DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
15. september 1994 *

I sag C-146/91,

Koinopraxia Enóséon Georgikon Synetairismon Diacheiríséos Enchorion Proïonton Syn. PE (KYDEP), Athen, ved advokat Antonios Konstantopoulos, Athen, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Aloyse May, 31, Grand-rue,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved juridisk konsulent Bjarne Hoff-Nielsen og Sophia Kyriakopoulou, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktøren for Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, Bruno Eynard, 100, boulevard Konrad Adenauer,

og

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Xenofon A. Yataganas, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgte,

* Processprog: græsk.

hvori der i medfør af EØF-traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, er nedlagt påstand om skadeserstatning,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. C. Moitinho de Almeida, og dommerne D. A. O. Edward, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse og M. Zuleeg (refererende dommer),

generaladvokat: W. Van Gerven
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 10. juni 1993, hvor KYDEP var repræsenteret af advokaterne Antonios Konstantopoulos og Filippos Spyropoulos, Athen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. september 1993,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 29. maj 1991 har Koinopraxia Enóséon Georgikon Synetairismon Diacheiríséos Enchorion Proïonton Syn. PE (KYDEP) i medfør af EØF-traktatens artikel 178 og

artikel 215, stk. 2, anlagt sag med påstand om, at Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber tilpligtes at erstatte sagsøgeren det tab, selskabet har lidt på grund af institutionernes retsstridige handlinger og undladelser i forbindelse med de fællesskabsbestemmelser, der blev udstedt som følge af ulykken på kernekraftværket i Tjernobyl.

2 KYDEP er et græsk andelsselskab, som har hjemsted i Athen, og som består af 93 sammenslutninger af landbrugsandelsselskaber. Hvert år køber selskabet af de græske producenter betydelige mængder korn og grøntsager, som det oplagrer og sælger.

3 Af 1986-høsten købte KYDEP 634 162,152 tons hård hvede og 335 202,676 tons blød hvede med henblik på at sælge kornet i tredjelande eller tilbyde det til EF-intervention.

4 Som følge af ulykken den 26. april 1986 på kernekraftværket i Tjernobyl udstedte Fællesskabet en række fællesskabsretsakter vedrørende maksimumstoleranceværdier for radioaktivitet: med hensyn til indførsel til Fællesskabet af visse grupper af landbrugsprodukter med oprindelse i tredjelande Rådets forordning (EØF) nr. 1707/86 af 30. maj 1986 om betingelser for indførsel af landbrugsprodukter med oprindelse i tredjelande som følge af ulykken på kernekraftværket i Tjernobyl (EFT L 146, s. 88, herefter benævnt »forordning nr. 1707/86«), med hensyn til opkøb til intervention Kommissionens forordning (EØF) nr. 2751/88 af 2. september 1988 om særlige interventionsforanstaltninger for hård hvede i Græ-

kenland (EFT L 245, s. 13) og med hensyn til udførsler af visse kategorier af landbrugsprodukter med oprindelse i medlemsstaterne Kommissionens forordning (EØF) nr. 3494/88 af 9. november 1988 om ændring af forordning (EØF) nr. 3665/87 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 306, s. 24).

5 På tidspunktet for 1986-høsten var det således kun for indførslen til Fællesskabet af visse kategorier af landbrugsprodukter, f.eks. hvede, som havde oprindelse i tredjelande, at der var fastsat bestemmelser om overholdelse af nærmere angivne maksimumstoleranceværdier for radioaktivitet.

6 Derimod var der endnu ikke udstedt tilsvarende fællesskabsbestemmelser med hensyn til interventionsopkøb og udførsel af de samme produkter. Dette var baggrunden for, at Kommissionen den 24. juli 1986 tilstillede medlemsstaternes faste repræsentationer telexmeddelelse nr. VS-S-1/1187/86/D1/GG/G8 (herefter benævnt »den omtvistede telexmeddelelse«). Telexmeddelelsen, som var underskrevet af generaldirektøren for landbrug, vedrørte interventionsorganernes opkøb af produkter, der var kontamineret som følge af Tjernobyl-katastrofen, og eventuel ydelse af eksportrestitutioner for sådanne produkter. Den havde følgende ordlyd:

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

menneskers sundhed. I øvrigt kan ethvert landbrugsprodukt, der ikke kan markedsføres på grund af sine egenskaber, heller ikke omfattes af en opkøbskontrakt.

