C-104/89 und C-37/90 (Mulder u. a./Rat und Kommission, Slg. 1992, I-3061, Randnrn. 12 und 13).

litik aufgezählt. Gestützt auf die Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide¹⁶ trägt die KYDEP vor — wobei ihr insoweit weder der Rat noch die Kommission widersprechen —, daß im Getreidesektor die wichtigsten Ziele die in Artikel 39 Absatz 1 Buchstaben b und c genannten seien, d. h. die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung und die Stabilisierung der Märkte. Gegen diese Ziele habe der Rat dadurch verstoßen, daß er es zum Zeitpunkt des Unfalls in Tschernobyl unterlassen habe, für Getreide einen gemeinschaftsrechtlichen Beschluß über die Intervention, die Ausfuhr und den innergemeinschaftlichen Handel zu erlassen. Diese Unterlassung sei im Hinblick auf die Erwartung, die der Rat durch die Ankündigung eines Gemeinschaftsbeschlusses hinsichtlich der internen Kontaminations-Grenzwerte in der zweiten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1707/86¹⁷ geweckt habe, besonders schwerwiegend. Der Rat sei auch aufgrund von Artikel 8 der Verordnung Nr. 2727/75 (siehe oben, Nr. 11) dazu verpflichtet gewesen, derartige Maßnahmen zu ergreifen.

In ihrer Erwiderung auf die Klagebeantwortung des Rates hat die KYDEP ergänzend ausgeführt, wenn der Rat in Anwendung des genannten Artikels 8 besondere Interventionsmaßnahmen getroffen hätte, hätte er dabei Maßnahmen ergreifen können, die den Problemen der Erzeuger und Händler unmittelbar Rechnung getragen hätten. Wenn ich dies recht verstehe, hätte der Rat folglich nach Ansicht der KYDEP ihr oder jedenfalls dem griechischen Getreidesektor

eine besondere finanzielle Unterstützung gewähren sollen, um die Folgen des Unfalls in Tschernobyl auszugleichen.

15. Der Rat verteidigt sich gegen diesen Vorwurf mit folgenden Argumenten. Erstens trägt er vor, daß die Organe zur Zeit des Unfalls in Tschernobyl aufgrund des Gemeinschaftsrechts nicht die erforderlichen Befugnisse besessen hätten und daß, genauer gesagt, kein Verfahren bestanden habe, um nach einem Nuklearunfall mit äußerster Dringlichkeit die Höchstwerte an Radioaktivität in Nahrungsmitteln festzulegen¹⁸. In Artikel 2 Buchstabe b EAG-Vertrag heiße es zwar, daß die Europäische Atomgemeinschaft einheitliche Sicherheitsnormen für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung aufzustellen und für ihre Anwendung zu sorgen habe. Zur Durchführung dieser Bestimmung seien 1959 verschiedene Richtlinien erlassen worden, die später durch die Richtlinie des Rates vom 15. Juli 1980 zur Änderung der Richtlinien, mit denen die Grundnormen für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung und der Arbeitskräfte gegen die Gefahren ionisierender Strahlungen festgelegt wurden¹⁹, geändert worden seien. Diese Richtlinien enthielten jedoch keine Regelung über die Feststellung der Höchstwerte an Radioaktivität in Nahrungsmitteln aus Anlaß eines Nuklearunfalls. Nur sehe gemäß Artikel 45 Absatz 4 der Richtlinie vom 15. Juli 1980 jeder Mitgliedstaat „im Hinblick auf etwaige Unfälle folgendes vor: a) die Interventions-schwellen sowie die von den zuständigen Behörden zu treffenden Maßnahmen ...“. Die Mitgliedstaaten hätten auch im Einklang mit

16 — ABl. L 281, S. 1; seither mehrfach geändert.

17 — Siehe oben, Nr. 6.

18 — Wie oben ausgeführt, wurde dieses Verfahren erst durch die Verordnung Nr. 3954/87 geschaffen (siehe oben, Nr. 8).

19 — Richtlinie 80/836/Euratom (AbI. L 246, S. 1).

dieser Bestimmung unmittelbar nach dem Unfall in Tschernobyl auf nationaler Ebene Höchstwerte festgelegt. Außerdem hätten sich die Mitgliedstaaten bei der Annahme der Verordnung Nr. 1707/86 dazu verpflichtet, bei der Einfuhr aus anderen Mitgliedstaaten keine strengeren als die für ihre eigene inländische Erzeugung geltenden Toleranzen anzuwenden (vgl. Nr. 7), und hätten in der Praxis die für die Einfuhr aus Drittländern festgelegten Höchstwerte übernommen (vgl. Nr. 28).

