FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN

fremsat den 19. januar 1994 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. I lighed med sagen Kydep mod Rådet og Kommissionen [1], som endnu verserer for Domstolen, og hvori jeg har fremsat forslag til afgørelse den 15. september 1993, vedrører de præjudicielle spørgsmål, Domstolen skal tage stilling til, også konsekvenserne for en græsk virksomhed af den nukleare ulykke i Tjernobyl den 26. april 1986. Dioikitiko Efetio, Athen (Appelret for Forvaltningssager), har anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden og den retlige karakter af en telexmeddelelse, som Kommissionen den 24. juli 1986 sendte til medlemsstaternes Faste Repræsentation, samt vedrørende fortolkningen af Kommissionens forordninger (EØF) nr. 2730/79 [2] og (EØF) nr. 3665/87 [3] om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter [4]. De spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt Domstolen, er opstået i en sag anlagt af den græske stat mod aktieselskabet »Ellinika Dimitriaka«.

Retsregler

2. Artikel 15 i forordning nr. 2730/79, som affattet i artikel 13 i forordning nr. 3665/87, lyder således:

»Der ydes ingen [eksport]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.«

Hvad nærmere angår korn, findes der en tilsvarende bestemmelse i artikel 2, stk. 1 og 2, i Kommissionens forordning (EØF)

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — Sag C-146/91.

2 — Forordning af 29.11.1979, EFT L 317, s. 1.

3 — Forordning af 27.11.1987, EFT L 351, s. 1.

4 — Det er ikke helt klart, hvad fortolkningen af forordning nr. 2730/79 har med sagen at gøre. Forordningen blev nemlig med virkning fra den 1.1.1988 ophævet i henhold til artikel 50 i forordning nr. 3665/87, dvs. inden de omhandlede eksporttransaktioner. Overgangsordningen, hvorefter forordningen fortsat skulle anvendes efter den 1.1.1988 »på udførsler, for hvilke udførselsangivelsen er antaget inden nærværende forordnings ikrafttræden« (artikel 50, stk. 1, første led, i forordning nr. 3665/87), finder efter min mening heller ikke anvendelse i denne sag.

nr. 1569/77 af 11. juli 1977 [5]. Bestemmelsen lyder således:

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

2) 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.«

3. Straks efter Tjernobyl-ulykken den 26. april 1986, som førte til radioaktiv kontaminering af en stor mængde landbrugsprodukter, traf Kommissionen og Rådet en række midlertidige foranstaltninger [6]. Således sendte Kommissionen den 6. maj 1986 henstilling 86/156/EØF til medlemsstaterne vedrørende samordningen af de nationale foranstaltninger, som de havde truffet eller havde til hensigt at træffe for at forbyde handel med kontaminerede landbrugsprodukter [7]. Ved henstillingen indførtes maksimale grænseværdier for radioaktivitet for en række produkter (med undtagelse af hvede), ligesom det blev bestemt, at medlemsstaterne skal

»underkaste de produkter, de udfører, de samme begrænsninger og i almindelighed de samme kontrolforanstaltninger med hensyn til radioaktivitet som dem, der gælder for deres eget marked« (punkt 2).

4. Den 12. maj 1986 vedtog Rådet forordning (EØF) nr. 1388/86 om suspension indtil den 31. maj 1986 af indførsel af visse landbrugsprodukter med oprindelse i syv østeuropæiske lande (igen med undtagelse af hvede) [8]. Dagen inden suspensionens udløb, nemlig den 30. maj 1986, vedtog Rådet forordning (EØF) nr. 1707/86 »om betingelser for indførsel af landbrugsprodukter med oprindelse i tredjelande som følge af ulykken på kernekraftværket i Tjernobyl« [9]. I modsætning til de forudgående forordninger fandt forordning nr. 1707/86 også anvendelse på hvede og tog hensyn til graden af den radioaktive kontaminering af de relevante landbrugsprodukter. I stedet for blot at forbyde indførsel fra de syv ovennævnte

5 — Forordning om fastsættelse af fremgangsmåden ved og betingelserne for interventionsorganernes overtagelse af korn, EFT 1977 L 174, s. 15.

6 — For så vidt angår en nærmere redegørelse for disse foranstaltninger henvises til mit forslag til afgørelse i Kydep-sagen, C-146/91, dom af 15.9.1994, som endnu ikke er trykt i Samling af Afgørelser, punkt 4-11.

7 — Kommissionens henstilling til medlemsstaterne vedrørende samordning af de nationale foranstaltninger, der er truffet med hensyn til landbrugsprodukter som følge af radioaktivt nedfald hidrørende fra Sovjetunionen, EFT 1986 L 118, s. 28.

8 — Forordning om suspension af indførsel af visse landbrugsprodukter med oprindelse i visse tredjelande, EFT 1986 L 127, s. 1. Ordningen omfattede produkter med oprindelse i Bulgarien, Jugoslavien, Polen, Rumænien, Sovjetunionen, Tjekkoslovakiet og Ungarn.

9 — EFT 1986 L 146, s. 88. Gennemførselsbestemmelserne hertil blev fastsat ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1762/86 af 5.6.1986, EFT L 152, s. 41.

lande, blev der ved forordningen indført maksimumstoleranceværdier, inden for hvilke indførsel var tilladt. Helt konkret indeholdt artikel 2 og 3 følgende bestemmelser:

»[Artikel 2] Med forbehold af de øvrige gældende bestemmelser er det en betingelse for de i artikel 1 omhandlede produkters overgang til fri omsætning, at de overholder de maksimumstoleranceværdier, der er fastsat i artikel 3.

[Artikel 3] De i artikel 2 omhandlede maksimumstoleranceværdier er følgende:

Cæsium 134- og 137-radioaktiviteten må ikke overstige:

— 370 Bq/kg for mælk henhørende under pos. 0401 og 0402 i den fælles toldtarif samt for sådanne levnedsmidler bestemt til særlig ernæring af spædbørn i de første fire til seks måneder af disses liv ...

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

5. Forordning nr. 1707/86, der oprindelig gjaldt til den 30. september 1986, blev forlænget to gange, første gang indtil den 28. februar 1987 [10] og dernæst indtil den 31. oktober 1987 [11]. Først den 22. december 1987 vedtog Rådet to nye forordninger, denne gang af en mere definitiv karakter. Forordning (EØF) nr. 3955/87 [12] forlængede for en periode af to år efter forordningens ikrafttræden [13] de ved forordning nr. 1388/86 fastsatte maksimumstoleranceværdier på hhv. 370 og 600 Bq/kg.

Forordning (Euratom) nr. 3954/87 [14], der ikke er tidsbegrænset, fastsætter den procedure, der i fremtiden i nødsituationer skal gøre det muligt at fastlægge 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 væsentlig radioaktiv kontamination af levnedsmidler og foder« (artikel 1).

10 — Ved Rådets forordning (EØF) nr. 3020/86 af 30.9.1986 om forlængelse af forordning (EØF) nr. 1707/86 om betingelser for indførsel af landbrugsprodukter med oprindelse i tredjelande som følge af ulykken på kernekraftværket i Tjernobyl, EFT L 280, s. 79.

11 — Ved Rådets forordning (EØF) nr. 624/87 af 27.2.1987 om forlængelse af gyldigheden af forordning (EØF) nr. 1707/86 om betingelser for indførsel af landbrugsprodukter med oprindelse i tredjelande som følge af ulykken på kernekraftværket i Tjernobyl, EFT L 58, s. 101 (berigtiget i EFT 1987 L 62, s. 31).