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

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

7 Med hensyn til indførsel i Fællesskabet af visse kategorier af landbrugsprodukter, herunder hård hvede, med oprindelse i tredjelande var det i forordning nr. 1707/86 fastsat, at de skulle overholde nærmere angivne maksimumstoleranceværdier for radioaktivitet. I forordningens artikel 3 hedder det således:

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

— 370 bq/kg for mælk henhørende under pos. 04 01 og 04 02 i den fælles toldtarif samt for sådanne levnedsmidler bestemt til særlig ernæring af spædbørn i de første fire til seks måneder af disses liv ...

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

8 Gyldigheden af forordning nr. 1707/86, hvis udløbsdato oprindeligt var fastsat til den 30. september 1986, blev forlænget to gange. Den 22. december 1987 udstedte Rådet to forordninger, nemlig forordning (EØF) nr. 3955/87 om betingelser for indførsel af landbrugsprodukter med oprindelse i tredjelande som følge af ulykken på kernekraftværket i Tjernobyl (EFT L 371, s. 14, herefter benævnt »forordning nr. 3955/87«) — som i det væsentlige gentager bestemmelserne i forordning nr. 1707/86, og hvis gyldighedsperiode var begrænset til to år — samt forordning (Euratom) nr. 3954/87 om fastsættelse af de maksimalt tilladte niveauer for radioaktivitet i levnedsmidler og foder som følge af nukleare ulykker eller andre tilfælde af strålingsfare (EFT L 371, s. 11, herefter benævnt »forordning nr. 3954/87«). Ved forordningen indførtes en procedure for fastsættelse af de maksimalt tilladte niveauer for radioaktiv kontamination af levnedsmidler og foder, som kan markedsføres efter en nuklear ulykke eller andre tilfælde af strålingsfare, som kan medføre eller har medført væsentlig radioaktiv kontamination af levnedsmidler og foder.

9 Derudover opkrævede Kommissionen en medansvarsafgift for 2 367 000 tons græsk korn, jf. artikel 4, stk. 5, i Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281, s. 1, herefter benævnt »forordning nr. 2727/75«), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1579/86 af 23. maj 1986 (EFT L 139, s. 29, herefter benævnt »forordning nr. 1579/86«).

10 KYDEP har over for Kommissionen og Rådet fremført tre søgsmålsgrunde.

11 Over for Kommissionen har KYDEP først påtalt, at Kommissionen har sendt den telexmeddelelse, hvorved de nationale myndigheder blev underrettet om, at landbrugsprodukter, som overskrider nærmere angivne maksimumstoleranceværdier for radioaktivitet ved indførsel, ikke kan antages at opfylde de betingelser, der er fastsat for interventionsopkøb, og heller ikke de betingelser, der er fastsat for ydelse af eksportrestitutioner.

12 KYDEP har nærmere gjort gældende, at den omtvistede telexmeddelelse er retsstridig som middel til at forbyde, at landbrugsprodukter, hvis radioaktivitet overskrider nærmere angivne toleranceværdier, tilbydes til intervention, og at der ydes eksportrestitutioner for sådanne produkter.

13 For så vidt som telexmeddelelsen ikke måtte være en bindende retsakt, har KYDEP anført, at oplysningerne i telexmeddelelsen er ukorrekte og kan påføre de erhvervsdrivende et tab.

14 KYDEP har til støtte herfor fremført fire forskellige anbringender:

— For det første er telexmeddelelsen udstedt uden det fornødne retsgrundlag.

— For det andet har Kommissionen med den omtvistede telexmeddelelse overskredet grænserne for sine beføjelser.

— For det tredje er der i telexmeddelelsen gengivet de maksimumstoleranceværdier for radioaktivitet, som Rådet ifølge KYDEP retsstridigt har fastsat i forordning nr. 1707/86, og som i sig selv er retsstridige. Forordningen er retsstridig på det punkt, idet den er udtryk for en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og en fejlagtig vurdering

af de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund ved udstedelsen af forordning nr. 1707/86.

— For det fjerde er telexmeddelelsen udtryk for en tilsidesættelse af princippet om de frie varebevægelser og af princippet om friheden til at kunne eksportere, således som de fremgår af artikel 12 og 21 i forordning nr. 2727/75 og af EØF-traktatens artikel 9, 30, 34 og 110.

15 KYDEP har endvidere påtalt, at Kommissionen efter Tjernobyl-ulykken har opkrævet en medansvarsafgift på hvede produceret i Grækenland, selv om hveden ikke kunne bringes på markedet.

16 Endelig har KYDEP over for Kommissionen og Rådet påtalt forskellige undladelser, nemlig, at Rådet ikke eller for sent har udstedt bestemmelser om interventionsopkøb og om eksportrestitutioner, ikke har fastsat bestemmelser om støtte til græsk korn kontamineret som følge af Tjernobyl-ulykken, og at Kommissionen for sent fremsatte forslag til en endelig ordning med hensyn til radioaktiv kontaminering af levnedsmidler.

