URTEIL DES GERICHTS (Fünfte Kammer)

23. Oktober 2001 *

In der Rechtssache T-155/99

Dieckmann & Hansen GmbH, mit Sitz in Hamburg (Deutschland), Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt H.-J. Rabe, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Niejahr und G. Berscheid als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung 1999/244/EG der Kommission vom 26. März 1999 zur Änderung der Entscheidung 97/296/EG zur Aufstellung der Liste von Drittländern, aus denen Fischereierzeugnisse zur menschlichen Ernährung eingeführt werden dürfen (ABl. L 91, S. 37), und Ersatzes des Schadens, den die Klägerin erlitten zu haben behauptet,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

erlässt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung der Präsidentin P. Lindh sowie der Richter R. García-Valdecasas und J. D. Cooke,

Kanzler: J. Palacio González, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 20. Februar 2001,

folgendes

Urteil

1 Die Richtlinie 91/493/EWG des Rates vom 22. Juli 1991 (ABl. L 268, S. 15) legt die Hygienevorschriften für die Erzeugung und Vermarktung von Fischereierzeugnissen fest, die zum Verzehr bestimmt sind.

2 In den Artikeln 3 bis 9 dieser Richtlinie und ihrem Anhang werden die besonderen Hygieneanforderungen bezüglich der Erzeugung und der Vermarktung von Fischereierzeugnissen aufgeführt, die die Wirtschaftsteilnehmer beachten müssen, um den Verbrauchern unbedenkliche Ware von guter Qualität zu bieten.

3 Kapitel II der Richtlinie 91/493 (Artikel 10 bis 12) enthält die veterinärrechtlichen Vorschriften für Einfuhren von Fischereierzeugnissen aus Drittländern. Nach Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie werden die besonderen Einfuhrbedingungen für jedes Drittland oder jede Gruppe von Drittländern entsprechend der gesundheitlichen Lage des betreffenden Drittlandes festgelegt. Nach Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie sind bei der Festlegung der Einfuhrbedingungen insbesondere nachstehende Aspekte ausschlaggebend: „a) die Rechtsvorschriften des Drittlandes; b) der Aufbau der zuständigen Behörde des Drittlandes und seine Inspektionsdienste, die Befugnisse dieser Dienste und die Aufsicht, der sie unterliegen, sowie die Möglichkeiten dieser Dienste, die Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften wirksam zu überprüfen; c) die bei der Erzeugung, der Lagerung und dem Versand der für die Gemeinschaft bestimmten Fischereierzeugnisse tatsächlich gegebenen gesundheitlichen Bedingungen und d) die Garantien, die das Drittland im Hinblick auf die Einhaltung der Vorschriften von Kapitel V des Anhangs geben kann".

4 Artikel 11 Absatz 7 der Richtlinie 91/493/EWG bestimmt: „Solange die in Absatz 1 vorgesehenen Einfuhrbedingungen noch nicht festgelegt sind, achten die Mitgliedstaaten darauf, dass für die Einfuhren von Fischereierzeugnissen aus Drittländern Bedingungen angewandt werden, die den für die Erzeugung und Vermarktung der Gemeinschaftserzeugnisse geltenden Vorschriften zumindest gleichwertig sind."

5 Die Richtlinie 91/493 wurde durch die Entscheidung 95/408/EWG des Rates vom 22. Juli 1995 über die Bedingungen für die Aufstellung vorläufiger Listen der Drittlandbetriebe, aus denen die Mitgliedstaaten bestimmte tierische Erzeugnisse, Fischereierzeugnisse oder lebende Muscheln einführen dürfen, während einer Übergangszeit (ABl. L 234, S. 17) ergänzt.

6 Artikel 2 Absatz 2 dieser Entscheidung ermächtigt die Kommission, eine Liste nicht der Betriebe, sondern der Drittländer oder der Gebiete von Drittländern aufzustellen, aus denen die Einfuhr von Fischereierzeugnissen für den Fall zulässig ist, dass die zuständige Behörde des Drittlandes der Kommission Garantien gegeben hat, die den in der Richtlinie 91/493 vorgesehenen Garantien mindestens gleichwertig sind.

- Nach Artikel 2 Absatz 3 der Entscheidung 95/408 kann die Kommission gemäß dem Verfahren des Artikels 5 der Entscheidung die in den Absätzen 1 und 2 vorgesehenen Listen ändern oder ergänzen, um neuen Informationen Rechnung zu tragen.

8 Zur Durchführung der Entscheidung 95/408 erließ die Kommission die Entscheidung 97/296/EG vom 22. April 1997 zur Aufstellung der Liste von Drittländern, aus denen Fischereierzeugnisse zur menschlichen Ernährung eingeführt werden dürfen (ABl. L 122, S. 21). Der Anhang dieser Entscheidung enthält eine erste Liste der Drittländer, die die Bedingungen von Artikel 2 Absatz 2 der Entscheidung 95/408 erfüllen, d. h. der Länder, aus denen die Einfuhr von Fischereierzeugnissen für den Fall zugelassen werden kann, dass die zuständige Behörde des Drittlandes der Kommission Garantien gegeben hat, die den in der Richtlinie 91/493 vorgesehenen Garantien mindestens gleichwertig sind.

Sachverhalt

9 Die Klägerin, die Dieckmann & Hansen GmbH, war eine 130 Jahre lang im Importhandel mit Kaviar tätige deutsche Firma. Sie führte den frischen Kaviar in großen Einheiten (1,8 kg) ein, verpackte ihn in kleine Portionen und verkaufte diese an ihre Kunden innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft weiter. Sie bezog ihren Kaviar hauptsächlich von der einzigen Produktionsfirma in Kasachstan, der Firma Atyraubalyk mit Sitz in Atyrau.

10 1997 ersuchte Kasachstan die Kommission, in die Liste der Länder aufgenommen zu werden, aus denen die Einfuhr von Fischereierzeugnissen in die Gemeinschaft zugelassen werden kann. Dieses Ersuchen betraf frischen Kaviar und Zanderfilet, wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung dargelegt hat.

11 Die Kommission übersandte Kasachstan daraufhin einen Fragebogen, um zu ermitteln, ob die dortigen Rechtsvorschriften, die dortige Verwaltungspraxis und die dortigen Kontrollverfahren den von der Richtlinie 91/493 geforderten Garantien entsprachen. Mit ihren Antworten gab Kasachstan nach Ansicht der Kommission für Kaviar Garantien, die den in der Richtlinie 91/493 vorgesehenen mindestens gleichwertig seien. Für Zanderfilets waren diese Nachweise nach Auffassung der Kommission unter Berücksichtigung der schwierigeren Zubereitung dieses Erzeugnisses für den Export nicht erbracht worden. Mithin erließ die Kommission am 30. Juni 1998 die Entscheidung 98/419/EG zur Änderung der Entscheidung 97/296 (ABl. L 190, S. 55). In der dritten Begründungserwägung führte sie aus, dass Kasachstan nachgewiesen habe, dass es die gleichwertigen Bedingungen gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Entscheidung 95/408 erfülle. Kasachstan wurde folglich in die in der Entscheidung 98/419 enthaltenen „Liste der Länder und Gebiete, die den Bedingungen von Artikel 2 Absatz 2 der Entscheidung 95/408/EG des Rates entsprechen" aufgenommen. Eine Anmerkung zur Erwähnung Kasachstans in dieser Liste stellt klar: „Nur für die Einfuhr von Kaviar zugelassen".