In diesem Zusammenhang weist der Rat noch darauf hin, daß der zum Zeitpunkt des Unfalls in Tschernobyl bestehende rechtliche Rahmen, der sich nachher als unzulänglich erwiesen habe, den damaligen Anforderungen und wissenschaftlichen Erkenntnissen entsprochen habe. Vor dem Unfall in Tschernobyl sei in der Wissenschaft allgemein die Auffassung vertreten worden, daß die Auswirkungen eines Nuklearunfalls nur innerhalb eines begrenzten geographischen Gebietes zu spüren seien. Die beiden bedeutendsten Nuklearunfälle vor diesem Zeitpunkt, auf Three Mile Island in den Vereinigten Staaten und in Windscale im Vereinigten Königreich, hätten tatsächlich nur örtliche Auswirkungen gehabt. Infolgedessen habe man nicht nur in der Gemeinschaft, sondern auch im Rahmen der zuständigen internationalen Organisationen nur den Höchstgrenzen der Strahlenbelastung Beachtung geschenkt, der der menschliche Körper bei Unfällen unmittelbar ausgesetzt werde. Insbesondere hätten keine international anerkannten Normen für die zulässigen Werte der Radioaktivität bei Nahrungsmitteln bestanden. Nur die US Food and Drug

Administration habe seit 1982 Normen entwickelt.

16. Zu der in Artikel 8 der Verordnung Nr. 2727/75 vorgesehenen Möglichkeit, besondere Interventionsmaßnahmen zu ergreifen, weist der Rat darauf hin, daß von dieser Möglichkeit auch tatsächlich Gebrauch gemacht worden sei, und zwar durch die Verordnung Nr. 2751/88 der Kommission vom 2. September 1988 über eine besondere Interventionsmaßnahme für Hartweizen in Griechenland (siehe oben, Nr. 11). Im übrigen sei er weder nach dem Vertrag noch nach der Verordnung Nr. 2727/75 dazu verpflichtet, Maßnahmen zum unmittelbaren finanziellen Ausgleich von Verlusten zu treffen, die Erzeuger durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse erlitten. Dagegen sehe Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe b EWG-Vertrag vor, daß in diesem Fall Beihilfen der Mitgliedstaaten zulässig seien.

Schließlich bezweifelt der Rat, daß Artikel 39 EWG-Vertrag eine höherrangige, die einzelnen schützende Rechtsnorm darstelle, deren Verletzung zur Haftung der Gemeinschaft für eine Rechtshandlung führen könne. Der Rat verweist dabei auf eine entsprechende Äußerung von Generalanwalt Capotorti: „Die Interessen der Adressaten der gemeinsamen Agrarpolitik werden sicher dadurch geschützt, jedoch nicht in Form der Gewährung von subjektiven Rechten.“²⁰

20 — Schlußanträge von Generalanwalt Capotorti vom 1. März 1978 in den verbundenen Rechtssachen 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 und 40/77 (HNL/Rat und Kommission, Slg. 1978, 1209, 1231).

17. Ich kann mich dem Vorbringen des Rates ohne weiteres anschließen. Die KYDEP hat die Existenz einer „hinreichend qualifizierten Verletzung einer höherrangigen, die einzelnen schützenden Rechtsnorm“ in keiner Weise nachgewiesen und ebensowenig gezeigt, daß der Rat „die Grenzen seiner Befugnisse erheblich überschritten hat“ (vgl. Nr. 12). Ganz abgesehen von der Frage, ob Artikel 39 eine höherrangige, die einzelnen schützende Rechtsnorm bildet, scheint mir, daß von einem fehlerhaften Handeln oder Unterlassen oder gar von einem hinreichend qualifizierten Fehlverhalten keine Rede sein kann. Wie der Rat zu Recht ausführt, gab es keine gemeinschaftsrechtliche Bestimmung, die ihn verpflichtete, Maßnahmen zum finanziellen Ausgleich der Verluste zu treffen, die der griechische Getreidesektor infolge des Nuklearunfalls in Tschernobyl erlitten hat. Eine derartige Verpflichtung kann insbesondere nicht aus der allgemeinen Bestimmung des Artikels 39 EWG-Vertrag abgeleitet werden, in dem die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung und die Stabilisierung der Märkte als Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik genannt werden. Artikel 8 der Verordnung Nr. 2727/75 ermöglicht die Vornahme besonderer Interventionsmaßnahmen, verpflichtet aber nicht dazu. Die Kommission hat im übrigen durch die Verordnung Nr. 2751/88 zugunsten des aus Griechenland stammenden Hartweizens aus der Ernte 1986 tatsächlich eine besondere Interventionsmaßnahme getroffen.

Ebenso ist meiner Ansicht nach dem — ohne konkrete Einwände von seiten der KYDEP gebliebenen — Vorbringen des Rates zuzustimmen, daß es beim Stand des Gemeinschaftsrechts zum Zeitpunkt des Unfalls in

Tschernobyl Sache der Mitgliedstaaten gewesen sei, Höchstwerte an Radioaktivität in Nahrungsmitteln bei einem Nuklearunfall festzulegen. Das Fehlen gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen oder eines Verfahrens, um diese unverzüglich zu erlassen, kann den Organen schwerlich vorgeworfen werden — meiner Meinung nach tut die KYDEP dies auch nicht —, da der Unfall in Tschernobyl und dessen weitreichende Folgen völlig neuartig waren.