12 — Forordning om betingelser for indførsel af landbrugsprodukter med oprindelse i tredjelande som følge af ulykken på kernekraftværket i Tjernobyl, EFT 1987 L 371, s. 14.

13 — Jf. artikel 7. Forordningen trådte i kraft den 30.12.1987, dvs. samme dag som den blev offentliggjort i *EF-Tidende* (artikel 8).

14 — EFT 1987 L 371, s. 11.

Med henblik herpå bestemmer forordningens artikel 2 bl.a.:

»[Stk. 1] Hvis Kommissionen ... modtager officielle oplysninger om uheld eller om andre tilfælde af strålingsfare, der godtgør, at de maksimalt tilladte værdier i bilag I må antages at blive nået eller er nået, vedtager den øjeblikkelig, hvis forholdene kræver det, en forordning, som bringer de maksimalt tilladte niveauer i anvendelse.

[Stk. 2] Gyldighedsperioden for en forordning, som omhandlet i stk. 1, skal være så kort som mulig ...«

Det i forordningen omtalte bilag har titlen »Maksimalt tilladte niveauer for levnedsmidler og foder (Bq/kg eller Bq/l)«.

6. De regler, som jeg her har beskrevet, vedrører *indførsel* til Fællesskabet af landbrugsprodukter med oprindelse i tredjelande. Kommissionen og Rådet har været mere tilbageholdne med at fastsætte regler for *udførsel* af landbrugsprodukter med oprindelse i Fællesskabet til tredjelande. Det forhindrede ikke Kommissionen i den 24. juli 1986 at sende en telexmeddelelse til medlemsstaternes Faste Repræsentation. Denne telexmeddelelse — som også er genstand for Kydep-sagen — lyder således:

»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 eksportsrestitutioner. Udgifterne hertil udredes derfor ikke af EUGFL.« [15]

7. Det i telexmeddelelsen anvendte princip, hvorefter der ikke kan ydes *eksport* restitutioner ved overskridelse af de maksimumstoleranceværdier på hhv. 370 og 600 Bq/kg, som gælder for *indførsel*, blev stadfæstet ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 3494/88, som blev vedtaget den 9. november 1988 [16] (dvs. efter udførslen af den omtvistede hvede). Ved forordningens artikel 3 indførtes følgende stykke i artikel 13 i forordning nr. 3665/87 (som jeg allerede har citeret ovenfor under punkt 2):

»Der ydes ikke restitutioner for produkter, hvis indhold af radioaktivitet overstiger de maksimalt tilladte niveauer, der er fastsat i fællesskabsbestemmelserne. Niveauerne for de pågældende produkter uanset oprindelse, der er kontamineret som følge af ulykken på kernekraftværket Tjernobyl, er fastsat i artikel 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 3955/87 ...«.

8. Jeg skal nævne endnu en sidste forordning fra Kommissionen, som — skønt den endnu ikke var trådt i kraft på tidspunktet for de omtvistede eksporttransaktioner — alligevel indtager en væsentligt plads i parternes indlæg. Kommissionens forordning (EØF) nr. 2751/88 af 2. september 1988 [17] blev vedtaget under henvisning til artikel 8 i Rådets forordning nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 [18], hvorefter der kan fastsættes særlige interventionsforanstaltninger, såfremt markedssituationen i visse dele af Fællesskabet kræver det. Ved en sådan interventionsforanstaltning gav Kommissionen med forordning nr. 2751/88 mulighed for at yde eksportrestitutioner for eksport af 300 000 tons hård hvede fra Grækenland. For at der kan ydes restitutioner, skal 40% af hveden hidrøre fra den græske høst i 1986, dvs. den høst, som havde lidt mest under Tjernobylulykken, og omfatte mindst 30% hvede fra bestemte lagre i Grækenland.

Sagens baggrund

9. I april-maj 1988 blev 55 000 tons hård hvede for Ellinika Dimitriaka's regning lastet på en båd med Sydkorea som bestemmelsessted. Lasten bestod af 25 000 tons græsk hvede og to partier fransk hvede på hhv. 24 500 og 5 000 tons. I henhold til en analyse foretaget af en landbrugsekspert (hvis resultat er anført på bagsiden af en af

15 — Telex nr. VS-S-1/1187/86/D1/GG/G8, underskrevet af D. Legras, generaldirektør for landbrug.

16 — Forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 3154/85 om forskrifter for den administrative anvendelse af monetære udligningsbeløb, forordning (EØF) nr. 548/86 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende tiltrædelsesudligningsbeløb og forordning (EØF) nr. 3665/87 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter, EFT 1988 L 306, s. 24.

17 — Forordning om særlige interventionsforanstaltninger for hård hvede i Grækenland, EFT 1988 L 245, s. 13.

18 — Forordning om den fælles markedsordning for korn, EFT 1975 L 281, s. 1, der blev ophævet med virkning fra høståret 1993/1994 og erstattet af Rådets forordning (EØF) nr. 1766/92 af 30.6.1992, EFT L 181, s. 21.

de to angivelser) og en analyse foretaget af et videnskabeligt institut udviste den græske hvede en radioaktivitet på 1 078 Bq/kg.

Vel vidende, at den græske hvede var for radioaktiv til at opfylde de krav, som Kommissionen havde fastsat i telexmeddelelsen af 24. juli 1986, fik Ellinika Dimitriaka fra Frankrig leveret hvede, der var af en sund kvalitet eller kun lidt kontamineret af radioaktivitet. Den franske hvede blev oplagt i særskilte siloer. De græske og franske hvedepartier blev i øvrigt lastet særskilt (men skiftevis). Der blev udstedt i alt fire forskellige udførselsangivelser til toldvæsenet og fire særskilte lastningstilladelser [19].

10. Det græske og de franske partier blev herefter blandet på båden. Det synes godtgjort, at den gennemsnitlige radioaktive kontamineringsgrad af den samlede mængde transporterede hvede androg 470 Bq/kg og således lå under den maksimumstoleranceværdi, Rådet havde fastsat i forordning nr. 1707/86 for *indførsel* til Fællesskabet af landbrugsprodukter med oprindelse i tredjelande. Dette fremgår af analyser, som blev foretaget af Wirtschaftskammer Weser-Ems på grundlag af prøver, som det engelske kontrolselskab Caleb Brett på Ellinika Dimitriaka's foranledning havde udtaget i skibets lastrum. Uden at anfægte de af det engelske selskab foretagne analyser bemærkede de græske myndigheder, at de ikke havde været til stede under kontrollen, og at de derfor ikke havde været i stand til at fastslå, hvilket korn der var blevet analyseret, eller på hvilken måde kontrollen var blevet tilrettelagt.

11. Efter at have modtaget en udtalelse af 6. februar 1989 fra det græske Udenrigsministerium, som anbefalede denne løsning, nægtede de kompetente græske myndigheder at yde Ellinika Dimitriaka eksportrestitutioner for de 25 000 tons græsk hvede, hvis radioaktivitet på lastningstidspunktet oversteg den fastsatte toleranceværdi på 600 Bq/kg. Myndighederne fandt nemlig, at toleranceværdien på 600 Bq/kg for *indførsel* fra tredjelande på tilsvarende måde skulle anvendes på *udførsel* fra Fællesskabet til tredjelande, hvilken opfattelse efter deres mening støttedes af Kommissionens ovennævnte telexmeddelelse af 24. juli 1986. Da Ellinika Dimitriaka ikke havde indgivet én, men fire særskilte toldangivelser, skulle de græske hvedepartier og de franske hvedepartier ifølge de græske myndigheder analyseres særskilt. Den franske hvede opfyldte kravene for ydelse af eksportrestitutioner, hvorimod den græske hvede ikke opfyldte disse krav og derfor ikke kunne give ret til restitutioner.