12 Vor der Aufnahme Kasachstans — in Bezug auf Kaviar — in die Liste der zugelassenen Länder führte die Klägerin den kasachischen Kaviar gemäß der in Artikel 11 Absatz 7 der Richtlinie 91/493 vorgesehenen Übergangsregelung in die Gemeinschaft ein, d. h. unter Kontrolle der Mitgliedstaaten, im vorliegenden Fall der Bundesrepublik Deutschland, die „für die Einfuhren von Fischereierzeugnissen aus Drittländern Bedingungen [anwenden], die den für die Erzeugung und Vermarktung der Gemeinschaftserzeugnisse geltenden Vorschriften zumindest gleichwertig sind".

13 Nachdem Kasachstan einen Antrag auf Aufnahme von Pferdefleisch und Zanderfilet unter die zur Einfuhr in die Gemeinschaft zugelassenen Erzeugnisse gestellt hatte, beschloss die Kommission einen Kontrollbesuch in Kasachstan, um die dortigen Hygienebedingungen im Hinblick auf eine mögliche Zulassung der Einfuhr der genannten Erzeugnisse zu prüfen.

14 Vom 19. November 1998 bis zum 2. Dezember 1998 führten drei Veterinärkontrolleure im Auftrag der Kommission eine Untersuchung in Kasachstan durch. Sie überprüften die Struktur, die Organisation und die Arbeitsweise der zuständigen Gesundheits- und Veterinärbehörden in Kasachstan. Dabei hatten sie mehrere Kontakte mit der nationalen Verwaltung, besuchten öffentliche Laboratorien und kontrollierten zwei Fabriken für die Verarbeitung von Zanderfilets und einen Pferdeschlachthof. Im Lauf dieses Besuchs haben die Sachverständigen die Kaviarbetriebe der Firma Atyraubalyk nicht geprüft, da der Besuch während der saisonalen Schließung dieser Betriebe stattfand und die Fabrikschiffe dann am Kai liegen.

15 Nach diesem Besuch erstellten die Sachverständigen einen Abschlussbericht, in dem sie zu dem Schluss kamen, dass die zuständigen kasachischen Behörden nicht in der Lage seien, die Anforderungen der Gemeinschaft an die Erzeugung und Vermarktung von Pferdefleisch und Fischereierzeugnissen zu erfüllen, und der Kommission empfahlen, die „Aufnahme Kasachstans in die Liste der Länder, die Fleisch und Fischereierzeugnisse ausführen dürfen, solange nicht ins Auge zu fassen, bis die festgestellten Mängel abgestellt sind". Sie führten weiter aus:

„Dies bedeutet, dass auch die Einfuhr von Kaviar nicht zugelassen werden sollte. Die Dienststellen der Kommission sollten eine Streichung Kasachstans von der Liste in Teil II des Anhangs der Entscheidung 97/296/EG der Kommission erwägen."

16 Am 28. Januar 1999 erließ die Kommission die Entscheidung 1999/136/EG zur Änderung der Entscheidung 97/296 (ABl. L 44, S. 61), um eine Reihe von Drittländern, die nachgewiesen hatten, dass sie die gleichwertigen Bedingungen gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Entscheidung 95/408 erfüllten, in die Liste von Drittländern aufzunehmen, aus denen Fischereierzeugnisse zur menschlichen Ernährung eingeführt werden dürfen. In der geänderten Entscheidung 97/296 war Kasachstan weiterhin in der Liste der Länder und Gebiete, aus denen Fischereierzeugnisse eingeführt werden dürfen, aufgeführt. Die Entscheidung wurde am 18. Februar 1999 im Amtsblatt veröffentlicht.

17 Am 23. Februar 1999 prüfte der Ständige Veterinärausschuss den Vorschlag einer Entscheidung zur Änderung der Entscheidung 97/296/EG, mit der Kasachstan in der Liste von Drittländern, aus denen Fischereierzeugnisse eingeführt werden dürfen, gestrichen werden sollte.

18 Am 5. März 1999 schloss die Klägerin mit der Zwischenhändlerin Dostree Trading Limited mit Sitz in Zypern einen Vertrag über die Lieferung von frischem Kaviar aus Kasachstan in einer Gesamtmenge von 9 500 kg mit einer zusätzlichen Option für eine weitere Lieferung von 6 000 kg aus der Frühjahrsproduktion 1999 der Firma Atyraubalyk, um ihren Bedarf für die Zeit von Frühjahr 1999 bis Frühjahr 2000 zu decken.

19 Am 26. März 1999 erließ die Kommission die Entscheidung 1999/244/EG zur Änderung der Entscheidung 97/296 (ABl. L 91, S. 37, im Folgenden: streitige Entscheidung). Die streitige Entscheidung untersagte Einfuhren von Kaviar aus Kasachstan aufgrund „der bei einem Kontrollbesuch festgestellten schwerwiegenden Mängel" und strich Kasachstan in Teil II der Liste von Drittländern, aus denen Fischereierzeugnisse zur menschlichen Ernährung eingeführt werden dürfen. Die Entscheidung wurde am 7. April 1999 im Amtsblatt veröffentlicht.

20 Infolge dieses Verbots sah sich die Klägerin außer Stande, den Vertrag über die Lieferung von 9,5 Tonnen kasachischen Kaviar zu erfüllen.

21 Am 24. Juni 1999 beschlossen die Gesellschafter der Klägerin, deren Geschäftstätigkeit zum 31. Dezember 1999 einzustellen. Am 21. Juli 1999 richtete die Klägerin Kündigungsschreiben an ihre Angestellten mit Wirkung zum 31. Dezember 1999, dem Tag der tatsächlichen Auflösung der Gesellschaft.

Verfahren und Anträge der Parteien

22 Mit Klageschrift, die am 25. Juni 1999 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben.

23 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Fünfte Kammer) beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen und im Rahmen der in Artikel 64 der Verfahrensordnung vorgesehenen prozessleitenden Maßnahmen eine Reihe von Fragen an die Klägerin und die Kommission zu stellen. Die Klägerin hat die Fragen des Gerichts mit Schreiben vom 29. Januar 2001, die Kommission mit Schreiben vom 1. Februar 2001 beantwortet.

24 Die Parteien haben in der öffentlichen Sitzung vom 20. Februar 2001 mündlich verhandelt und die Fragen des Gerichts beantwortet.