Vorwürfe der Klägerin gegen die Kommission

18. Anknüpfend an den oben erwähnten Vorwurf gegen den Rat ist die KYDEP der Ansicht, daß die Kommission mit der Unterbreitung eines Vorschlags für eine dauerhafte Regelung in bezug auf die radioaktive Kontamination von Nahrungsmitteln zu lange gewartet habe. Der Rat habe die Kommission auf seiner Tagung vom 30. Mai 1986, auf der die Verordnung Nr. 1707/86 angenommen worden sei, ersucht, „unverzüglich“ Vorschläge für Rechtsnormen auszuarbeiten, die sich u. a. auf die radioaktive Kontamination von Nahrungsmitteln beziehen sollten (siehe oben, Nr. 7). Erst dreizehn Monate später, am 2. Juli 1987, habe die Kommission einen Vorschlag vorgelegt, der dann zur Verordnung Nr. 3954/87 geführt habe (siehe oben, Nr. 8).

Die Kommission bestreitet diese Tatsachen nicht, macht aber geltend, daß dreizehn Monate im vorliegenden Fall ein angemessener Zeitraum seien, der nicht auf ihre Untätigkeit zurückzuführen sei, sondern auf die Kompliziertheit der Materie und auf die Unterschiede in den Empfehlungen der Sachverständigen. Wie auch die KYDEP in ihrer Erwiderung gegenüber dem Rat ausgeführt habe, habe die Kommission während dieser dreizehn Monate u. a. ein internationales Symposium mit 100 Sachverständigen aus 27 Ländern und Vertretern der zuständigen internationalen Einrichtungen durchgeführt.

Ich muß feststellen, daß die KYDEP lediglich vorträgt, dreizehn Monate seien zu lang, und daß sie die Gegenargumente der Kommission in keiner Weise widerlegt. Im übrigen erscheint mir ein Zeitraum von dreizehn Monaten nicht als besonders lang, zumindest nicht bei einer komplexen technischen Materie und angesichts einer neuartigen Situation. Diesem Vorbringen der KYDEP kann daher nicht gefolgt werden.

19. Die KYDEP wirft der Kommission außerdem vor, daß sie die Probleme im griechischen Getreidesektor durch die Übersendung eines Fernschreibens an die Mitgliedstaaten am 24. Juli 1986 (siehe oben, Nr. 10) verschlimmert habe. Die Übersendung sei eine ganz und gar rechtswidrige Handlung gewesen, die einen schwerwiegenden Schaden verursacht habe. Dadurch sei es im Grunde verboten worden, landwirtschaftliche Erzeugnisse, deren Radioaktivität die darin genannten Grenzwerte überschritten

habe, zur Intervention anzubieten oder für sie Ausfuhrerstattungen zu gewähren.

Nach Ansicht der Kommission war diese Handlung in keiner Weise rechtswidrig. Rechtlich gesehen sei das Fernschreiben als ein zur Erläuterung oder Auslegung dienender Vermerk anzusehen, den die Kommission im Rahmen der gegenseitigen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verwaltung an die Mitgliedstaaten gerichtet habe und in dem sie die Mitgliedstaaten an die Regelungen über die Finanzierung von Agrarausgaben durch den EAGFL erinnert habe. Auch ohne diese Erinnerung wären die genannten Regelungen anwendbar gewesen.

20. Ich kann mich der Argumentation der Kommission anschließen. Es ist völlig normal, daß die Kommission in ihrer Eigenschaft als Hüterin des Gemeinschaftsrechts und als Verwalterin des EAGFL die Mitgliedstaaten an die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen erinnert, die auch von diesen anzuwenden sind. Es ist ebenso normal, daß die Kommission dabei im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Verwaltung ihre Auslegung bezüglich der Anwendung der Regelungen über die Finanzierung durch den EAGFL mitteilt, die sie anschließend im Rahmen des jährlichen Abschlusses der EAGFL-Rechnungen anzuwenden hat²¹.

21 — Vgl. Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13).

Das gerügte Fernschreiben (vgl. den vollständigen Wortlaut in Nr. 10) scheint mir im übrigen eine vertretbare Auslegung der darin genannten oder gemeinten Bestimmungen zu enthalten. Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1569/77 der Kommission vom 11. Juli 1977 über das Verfahren und die Bedingungen für die Übernahme von Getreide durch die Interventionsstellen²² lautet:

„Das Getreide muß, um zur Intervention angenommen zu werden, gesund und handelsüblich sein.“

In Übereinstimmung damit heißt es in Artikel 15 der Verordnung (EWG) Nr. 2730/79 der Kommission vom 29. November 1979 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen²³:

„Eine Ausfuhrerstattung wird nicht gewährt, wenn die Erzeugnisse nicht von gesunder und handelsüblicher Qualität sind; sind diese Erzeugnisse zur menschlichen Ernährung bestimmt, so darf ihre Verwendung zu diesem Zweck aufgrund ihrer Eigenschaften oder ihres Zustands nicht ausgeschlossen oder wesentlich eingeschränkt sein.“

22 — ABl. L 174, S. 15.