19 — Som det fremgår af forelæggelseskendelsen blev der lastet 14 000 tons græsk hvede i perioden 12.-18.4.1988 (angivelse nr. 502/88), 7 000 tons fransk hvede i perioden 18.-20.4. (angivelse nr. 530/88), en blanding af 11 000 tons græsk hvede og 17 500 tons fransk hvede i perioden 20.4.-5.5.1988 (angivelse nr. 536/88) og, endelig, 5 500 tons fransk hvede (angivelse nr. 643/88). De nødvendige lastningstilladelser er dateret hhv. 18.4., 20.4., 6.5. og 9.5.1988.

12. Herefter anmodede Ellinika Dimitriaka Kommissionen om at gribe ind. I en telexmeddelelse af 19. april 1989 fra Bruxelles garanterede Kommissionen de græske myndigheder, at EUGFL ville afholde omkostningerne i forbindelse med den fulde ydelse af eksportrestitutioner såvel for den græske hvede som for den franske hvede, dog forudsat at de græske myndigheder var indstillet på at ændre de af Ellinika Dimitriaka indgivne toldangivelser for at bringe dem i overensstemmelse med Rådets direktiv 81/177/EØF af 24. februar 1981 [20]. De græske myndigheder gik imidlertid ikke indpå Kommissionens forslag. De meddelte Kommissionen, at hverken direktiv 81/177/EØF eller den græske lov til gennemførelse af direktivet gav mulighed for at *erstatte* de fire oprindelige toldangivelser med et enkelt dokument. Kommissionen svarede i en skrivelse af 22. oktober 1990, at den efter nærmere eftertanke ikke mente, at det var nødvendigt med en sådan ændring af toldangivelserne for at kunne udbetale eksportrestitutioner.

13. Efter at have udtømt alle de administrative klagemuligheder indbragte Ellinika Dimitriaka sagen for Forvaltningsdomstolen i Første Instans i Athen, som gav selskabet medhold og dømte den græske stat til at udbetale selskabet de eksportrestitutioner, det havde ansøgt om, og frigive det beløb, selskabet havde stillet som sikkerhed for udførslen af den omhandlede hvede. Den græske stat ankede afgørelsen til Appelretten for Forvaltningssager (Dioikitiko Efetio), Athen, som har forelagt Domstolen fire præjudicielle spørgsmål.

20 — Direktiv om harmonisering af fremgangsmåderne ved udførsel af fællesskabsvarer, EFT L 83, s. 40.

Første præjudicielle spørgsmål. Er telexmeddelelsen af 24. juli 1986 gyldig og bindende?

14. Det første præjudicielle spørgsmål lyder således:

»Er telexmeddelelsen af 24. juli 1986, hvori Kommissionen også for udførsel af produkter til tredjelande fastsætter de maksimumstoleranceværdier for radioaktivitet, som ved forordning (EØF) nr. 1707/86 blev fastsat for indførsel af de samme produkter til Fællesskabet, gyldig, og er den bindende for medlemsstaterne?«

For at tage stilling til dette spørgsmål vil jeg sondre mellem, på den ene side, den bindende karakter af telexmeddelelsen af 24. juli 1986 og, på den anden side, meddelelsens gyldighed.

15. Alle de berørte parter (nemlig den græske stat, Ellinika Dimitriaka og Kommissionen) er enige om, at telexmeddelelsen *ikke* er *bindende*. I deres skriftlige indlæg har de fremhævet den »uformelle«, »fortolkende« eller »forklarende« karakter af telexmeddelelsen som bevis for, at den ikke kunne skabe forpligtelser for medlemsstaterne (og *så meget desto mindre* for private, såsom Ellinika Dimitriaka og selskabets sydkoreanske kontraktpartner). Denne opfattelse deles af

den forelæggende ret, som har bemærket, at telexmeddelelsen »burde anses for en oplysning om Kommissionens fortolkning af bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 2730/79, navnlig artikel 15«.

Også jeg kan tilslutte mig denne opfattelse. Allerede i mit forslag til afgørelse i Kydepsagen erklærede jeg mig enig med Kommissionen, som havde anført, at retligt må meddelelsen »betragtes som et forklarende eller fortolkende notat, som Kommissionen fremsendte til medlemsstaterne som led i deres administrative samarbejde, og hvori Kommissionen mindede medlemsstaterne om reglerne for EUGFL-finansiering af landbrugsudgifter«. Et sådant notat, der — som med rette anført af den græske regering — ikke er en bindende retsakt i EF-traktatens artikel 189's forstand, kan ikke forpligte medlemsstaterne.

Denne løsning fremgår i øvrigt klart af Domstolens faste praksis siden dommen af 27. marts 1980 i Sucrimex-sagen [21]. Sagen vedrørte en påstand om annullation af en telexmeddelelse (der også var underskrevet af den daværende generaldirektør for landbrug), som Kommissionen den 3. juli 1979 havde sendt til et fransk organ, der var ansvarlig for udbetaling af eksportrestitutioner. Domstolen afviste sagen, idet den bl.a. udtalte:

»Det står fast, at anvendelsen af fællesskabsbestemmelser om eksportrestitutioner påhviler de hertil udpegede nationale organer, og at Kommissionen ikke har kompetence til at træffe afgørelse vedrørende bestemmelsernes fortolkning, men kun har mulighed for at tilkendegive sin opfattelse, *som ikke er bindende for de nationale myndigheder*« (præmis 16) (min fremhævelse) [22].

16. Der består derimod ikke samme enighed om telexmeddelelsens *gyldighed*. Kommissionen hævder, at den er gyldig, mens Ellinika Dimitriaka er af den modsatte opfattelse, og den græske regering ikke udtaler sig.

Ellinika Dimitriaka har fremført to argumenter *mod* telexmeddelelsens gyldighed. Selskabet har først henvist til bilaget til forordning nr. 3954/87 (jf. punkt 5 ovenfor), som under overskriften »Maksimalt tilladte niveauer for levnedsmidler og foder« angiver et niveau for

21 — Sag 133/79, Sml. 1980, s. 1299.

22 — Denne udtalelse bekræftes i følgende afgørelser: dom af 10.6.1982, sag 217/81, Interagra, Sml. s. 2233, præmis 8, og af 18.10.1984, sag 109/83, Eurico, Sml. s. 3581, præmis 20, samt Domstolens kendelse af 17.5.1989, sag 151/88, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 1255, præmis 22, af 13.6.1991, sag C-50/90, Sunzest, Sml. I, s. 2917, præmis 13, og af 8.3.1991, forenede sager C-66/91 og C-66/91 R, Emerald Meats, Sml. I, s. 1143, præmis 30.

radioaktiv kontamination på 1 250 Bq/kg [23]. Ellinika Dimitriaka har anført, at hvis sådanne niveauer for radioaktiv kontaminering kan accepteres inden for Fællesskabet, er det urimeligt, at Kommissionen i sin telexmeddelelse af 24. juli 1986 kræver, at der ved udførsel af produkter fra Fællesskabet til tredjelande skal overholdes en maksimumstoleranceværdi på 600 Bq/kg. Ellinika Dimitriaka har herefter anført, at Kommissionen ved at fremsende telexmeddelelsen af 24. juli 1986 overskred sine beføjelser, idet alene *Rådet* var beføjet til ved en udtrykkelig beslutning at fastsætte maksimumstoleranceværdier for udførsel af produkter.