17 KYDEP har herefter nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling.

— Rådet og Kommissionen tilpligtes, en for begge og begge for en, som følge af de handlinger og undladelser, de er ansvarlige for, og som nærmere fremgår af

den første del af stævningen, at betale 46 642 266 903 DR, som nærmere angivet i den anden del af stævningen, med renter efter den i Grækenland gældende sats, dvs. 34%, fra forkyndelsen af stævningen, indtil betaling sker.

— De sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18 Heroverfor har Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om frifindelse og om, at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

De grundlæggende principper om Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold

19 Efter Domstolens faste praksis forudsætter Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold opfyldelse af en række betingelser vedrørende retsstridigheden af den adfærd, som institutionerne hævdes at have udvist, og eksistensen af en skade samt vedrørende årsagsforbindelse mellem adfærden og den påberåbte skade (jf. bl.a. dom af 7.5.1992, forenede sager C-258/90 og C-259/90, Pesquerias De Bermeo og Naviera Laida mod Kommissionen, Sml. I, s. 2901, præmis 42).

20 Spørgsmålet om, hvorvidt de former for adfærd, institutionerne hævdes at have udvist, er retsstridige, vil blive behandlet først.

Retsstridigheden af de former for adfærd, Rådet og Kommissionen hævdes at have udvist

21 Som allerede anført ovenfor i præmis 10-16 vedrører KYDEP's søgsmålsgrunde og argumenter for det første Kommissionens telexmeddelelse, for det andet opkrævningen af medansvarsafgift samt endelig forskellige undladelser fra Rådets og Kommissionens side.

I — *Kommissionens telexmeddelelse*

A. *Telexmeddelelsens bindende karakter*

22 KYDEP har gjort gældende, at den omtvistede telexmeddelelse er en retsakt, hvorved medlemsstaterne retsstridigt er blevet pålagt at afvise interventionsopkøb af landbrugsprodukter, hvis radioaktivitet overskrider nærmere angivne maksimumstoleranceværdier, og at afvise at yde eksportrestitutioner for sådanne produkter.

23 Dette argument kan ikke tiltrædes.

24 Det bemærkes, at som Domstolen allerede fastslog i sin dom af 8. juni 1994 (sag C-371/92, Elliniko Dimosio mod Ellinika Dimitriaka, Sml. I, s. 2391, præmis 17), er den omtvistede telexmeddelelse ikke bindende for medlemsstaterne. Heri giver

Kommissionen blot udtryk for sin fortolkning af begreberne »sund, sædvanlig handelsmæssig kvalitet« og »bestemt til konsum«, således som de forekommer i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1569/77 af 11. juli 1977 om fastsættelse af fremgangsmåden ved og betingelserne for interventionsorganernes overtagelse af korn (EFT L 74, s. 15) og i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2730/79 af 29. november 1979 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 17, s. 1).

25 Denne fortolkning er ikke obligatorisk og kan ikke binde medlemsstaternes kompetente myndigheder og da endnu mindre borgerne. Telexmeddelelsen er således ikke en retsakt fra Kommissionen, hvorved det forbydes at tilbyde landbrugsprodukter, hvis radioaktivitet overskrider nærmere angivne maksimumstoleranceværdier, til intervention, eller at yde eksportrestitutioner for sådanne produkter.

26 Selv om den omtvistede telexmeddelelse ikke var bindende, kunne den imidlertid foranledige medlemsstaternes kompetente myndigheder til at afvise interventionsopkøb af landbrugsprodukter, hvis radioaktivitet overskred nærmere angivne maksimumstoleranceværdier for radioaktivitet, eller at yde eksportrestitutioner for sådanne produkter. Såfremt medlemsstaterne satte sig ud over Kommissionens fortolkning i den omtvistede telexmeddelelse, kunne de nemlig frygte, at deres udgifter vedrørende de pågældende landbrugsprodukter ikke ville blive afholdt af EUGFL.

27 Der må herefter tages stilling til anbringenderne om, at Kommissionens telexmeddelelse er uforenelig med fællesskabsretten.

B. *Anbringendet om, at telexmeddelelsens indhold er uforeneligt med fællesskabsretten*

1. *Retsgrundlaget for telexmeddelelsen*

28 KYDEP har for det første gjort gældende, at Kommissionens telexmeddelelse er udstedt uden det fornødne retsgrundlag. Et sådant må imidlertid foreligge, når henses til de afgørende følger, telexmeddelelsen har haft for de græske myndigheders adfærd.