25 In der mündlichen Verhandlung hat die Klägerin aufgrund der Liquidation des Unternehmens am 31. Dezember 1999 den in der Klageschrift gestellten Antrag auf Nichtigerklärung zurückgenommen. Sie beantragt nunmehr,

— die Kommission zum Ersatz des Schadens aus entgangenem Gewinn zu verurteilen, den die Klägerin durch das Einfuhrverbot von Kaviar aus Kasachstan erlitten hat und den sie auf 8 725 320,45 DM (an Stelle der ursprünglich in der Klageschrift beantragten 8 371 794 DM) zuzüglich Zinsen in Höhe von 8 % ab dem Tag der Rechtshängigkeit beziffert;

— die Kommission zum Ersatz des Schadens zu verurteilen, den die Klägerin dadurch erlitten hat, dass sie angesichts des Einfuhrverbots für kasachischen Kaviar ihre Angestellten entlassen und ihre Geschäftstätigkeit einstellen musste;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

26 Die Kommission beantragt,

— den Antrag auf Ersatz des angeblich entstandenen Schadens als unbegründet abzuweisen;

— den Antrag auf Erhöhung der Klageforderung aus entgangenem Gewinn durch die Klägerin in der Erwiderung als unzulässig abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Zum Antrag auf Schadensersatz

27 Nach ständiger Rechtsprechung tritt die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft nur ein, wenn die Klägerin die Rechtswidrigkeit des dem betreffenden Organ vorgeworfenen Verhaltens, das Vorliegen eines Schadens und das Bestehen eines ursächlichen Zusammenhangs zwischen diesem Verhalten und dem geltend gemachten Schaden nachweist (vgl. Urteile des Gerichtshofes vom 29. September

1982 in der Rechtssache 26/81, Oleifici Mediterranei/EWG, Slg. 1982, 3057, Randnr. 16, und des Gerichts vom 11. Juli 1996 in der Rechtssache T-175/94, International Procurement Services/Kommission, Slg. 1996, II-729, Randnr. 44, und vom 29. Januar 1998 in der Rechtssache T-113/96, Edouard Dubois et Fils/Rat und Kommission, Slg. 1998, II-125, Randnr. 54).

28 Somit ist zu prüfen, ob die Klägerin nachgewiesen hat, dass diese Tatbestandsmerkmale hier vorliegen.

Die Rechtswidrigkeit des der Kommission vorgeworfenen Verhaltens

Vorbringen der Parteien

29 Die Klägerin macht in erster Linie geltend, dass die Haftung der Gemeinschaft im vorliegenden Fall keine so genannte hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, dem Schutz des Einzelnen dienenden Rechtsnorm im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil des Gerichtshofes vom 2. Dezember 1971 in der Rechtssache 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Rat, Slg. 1971, 975, Randnr. 11) erfordere, da es sich bei der angefochtenen Entscheidung um einen Einzelakt und somit um administratives Unrecht der Gemeinschaft handele. Dieses zusätzliche Erfordernis bestehe nämlich nur bei generellen Rechtsetzungsakten, deren Erlass wirtschaftspolitische Entscheidungen voraussetzten. Ein solcher liege hier nicht vor.

30 Selbst wenn die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft im vorliegenden Fall doch eine „hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, dem Schutz des Einzelnen dienenden Rechtsnorm" voraussetzen sollte, sei die Klage begründet. Die Kommission habe eine hinreichend qualifizierte Verletzung der Grundsätze der ordnungsgemäßen Verwaltung und des Vertrauensschutzes begangen. Diese Grundsätze seien höherrangige, dem Schutz des Einzelnen dienende

Rechtsnormen im Sinne des Urteils Zuckerfabrik Schöppenstedt. Darüber hinaus habe die Kommission mit dem Erlass der angefochtenen Entscheidung ihre Sorgfaltspflicht verletzt und gegen wesentliche Verfahrensvorschriften sowie die gemeinschaftsrechtlichen Begründungserfordernisse verstoßen.

31 Die Kommission habe die im Abschlussbericht der von ihr beauftragten Veterinärsachverständigen — der keinen Hinweis darauf enthalten habe, dass bei deren Besuch in Kasachstan keine Kontrolle der Kaviarproduktion durchgeführt worden sei — festgestellten Tatsachen fehlerhaft gewürdigt.

32 Sie habe den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung verletzt, indem sie die — nach Ansicht der Klägerin unplausiblen — Schlussfolgerungen bezüglich der Kaviareinfuhren, zu denen die Veterinärsachverständigen in ihrem Bericht gelangt seien, übernommen habe. Dieser Fehler habe anschließend die unvollständige Behandlung der Sache in der Sitzung des Veterinärausschusses vom 23. Februar 1999 bedingt und sich bis zum Erlass der streitigen Entscheidung fortgepflanzt, wo er in einer lückenhaften und irreführenden Begründung seinen Niederschlag gefunden habe.

33 Durch den Erlass der Entscheidung 1999/136 am 28. Januar 1999 ohne Infragestellung der Erwähnung Kasachstans in dieser Liste habe die Kommission bei der Klägerin das berechtigte Vertrauen begründet, dass Kasachstan weiterhin auf der Liste der Länder, aus denen Fischereierzeugnisse eingeführt werden dürften, aufgeführt sein würde. Die Klägerin habe von dem Kontrollbesuch, der vor Abschluss des Liefervertrags stattgefunden habe, keine Kenntnis gehabt. Es habe aber auch keiner konkreten Kenntnis verwaltungsinterner Umstände bedurft, um ihr berechtigtes Vertrauen in den Fortbestand der Einfuhrmöglichkeit von Kaviar aus Kasachstan zu erhalten. In diesem Vertrauen habe sie am 5. März 1999 den Liefervertrag über 9,5 Tonnen kasachischen Kaviar geschlossen und kurz darauf eine Anzahlung von 614 000 USD geleistet. Schließlich habe die Kommission

nicht ad hoc ohne Rücksicht auf die Lage derjenigen Wirtschaftsteilnehmer eine Änderung der Rechtslage vornehmen dürfen, die im Vertrauen auf den Fortbestand der Rechtslage bereits Lieferverträge geschlossen hätten, sondern hätte diese rechtzeitig informieren müssen.

34 Die Kommission könne nicht behaupten, dass die streitige Entscheidung dem Schutz der Gesundheit der Verbraucher diene und dieser Schutz gegenüber „wirtschaftlichen Erwägungen" Vorrang habe. Da eine Gesundheitsgefährdung durch kasachischen Kaviar zu keiner Zeit bestanden habe, könne sie sich nicht auf ein zwingendes öffentliches Interesse berufen, um die Rechtslage so zu ändern, wie sie es getan habe. Eine solche Gesundheitsgefährdung sei nicht einmal ansatzweise ermittelt worden und könne daher per se keinen Vorrang gegenüber dem Vertrauensschutzinteresse der Wirtschaftsteilnehmer beanspruchen. Schließlich sei die Kommission nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Verwaltung und aufgrund ihrer Fürsorgepflicht verpflichtet, sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls zu untersuchen (Urteil des Gerichtshofes vom 21. November 1991 in der Rechtssache C-269/90, Technische Universität München, Slg. 1991, I-5469, Randnr. 14; Urteil des Gerichts vom 18. September 1995 in der Rechtssache T-167/94, Nölle/Rat und Kommission, Slg. 1995, II-2589, Randnr. 73). Die Kontrollpflicht der Kommission bestehe auch im Interesse der Wirtschaftsteilnehmer, denen durch Ermessensentscheidungen im Bereich des Außenwirtschaftsrechts große finanzielle Schäden entstehen könnten.