17. I mit forslag til afgørelse i Kydep-sagen bemærkede jeg, at afsendelsen af telexmeddelelsen på ingen måde kan anses for en retsstridig handling, tværtimod.

»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 [24].

Den pågældende telexmeddelelse ... er i øvrigt efter min opfattelse en holdbar fortolkning af de bestemmelser, der citeres, eller af de relevante bestemmelser.« [25]

18. Ellinika Dimitriaka's ovenfor omtalte argumenter kan ikke overbevise mig om det modsatte. For så vidt angår det første argument skal jeg blot nævne, at forordning nr. 3954/87 først blev vedtaget den 22. december 1987, dvs. omkring halvandet år efter fremsendelsen af telexmeddelelsen. Ellinika Dimitriaka kan således ikke påberåbe sig forordningen som støtte for, at der den 24. juli 1986 var tale om forskelsbehandling mellem, på den ene side, produkter bestemt til forbrug inden for Fællesskabet og, på den anden side, produkter bestemt til udførsel til tredjelande. Helt bortset herfra kan den ved telexmeddelelsen indførte kontamineringsgrad på 600 Bq/kg ikke sammenlignes med det niveau på 1 250 Bq/kg, som er fastsat i bilaget til forordning nr. 3954/87. Disse to normer er af helt forskellig art. Der lå en *konkret situation* til grund for fastsættelsen af niveauet på 600 Bq/kg, nemlig situationen efter ulykken på kernekraftværket i Tjernobyl, idet det skulle fastlægges, hvilke landbrugsprodukter der kunne bringes i fri omsætning og give ret til restitutioner.

23 — Jf. rubrikken »Andre levnedsmidler undtagen de mindre vigtige«, posten »Alle andre nuklider med en halveringstid på mere end ti dage, især Cs-134 og Cs-137«. Ud for de andre poster under samme rubrik angives maksimumsværdier på mellem 80 og 2 000 Bq/kg.

24 — 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.

25 — Jf. punkt 20 i mit forslag til afgørelse.

Derimod skulle det maksimalt tilladte niveau på 1 250 Bq/kg virke som en slags alarm ved en *eventuel fremtidig nødsituation*, idet Kommissionen og Rådet, såfremt dette niveau overskrides eller trues med overskridelse et eller andet sted i verden (således ikke nødvendigvis inden for Fællesskabet), ifølge den i forordning nr. 3954/87 fastsatte procedure, »hvis forholdene kræver det«, skal fastsætte nye maksimale niveauer for radioaktiv kontamination for at kunne bringe landbrugsprodukter på markedet (jf. ovenfor punkt 5) [26].

19. Med hensyn til Ellinika Dimitriaka's andet argument, hvorefter Kommissionen ikke havde kompetence til at fremsende telexmeddelelsen af 24. juli 1986 [27], skal jeg fremsætte følgende betragtninger. Hvis man som procesdeltagerne (herunder Ellinika Dimitriaka) antager, at den omhandlede telexmeddelelse ikke pålægger medlemsstaterne forpligtelser og kun indeholder en ikke-bindende fortolkning af retsregler, hvis gyldighed ikke er anfægtet, er der efter min mening ikke grundlag for at antage, at Kommissionen var inkompetent. Tværtimod tilkommer det Kommissionen, som allerede anført, inden for rammerne af det administrative samarbejde med medlemsstaterne at foretage en fortolkning med henblik på anvendelsen af reglerne vedrørende finansiering gennem EUGFL. Jeg skal senere behandle spørgsmålet, om Kommissionens (af den græske regering anvendte) fortolkning er begrundet.

20. Jeg skal herefter foreslå Domstolen at besvare det første præjudicielle spørgsmål således, at Kommissionens telexmeddelelse af 24. juli 1986 til medlemsstaternes Faste Repræsentation vedrørende maksimumstoleranceværdier for radioaktivitet, som skal anvendes ved udførsel af produkter til tredjelande, er en fortolkende retsakt, som ikke binder medlemsstaterne, og som ikke går ud over Kommissionens beføjelser.

Andet præjudicielle spørgsmål. Kunne medlemsstaterne ved analogi anvende de for indførsel gældende normer ved udførsel?

21. Det fremgår af den af mig foreslåede besvarelse af det første præjudicielle spørgsmål, at medlemsstaterne ikke var bundet af Kommissionens telexmeddelelse af 24. juli 1986, og at de derfor ikke var *forpligtet* til at fastslå, at de for indførsel gældende maksimumstoleranceværdier for radioaktivitet automatisk finder anvendelse ved udførsel. Med det andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret afgjort, om medlemsstaterne ikke desto

26 — Ifølge artikel 5 i forordning nr. 3954/87 kan de maksimalt tilladte niveauer i bilag I revideres eller suppleres efter anmodning fra en medlemsstat eller Kommissionen.

27 — Ellinika Dimitriaka har samtidig gjort gældende, at Kommissionen ikke havde kompetence til at udstede forordning nr. 3494/88. Da ingen af de præjudicielle spørgsmål vedrører denne forordning, som i øvrigt ikke var trådt i kraft på det for sagen relevante tidspunkt, skal jeg ikke gå nærmere ind på dette argument.

mindre ved udførsel *kunne* anvende de for indførsel gældende regler. Spørgsmålet lyder således:

»Når der ikke findes en udtrykkelig bestemmelse, er det da Kommissionen eller medlemsstaternes kompetente myndigheder, der kan fortolke artikel 15 i forordning (EØF) nr. 2730/79, som var i kraft på det relevante tidspunkt (og som nu er artikel 13 i forordning (EØF) nr. 3665/87), og for udførsel fastsætte tilsvarende bestemmelser som dem, der gælder for indførsel, nemlig om, hvad der skal forstås ved et produkt af sund og handelsmæssig kvalitet, *eller* skal der derimod, når der er tale om restitutioner, foreligge bindende fællesskabsretlige bestemmelser, hvori det omhyggeligt præciseres, i hvilke tilfælde der ikke ydes restitutioner, for at den nationale myndighed kan træffe afgørelse om, at en eksportør ikke har ret til fællesskabsstøtte ... og var det *nærmere bestemt* nødvendigt at udstede forordning (EØF) nr. 3494/88 for at undgå betaling af eksportrestitutioner, såfremt produkternes kontamineringsgrad for radioaktivitet overstiger, hvad der er fastsat for indførsel af tilsvarende produkter?« (Min fremhævelse).

22. Når henses til, at Fællesskabet aldrig tidligere havde stået over for en nuklear ulykke som den i Tjernobyl, er det forståeligt, at der på ulykkestidspunktet ikke i Fællesskabet fandtes nogen fælles maksimumstoleranceværdi for radioaktiv kontaminering, og at der heller ikke fandtes nogen procedure til fastsættelse af sådanne normer. Af samme grund er det også forståeligt, at den således opståede lakune kun efterhånden kunne udfyldes af fællesskabsregler, og at disse regler under hensyntagen til Fællesskabets primære ansvar for sit eget område først og fremmest vedrørte indførslen af produkter til Fællesskabet og først i anden række udførslen af fællesskabsprodukter til tredjelande.

Det betyder, at det inden fastsættelsen af bindende fællesskabsregler, som også omfatter udførsel, som med rette fremhævet af Kommissionen og den græske regering, påhvilede medlemsstaterne selv at fastsætte maksimumstoleranceværdier for udbetaling af restitutioner ved udførsel af landbrugsprodukter til tredjelande [28]. Så længe der ikke findes bindende fællesskabsregler på området, tilkommer det nemlig, således som det fremgår af Domstolens allerede ovenfor omtalte faste praksis (punkt 15), medlemsstaterne og ikke Kommissionen at fastsætte bindende regler for, hvad der skal forstås ved produkter af »sund og sædvanlig handelskvalitet«, jf. artikel 15 i forordning nr. 2730/79 og artikel 13 i forordning nr. 3665/87, som begge er nævnt i det præjudicielle spørgsmål.