29 Dette argument kan ikke tiltrædes.

30 Det bemærkes, at Kommissionen som vogter af fællesskabsretten og som forvaltningsmyndighed for EUGFL har beføjelse til at gøre medlemsstaterne opmærksom på de fællesskabsretlige regler, de skal anvende, og som led i samarbejdet med de nationale myndigheder meddele sin egen fortolkning heraf.

31 KYDEP har for det andet anført, at for så vidt som det i den omtvistede telexmeddelelse hedder, at de maksimumstoleranceværdier for radioaktivitet, der i forordning nr. 1707/86 er fastsat med hensyn til indførsel af landbrugsprodukter med oprindelse i tredjelande, finder anvendelse med hensyn til interventionsopkøb og ydelse af eksportrestitutioner, har Kommissionen med telexmeddelelsen overskredet grænserne for sine beføjelser.

32 Denne argumentation, hvorved sagsøgeren reelt bestrider den fortolkning, Kommissionen har anlagt i telexmeddelelsen, må også forkastes.

33 Det bemærkes, at når det maksimalt tilladte niveau for radioaktiv kontaminering med hensyn til interventionsopkøb og ydelse af eksportrestitutioner endnu ikke er fastsat i en forordning, er det i relation til spørgsmålet om at betegne et landbrugsprodukt som værende af sund, sædvanlig handelsmæssig kvalitet i henhold til forordning nr. 1569/77 rimeligt at anvende de værdier, der er fastsat med hensyn til indførsel til Fællesskabet af sådanne produkter. Den risiko, som kontaminerede produkter frembyder for den menneskelige sundhed, afhænger ikke af, hvorledes handelsstrømmene med de pågældende produkter forløber.

2. *Gyldigheden af forordning nr. 1707/86*

34 For det tredje har KYDEP gjort gældende, at Kommissionen i telexmeddelelsen har gengivet de maksimumstoleranceværdier for radioaktivitet, som Rådet fastsatte i forordning nr. 1707/86, og som i sig selv er retsstridige.

35 KYDEP har således indirekte bestridt gyldigheden af forordning nr. 1707/86. KYDEP har til støtte herfor fremført tre forskellige argumenter, nemlig for det første, at princippet om forbud mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, er tilsidesat, for det andet, at proportionalitetsprincippet er tilsidesat, og for det tredje, at der er tale om en fejlagtig vurdering af de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund for forordning nr. 1707/86.

a. Argumentet om, at princippet om forbud mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, er tilsidesat

36 Ifølge KYDEP har Rådet tilsidesat princippet om forbud mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, for så vidt som Rådet i forordning (EØF) nr. 3955/87 af 22. december 1987 fastsatte de maksimalt tilladte niveauer for radioaktiv kontaminering til 370 bq/kg for mælk og 600 bq/kg for alle andre berørte produkter, mens Rådet i forordning (Euratom) nr. 3954/87 af samme dato

anerkendte højere maksimalt tilladte niveauer i tilfælde af fremtidige uheld, nemlig 1 000 bq/kg for mejeriprodukter og 1 250 bq/kg for andre levnedsmidler. En sådan forskel er ikke objektivt begrundet.

37 Dette argument kan ikke tiltrædes. Som Rådet og Kommissionen med rette har anført, har de to forordninger af 22. december 1987 forskelligt indhold og forskellige formål.

38 Det bemærkes, at mens forordning (EØF) nr. 3955/87 udtrykkeligt vedrørte følgerne af ulykken i Tjernobyl, og der i forordningen fastsattes maksimumstoleranceværdier for radioaktiv kontaminering for denne konkrete situation, indførtes der ved forordning (Euratom) nr. 3954/87 en permanent ordning, hvorved Fællesskabet fik mulighed for i tilfælde af fremtidige nukleare ulykker eller andre nødsituationer at fastsætte maksimalt tilladte niveauer for radioaktiv kontaminering. Som det fremgår af forordningens artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 4, er de i bilaget angivne værdier kun subsidiære og finder foreløbig anvendelse, dvs. indtil der er truffet en afgørelse, hvorved der, under hensyntagen til de konkrete omstændigheder, fastsættes nøjagtige maksimale niveauer for radioaktiv kontaminering.