23 — ABl. L 317, S. 1.

Vollständig im Einklang damit führte die Kommission in dem angegriffenen Fernschreiben aus, daß landwirtschaftliche Erzeugnisse, bei denen die in der Verordnung Nr. 1707/86 (vgl. Nr. 6) festgesetzten Höchstwerte der Radioaktivität überschritten seien, nicht als Erzeugnisse angesehen werden könnten, die im Sinne der beiden genannten Bestimmungen von gesunder und handelsüblicher Qualität und für den menschlichen Verbrauch geeignet seien. Falls diese Höchstwerte vertretbar sind (vgl. hierzu Nrn. 27 und 28), erscheint mir diese Auslegung der Bestimmungen angemessen.

21. Die KYDEP greift diese Auslegung unter Hinweis auf Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1569/77 an, der lautet:

„Das Getreide gilt als gesund und handelsüblich, wenn es von einer diesem Getreide eigenen Farbe, von gesundem Geruch und frei von lebenden Schädlingen (einschließlich Milben) in jedem Entwicklungsstadium ist und wenn es den im Anhang aufgeführten Mindestqualitätskriterien entspricht.“

Da im Anhang nicht von Radioaktivität gesprochen werde, sei daraus im Umkehrschluß abzuleiten, daß radioaktiv kontaminiertes Getreide als gesund und handelsüblich zu gelten habe. Dieses Vorbringen kann nicht ernst genommen werden.

Die angebliche Verletzung des Diskriminierungsverbots

22. Nach Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 a. E. EWG-Vertrag hat die gemeinsame Marktorganisation „jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen“. Nach Ansicht der KYDEP haben die Gemeinschaftsorgane dieses Diskriminierungsverbot dadurch verletzt, daß sie keine besonderen Maßnahmen zugunsten des griechischen Getreidesektors getroffen haben. Das griechische Hoheitsgebiet sei von den Folgen des Unfalls in Tschernobyl in viel größerem Maße betroffen worden als die übrige Gemeinschaft. Die Unterlassung besonderer Maßnahmen für Griechenland stelle daher eine Diskriminierung dar.

Eine Diskriminierung ergebe sich außerdem aus einem Vergleich zwischen den beiden Verordnungen, die der Rat am 22. Dezember 1987 erlassen habe (vgl. Nr. 8). In der Verordnung Nr. 3955/87 von diesem Tag seien die zuvor getroffenen Maßnahmen im Hinblick auf die aus Drittländern eingeführten landwirtschaftlichen Erzeugnisse und die darin vorgesehenen Höchstwerte an Radioaktivität von 370 Bq/kg für Milch und 600 Bq/kg für alle anderen betroffenen Erzeugnisse bestätigt worden (vgl. Nr. 6). In der Verordnung Nr. 3954/87 vom selben Tag würden dagegen für zukünftige Unfälle höhere Höchstwerte festgelegt, nämlich 1 000 Bq/kg für Milcherzeugnisse und 1 250 Bq/kg für andere Nahrungsmittel. Für diesen Unterschied gebe es keine objektive Rechtfertigung.

Schließlich sei die diskriminierende Behandlung des griechischen Getreidesektors nach dem Unfall in Tschernobyl noch dadurch verschlimmert worden, daß die Kommission auf 2 367 000 Tonnen des betroffenen griechischen Getreides eine Mitverantwortungsabgabe erhoben habe, obwohl es nicht vermarktungsfähig gewesen sei.

23. Diesem Vorbringen der KYDEP kann meiner Meinung nach nicht gefolgt werden, da es in der Rechtsprechung des Gerichtshofes heißt: „Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes liegt eine Diskriminierung vor, wenn gleiche Sachverhalte ungleich oder ungleiche Sachverhalte gleich behandelt werden (Urteil vom 23. Februar 1983 in der Rechtssache 8/82, Wagner, Slg. 1983, 371).“²⁴ Die KYDEP macht geltend, daß in bezug auf den griechischen Getreidesektor ein ungleicher Sachverhalt vorgelegen habe, er aber dennoch ebenso behandelt worden sei wie die übrige Gemeinschaft. Zur Gleichbehandlung weist der Rat darauf hin, daß durchaus besondere Maßnahmen zugunsten von Griechenland getroffen worden seien, nämlich durch die Verordnung Nr. 2751/88 (vgl. Nr. 11). In bezug auf den ungleichen Sachverhalt führen der Rat und die Kommission aus, daß Griechenland nicht das einzige Gebiet der Gemeinschaft gewesen sei, das vom Unfall in Tschernobyl ernstlich betroffen gewesen sei. Aus Zahlen, die dem Gerichtshof von der Kommission vorgelegt wurden, ergibt sich, daß zwei Gebiete in der Gemeinschaft, nämlich Süddeutschland und Norditalien, mehr radioaktiven Niederschlag