35 Nach Ansicht der Kommission fehlt es im vorliegenden Fall an der für die Auslösung ihrer Haftung notwendigen Voraussetzung der Rechtswidrigkeit ihres Verhaltens.

36 Zunächst tritt sie der Auffassung der Klägerin entgegen, die Haftung der Gemeinschaft setze im vorliegenden Fall nicht voraus, dass die rechtswidrige Handlung eine hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, dem Schutz des Einzelnen dienenden Rechtsnorm darstelle. Bei der streitigen Entscheidung handele es sich um eine „allgemeine Regelung mit normativem Charakter", die sie im Rahmen des ihr durch die Richtlinie 91/493 und die Entscheidung 95/408 eingeräumten weiten Ermessens erlassen habe. Zwar stellten die Grundsätze der ordnungsgemäßen Verwaltung und des Vertrauensschutzes höherrangige, dem Schutz des Einzelnen dienende Rechtsnormen dar;

jedoch fehle es im vorliegenden Fall an einer „hinreichend qualifizierten Verletzung" dieser Grundsätze, wie sie die Rechtsprechung des Gerichtshofes für die Haftung der Gemeinschaft verlange. Nach der Rechtsprechung liege eine solche Verletzung nur dann vor, wenn die Kommission mit dem Erlass der streitigen Entscheidung ihre Befugnisse offensichtlich und erheblich überschritten hätte, was nicht einmal die Klägerin behaupte. Schließlich verfüge die Kommission über einen großen Ermessensspielraum, wenn sie aus dringenden Gründen des Schutzes der Gesundheit der Verbraucher handele. Nach der Rechtsprechung sei diesem Schutz gegenüber wirtschaftlichen Erwägungen vorrangige Bedeutung beizumessen (Urteil des Gerichtshofes vom 17. Juli 1997 in der Rechtssache C-183/95, Affish, Slg. 1997, I-4315, Randnrn. 43 und 57).

37 Ferner beruft sich die Kommission darauf, dass sie beim Erlass der streitigen Entscheidung jedenfalls rechtmäßig gehandelt habe.

38 Mit dem Verbot der Einfuhren von Kaviar aus Kasachstan habe sie weder gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung verstoßen noch ihre Sorgfaltspflicht verletzt. Nach Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 91/493/EWG seien bei dem Erlass der Entscheidung über die Zulassung zur Einfuhr oder deren Rücknahme — neben den tatsächlich gegebenen gesundheitlichen Bedingungen — die einschlägigen Rechtsvorschriften des Drittlandes und die Möglichkeiten seiner Behörden, die Anwendung dieser Rechtsvorschriften wirksam zu überprüfen, ausschlaggebend. Aus dem Bericht der Sachverständigen habe sich jedoch ergeben, dass im vorliegenden Fall keine dieser beiden Voraussetzungen erfüllt gewesen sei. Die zuständigen kasachischen Behörden hätten sich nicht nur unfähig, sondern auch unwillig gezeigt, die Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften durchzusetzen. Angesichts der Ausführungen der Sachverständigen habe die Kommission keine andere Wahl gehabt, als die Einfuhr von Fischereierzeugnissen aus Kasachstan vollständig zu verbieten. Andernfalls hätte sie die ihr aufgrund der Richtlinie 91/493/EWG obliegenden Verpflichtungen verletzt und die Gesundheit der Verbraucher in der Gemeinschaft gefährdet. Im Übrigen komme es im Rahmen der Entscheidung über die Zulassung oder deren Rücknahme auf das abstrakte Gefährdungspotential der Einfuhren aus dem jeweiligen Drittland und nicht auf den Nachweis einer konkreten Gefährdung durch einzelne Produkte oder Lieferungen an.

39 Eine Berufung auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes sei im vorliegenden Fall nicht möglich, da sie keine Situation geschaffen habe, die ein berechtigtes Vertrauen habe erwecken können. Die Marktbürger dürften nicht auf den Bestand einer Situation vertrauen, die die Gemeinschaftsorgane im Rahmen ihres Ermessens ändern könnten. Darüber hinaus habe sie, selbst wenn sie im vorliegenden Fall eine vertrauenserweckende Situation geschaffen hätte, mit dem Erlass der angefochtenen Entscheidung diesen Grundsatz nicht verletzt, da das Einfuhrverbot für Kaviar aus Kasachstan aus Gründen des Schutzes der Gesundheit der Verbraucher und daher aufgrund eines zwingenden Interesses des Gemeinwohls im Sinne der Rechtsprechung gerechtfertigt gewesen sei (Urteil Affish, Randnr. 57).

Würdigung durch das Gericht

1. Vorbemerkung

40 Gemäß Artikel 215 Absatz 2 EG-Vertrag (jetzt Artikel 288 Absatz 2 EG) ersetzt die Gemeinschaft im Bereich der außervertraglichen Haftung den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.

41 Das System, das der Gerichtshof aufgrund dieser Vorschrift entwickelt hat, trägt u. a. der Komplexität der zu regelnden Sachverhalte, den Schwierigkeiten bei der Anwendung oder Auslegung der Vorschriften und insbesondere dem Ermessensspielraum, über den der Urheber des betreffenden Aktes verfügt, Rechnung (Urteile des Gerichtshofes vom 5. März 1996 in den Rechtssachen C-46/93 und C-48/93, Brasserie du pêcheur und Factortame, Slg. 1996, I-1029, Randnr. 43, und vom 4. Juli 2000 in der Rechtssache C-352/98 P, Bergaderm und Goupil/Kommission, Slg. 2000, I-5291, Randnr. 40).

42 Der Gerichtshof hat entschieden, dass in Fällen, in denen die Gemeinschaftsorgane bei der Durchführung ihrer Politik über ein weites Ermessen verfügen, die Voraussetzung der Rechtswidrigkeit des dem Organ zur Last gelegten Verhaltens erfüllt ist, wenn die verletzte Rechtsnorm bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen, und der Verstoß hinreichend qualifiziert ist (in diesem Sinne Urteile Brasserie du pêcheur und Factortame, Randnrn. 44, 47 und 51, und Bergaderm und Goupil/Kommission, Randnr. 42).

43 Nach der Rechtsprechung ist entscheidendes Kriterium für die Beurteilung der Frage, ob ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht als hinreichend qualifiziert anzusehen ist, dass ein Gemeinschaftsorgan die Grenzen seines Ermessensspielraums offenkundig und erheblich überschritten hat (Urteil Brasserie du pêcheur und Factortame, Randnr. 55, Urteil des Gerichtshofes vom 8. Oktober 1996 in den Rechtssachen C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94, C-190/94, Dillenkofer u. a., Slg. 1996, I-4845, Randnr. 25, und Urteil Bergaderm und Goupil/Kommission, Randnr. 43).