39 Da de to forordninger af 22. december 1987 tager sigte på forskellige situationer, har de subsidiære, maksimalt tilladte niveauer i forordning (Euratom) nr. 3954/87 kunnet fastsættes på et højere niveau end de specifikke maksimumstoleranceværdier i forordning (EØF) nr. 3955/87, uden at der er tale om en tilsidesættelse af artikel 40, stk. 3, andet afsnit.

b. Argumentet om, at proportionalitetsprincippet er tilsidesat

40 KYDEP har anført, at proportionalitetsprincippet er tilsidesat, for så vidt som de maksimumstoleranceværdier for radioaktiv kontaminering, der fastsattes i forord-

ning nr. 1707/86, dvs. 370 bq/kg for mælk og 600 bq/kg for alle andre berørte produkter, herunder korn, gik ud over, hvad der var nødvendigt for at opnå forordningens formål, som var at beskytte sundheden for Fællesskabets forbrugere.

41 Rådet har indrømmet, at de videnskabelige overvejelser med hensyn til, hvilke minimumsreferenceniveauer for kontaminering der kunne tillades ud fra hensynet til forbrugernes sundhed, endnu ikke var afsluttet på det tidspunkt, da forordning nr. 1707/86 blev udstedt. Rådet har imidlertid anført, at udstedelsen af den nævnte forordning og fastsættelsen af foreløbige maksimumstoleranceværdier var uopsættelige med henblik på at imødegå den alvorlige fare, indførsler af levnedsmidler fra tredjelande kunne udgøre for EF-befolkningernes sundhed.

42 Rådet har endvidere understreget, at da der ikke fandtes internationale regler om maksimalt tilladte niveauer for radioaktiv kontaminering af levnedsmidler, var maksimumstoleranceværdierne i forordning nr. 1707/86 fastsat ud fra alle dengang disponible oplysninger, herunder en udtalelse fra nationale sagkyndige om radioaktivitet og levnedsmidler, henstillinger fra Commission internationale de protection contre les radiations (CIPR) og instrukser fra US Food and Drug Administration. Kommissionen påpeger, at også de maksimumstoleranceværdier, den havde foreslået, og som blev optaget i forordning nr. 1707/86, var fastsat på grundlag af alle de til rådighed værende videnskabelige oplysninger og under hensyntagen til reaktionerne fra offentligheden og offentlige myndigheder, såvel i de forskellige medlemsstater som i tredjelande. Disse toleranceværdier blev i øvrigt efterfølgende accepteret af alle medlemsstaterne som gældende for samhandelen inden for Fællesskabet og af tyve tredjelande.

43 Det bemærkes, at KYDEP ikke findes at have fremført omstændigheder, på grundlag af hvilke det kan anses for godtgjort, at de maksimumstoleranceværdier, der

fastsattes i forordning nr. 1707/86, faktisk var mere restriktive end nødvendigt ud fra hensynet til beskyttelse af forbrugernes sundhed. Tværtimod er KYDEP's argumentation holdt i generelle vendinger og omfatter ingen oplysninger, hverken af videnskabelig eller anden art, der kan afsvække Rådets og Kommissionens udtalelse om, at de pågældende toleranceværdier var i fuld overensstemmelse med den faktiske og videnskabelige information, der var til rådighed, da den nukleare ulykke i Tjernobyl indtraf.

44 KYDEP findes således ikke at have godtgjort, at proportionalitetsprincippet er blevet tilsidesat, og KYDEP's argument må herefter forkastes.

c. Argumentet om en åbenbart fejlagtig vurdering af de faktiske omstændigheder

45 KYDEP har endelig anført, at de maksimumstoleranceværdier, der fastsattes i artikel 3 i forordning nr. 1707/86, beror på en åbenbart fejlagtig vurdering af de faktiske omstændigheder, og dette af to grunde. For det første gælder de i detailsalgsleddet kun for mælk, men ikke for korn og andre produkter. For det andet er forholdet det, at selv om hvede ikke er bestemt direkte til konsum, men først skal forarbejdes til hvedemel, måles radioaktiviteten i frugtskallen, dvs. på den del af kornet, som omslutter kernen. Radioaktiviteten inden i kernen udgør imidlertid kun halvdelen af, hvad der måles på ydersiden. Heraf følger, at mel klart behandles langt gunstigere end hvede.

46 Såvel Kommissionen som Rådet har bestridt denne argumentation. Kommissionen har nærmere forklaret, at med hensyn til mejeriprodukter skal maksimumstoleranceværdierne fastsættes for et af de sidste led i omsætningskæden, eftersom mælk ved forarbejdning underkastes en koncentrations- og tørringsproces, som medfører en forhøjelse af den radioaktive kontamineringsgrad for samme masse. Også for produkter bestemt til ernæring af spædbørn behøves der strengere regler. For andre produkter end mejeriprodukter findes der så mange forarbejdningsme-

toder og anvendelsesformål, at det ikke på forhånd kan fastsættes, hvilken grad af radioaktivitet der kan tillades for færdigvaren i forhold til råvaren. Kommissionen fremhæver, at grænseværdien på 600 bq/kg under alle omstændigheder kun finder anvendelse på basisprodukter. Andre bestemmelser er blevet udstedt efterfølgende for forarbejdede produkter, som kunne bringes på markedet, for så vidt som deres radioaktive kontamineringsgrad blev mindre.