23. Yderligere finder jeg også indholdsmæssigt den af den græske regering anvendte fortolkning, hvorefter maksimumstolerance-

28 — Jf. punkt 17 i mit forslag til afgørelse i Kydep-sagen.

værdierne, som allerede gjaldt ved indførsel til Fællesskabet, ved analogi kunne anvendes på udførsel af landbrugsprodukter til tredjelande, mere end rimelig. På det tidspunkt, da de græske myndigheder skulle træffe en afgørelse, var der ikke tvivl om, at man kunne behandle udførte produkter på samme måde som produkter bestemt til forbrug på hjemmemarkedet (hvad enten de var indførte eller ikke), eftersom princippet om en sådan ligebehandling allerede var indeholdt i punkt 2 i henstilling 86/156/EØF af 6. maj 1986 (jf. punkt 3 ovenfor) og i Kommissionens telexmeddelelse af 24. juli 1986, som jeg har behandlet ovenfor (dvs. princippet i den af Kommissionen anlagte fortolkning af de omhandledebestemmelser). Princippet blev i øvrigt senere bekræftet i forordning nr. 3494/88 af 9. november 1988, altså efter de omtvistede eksporttransaktioner (jf. punkt 7 ovenfor).

Må denne fortolkning i øvrigt ikke anses for rimelig? Jeg kan nemlig vanskeligt se, hvorledes en medlemsstat skulle kunne give grønt lys for udførsel (og således konsum på et andet marked) af landbrugsprodukter, som ikke var fundet egnet til konsum på hjemmemarkedet.

24. Som følge heraf skal jeg foreslå, at det andet præjudicielle spørgsmål besvares således, at medlemsstaternes kompetente myndigheder, da der ikke fandtes bindende fællesskabsregler på tidspunktet for de omhandlede eksporttransaktioner, var beføjet til ved analogi at anvende de i artikel 15 i forordning nr. 2730/79 og artikel 13 i forordning nr. 3665/87 indeholdte regler for indførsel af landbrugsprodukter fra tredjelande på udførsel af tilsvarende produkter til tredjelande.

Fjerde præjudicielle spørgsmål. Kunne de oprindelige toldangivelser berigtiges efterfølgende?

25. Af rent logiske grunde skal jeg behandle det fjerde præjudicielle spørgsmål før det tredje. Med det fjerde spørgsmål — sat i relation til de øvrige forelagte spørgsmål — ønsker den forelæggende ret afgjort, om en offentlig myndighed som den græske regering kan påberåbe sig artikel 7 i direktiv 81/177/EØF som støtte for, under de foreliggende omstændigheder, at nægte at erstatte de oprindelige fire toldangivelser med et enkelt dokument.

Hvis det måtte vise sig, at en sådan afgørelse ikke var begrundet, bør der udbetales eksportrestitutioner til Ellinika Dimitriaka. Må afgørelsen derimod anses for begrundet, betyder det imidlertid ikke nødvendigvis, at Ellinika Dimitriaka ikke kan gøre krav på restitutioner, idet udbetaling af restitutioner kan begrundes i andre forhold, *også uden at*

ændre toldangivelserne. Herom handler det tredje spørgsmål, hvis relevans således afhænger af besvarelsen af det fjerde spørgsmål, som jeg derfor skal behandle først.

26. Det fjerde præjudicielle spørgsmål lyder således:

»Vedrører bestemmelserne i artikel 3 i forordning (EØF) nr. 3665/87 udelukkende beregningen af eksportstøtte og overhovedet ikke artikel 13 i forordning (EØF) nr. 3665/87, hvorefter ovennævnte fællesskabsstøtte ikke ydes, når de udførte produkter ikke er af sund kvalitet, således at det er unødvendigt at ændre ovennævnte angivelser?«

Den i spørgsmålet nævnte artikel 3 findes under overskriften »Almindelige bestemmelser« i forordning nr. 3665/87. Det bestemmes herved:

»1. Ved udførselsdagen forstås den dato, på hvilken toldvæsenet antager den udførselsangivelse, hvori det angives, at der vil blive ansøgt om restitution.

2. Datoen for antagelse af udførselsangivelsen lægges til grund ved bestemmelse af:

a) restitutionssatsen ...

b) de justeringer, der i givet fald skal foretages af restitutionssatsen ...

3. Antagelsen af udførselsangivelsen sidestilles med enhver anden handling, der har samme retsvirkning som denne antagelse.

4. *Datoen for antagelsen lægges til grund ved bestemmelsen af mængden af det udførte produkt, dets art og egenskaber.*

5. For at der kan ydes en restitution, skal det dokument, der anvendes ved udførslen, indeholde alle de oplysninger, der er nødvendige for beregningen af restitutionerne, herunder ...

Hvis det i dette stykke omhandlede dokument er udførselsangivelsen, skal denne også indeholde oplysningerne samt angivelse af restitutionskoden.

6. Når denne antagelse eller denne handling foreligger, anbringes produkterne under toldkontrol, indtil de forlader Fællesskabets toldområde« (min fremhævelse).

27. Således som det er affattet, kan det fjerde præjudicielle spørgsmål efter min opfattelse kun besvares benægtende. Artikel 3 i forordning nr. 3665/87, som i forordningen betegnes som »almindelige bestemmelser«, vedrører ikke kun beregningen af eksportrestitutionerne (jf. artiklens stk. 2), men også »bestemmelsen af mængden af det udførte produkt, dets art og egenskaber« (jf. artiklens stk. 4). Netop sidstnævnte er imidlertid også genstand for artikel 13 i forordning nr. 3665/87, som vedrører det udførte produkts »art og egenskaber«. Sammenholdt med forordningens artikel 3, stk. 1 og 4, indeholder artikel 13 et forbud mod at yde eksportrestitutioner til produkter, der ikke på udførselsdatoen er af sund og sædvanlig handelskvalitet.

Jeg kan derfor kun foreslå, at det fjerde præjudicielle spørgsmål som affattet af den forelæggende ret besvares således, at artikel 3 i forordning nr. 3665/87 også vedrører forordningens artikel 13, således at det ikke kan fastslås, at artikel 3, stk. 4, er uden betydning for vurderingen af, om de berørte produkter er af »sund og sædvanlig handelskvalitet«, som ifølge artikel 13 er afgørende for, om der kan ydes restitution.

28. Jeg mener ikke desto mindre, at det fjerde præjudicielle spørgsmål samt besvarelsen heraf skal ses i et videre perspektiv. Det fremgår nemlig af forelæggelseskendelsens grunde, at spørgsmålet skal ses i relation til de kompetente græske myndigheders afvisning af — som foreslået af Kommissionen — at ændre de af Ellinika Dimitriaka indgivne oprindelige fire toldangivelser og erstatte dem med en enkelt angivelse, for at de kan tages i betragtning med henblik på ydelse af eksportrestitutioner (jf. punkt 11 ovenfor). Det skal afgøres, om artikel 7 i direktiv 81/177/EØF, der stiller meget strenge betingelser for berigtigelse af udførselstoldangivelser, som hævdet af den græske regering, i realiteten udelukker en sådan berigtigelse.