44 Verfügt das Organ jedoch nur über einen erheblich verringerten oder gar auf Null reduzierten Ermessensspielraum, kann bereits bei bloßer Verletzung des Gemeinschaftsrechts ein hinreichend qualifizierter Verstoß anzunehmen sein (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofes vom 23. Mai 1996 in der Rechtssache C-5/94, Hedley Lomas, Slg. 1996, I-2553, Randnr. 28, und Urteil Bergaderm und Goupil/Kommission, Randnr. 44).

45 Der Gerichtshof hat hierzu festgestellt, dass es kein entscheidendes Kriterium zur Bestimmung des Ermessensspielraums eines Organs ist, ob seine Handlung eine generelle Norm oder eine Einzelfallentscheidung ist (Urteil Bergaderm und Goupil/Kommission, Randnr. 46).

46 In diesem Sinne ist die Prüfung der Gemeinschaftshaftung hier auf die Bestimmung des Ermessensspielraums auszurichten, über den die Kommission beim

Erlass der streitigen Entscheidung verfügte, ohne dass es auf deren generelle oder spezielle Natur ankäme.

2. Zum Ermessensspielraum der Kommission im vorliegenden Fall

47 Die Kommission macht geltend, zum Schutz der Gesundheit der europäischen Verbraucher gehandelt zu haben, und beansprucht daher einen weiten Ermessensspielraum.

48 Nach der Rechtsprechung verfügt der Gemeinschaftsgesetzgeber im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik über einen Spielraum, der der politischen Verantwortung entspricht, die ihm die Artikel 40 bis 43 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 34 bis 37 EG) übertragen (vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 5. Mai 1998 in der Rechtssache C-180/96, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, I-2265, Randnr. 97, und Urteil des Gerichts vom 13. Dezember 1995 in den Rechtssachen T-481/93 und T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens u. a./ Kommission, Slg. 1995, II-2941, Randnrn. 91 und 120).

49 Nach den Artikeln 3 Buchstabe p EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 3 Buchstabe p EG), 129 Absatz 1 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 152 Absatz 1 EG) und 129a EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 153 EG) haben die Organe bei der Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen ein hohes Schutzniveau der menschlichen Gesundheit und insbesondere der Gesundheit der Verbraucher zu gewährleisten.

50 In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof im Übrigen entschieden, dass „bei der Verfolgung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik von Erfordernissen des Allgemeininteresses wie etwa des Verbraucherschutzes oder des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren, denen die Gemeinschaftsorgane bei der Ausübung ihrer Befugnisse Rechnung zu tragen haben, nicht abgesehen werden" darf (Urteil des Gerichtshofes vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 68/86, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 855, Randnr. 12, und Urteil Vereinigtes Königreich/Kommission, Randnr. 120). Er hat auch entschieden, dass dem Schutz der menschlichen Gesundheit gegenüber wirtschaftlichen Erwägungen vorrangige Bedeutung beizumessen ist (vgl. in diesem Sinne Beschluss vom 12. Juli 1996 in der Rechtssache C-180/96 R, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1996, I-3903, Randnr. 93, und Urteil Affish, Randnr. 43).

51 Die Richtlinie 91/493 bezweckt die Festlegung von Hygienevorschriften für die Erzeugung und Vermarktung von Fischereierzeugnissen, die zum Verzehr bestimmt sind. Mit seiner Entscheidung 95/408 hat der Rat diese Richtlinie ergänzt, indem er für eine Übergangszeit die Bedingungen für die Aufstellung vorläufiger Listen der Drittlandbetriebe festgelegt hat, aus denen die Mitgliedstaaten bestimmte tierische Erzeugnisse, Fischereierzeugnisse oder lebende Muscheln einführen dürfen. Aus dem Wortlaut und dem Geist dieser Regelungen wie auch aus der Rechtsgrundlage, auf die sie gestützt sind, nämlich Artikel 43 EG-Vertrag, ergibt sich, dass sie Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik sind und dem Schutz der Gesundheit von Menschen und Tieren dienen sollen (in diesem Sinne auch Urteil Affish, Randnr. 43). Daraus folgt, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber beim Erlass von Maßnahmen zur Festlegung eines Kontrollsystems für Einfuhren von Fischereierzeugnissen aus Drittländern, wie der Richtlinie 91/493 und der Entscheidung 95/408, über einen weiten Ermessensspielraum verfügt.

52 Daher ist der Kommission auch beim Erlass von Maßnahmen zur Durchführung der Einfuhrregelung für Fischereierzeugnisse, wie der Aufnahme eines Drittlands in die Liste der Drittländer, die Fischereierzeugnisse in die Gemeinschaft ausführen dürfen, oder dessen Streichung, ein weites Regelungsermessen zuzugestehen. In beiden Fällen hat die Kommission zu ermitteln, ob das Drittland Garantien für die Genusstauglichkeit der auszuführenden Fischereierzeugnisse bieten kann, die den in der Gemeinschaft gemäß der Richtlinie 91/493 geforderten gleichwertig sind. Es ist Sache der Kommission, die Lage im fraglichen Land anhand der Erkenntnisse über die in Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie

91/493/EG aufgeführten Gesichtspunkte, also über die Rechtsvorschriften des Drittlandes, über den Aufbau der zuständigen Behörden des Drittlandes und seiner Inspektionsdienste, über die Befugnisse dieser Dienste und die Aufsicht, der sie unterliegen, über die Möglichkeiten dieser Dienste, die Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften wirksam zu überprüfen, über die bei der Erzeugung, der Lagerung und dem Versand der für die Gemeinschaft bestimmten Fischereierzeugnisse tatsächlich gegebenen hygienischen Bedingungen und schließlich über die Garantien, die das Drittland im Hinblick auf die Einhaltung der Vorschriften von Kapitel V des Anhangs der Richtlinie 91/493/EG geben kann, zu beurteilen.

53 Darüber hinaus ist die Rücknahme der Zulassung vom Gesetzgeber in Artikel 2 Absatz 3 der Entscheidung 95/408 ausdrücklich vorgesehen: „Die Kommission kann gemäß dem Verfahren des Artikels 5 die in den Absätzen 1 und 2 vorgesehenen Listen ändern oder ergänzen, um neuen Informationen Rechnung zu tragen." Das Wort „kann" lässt klar erkennen, dass die Kommission beim Erlass einer Entscheidung über die Rücknahme auf der Grundlage dieses Artikels über einen weiten Ermessensspielraum verfügt (vgl. in diesem Sinne Urteil Exporteurs in Levende Varkens u. a./Kommission, Randnr. 92).

54 Schließlich ist der Kommission ein weiter Ermessensspielraum besonders dann zuzuerkennen, wenn sie zu entscheiden hat, ob neue, bei einem Kontrollbesuch im Drittland erlangte Erkenntnisse über die in Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 91/493/EWG aufgeführten Gesichtspunkte den bisherigen Erkenntnissen über die Fähigkeit des fraglichen Landes, den Anforderungen der Richtlinie in der Praxis nachzukommen, widersprechen oder diese ändern.

55 Die Kommission verfügt somit über einen weiten Ermessensspielraum, wenn sie, wie im vorliegenden Fall, eine Entscheidung über die Streichung eines Landes in der Liste der Drittländer, aus denen Fischereierzeugnisse eingeführt werden dürfen, erlässt.