47 Det bemærkes, at KYDEP ikke findes at have fremført argumenter, der kan afsvække Kommissionens faktiske oplysninger, men blot har udtrykt sin uenighed i generelle vendinger. En sådan argumentation er ikke tilstrækkelig som bevis for, at EF-institutionerne har begået en fejl ved vurderingen af de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund for forordning nr. 1707/86. Også det tredje anbringende må herefter forkastes.

48 Da ingen af de tre argumenter, KYDEP har fremført vedrørende gyldigheden af forordning nr. 1707/86, er begrundede, er Kommissionens telexmeddelelse ikke behæftet med en retlig mangel derved, at der heri er gentaget de i forordningen fastsatte maksimumstoleranceværdier for radioaktivitet.

C. *Anbringendet om, at princippet om de frie varebevægelser og princippet om friheden til at eksportere er tilsidesat*

49 For det fjerde har KYDEP gjort gældende, at Kommissionens afsendelse af telexmeddelelsen er en tilsidesættelse af princippet om de frie varebevægelser og princippet om friheden til at eksportere, således som de fremgår af artikel 12 og 21 i forordning nr. 2727/75 samt af EØF-traktatens artikel 9, 30, 34 og 110.

50 Hertil bemærkes, at princippet om de frie varebevægelser og princippet om friheden til at eksportere kan undergives begrænsninger ud fra hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed.

51 Dette er tilfældet med hensyn til den omtvistede telexmeddelelse. De bestående maksimumstoleranceværdier for radioaktivitet i levnedsmidler bestemt til konsum, som var fastsat i forordning nr. 1707/86, og som der henvises til i den omtvistede telexmeddelelse, vedrører netop hensynet til beskyttelse af forbrugernes sundhed. Det fremgår i øvrigt af bemærkningerne ovenfor, at de pågældende maksimumstoleranceværdier blev fastsat på et niveau, der er nødvendigt for at tilgodese det nævnte hensyn.

52 De argumenter, KYDEP har fremført med hensyn til den i den omtvistede telexmeddelelse indeholdte fortolkning, findes herefter ikke at være begrundede.

II — *Opkrævningen af en medansvarsafgift*

53 KYDEP har påtalt, at Kommissionen efter Tjernobyl-ulykken opkrævede en medansvarsafgift for 2 367 000 tons græsk korn, som imidlertid ikke måtte bringes på markedet. Ifølge KYDEP har den pågældende afgift medført en forskelsbehandling af Grækenland i forhold til andre EF-stater for så vidt angår korn.

54 I henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 2727/75, som ændret ved forordning (EØF) nr. 1579/86, opkræves der medansvarsafgift for korn, som undergår en

første forarbejdning, som er genstand for interventionsopkøb, eller som eksporteres i form af kerner.

55 Ifølge Kommissionen blev hele den græske kornproduktion i 1986 og 1987, hvor problemet med hensyn til radioaktivitet forelå, enten forarbejdet og forbrugt på det indenlandske marked eller eksporteret i form af kerner til tredjelande. Kommissionen har understreget, at sådanne transaktioner kunne gennemføres som følge af, at radioaktivitetsgraden falder betragteligt ved forarbejdning af kontamineret korn eller når det blandes med andet korn.

56 Det bemærkes, at KYDEP ikke har gendrevet og end ikke bestridt Kommissionens bemærkninger om de faktiske forhold. Det må herefter antages, at de pågældende mængder græsk korn faktisk er indgået i omsætningskæden, og at det opfylder betingelsen for, at der kan opkræves en medansvarsafgift.

57 KYDEP's anbringende vedrørende opkrævningen af medansvarsafgiften må herefter forkastes.

III — *De påståede undladelser fra Rådets og Kommissionens side*

58 Indledningsvis bemærkes, at EF-institutionernes undladelser kun kan begrunde ansvar for Fællesskabet, såfremt institutionerne ikke har overholdt en i en fællesskabsretlig bestemmelse fastsat retlig forpligtelse til at handle.