Det er klart, at også dette spørgsmål lå til grund for det fjerde præjudicielle spørgsmål. Da alle procesdeltagerne har taget stilling til dette punkt i deres skriftlige indlæg (jf. punkt 30 nedenfor), skal jeg nu behandle det nærmere.

29. Artikel 7 i direktiv 81/177/EØF bestemmer:

»1. Med følgende forbehold kan klarereren på egen anmodning berigtige ... angivelser ...:

a) Der skal anmodes om berigtigelse, inden varerne har forladt toldstedet eller det hertil

anviste sted, medmindre anmodningen vedrører oplysninger, hvis nøjagtighed toldvæsenet kan kontrollere, selv om varerne ikke er til stede.

b) Der kan ikke gives tilladelse til berigtigelse, når anmodningen fremsættes, efter at toldmyndighederne har meddelt klarereren, at de vil undersøge varerne, eller at de selv har konstateret, at de pågældende oplysninger er ukorrekte.

c) Berigtigelsen må ikke medføre, at angivelsen kommer til at vedrøre andre varer end dem, den oprindeligt vedrørte.

2. Toldvæsenet kan tillade eller kræve, at de i stk. 1 omhandlede berigtigelser foretages ved, at der indgives en ny angivelse, som træder i stedet for den oprindelige. I så fald lægges datoen for antagelsen af den oprindelige angivelse til grund for fastsættelsen af eksportafgifterne for de pågældende varer samt for anvendelsen af de øvrige bestemmelser vedrørende udførslen.«

30. Den *græske regerings* synspunkt vedrørende anvendelsen af denne bestemmelse i den foreliggende sag er tilstrækkelig kendt. Ifølge regeringen er den af Kommissionen foreslåede berigtigelse af toldangivelserne forbudt i henhold til denne bestemmelse, navnlig fordi Ellinika Dimitriaka ikke har anmodet om en sådan berigtigelse, »inden varerne har forladt toldstedet eller det hertil anviste sted« [jf. artikel 7, stk. 1, litra a)].

Ifølge *Ellinika Dimitriaka* gav artikel 7 i direktiv 81/177/EØF mulighed for at berigtige angivelserne, såfremt berigtigelsen ikke omfattede ændringer vedrørende varerne som sådanne, jf. artikel 7, stk. 1, litra a). De græske myndigheder kunne ifølge Ellinika Dimitriaka heller ikke påberåbe sig artikel 7, stk. 1, litra b), som støtte for ikke at berigtige angivelserne. Det var kun muligt, såfremt myndighederne havde anfægtet nøjagtigheden af Ellinika Dimitriaka's oplysninger i angivelsen.

Kommissionen har anført, at betingelserne for berigtigelse af angivelserne skal fortolkes restriktivt for at forhindre misbrug. Den mener dog, at når henses til de særlige omstændigheder i den foreliggende sag, må man finde en pragmatisk løsning for at muliggøre udbetaling af restitutioner. Ifølge Kommissionen kunne den græske regering i det foreliggende tilfælde selv uden materiel berigtigelse have betragtet de fire særskilte toldangivelser som én og samme angivelse.

31. Jeg er også af den opfattelse, at de betingelser, som ifølge artikel 7, stk. 1, litra b), kræves opfyldt for at berigtige toldangivelser, skal fortolkes restriktivt for i videst muligt omfang at undgå svig.

Det er ubestridt, at Ellinika Dimitriaka *ikke* anmodede om en berigtigelse af angivelserne, »inden varerne har forladt toldstedet eller det hertil anviste sted«. Den i artikel 7, stk. 1, litra a), nævnte betingelse kan derfor kun anses for opfyldt, såfremt anmodningen »vedrører oplysninger, hvis nøjagtighed toldvæsenet kan kontrollere, selv om varerne ikke er til stede«.

32. Kommissionens synes at mene, at det forholder sig således. Kommissionens befuldmægtigede har nemlig under retsforhandlingerne anført, at radioaktiviteten af en blanding af kontamineret græsk hvede og sund eller mindre kontamineret hvede kan beregnes rent »matematisk«. Radioaktiviteten af en sådan blanding anses nemlig i praksis at være gennemsnittet af radioaktiviteten af hvert af de hvedepartier, som er blevet blandet, uden at det er nødvendigt at undersøge, på hvilken måde og i hvilket omfang blandingen er foretaget.

I det foreliggende tilfælde ville det først og fremmest betyde, at de græske toldmyndigheder, som har kontrolleret radioaktiviteten af de forskellige græske og franske hvedepartier, rent matematisk kunne have beregnet radioaktiviteten af blandingen af disse partier og således fastslået nøjagtigheden af de oplysninger, der blev meddelt til støtte for anmodningen om berigtigelse af angivelserne, selv om varerne ikke var til stede. Den i artikel 7, stk. 1, litra a), i direktiv 81/177/EØF fastsatte betingelse er således opfyldt.

Kommissionen tilføjer i øvrigt, at en sådan »matematisk« beregning ville have været i overensstemmelse med forordning nr. 2751/88 — som indeholdt en generalisering af den ordning, hvorefter kontamineret græsk hvede blandet med ikke-kontamineret hvede kunne eksporteres til tredjelande (jf. punkt 8 ovenfor) — således at der efter denne forordnings ikrafttræden den 4. september 1988 ikke ville have været noget til hinder for, at Ellinika Dimitriaka gjorde krav på de restitutioner, som nu nægtes selskabet, fordi de faktiske omstændigheder lå forud for denne dato.

33. Jeg finder ingen støtte for det af Kommissionen under den mundtlige forhandling anførte. Jeg mener tværtimod, at artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 2751/88, som Kommissionen har henvist til (og som endnu ikke kunne anvendes på det for sagen relevante tidspunkt), snarere udelukker en sådan rent matematisk kontrol med blandingen af radioaktivt kontamineret hvede med ikke-kontamineret hvede. Artikel 6, stk. 3, første og andet afsnit, bestemmer:

»Den ved licitation fastsatte restitution ydes kun ... hvis kvaliteten af den eksporterede

hårde hvede mindst svarer til den kvalitet, der kræves ved intervention, jf. forordning (EØF) nr. 1569/77. Den maksimale procentvise andel af knækkede kerner forhøjes dog til 8%, den maksimale procentvise andel af forskellige urenheder til 5% og den specifikke minimumsvægt til 75 kg pr. hl.

Med henblik herpå foretager det kompetente organ en analyse af den lastede vare og holder en ekstra prøve af hvert parti, som udtages og forsegles i tilslagsmodtagerens eller hans repræsentants tilstedeværelse, til rådighed for Kommissionen.«

Det fremgår klart af denne bestemmelse, at analysen af de lastede varer kræver de kompetente nationale myndigheders aktive medvirken. Det er netop myndighederne, som lader foretage en analyse i tilslagsmodtagerens eller hans repræsentants tilstedeværelse for at afgøre, om de for intervention krævede kvalitetsnormer — og således også de normer, der gælder ved radioaktiv kontaminering [29] — er blevet overholdt. Myndighederne stiller også en ekstra prøve til rådighed for Kommissionen. Når forordningen kræver en analyse af varerne, betyder det samtidig, at en rent »matematisk« beregning af en kornblandings radioaktivitet er udelukket. Det forekommer mig i øvrigt ganske normalt. Hvis Fællesskabet ud fra rent matematiske betragtninger traf interventionsforanstaltninger eller ydede restitutioner for en blanding af forskellige hvedepartier uden at kontrollere, om der virkelig var sket en blanding, ville det ikke med tilstrækkelig sandsynlighed kunne antages, at de forskellige partier var blevet tilstrækkelig blandet i deres helhed til at holde sig inden for de gældende maksimumstoleranceværdier for radioaktivitet.