56 Daraus folgt, dass die Gemeinschaft hier nur haftet, wenn die Klägerin nachweist, dass die Kommission ihren Ermessensspielraum offenkundig und erheblich überschritten und so einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht begangen hat.

3. Zur Einhaltung des Ermessensspielraums der Kommission

57 Der Zulassung von Einfuhren kasachischen Kaviars im Juni 1998 und dem Verbot dieser Einfuhren im März 1999 lagen folgende tatsächlichen Umstände zugrunde.

58 Was die Zulassung der Einfuhr kasachischen Kaviars im Juni 1998 angeht, so hat die Kommission die streitige Entscheidung zur Durchführung der Entscheidung 95/408 des Rates erlassen, mit der gemäß der Richtlinie 91/493 eine vorläufige Einfuhrregelung für Fischereierzeugnisse aus Drittländern geschaffen worden war. So heißt es in der dritten Begründungserwägung der Entscheidung 95/408, dass der Rat es für erforderlich erachtete, während „einer Übergangszeit... eine vereinfachte Zulassungsregelung anzuwenden, um den Gemeinschaftsinspektoren genug Zeit zu geben, sich vor Ort davon zu überzeugen, dass die von den Drittländern angebotenen Garantien den Gemeinschaftsvorschriften entsprechen, und um eine Störung der Einfuhren aus Drittländern zu vermeiden".

59 Sodann ergibt sich aus den Ausführungen der Beklagten in der mündlichen Verhandlung, dass sie im Rahmen der vorläufigen Einfuhrregelung anhand schriftlicher Unterlagen, nicht aber auf der Grundlage der Ergebnisse vorheriger

Kontrollen in dem Drittland, das um die Zulassung nach Artikel 2 Absatz 2 der Entscheidung 95/408 ersucht, beurteilen muss, ob dieses Land Garantien gibt, die den in der Richtlinie 91/493 vorgesehenen mindestens gleichwertig sind. Dabei stützt sich die Kommission auf die Antworten des Drittlandes auf einen Fragebogen, den sie erarbeitet hat, um ermitteln zu können, ob die Genusstauglichkeit der fraglichen Fischereierzeugnisse dem ersten Anschein nach in einem für die Einfuhr in die Gemeinschaft hinreichendem Maße gewährleistet ist, ohne dass diese vorher an Ort und Stelle oder beim Eintreffen in der Gemeinschaft kontrolliert werden müssen.

60 Im vorliegenden Fall hat Kasachstan 1997 um die Zulassung der Ausfuhr von Zanderfilet und Kaviar in die Gemeinschaft ersucht. Angesichts der Antworten Kasachstans auf den Fragebogen der Kommission wurden Kaviareinfuhren zugelassen, da das Herstellungsverfahren für dieses Erzeugnis einfach ist, während die Zubereitung der Zanderfilets für den Export sehr viel schwieriger ist. Daher war die Kommission der Auffassung, dass Kasachstan die Hygienegarantien, die den in der Richtlinie 91/493 vorgesehenen gleichwertig seien, nur in Bezug auf Kaviar biete.

61 Die streitige Entscheidung wurde aufgrund des Abschlussberichts der drei Sachverständigen der Gemeinschaft erlassen, die sich vom 19. November bis 2. Dezember 1998 in Kasachstan aufgehalten hatten, um die dortigen Hygienebedingungen im Hinblick auf eine mögliche Zulassung von Einfuhren der genannten Erzeugnisse zu prüfen.

62 Die wesentlichen Punkte in den Schlussfolgerungen des Abschlussberichts sind die Folgenden.

63 Die hygienische Lage, so die Sachverständigen, sei „hinsichtlich der Krankheiten, die in Kasachstan bei Tieren hauptsächlich auftreten, nicht völlig eindeutig". Sie führen weiter aus:

„Es gibt keine Pflicht, diese Krankheiten zu melden, es sei denn, das Tier wird befördert. Jedoch wurde eine Liste von meldepflichtigen Pferdekrankheiten mit dem Fragebogen übermittelt."

64 Die nationalen veterinärrechtlichen Vorschriften seien „begrenzt". Im Bericht heißt es außerdem:

„Im Allgemeinen scheinen die sowjetischen veterinärrechtlichen Vorschriften noch immer in Kraft zu sein. Diese Vorschriften können nicht als den Gemeinschaftsvorschriften gleichwertig betrachtet werden. Im Bereich der Erzeugung und Vermarktung von Fischereierzeugnissen gibt es keine besonderen Vorschriften."

65 Zum Verhalten der zuständigen Behörde bemerken die Sachverständigen, dass diese „weder mit dem System der Gemeinschaftszulassung noch mit den Rechtsvorschriften und gemeinschaftlichen Anforderungen vertraut sei" und dass „Fischereierzeugnisse (mit Ausnahme von Kaviar) weiterhin mit Genehmigung der zuständigen Behörde in bestimmte Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ausgeführt werden. Dies ist nach den Gemeinschaftsvorschriften nicht erlaubt." Der Bericht weist auch darauf hin, dass „die Zentralbehörden vor der Gemeinschaftsinspektion sehr wenig, wenn überhaupt, Unterstützung geleistet hatten".

66 Die Labore, so die Sachverständigen, „sind schlecht ausgestattet und verfügen nur in geringem Maß über moderne Ausrüstung, scheinen aber im Hinblick auf die durchgeführten Versuche zufrieden stellend zu arbeiten." Im Bericht heißt es weiter:

„Das Personal erscheint gewissenhaft und fachkundig. Die Dokumentation ist gut, in einigen Fällen wurden jedoch Mängel festgestellt."

67 Zu den besuchten Produktionsstätten führt der Bericht aus: „Die im überprüften Schlachthof festgestellten Probleme sich hauptsächlich auf strukturelle Mängel, mangelnde Hygiene und unzureichende tierärztliche Überwachung zurückführen lassen". Ferner seien „die in der besuchten Fischverarbeitungsfabrik festgestellten Probleme... hauptsächlich auf bestimmte strukturelle Mängel und in einem Fall auf Wartungsmängel zurückzuführen. Die Rolle der Veterinärdienste bei der Kontrolle der Fischfabriken ist nicht klar."

68 Die Sachverständigen führen aus, dass „angesichts dieser Ausführungen... abschließend festzustellen [ist], dass die zuständigen kasachischen Behörden nicht in der Lage sind, die Anforderungen der Gemeinschaft an die Erzeugung und Vermarktung von Pferdefleisch und Fischereierzeugnissen zu erfüllen".

69 Sie empfehlen der Kommission auch, die „Aufnahme Kasachstans in die Liste der Länder, die Fleisch und Fischereierzeugnisse ausführen dürfen, solange nicht ins Auge zu fassen, bis die festgestellten Mängel abgestellt sind. Dies bedeutet, dass auch die Einfuhr von Kaviar nicht zugelassen werden sollte. Die Dienststellen der Kommission sollten eine Streichung Kasachstans in der Liste in Teil II des Anhangs der Entscheidung 97/296/EG der Kommission erwägen." Ferner sollte jedenfalls „vor einem neuerlichen Besuch, der den Erfolg der ergriffenen

Maßnahmen bestätigt, keine Aufnahme in die Liste ins Auge gefasst werden". In diesem Zusammenhang schlagen die Sachverständigen ein Programm der technischen Hilfe im Veterinärbereich zugunsten Kasachstans vor, das auf die zu schaffenden Rechtsvorschriften sowie die für deren Durchsetzung zuständigen Behörden und Labore abzielt.