²⁴ — Urteil vom 26. März 1987 in der Rechtssache 58/86 (Coopérative agricole d'approvisionnement des Aviron, Slg. 1987, 1525, Randnr. 15).

hinnehmen mußten als Griechenland. Die KYDEP hat hierauf entgegnet, daß sich diese Zahlen auf die Kontamination des Bodens bezögen und nicht notwendigerweise auf den Kontaminationsgrad landwirtschaftlicher Erzeugnisse übertragbar seien. Sie hat jedoch keine Zahlen oder andere Anhaltspunkte vorgelegt, denen zu entnehmen wäre, daß der Kontaminationsgrad landwirtschaftlicher Erzeugnisse und insbesondere von Weizen in Griechenland höher war als in der übrigen Gemeinschaft²⁵. Ich leite daraus ab, daß die KYDEP nicht den Nachweis erbracht hat, daß der griechische Getreidesektor diskriminiert wurde; soweit nachgewiesen wäre, daß sich die Situation in Griechenland von der in anderen Gebieten der Gemeinschaft unterschied, wurde dem durch den Erlaß besonderer Maßnahmen zugunsten von Griechenland Rechnung getragen.

24. Das auf den Vergleich zwischen den beiden Verordnungen vom 22. Dezember 1987 gestützte Argument der KYDEP überzeugt mich ebenfalls nicht. Wie der Rat und die Kommission zu Recht vorgetragen haben, handelt es sich um zwei nach Inhalt und Ziel unterschiedliche Verordnungen. Die Verordnung Nr. 3955/87 betraf speziell die Folgen des Unfalls in Tschernobyl. Die darin bestätigten Höchstwerte an Radioaktivität waren

angesichts der konkreten tatsächlichen Umstände und der damals vorhandenen wissenschaftlichen Informationen angemessen und gerechtfertigt (siehe unten, Nrn. 27 und 28). Die Verordnung Nr. 3954/87 enthält dagegen keine konkreten Maßnahmen aus Anlaß eines bestimmten Sachverhalts, sondern regelt das Verfahren zur Bestimmung der Höchstwerte an Radioaktivität bei zukünftigen Nuklearunfällen. Aus Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 3 Absatz 4 dieser Verordnung (siehe oben, Nr. 9) ergibt sich, daß die im Anhang der Verordnung genannten Zahlen bis zum Erlaß oder in Ermangelung eines Beschlusses gelten, durch den unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls Höchstwerte an Radioaktivität festgelegt werden. Da es sich hier um subsidiäre Höchstwerte handelt, die nur bis zum Vorliegen konkreter Daten vorläufig anwendbar sind, erscheint es mir normal, daß sie an der Obergrenze liegen. Aus dem Vergleich dieser subsidiären Höchstwerte mit den spezifischen Höchstwerten in der Verordnung Nr. 3955/87 kann jedenfalls keine Diskriminierung abgeleitet werden, da beide auf verschiedenen Hypothesen beruhen, nämlich der konkreten Sachlage in Tschernobyl einerseits und der allgemeinen hypothetischen Sachlage bei künftigen Unfällen andererseits.

25 — Die KYDEP verweist lediglich darauf, daß nur die griechische Regierung im Rat und im Ausschuß der Ständigen Vertreter um besondere Beihilfemaßnahmen zum Ausgleich der Folgen des Unfalls in Tschernobyl ersucht habe. Zur Unterstützung dieses Vorbringens führt die KYDEP einige Dokumente des Rates an. Der Rat beruft sich darauf, daß es sich um Dokumente handle, die gemäß Artikel 18 seiner Geschäftsordnung (ABl. 1979, L 268, S. 1) der Geheimhaltung unterlägen und für die keine Genehmigung zur Vorlage an den Gerichtshof beantragt worden sei. Der Gerichtshof kann sie folglich nicht einschen. Abgesehen davon kann die Tatsache, daß eine einzige Regierung Maßnahmen verlangt hat, nicht zum Nachweis dafür dienen, daß ein Problem nur für diesen Mitgliedstaat Bedeutung hat.