A. *De påståede undladelser fra Rådets side*

59 KYDEP har først anført, at i medfør af EØF-traktatens artikel 39, stk. 1, litra b) og c), og artikel 40, stk. 3, andet afsnit, samt af artikel 8 i forordning nr. 2727/75, som ændret ved forordning nr. 1579/86, var Rådet, da Tjernobyl-ulykken skete, forpligtet til at træffe foranstaltninger med hensyn til interventionsopkøb og eksportrestitutioner og at træffe bestemmelse om økonomisk støtte for græsk korn, der var kontamineret som følge af Tjernobyl-ulykken. I og med, at Rådet slet ikke eller for sent traf sådanne foranstaltninger, har det tilsidesat ovennævnte bestemmelser og handlet retsstridigt på en måde, der kan begrunde ansvar uden for kontraktforhold for Fællesskabet.

1. Anbringendet om tilsidesættelse af traktatens artikel 39, stk. 1, litra b) og c)

60 KYDEP har gjort gældende, at eftersom Rådet ikke traf ovennævnte foranstaltninger, da Tjernobyl-ulykken skete, har det ikke taget fornødent hensyn til to formål vedrørende den fælles landbrugspolitik for så vidt angår korn, der er omtalt i traktatens artikel 39, stk. 1, litra b) og c), nemlig at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard og at stabilisere markederne.

61 Hertil bemærkes, at Rådet i henhold til Domstolens faste praksis har en vid skønsbeføjelse med hensyn til virkeliggørelsen af de forskellige målsætninger, der er opregnet i artikel 39 (jf. dom af 15.9.1982, sag 106/81, Kind mod EØF, Sml. s. 2885). Ved udøvelsen af denne beføjelse kan Rådet imidlertid ikke lade almene hensyn, som f.eks. en beskyttelse af forbrugerne eller af menneskers sundhed og

liv, ude af betragtning (jf. dom af 23.2.1988, sag 68/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 855, præmis 12).

62 På baggrund af de særlige omstændigheder, der gjorde sig gældende som følge af Tjernobyl-ulykken, og som var usædvanlige dels ved, at der var tale om en hidtil ukendt og alvorlig trussel for forbrugernes sundhed, dels ved, at der ikke forelå videnskabelige oplysninger, som kunne danne grundlag for en nøjagtig vurdering af følgerne af en sådan ulykke, kunne Rådet som led i den fælles landbrugspolitik først gradvis, og efterhånden som det rådede over de nødvendige oplysninger, fastsætte maksimumstoleranceværdierne for markedsføring af kontaminerede landbrugsprodukter.

63 Artikel 39 kunne herefter ikke begrunde en forpligtelse for Rådet til umiddelbart efter Tjernobyl-ulykken at tilpasse reglerne om interventionsopkøb og om ydelse af eksportrestitutioner til den opståede situation.

64 KYDEP's anbringende må således forkastes.

2. Anbringendet om tilsidesættelse af traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit

65 KYDEP har anført, at da Rådet ikke traf særlige foranstaltninger for kornsektoren i Grækenland, har det forskelsbehandlet græsk område, som i forhold til resten af

Fællesskabet var langt hårdere ramt af følgerne af Tjernobyl-ulykken. Det i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, fastsatte princip blev således tilsidesat.

66 Hertil bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis består forskelsbehandling i at behandle identiske situationer forskelligt og forskellige situationer identisk (jf. dom af 23.2.1983, sag 8/82, Wagner, Sml. s. 371, præmis 18, og af 26.3.1987, sag 58/86, Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons, Sml. s. 1525, præmis 15).

67 I den foreliggende sag har KYDEP hævdet, at kornsektoren i Grækenland befandt sig i en anden situation end resten af Fællesskabet, men blev behandlet på samme måde.

68 Dette argument kan ikke tiltrædes. Grækenland var således ikke det eneste område, som blev alvorligt ramt gennem Tjernobyl-ulykken. Som det fremgår af de statistiske oplysninger, Kommissionen har fremlagt for Domstolen, blev to områder i Fællesskabet, nemlig Sydtyskland og Norditalien, udsat for en endnu højere radioaktivitet end Grækenland. KYDEP, som hverken har fremlagt statistiske eller andre former for oplysninger, hvorefter kontamineringsgraden for landbrugsprodukter, navnlig hvede, har været højere i Grækenland end i resten af Fællesskabet, findes herefter ikke at have godtgjort, at der var tale om en særlig situation, som kunne forpligte EF-institutionerne til at træffe særlige foranstaltninger.

69 Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, således som det er fastsat i traktatens artikel 40, stk. 3, må herefter forkastes.