70 Schließlich empfehlen die Sachverständigen Kasachstan die Schaffung eines kohärenten Systems der Kontrolle und Ausrottung von Tierkrankheiten, die Kontrolle der Einfuhren aus Drittländern, die Unterichtung der zuständigen Behörden und des Personals der betroffenen Fabriken über die aktuellen Rechtsvorschriften und Anforderungen der Gemeinschaft, den Erlass angemessener veterinärrechtlicher Vorschriften, die das einschlägige Gemeinschaftsrecht berücksichtigen, und die Inanspruchnahme der technischen Hilfe, die von den Kommissionsdienststellen oder anderen internationalen Einrichtungen angeboten werde.

71 Aus dem Bericht ergibt sich, dass die allgemeine Lage in Kasachstan in Bezug auf die geltenden veterinärrechtlichen Vorschriften, die Hygienepolitik und die tierärztlichen Kontrollen, die Praktiken der Erzeugung und der Behandlung von Nahrungsmitteln, die tatsächlichen hygienischen Bedingungen, die Fähigkeit Kasachstans, die Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften wirksam zu überprüfen, und ihren Willen, diese durchzusetzen, nicht den Anforderungen der Richtlinie 91/493 genügt.

72 Daher konnte die Kommission bei der Überprüfung ihrer Entscheidung vom Juni 1998 zu Recht zu dem Ergebnis gelangen, dass Kasachstan keine Garantien hinsichtlich der Unbedenklichkeit und Genusstauglichkeit für die Ausfuhr der Erzeugnisse, die den in der Gemeinschaft verlangten gleichwertig seien, geboten habe, und zum Schutze der Gesundheit der europäischen Verbraucher die Einfuhr von Kaviar aus diesem Land verbieten.

73 Die Kommission durfte auch davon ausgehen, angesichts der möglichen Gefahren für die Gesundheit der Verbraucher, schnell handeln und die Einfuhr von Fischereierzeugnissen aus Kasachstan vollständig verbieten zu müssen, weil sie andernfalls ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 91/493 verletzen und die Gesundheit der Verbraucher in der Gemeinschaft gefährden würde. Sie durfte weiter davon ausgehen, dass es für die Einfuhrzulassung oder deren Rücknahme auf das abstrakte Gefährdungspotential der Einfuhren aus dem jeweiligen Drittland und nicht auf den Nachweis einer konkreten Gefahr durch einzelne Produkte oder Lieferungen ankomme. Der Gerichtshof hat hierzu entschieden, dass die Organe in Fällen, in denen das Vorliegen und der Umfang von Gefahren für die menschliche Gesundheit ungewiss seien, Schutzmaßnahmen treffen könnten, ohne abwarten zu müssen, bis das Vorliegen und die Größe dieser Gefahren klar dargelegt seien (Urteil Vereinigtes Königreich/Kommission, Randnr. 99).

74 Die Kommission hat daher die Grenzen ihres Ermessens nicht überschritten, als sie ihre Beurteilung vom Juni 1998, Kasachstan gewährleiste in Bezug auf Kaviar die Erfüllung von Hygienebedingungen, die den in der Richtlinie 91/493 vorgesehenen gleichwertig seien, überprüfte und die Zulassung der Einfuhr dieses Erzeugnisses in die Gemeinschaft zurücknahm.

75 An diesem Ergebnis ändert auch die — von der Kommission nicht bestrittene — Tatsache nichts, dass die Sachverständigen der Gemeinschaft keines der Fabrikschiffe für die Kaviarerzeugung besucht hatten und folglich keine neuen Erkenntnisse über die tatsächlichen hygienischen Bedingungen in den Produktionsstätten für Kaviar erlangen konnten. Die Klägerin kann nämlich ihr Vorbringen, die Kommission habe ihren Ermessensspielraum überschritten, als sie ihre negative Beurteilung aufgrund der bei den Überprüfungen der Produktionsstätten für Pferdefleisch und Zanderfilet festgestellten Mängeln auf den Kaviar erstreckte, weder auf diesen Umstand noch darauf stützen, dass für Mängel oder

hygienische Probleme der Art, wie sie in den Zanderfabriken festgestellt wurden, bei den Kaviarfabriken keine Anzeichen gegeben waren. Wie die Kommission betont, konnte sie im Hinblick auf die Zielsetzungen der Richtlinie 91/493 und der Entscheidung 95/408, die die Einfuhren von Fischereierzeugnissen aus Drittländern regeln, und angesichts des Umstands, dass die bei dem Kontrollbesuch erkannten erheblichen Probleme nicht so sehr spezifische, in den Produktionsstätten festgestellte Schwierigkeiten waren, sondern vielmehr Mängel des dortigen allgemeinen Systems der Gesundheitskontrollen betrafen, die aufgrund ihres strukturellen Charakters auch die Kontrolle der Kaviarerzeugung beeinträchtigen mussten, zu der Auffassung gelangen, auch die Einfuhr von Kaviar verbieten zu müssen, ohne einen Besuch der Kaviarfabriken während der Betriebszeit, d. h. im Frühling, abwarten zu müssen.

76 Die Kommission hat mit diesem Vorgehen nicht den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung verletzt, da ihre Erkenntnisse — anders als von der Klägerin behauptet — plausibel sind und, wie oben dargelegt, nicht auf einer fehlerhaften Beurteilung des Sachverhalts beruhen. Mit dem Erlass der streitigen Entscheidung hat die Kommission schließlich vollauf ihrer Pflicht genügt, bei der Verfolgung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik den Erfordernissen des Allgemeininteresses wie etwa des Verbraucherschutzes oder des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren Rechnung zu tragen (Urteil in der Rechtssache 68/86, Vereinigtes Königreich/Kommission, Randnr. 12) und dem Schutz der menschlichen Gesundheit gegenüber wirtschaftlichen Erwägungen vorrangige Bedeutung beizumessen (Beschluss Vereinigtes Königreich/Kommission, Randnr. 93, und Urteil Affish, Randnr. 43).

77 Was den Grundsatz des Vertrauensschutzes angeht, so kann sich nach der Rechtsprechung zwar jeder Wirtschaftsteilnehmer auf diesen Grundsatz berufen, bei dem ein Organ begründete Hoffnungen geweckt hat. Wirtschaftsteilnehmer können sich jedoch nicht darauf verlassen, dass eine Lage, die nach Ermessen der Gemeinschaftsorgane geändert werden kann, Bestand hat (vgl. z. B. Urteil des Gerichtshofes vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-350/88, Delacre u. a./Kommission, Slg. 1990, I-395, Randnr. 33, und Urteil Exporteurs in Levende Varkens u. a./Kommission, Randnr. 148). Im vorliegenden Fall war die Kom-

mission aufgrund ihres weiten Ermessensspielraums befugt, die bestehende Lage erforderlichenfalls zu ändern, so dass sich die Klägerin nicht darauf verlassen durfte, dass diese Lage Bestand haben werde.