25. Schließlich hat die KYDEP meiner Ansicht nach ebensowenig nachgewiesen, daß das Diskriminierungsverbot durch die Erhebung der Mitverantwortungsabgabe auf nicht interventionsfähiges Getreide verletzt wurde. Gemäß Artikel 4 Absatz 5 der Ver-

ordnung Nr. 2727/75 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide in der Fassung der Verordnung Nr. 1579/86 des Rates vom 23. Mai 1986²⁶ erfolgt die Erhebung der Mitverantwortungsabgabe bei Getreidearten, die durch erste Verarbeitung, Ankauf durch die Interventionsstellen oder Ausfuhr in Körnerform Verwendung finden. Nun, nach den Angaben der Kommission ist die gesamte griechische Getreideerzeugung von 1986 und 1987 (den Jahren, in denen das Radioaktivitätsproblem auftrat) entweder verarbeitet oder ausgeführt worden. Dies habe gefahrlos geschehen können, da die Radioaktivität durch die Verarbeitung abnehme oder da das kontaminierte Getreide mit anderem Getreide vermischt worden sei, so daß der Grad an Radioaktivität schließlich hinreichend gering gewesen sei²⁷.

Die KYDEP hat dieses tatsächliche Vorbringen der Kommission in keiner Weise widerlegt oder auch nur angezweifelt.

Die angebliche Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

26. Nach Ansicht der KYDEP haben die Gemeinschaftsorgane beim Erlaß der in der Verordnung Nr. 1707/86 enthaltenen Maß-

nahmen (vgl. Nr. 6) den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt. Dieser Grundsatz verlange nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes, „daß die durch die Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane auferlegten Maßnahmen zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet sind und nicht die Grenzen des dazu Erforderlichen überschreiten“²⁸.

Nach der dritten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1707/86 solle mit dieser sichergestellt werden, „daß für die menschliche Ernährung bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse und Verarbeitungserzeugnisse, bei denen die Möglichkeit einer Kontaminierung besteht, in die Gemeinschaft nur nach gemeinsamen Modalitäten verbracht werden, die die Gesundheit der Verbraucher schützen und ohne ungebührende Beeinträchtigung des Handels zwischen der Gemeinschaft und den Drittländern die Einheit des Marktes erhalten und Verkehrsverlagerungen verhindern“.

Wenn ich das Vorbringen der KYDEP recht verstehe, macht sie geltend, daß die getroffenen Maßnahmen weiter gegangen seien, als zur Erreichung dieser Ziele nötig gewesen wäre, genauer gesagt, daß die festgelegten Höchstwerte an Radioaktivität (370 Bq/kg für Milch und 600 Bq/kg für alle anderen betroffenen Erzeugnisse einschließlich Getreide; vgl. Nr. 6) strenger gewesen seien

26 — ABL. L 139, S. 39.

27 — Die Kommission hat ihrer Gegenerwiderung eine wissenschaftliche Studie beigelegt, in der dies dargelegt wird.

28 — Urteil vom 18. September 1986 in der Rechtssache 116/86 (Kommission/Deutschland, Slg. 1986, 2519, Randnr. 21).

als zum Schutz der Gesundheit der Verbraucher erforderlich.

27. Mir ist nicht ganz klar, auf welche Gründe die KYDEP diese Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit stützen zu können glaubt. An anderen Stellen ihrer Ausführungen ist das Argument zu finden, daß die festgelegten Höchstwerte wissenschaftlich nicht gerechtfertigt gewesen seien. In der vierten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1707/86 räumte der Rat ein, daß die „wissenschaftlichen Überlegungen auf dem Gebiet der minimalen Referenzwerte ... noch vertieft werden“ müßten; er fügte aber hinzu, es sei „aus Gründen der Dringlichkeit ... jedoch erforderlich, im Wege des Eilverfahrens vorläufige maximale Grenzwerte festzulegen“. Wie der Vertreter der Kommission in der mündlichen Verhandlung — ohne daß ihm die KYDEP widersprochen hätte — vorgetragen hat, läßt sich auch heute nicht sagen, welche Zahlen wissenschaftlich zutreffend oder unanfechtbar sind. Unmittelbar nach dem Unfall in Tschernobyl, der im Hinblick auf die Natur seiner Folgen, wie schon mehrfach gesagt, völlig neu und unerwartet war, war dies erst recht nicht möglich. Die Kommission hat — ebenfalls unwidersprochen — geltend gemacht, daß sie ihre Vorschläge auf alle verfügbaren wissenschaftlichen Informationen gestützt und den Reaktionen der öffentlichen Meinung und der Staatsorgane in den einzelnen Mitgliedstaaten und in Drittländern Rechnung getragen habe. In verschiedenen Mitgliedstaaten und Drittländern seien nämlich bereits Maßnahmen getroffen oder in Angriff genommen worden, wobei die Strenge der Höchstwerte an Radioaktivität

vom Umweltbewußtsein der öffentlichen Meinung in den verschiedenen Ländern abhängig gewesen sei.