3. Anbringendet om tilsidesættelse af artikel 8 i forordning nr. 2727/75

70 KYDEP har endelig gjort gældende, at på baggrund af de særlige problemer for de græske producenter og handelsvirksomheder var Rådet forpligtet til at træffe særlige interventionsforanstaltninger, jf. artikel 8 i forordning nr. 2727/75, som ændret ved forordning nr. 1579/86, og at yde en særlig økonomisk støtte for at afbøde følgerne af Tjernobyl-ulykken.

71 Også dette anbringende må forkastes.

72 Artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 2727/75, som ændret ved forordning nr. 1579/86, bestemmer:

»1. Når markedssituationen i visse af Fællesskabets områder kræver det, kan der træffes særlige interventionsforanstaltninger.

...«.

73 Det må fastslås, at Kommissionen faktisk har udnyttet den mulighed, der er hjemlet i artikel 8 i forordning nr. 2727/75, i ovennævnte forordning nr. 2751/88, som netop indeholder bestemmelser om særlige interventionsforanstaltninger for hård hvede i Grækenland.

74 For så vidt angår spørgsmålet om ydelse af en særlig økonomisk støtte bemærkes blot, at som Rådet med rette har anført, er Rådet hverken efter traktaten eller efter forordning nr. 2727/75 forpligtet til at træffe økonomiske foranstaltninger med henblik på umiddelbart at erstatte tab, producenter måtte lide som følge af naturkatastrofer eller andre usædvanlige begivenheder.

75 Det fremgår af ovennævnte bemærkninger, at de tre anbringender, KYDEP har fremført til støtte for, at Rådet har undladt at træffe foranstaltninger vedrørende interventionsopkøb, eksportrestitutioner og økonomisk støtte til græsk korn, der var kontamineret som følge af Tjernobyl-ulykken, må forkastes.

B. *De påståede undladelser fra Kommissionens side*

76 Tilsvarende har KYDEP foreholdt Kommissionen, at den for sent fremsatte forslag til en endelig ordning med hensyn til radioaktiv kontaminering af levnedsmidler. KYDEP har understreget, at Rådet på mødet den 30. maj 1986, hvor forordning (EØF) nr. 1707/86 blev vedtaget, anmodede Kommissionen om »hurtigst muligt« at fremkomme med forslag til bestemmelser om bl.a radioaktiv kontaminering af levnedsmidler. Først tretten måneder senere, nemlig den 2. juli 1987, fremsatte Kommissionen et forslag, som blev til forordning (Euratom) nr. 3954/87.

77 Kommissionen har ikke bestridt ovennævnte faktiske omstændigheder, men anført, at på baggrund af de komplicerede sagsforhold og de forskellige opfattelser blandt de sagkyndige er en periode på tretten måneder ikke urimelig til at fremkomme med et forslag. Kommissionen har i den forbindelse fremhævet, at den i den pågældende periode bl.a. afholdt et internationalt symposium med deltagelse af 100 sagkyndige fra 27 lande og repræsentanter for de berørte internationale organisationer med henblik på at tilvejebringe de videnskabelige oplysninger, der var nødvendige for at fastlægge de tilladte nationale niveauer for radioaktiv kontaminering.

78 Hertil bemærkes, at henset til det omtvistede sagsforholds komplicerede og tekniske karakter samt til de få videnskabelige oplysninger vedrørende de maksimalt tilladte niveauer for radioaktivitet i levnedsmidler, som Kommissionen rådede over, da Tjernobyl-ulykken indtraf — hvilket KYDEP ikke har bestridt — kan en periode på tretten måneder til at fremkomme med et forslag til en endelig ordning på fællesskabsplan ikke anses for urimelig. En sådan adfærd kan følgelig ikke pådrage Fællesskabet ansvar.

79 De anbringender, KYDEP har fremført til støtte for, at Kommissionen har undladt at handle, må derfor ligeledes forkastes.

80 Det fremgår af ovennævnte bemærkninger, at der i den foreliggende sag ikke er tale om retsstridige handlinger eller undladelser fra Rådets eller Kommissionens side.

81 Da den første betingelse for, at Fællesskabet ifalder ansvar uden for kontraktforhold, jf. traktatens artikel 215, stk. 2, ikke er opfyldt, vil de sagsøgte være at frifinde i det hele, og det er således ikke nødvendigt at undersøge, om de øvrige betingelser for, at et sådant ansvar ifaldes, er opfyldt, dvs. spørgsmålet om eksistensen af en skade samt om årsagsforbindelsen mellem institutionernes adfærd og den påberåbte skade.

Sagens omkostninger

82 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Sagsøgeren har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) De sagsøgte frifindes.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Moitinho de Almeida Edward

Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. september 1994.

R. Grass

Justitssekretær

J. C. Moitinho de Almeida

Formand for Femte Afdeling