34. Forordning nr. 2751/88, som trådte i kraft efter det for sagen relevante tidspunkt, kan ikke påberåbes til støtte for en matematisk beregning af kontamineringsgraden af de blandede hvedepartier. Tværtimod synes også denne forordning at kræve, at beregningen af kontamineringsgraden foretages på grundlag af en analyse, som ifølge forordningen skal foretages af de kompetente nationale myndigheder. Jeg mener også, at en sådan rækkevidde må tillægges udtrykket »oplysninger, hvis nøjagtighed toldvæsenet kan kontrollere, selv om varerne ikke er til stede« i artikel 7, stk. 1, litra a), i direktiv 81/177/EØF, som skulle anvendes på det for sagen relevante tidspunkt. Hvis kontamineringsgraden af de blandede hvedepartier ikke kan beregnes matematisk, kan nøjagtigheden af den af toldvæsenet foretagne beregning — uden at varerne er til stede — kun kontrolleres på grundlag af en analyse foretaget under toldvæsenets kontrol af et uafhængigt analyseinstitut.

Jeg er derfor nået til det resultat, at de betingelser, som ifølge artikel 7, stk. 1, i direktiv 81/177/EØF skal være opfyldt for *efterfølgende* at kunne berigtige toldangivel

29 — De for radioaktivitet gældende normer udgør en integrerende del af de i forordning nr. 1569/77 fastsatte kvalitetskriterier for korn med henblik på intervention, jf. punkt 21 i mit forslag til afgørelse i Kydep-sagen.

ser, ikke er opfyldt under omstændigheder som de her foreliggende.

overskrider maksimumstoleranceværdierne, eller indebærer den omstændighed, at der er tale om en blanding, at udførselsangivelserne skal berigtiges, efter at toldvæsenet har antaget det?«

Tredje præjudicielle spørgsmål. Er det ikke desto mindre begrundet at udbetale restitutioner i det foreliggende tilfælde, selv om de oprindelige angivelser ikke er blevet erstattet?

35. Med det tredje præjudicielle spørgsmål — som må tillægges ganske særlig betydning, når henses til min besvarelse af det fjerde spørgsmål (jf. punkt 25 ovenfor) — ønsker den forelæggende ret afgjort, om der skal tages hensyn til andre faktorer end toldangivelserne med henblik på at afgøre, om der under omstændigheder som de her foreliggende alligevel skal udbetales eksportrestitutioner. Spørgsmålet lyder således:

»Såfremt det antages, at det via en fortolkning kan forbydes, at der ydes restitutioner, hvis produkterne ikke er af sund kvalitet, jf. de betingelser, der er fastsat for indførsel af de samme produkter i medlemsstaterne, er det eneste dokument, der vedrører partiets egenskaber, da udførselsangivelsen på den dag, hvor toldvæsenet antager den, jf. artikel 3 i forordning (EØF) nr. 3665/87, og er det for udbetalingen af fællesskabsstøtte følgelig uden betydning, at partiet efter det nævnte tidspunkt er blevet blandet i skibets lastrum for at undgå, at radioaktiviteten af det udførte produkt, som ikke længere kan opdeles,

36. Efter at de græske myndigheder havde meddelt *Kommissionen*, at de i henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 81/177/EØF fandt det udelukket at lade et enkelt dokument træde i stedet for Ellinika Dimitriaka's fire oprindelige angivelser, oplyste Kommissionen ved skrivelse af 22. oktober 1990 (jf. punkt 12 ovenfor), at den ved nærmere eftertanke ikke mente, at en sådan berigtigelse var nødvendig for at kunne udbetale eksportrestitutioner. Det er i øvrigt det samme synspunkt, som Kommissionen har fremført for Domstolen under henvisning til »de omhandlede eksporttransaktioners særlige kendetegn«.

Den græske regering har anført, at det er umuligt at udbetale eksportrestitutioner uden berigtigelse af toldangivelserne. Det siger sig selv, at *Ellinika Dimitriaka* ikke kan tilslutte sig dette synspunkt. Selskabet mener, at det under alle omstændigheder har ret til restitutioner i henhold til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet.

37. Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet

udgør en del af Fællesskabets retsorden [30]. En tilsidesættelse af disse principper er en overtrædelse af traktaten [31]. Det samme gælder proportionalitetsprincippet, der bl.a. indebærer, at de byrder, der pålægges de erhvervsdrivende, ikke må overstige det, der er nødvendigt, for at Fællesskabets (eller de nationale) myndigheder kan nå de fastsatte mål, in casu beskyttelsen af den offentlige sundhed [32]. Disse principper må således normalt indebære, at Ellinika Dimitriaka også har ret til eksportrestitutioner for den radioaktivt kontaminerede græske hvede, selv om der ikke forinden er sket en berigtigelse af de oprindelige toldangivelser.

38. Ifølge Domstolens faste praksis tilkommer det den nationale ret og ikke Domstolen inden for rammerne af en præjudiciel sag i medfør af EØF-traktatens artikel 177 at anvende fællesskabsretten og de almindelige principper, som udgør en del heraf, på alle de konkrete omstændigheder i den sag, den skal tage stilling til [33]. Den nationale ret kan i et sådant tilfælde komme til det resultat, at der gælder et og samme almindelige princip i såvel Fællesskabets retsorden som i den nationale retsorden, men at det ikke yder samme grad af retsbeskyttelse inden for de to forskellige retsordener. Domstolens dom af 21. september 1983 i Deutsche Milchkontorsagen er et udmærket eksempel herpå [34]. Der var tale om en tysk lovbestemmelse, der som følge af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet truede med at hindre tilbagesøgning af urigtigt udbetalt fællesskabsstøtte. Efter at have bemærket, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet udgør en del af såvel Fællesskabets som den nationale retsorden, fastslog Domstolen, at

»fællesskabsretten ikke er til hinder for, at der i vedkommende nationale lovgivning som kriterier for at udelukke tilbagesøgning af uretmæssig udbetalt støtte tages hensyn til beskyttelsen af den berettigede forventning ... Dog forudsættes det herved, at de fastsatte betingelser er de samme som i forbindelse med tilbagesøgning af rent nationale pengeydelser, og at der fuldt ud tages hensyn til Fællesskabets interesser« (præmis 33).

39. Denne dom giver mulighed for at anvende princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i national ret, selv om den retsbeskyttelse, der følger af en sådan anvendelse, går ud over den retsbeskyttelse, som fællesskabsretten sikrer (og selv om en sådan anvendelse i mindre omfang skader Fællesskabets finansielle interesser).

30 — Jf. dom af 3.5.1978, sag 112/77, Töpfer mod Kommissionen, Sml. s. 1019, præmis 19, af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor mod Tyskland, Sml. s. 2633, præmis 30, og af 16.7.1992, sag C-163/90, Legros, Sml. I, s. 4625, præmis 30. Ud over princippet om beskyttelse af den berettigede forventning anvender Domstolen også »det almindelige princip om beskyttelse af velerhvervede rettigheder«, jf. bl.a. dom af 16.5.1979, sag 84/78, Tomadini mod Amministrazione delle Finanze dello Stato, Sml. 1979, s. 1801, præmis 25.

31 — Töpfer-dommen, s. 1032, præmis 19.