28. Meiner Ansicht nach durften die Gemeinschaftsorgane diese Unterschiede bei der Festlegung einheitlicher Höchstwerte berücksichtigen, um zu einem für alle Mitgliedstaaten akzeptablen Mittelwert zu gelangen. Mit Hilfe der Verordnung Nr. 1707/86 und den anderen Maßnahmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten wurde dieses Ziel auch erreicht, sowohl für die Einfuhr aus Drittländern als auch für den innergemeinschaftlichen Handel; wie die Kommission — wiederum unwidersprochen — feststellt, haben alle Mitgliedstaaten für den Handel innerhalb der Gemeinschaft die Höchstwerte übernommen, die in der Verordnung für die Einfuhr aus mittel- und osteuropäischen Ländern festgelegt wurden (siehe oben, Nrn. 6 und 7); zwanzig Drittländer haben ebenfalls dieselben Normen übernommen. Diese Einmütigkeit bildet meiner Meinung nach einen Anhaltspunkt dafür, daß die in der Verordnung Nr. 1707/86 festgelegten Höchstwerte in Anbetracht der zu diesem Zeitpunkt nur spärlich vorhandenen tatsächlichen und wissenschaftlichen Daten nicht unvertretbar waren. Da anschließend keine neuen Gesichtspunkte aufgetaucht sind, aus denen sich ihre Ungeeignetheit ergeben hätte, erscheint es mir ebenso vertretbar, daß die Höchstwerte, die in der Verordnung Nr. 1707/86 vorläufig festgelegt wurden, später in der Verordnung Nr. 3955/87 bestätigt wurden. Außer dem aus dem Vergleich mit der Verordnung Nr. 3954/87 abgeleiteten Argument, das ich bereits verworfen habe (Nr. 24), trägt die KYDEP im übrigen nichts vor, aus dem sich ableiten ließe, daß diese Höchstwerte strenger waren als erforderlich.

Folglich liegt kein Nachweis für eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vor.

— 600 Bq/kg für alle anderen betroffenen Erzeugnisse.“

Die sogenannte offenkundig falsche Tatsachenwürdigung

29. Die KYDEP beruft sich darauf, daß die in der Verordnung Nr. 1707/86 festgelegten Höchstwerte auf eine offenkundig falsche Tatsachenwürdigung hindeuteten. Wie zuvor (Nr. 6) bereits dargelegt wurde, enthielt Artikel 3 dieser Verordnung folgende Bestimmung:

„Die maximale kumulierte Radioaktivität von Cäsium 134 und 137 darf folgende Werte nicht überschreiten:

— 370 Bq/kg für Milch der Tarifnummern 04.01 und 04.02 des Gemeinsamen Zolltarifs sowie für Lebensmittel für die Ernährung speziell von Kleinkindern während der vier bis sechs ersten Lebensmonate, die für sich genommen dem Nahrungsbedarf dieses Personenkreises genügen und in Packungen für den Einzelhandel dargeboten werden, die eindeutig als „Zubereitungen für Kleinkinder“ gekennzeichnet und etikettiert sind,

Nach Ansicht der KYDEP enthält diese Bestimmung zwei schwerwiegende Mängel: Zum einen sehe sie nur für Milch und nicht für Getreide und andere Erzeugnisse den für den Einzelhandel geltenden Höchstwert an Radioaktivität vor; zum anderen werde die Radioaktivität bei Weizen gemessen, obwohl Weizen nicht unmittelbar für die menschliche Ernährung bestimmt sei, sondern immer erst zu Weizenmehl verarbeitet werde. Die Radioaktivität von Mehl sei aber in der Regel nur halb so groß wie die von Weizen, die am Perikarp (der Fruchtwand um den Samen) gemessen werde. Dies alles bedeute, daß Mehl offenkundig viel günstiger behandelt werde als Weizen.

30. Der Rat weist in seiner Klagebeantwortung erneut (vgl. bereits Nr. 15) darauf hin, daß zum Zeitpunkt des Unfalls in Tschernobyl keine international anerkannten Normen über die Höchstwerte an Radioaktivität in Nahrungsmitteln bestanden hätten. Die von ihm in der Verordnung Nr. 1707/86 festgelegten Normen seien auf alle damals verfügbaren Informationen gestützt worden: Gutachten der nationalen Sachverständigen für Radioaktivität und Nahrungsmittel, Empfehlungen der Internationalen Strahlenschutzkommission (ICRP) und Richtlinien der US Food and Drug Administration. Die später, im Januar 1987, von der

Ernährungs- und Landwirtschafts-Organisation der Vereinten Nationen (FAO) vorgelegten Werte hätten im übrigen den in der Verordnung Nr. 1707/86 enthaltenen in etwa entsprechen.

werden konnte. Für die Kommission ist jedoch nicht ersichtlich, inwiefern die KYDEP sich dann für geschädigt hält.