78 Darüber hinaus hatte die Kommission die streitige Entscheidung im Rahmen der Durchführung einer vorläufigen Einfuhrregelung für Fischereierzeugnisse aus Drittländern erlassen. So heißt es in der dritten Begründungserwägung der Entscheidung 95/408, dass der Rat es für erforderlich erachtete, während „einer Übergangszeit... eine vereinfachte Zulassungsregelung anzuwenden, um den Gemeinschaftsinspektoren genug Zeit zu geben, sich vor Ort davon zu überzeugen, dass die von den Drittländern angebotenen Garantien den Gemeinschaftsvorschriften entsprechen, und um eine Störung der Einfuhren aus Drittländern zu vermeiden". Die Möglichkeit eines Besuchs der Gemeinschaftsinspektoren an Ort und Stelle zur Untersuchung der tatsächlichen Situation in Kasachstan war daher ausdrücklich in den einschlägigen Rechtsvorschriften vorgesehen.

79 Weiter hat die Kommission nicht dadurch, dass sie am 28. Januar 1999 nach der Erstellung des Berichts über den Kontrollbesuch und kurz bevor die Klägerin den Vertrag über die Einfuhr von 9,5 Tonnen Kaviar abschloss, die Entscheidung 1999/136 zur Änderung der Entscheidung 97/296 erließ, die Kasachstan weiter in der Liste der Drittländer und Gebiete führte, aus denen Fischereierzeugnisse (im vorliegenden Fall ausschließlich Kaviar) eingeführt werden durften, bei der Klägerin ein geschütztes Vertrauen darauf geschaffen, dass Kasachstan nicht aus der Liste gestrichen würde, wenn neue Erkenntnisse dies rechtfertigten. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Entscheidung 1999/136 waren der Öffentlichkeit weder die Ergebnisse des Kontrollbesuchs in Kasachstan noch dieser selbst bekannt; die Klägerin hat eingeräumt, dass sie zum Zeitpunkt des Abschlusses des Liefervertrags keine Kenntnis vom Kontrollbesuch hatte. Folglich konnte sie auch nicht von den Umständen wissen, von denen sie nun behauptet, sie habe sich beim Abschluss des Vertrags darauf gestützt.

80 Ebenso wenig kann die Klägerin unter Berufung auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes geltend machen, dass die Kommission im Rahmen der Durch-

führung der Einfuhrregelung für Fischereierzeugnisse aus Drittländern die bestehende Rechtslage nicht ändern könne, ohne der Situation der Wirtschaftsteilnehmer Rechnung zu tragen. Der Kommission kann nicht zum Vorwurf gemacht werden, in einer auf ein zwingendes Gemeinwohlinteresse wie den Verbraucherschutz gestützten Entscheidung über die Streichung eines Landes aus der Liste der Drittländer, die diese Erzeugnisse in die Gemeinschaft einführen dürfen, keine Übergangsmaßnahmen vorgesehen zu haben, da sonst die Erreichung des Zieles der einschlägigen Vorschriften, die Gesundheit der Verbraucher in der Gemeinschaft wirksam zu schützen, gefährdet wäre. Nach der Rechtsprechung kann ein unbestreitbares öffentliches Interesse nämlich dem Erlass von Übergangsmaßnahmen für Sachlagen entgegenstehen, die vor dem Inkrafttreten der neuen Regelung entstanden, in ihrer Entwicklung aber noch nicht abgeschlossen sind (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichtshofes vom 14. Mai 1975 in der Rechtssache 74/74, CNTA/Kommission, Slg. 1975, 533, Randnr. 44, vom 16. Mai 1979 in der Rechtssache 84/78, Tomadini, Slg. 1979, 1801, Randnr. 20, und vom 26. Juni 1990 in der Rechtssache C-152/88, Sofrimport/Kommission, Slg. 1990, I-2477, Randnrn. 16 und 19, sowie Beschluss des Gerichtshofes vom 5. Februar 1997 in der Rechtssache C-51/95 P, Unifruit Hellas/Kommission, Slg. 1997, I-727, Randnr. 27). Der Schutz der menschlichen Gesundheit, stellt ein solches unbestreitbares öffentliches Interesse dar (Urteil Affish, Randnr. 57). Nach den obigen Ausführungen war das Einfuhrverbot für kasachischen Kaviar aus Gründen des Schutzes der Gesundheit der Verbraucher und daher aufgrund eines zwingenden Gemeinwohlinteresses im Sinne der Rechtsprechung gerechtfertigt.

81 Schließlich kann die Klägerin der Kommission nicht vorwerfen, im März 1999 voreilig ein Einfuhrverbot erlassen und den Erlass einer entsprechenden Entscheidung nicht vorsichtshalber zurückgestellt zu haben, bis sie über genauere Daten über die tatsächlich verwendeten Verfahren in den kasachischen Kaviarfabriken sowie die Genusstauglichkeit des dort hergestellten Kaviars verfügt hätte. Hätte die Kommission dies getan, hätte sie zwar die mögliche Gefährdung der Gesundheit der europäischen Verbraucher durch die Einfuhr dieses Erzeugnisses genauer einschätzen können. Angesichts der strukturellen Art der Mängel, die die Sachverständigen in Kasachstan festgestellt hatten, wäre die Kommission jedoch auch dann, wenn die Ergebnisse einer Untersuchung der Kaviarfabriken positiv ausgefallen wären, in den Grenzen ihres weiten Ermessens bis zu einer allgemeinen Verbesserung der Rechtsvorschriften in diesem Land, der dort herrschenden Bedingungen der tierärztlichen Kontrolle und Überprüfung und der

Ausfuhren berechtigt gewesen, eine Entscheidung wie die streitige über das Verbot der Einfuhr von Kaviar zu erlassen.

82 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass die Klägerin nicht nachgewiesen hat, dass die Kommission die Grenzen, die ihrem Ermessensspielraums im vorliegenden Fall gezogen sind, überschritten und daher eine hinreichend qualifizierte Verletzung des Gemeinschaftsrechts begangen hat.

Ergebnis

83 Da die erste Voraussetzung einer Haftung der Gemeinschaft — Rechtswidrigkeit des dem Organ zur Last gelegten Verhaltens — nicht gegeben ist, ist der Antrag der Klägerin auf Schadensersatz zurückzuweisen, so dass sich eine Prüfung der weiteren Voraussetzungen erübrigt.

Kosten

84 Gemäß Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrem Vorbringen unterlegen ist und die Kommission beantragt hat, ihr die Kosten aufzuerlegen, sind der Klägerin ihre eigenen Kosten und die Kosten der Kommission aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Die Klägerin trägt ihre eigenen Kosten und die Kosten der Kommission.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 23. Oktober 2001.

Der Kanzler

H. Jung

Der Präsident

J. D. Cooke