32 — Jf. navnlig dom af 24.10.1973, sag 5/73, Balkan, Sml. s. 1112, præmis 22, og af 18.3.1980, forenede sager 154/78, 205/78, 206/78, 226/78-228/78, 263/78, 264/78, 39/79, 31/79, 83/79 og 85/79, Ferriera Valsabbia mod Kommissionen, Sml. 1980, s. 907, præmis 118, og af 18.3.1980, forenede sager 26/79 og 86/79, Forges de Thy-Marcinelle et Monceau mod Kommissionen, Sml. 1980, s. 1083, præmis 6.

33 — Jf. navnlig dom af 20.4.1988, sag 204/87, Anklagemyndigheden mod Bekaert, Sml. s. 2029, præmis 5.

34 — Se ovenfor i fodnote 30.

Det bør understreges, at *det modsatte også gælder* inden for rammerne af den foreliggende sag. Hvis det med andre ord måtte vise sig, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og/eller proportionalitetsprincippet, som udgør en del af Fællesskabets retsorden, sikrer en virksomhed som Ellinika Dimitriaka en retsbeskyttelse, som går ud over retsbeskyttelsen i henhold til national ret, skal den nationale retsinstans i fuldt omfang tage hensyn til de fællesskabsretlige principper, når den som i det foreliggende tilfælde skal tage stilling til gyldigheden af en retsakt, der er udstedt af en national myndighed på grundlag og under anvendelse af fællesskabsretten [35].

40. Selv om det ikke inden for rammerne af den kompetencefordeling, der følger af EØF-traktatens artikel 177, tilkommer Domstolen at efterprøve, om de græske myndigheders afgørelse om ikke at yde eksportrestitutioner til Ellinika Dimitriaka er i overensstemmelse med fællesskabsretten, kan den dog forsyne den forelæggende ret med alle de elementer, som kan være retten nyttige med henblik på en sådan prøvelse. Jeg skal i denne forbindelse anføre en række for den foreliggende sag særlige omstændigheder.

For det første har ingen af procesdeltagerne, end ikke den græske regering, bestridt, at Ellinika Dimitriaka har handlet *i god tro*. Jeg skal herefter nævne det forhold, at én af de fire af Ellinika Dimitriaka oprindeligt indgivne angivelser vedrørte et græsk hvedeparti, der var blandet med fransk hvede, og at denne angivelse uden videre var blevet antaget af toldmyndighederne, uden at de analyserede den radioaktive kontaminering af den blanding, som angivelsen vedrørte. Det kan i øvrigt af det forhold, at de græske toldmyndigheder uden forbehold og uden at kræve en analyse antog angivelsen af det parti, som Ellinika Dimitriaka på eget initiativ havde blandet inden udførselsdatoen, at myndighederne stiltiende gav afkald på at kræve en analyse af alle de blandede partier. Det gælder så meget desto mere, som myndighederne, når henses til oprindelsen af de forskellige hvedepartier og den heraf følgende indbyrdes sammenhæng mellem de fire forskellige angivelser, kunne regne ud, at Ellinika Dimitriaka også havde til hensigt at blande de tre andre partier på båden.

41. Et andet fællesskabsretligt princip, som kan være nyttigt for den forelæggende ret, er *proportionalitetsprincippet*.

Det drejer sig nærmere bestemt om Ellinika Dimitriaka's — af den græske regering ubestridte — udsagn, hvorefter de græske myndigheder, som skønnede, at de 25 000 tons græsk hvede, der skulle eksporteres, var for radioaktivt kontamineret til, at der kunne ydes eksportrestitutioner, ikke selv traf foranstaltninger for at undgå, at hvede med samme kontamineringsgrad blev konsumeret på græsk område. Såfremt det må antages, at dette udsagn er korrekt, må man rejse

35 — Det kan ved analogi udledes af Domstolens dom af 18.6.1991 i sag C-260/89, ERT, Sml. I, s. 2925, præmis 42-45, hvori Domstolen anerkendte den nationale retsinstans' kompetence og forpligtelse til at kontrollere, om en national bestemmelse, som henhører under fællesskabsrettens anvendelsesområde, er i strid med fællesskabsreglerne, herunder de almindelige retsgrundsætninger.

spørgsmålet, om ikke den byrde, som herved pålagdes Ellinika Dimitriaka under hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed, må anses for urimelig.

I denne forbindelse vil jeg gerne tilføje, at således som det fremgår af præamblen til forordning nr. 2751/88 (jf. punkt 8 ovenfor), opfordrede Fællesskabet, ved hjælp af en særlig interventionsforanstaltning, til at blande kontamineret græsk korn med andet korn:

»Produktionen af hård hvede i Grækenland overstiger dette lands behov, og derudover er der stadig omfattende gamle lagre, især fra høsten 1986

...

da der ikke findes egnede foranstaltninger, kan man forvente en forværring af situationen på det græske marked, som kan medføre et alvorligt lagerproblem...

...

denne særlige interventionsforanstaltning bør have form af direkte eksportstøtte for således at undgå udgifterne for Fællesskabets budget i forbindelse med opkøb og oplagring af produkter ...« [36].

Såfremt den nationale retsinstans måtte nå til det resultat, at afgørelsen om ikke at udbetale eksportrestitutioner ikke hvilede på et ønske om at beskytte den offentlige sundhed, må afgørelsen være så meget mere uforenelig med proportionalitetsprincippet, som de græske myndigheder ved at nægte at udbetale eksportrestitutioner tilsidesatte medlemsstaternes forpligtelse til at varetage Fællesskabets finansielle interesser [37].

42. På grundlag af disse betragtninger er jeg nået til det resultat, at det tilkommer den nationale retsinstans — idet der i fuldt omfang skal tages hensyn til fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger såsom princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet — at afgøre, om de græske myndigheder var forpligtet til at udbetale restitutioner til Ellinika Dimitriaka for de af selskabet udførte græske hvedepartier, selv om de oprindelige toldangivelser ikke *efterfølgende* var blevet berigtiget.

36 — De nævnte citater er fra første og femte betragtning til forordning nr. 2751/88.

37 — Denne forpligtelse fremgår efter min mening af EØF-traktatens artikel 5 og er konkretiseret, for så vidt angår svig, i EF-traktatens artikel 209A samt i artikel K.1, nr. 5, i traktaten om Den Europæiske Union.

Forslag til afgørelse

43. Jeg skal herefter sammenfattende foreslå Domstolen at besvare de af den græske forvaltningsdomstol forelagte spørgsmål således:

»1) Kommissionens telexmeddelelse af 24. juli 1986 om fastsættelse af maksimumstoleranceværdier for radioaktivitet ved udførsel af produkter til tredjelande er en fortolkende retsakt, som ikke binder medlemsstaterne, og som Kommissionen havde kompetence til at udstede.

2) Da der ikke fandtes bindende fællesskabsregler, var medlemsstaternes kompetente myndigheder på tidspunktet for de omhandlede eksporttransaktioner beføjet til ved analogi at anvende de i artikel 15 i forordning nr. 2730/79 og artikel 13 i forordning nr. 3665/87 indeholdte regler for indførsel af landbrugsprodukter fra tredjelande på udførsel af tilsvarende produkter til tredjelande.

3) Bestemmelserne i artikel 3 i forordning nr. 3665/87 vedrører også forordningens artikel 13. Under omstændigheder som de her foreliggende er betingelserne i artikel 7, stk. 1, i direktiv 81/177/EØF for *efterfølgende* berigtigelse af toldangivelser ikke opfyldt.

4) Det tilkommer den nationale retsinstans — under overholdelse af fællesskabsrettens princip om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet — at afgøre, om der alligevel bør ydes eksportrestitutioner under omstændigheder som de her foreliggende.«