Die Kommission geht in ihrer Klagebeantwortung auf die beiden von der KYDEP angeführten Gesichtspunkte gesondert ein. Zur unterschiedlichen Behandlung von Milch einerseits und allen anderen Erzeugnissen andererseits führt die Kommission aus, es sei nur bei Milch möglich gewesen, einen Wert für das verarbeitete Erzeugnis festzulegen, da bei anderen Erzeugnissen und insbesondere bei Weizen so viele verschiedene Verarbeitungsmethoden und Verwendungsmöglichkeiten bestünden, daß es praktisch nicht möglich sei, Normen für verarbeitete Erzeugnisse festzulegen. Die KYDEP führt in ihrer Erwiderung lediglich aus, daß sie mit diesem tatsächlichen Vorbringen nicht einverstanden sei. Zu der Sonderbehandlung von Milch weist die Kommission außerdem darauf hin, daß die für Milch geltende Norm strenger gewesen sei als die Norm für die anderen Erzeugnisse einschließlich Weizen und daß sie daher nicht verstehe, welches Interesse die KYDEP daran haben könne, diesen Unterschied zu bestreiten.

Zu der geltend gemachten günstigeren Behandlung von Mehl im Vergleich mit Weizen räumt die Kommission ein, daß die Höhe der Radioaktivität tatsächlich spürbar abnehme, wenn der Weizen verarbeitet werde. Wie zuvor dargelegt wurde (Nr. 25), ist dies ein Grund dafür, daß der griechische Weizen aus den Ernten 1986 und 1987 schließlich doch auf den Markt gebracht

31. Im Hinblick auf die Allgemeinheit des Vorbringens der KYDEP, das keinerlei wissenschaftlichen oder anderen Nachweis enthält, und die vom Rat und der Kommission angeführten Gegenargumente ist die Klage der KYDEP meines Erachtens auch insoweit abzuweisen. Es liegt nämlich kein Nachweis dafür vor, daß der Rat „die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten hat“. Im übrigen ist mir ebenso wie der Kommission nicht verständlich, welches Interesse die KYDEP an ihrer eigenen Argumentation hat.

Die angebliche Verletzung des Grundsatzes des freien Warenverkehrs und der freien Ausfuhr

32. Die KYDEP macht geltend, daß das Handeln und Unterlassen des Rates und der Kommission, insbesondere der Nichterlaß eines gemeinschaftsrechtlichen Beschlusses über die Intervention, die Ausfuhr und den innergemeinschaftlichen Handel bei Getreide (siehe oben, Nr. 14) sowie die Versendung des Fernschreibens vom 24. Juli 1986 durch die Kommission (Nr. 19), dazu geführt hätten, daß der freie Warenverkehr und die freie

Ausfuhr vor allem von Weizen mit einer Radioaktivität von mehr als 600 Bq/kg behindert worden seien.

Der angebliche Schaden und der Kausalzusammenhang

33. Wie auch der Prozeßbevollmächtigte der KYDEP in der mündlichen Verhandlung erklärt hat, handelt es sich hierbei eigentlich nicht um einen gesonderten Vorwurf, sondern um eine Folgerung aus anderen Vorwürfen oder um deren Erläuterung. Der Rat und die Kommission verweisen daher auch auf ihr Vorbringen zu diesen anderen Vorwürfen und insbesondere zur angeblichen Verletzung von Artikel 39 EWG-Vertrag: Die Gemeinschaft sei nicht befugt gewesen, weitergehende als die von ihr getroffenen Maßnahmen zu erlassen (siehe oben, Nr. 15), das strittige Fernschreiben sei völlig rechtmäßig gewesen (Nr. 18), und alle von den Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen hätten der Einheit des Marktes und dem Handel mit Drittländern soweit wie möglich gedient (Nrn. 27 und 28). Da die KYDEP keine anderen Argumente anführt, kann ich ebenfalls auf meine vorangegangenen Erörterungen verweisen und daraus ableiten, daß die Klage der KYDEP auch insoweit abzuweisen ist.

34. Aus dem Vorstehenden folgt, daß der KYDEP meines Erachtens nicht der Nachweis gelungen ist, daß der Rat und/oder die Kommission einen Fehler begangen haben, der ihre Haftung gemäß Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag auslösen könnte. Es ist daher nicht erforderlich, den angeblichen Schaden und den Kausalzusammenhang zu prüfen, so daß die Klage der KYDEP in vollem Umfang abzuweisen ist. Da das Vorbringen der KYDEP zum Schaden und zum Kausalzusammenhang nicht besonders klar ist — und auch so geblieben ist, nachdem die KYDEP auf Verlangen des Gerichtshofes zusätzliche Informationen vorgelegt hat —, konnten der Rat und die Kommission noch nicht richtig zum Vorbringen der KYDEP zu diesen Punkten Stellung nehmen. Falls der Gerichtshof entgegen meinem Vorschlag der Ansicht sein sollte, daß die KYDEP einen hinreichenden Fehler des Rates und/oder der Kommission nachgewiesen hat, müssen diese Organe auf jeden Fall die Möglichkeit erhalten, ihre Argumente zu diesen Punkten vorzutragen.

Ergebnis

35. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Klage der KYDEP abzuweisen und ihr die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.