ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer)
23 oktober 2001 *

In zaak T-155/99,

Dieckmann & Hansen GmbH, gevestigd te Hamburg (Duitsland), vertegenwoordigd door H.-J. Rabe, advocaat, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Niejahr en G. Berscheid als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende enerzijds een verzoek tot nietigverklaring van beschikking 1999/244/EG van de Commissie van 26 maart 1999 houdende wijziging van beschikking 97/296/EG tot vaststelling van de lijst van derde landen waaruit invoer van visserijproducten voor menselijke consumptie is toegestaan (PB L 91, blz. 37), en anderzijds een vordering tot vergoeding van de schade die verzoekster stelt te hebben geleden,

* Procestaal: Duits.

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: P. Lindh, kamerpresident, R. García-Valdecasas en J. D. Cooke, rechters,

griffier: J. Palacio González, administrateur,

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 20 februari 2001,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke voorschriften

1 Richtlijn 91/493/EEG van de Raad van 22 juli 1991 stelt de gezondheidsvoorschriften vast voor de productie en het in de handel brengen van voor menselijke consumptie bestemde visserijproducten (PB L 268, blz. 15).

2 In de artikelen 3 tot en met 9 van deze richtlijn en de bijlage daarbij zijn de bijzondere voorwaarden vastgesteld betreffende de hygiëne bij de productie en het in de handel brengen van voor menselijke consumptie bestemde visserijproducten, waaraan de marktdeelnemers moeten voldoen om de consumenten in de Gemeenschap veilige kwaliteitsproducten te garanderen.

3 Hoofdstuk II van richtlijn 91/493 (artikelen 10 tot en met 12) bevat regels die op het gebied van de veterinaire controle gelden voor de invoer van visserijproducten uit derde landen. Volgens artikel 11, lid 1, van die richtlijn worden de bijzondere voorwaarden voor de invoer voor elk derde land of elke groep van derde landen vastgesteld aan de hand van de gezondheidssituatie van het betrokken derde land. Ingevolge artikel 11, lid 3, van diezelfde richtlijn wordt bij de vaststelling van bijzondere voorwaarden voor de invoer met name rekening gehouden met: „a) de wetgeving van het derde land; b) de organisatie van de bevoegde instantie van het derde land en haar inspectiediensten, de bevoegdheden van deze diensten en de controle die daarop wordt uitgeoefend, alsmede met de mogelijkheden van deze diensten om de toepassing van hun wetgeving op doelmatige wijze te controleren; c) de gezondheidseisen met betrekking tot productie, opslag en verzending die daadwerkelijk worden toegepast op de visserijproducten met bestemming de Gemeenschap; d) de garanties die het derde land kan geven met betrekking tot de naleving van de voorschriften van hoofdstuk V van de bijlage."

4 Volgens artikel 11, lid 7, van richtlijn 91/493 „[zien de lidstaten er] in afwachting van de vaststelling van de in lid 1 bedoelde invoervoorwaarden [...] op toe, dat op de invoer van visserijproducten uit derde landen voorwaarden worden toegepast die ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke gelden voor de productie en het in de handel brengen van communautaire producten".

5 De regeling van richtlijn 91/493 is aangevuld met beschikking 95/408/EG van de Raad van 22 juni 1995 tot vaststelling van voorschriften voor het opstellen, voor een overgangsperiode, van voorlopige lijsten van inrichtingen in derde landen waaruit de lidstaten bepaalde producten van dierlijke oorsprong, visserijproducten en levende tweekleppige weekdieren mogen invoeren (PB L 243, blz. 17).

6 Artikel 2, lid 2, van deze beschikking machtigt de Commissie voor de visserijproducten een lijst op te stellen, niet van vestigingen, maar van derde landen of delen van derde landen waaruit de invoer van visserijproducten is toegestaan indien de bevoegde autoriteit van het derde land de Commissie garanties heeft gegeven die ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke zijn vastgesteld in richtlijn 91/493.

7 Artikel 2, lid 3, van beschikking 95/408 bepaalt, dat de Commissie de in de leden 1 en 2 bedoelde lijsten volgens de procedure van artikel 5 van die beschikking, in verband met nieuwe informatie kan wijzigen of aanvullen.

8 Ingevolge beschikking 95/408 heeft de Commissie beschikking 97/296/EG van 22 april 1997 gegeven tot vaststelling van de lijst van derde landen waaruit invoer van visserijproducten voor menselijke consumptie is toegestaan (PB L 122, blz. 21). In bijlage bij deze beschikking is de eerste lijst van derde landen gevoegd die voldoen aan de voorwaarden van artikel 2, lid 2, van beschikking 95/408, te weten de landen waaruit de invoer van visserijproducten kan worden toegestaan wanneer de bevoegde autoriteit van het derde land de Commissie garanties heeft gegeven die ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke zijn vastgesteld in richtlijn 91/493.

De feiten

9 Verzoekster, Dieckmann & Hansen GmbH, was een Duitse vennootschap die sinds 130 jaar actief is op het gebied van de invoer van kaviaar. Zij voerde de verse kaviaar in grote blikken (1,8 kg) in, en verpakte hem in kleine porties die zij doorverkocht aan haar klanten binnen en buiten de Gemeenschap. Verzoekster kocht haar kaviaar voornamelijk in bij één producent in Kazachstan, het bedrijf Atyraubalyk, gevestigd te Atyrau.

10 In 1997 verzochten de autoriteiten van Kazachstan de Commissie hun land op te nemen op de lijst van landen waaruit invoer van visserijproducten voor menselijke consumptie in de Gemeenschap kan worden toegestaan. Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft gepreciseerd, betrof het verzoek verse kaviaar en zanderfilet.

11 Als antwoord zond de Commissie de Kazachse autoriteiten een vragenformulier om te bepalen of de in dat land geldende wetgeving, administratieve praktijken en controleprocedures de door richtlijn 91/493 vereiste garanties boden. Gelet op de antwoorden van de Kazachse autoriteiten, was de Commissie van mening dat wat kaviaar betreft, die autoriteiten garanties boden die ten minste gelijkwaardig waren aan die waarin richtlijn 91/493 voorziet. Wat zanderfilet betreft was de Commissie daarentegen van mening dat een dergelijke garantie niet werd geboden, gelet op de omstandigheid dat de bereiding van dat product om het voor export geschikt te maken, ingewikkelder is. Mitsdien stelde de Commissie op 30 juni 1998 beschikking 98/419/EG vast tot wijziging van beschikking 97/296 (PB L 190, blz. 55). Zij stelde in de derde overweging van de considerans van de beschikking, dat Kazachstan heeft aangetoond dat het gelijkwaardige garanties kan geven als bedoeld in artikel 2, lid 2, van beschikking 95/408 en plaatste dat land op de lijst die in beschikking 98/419 is opgenomen onder de titel „Landen en gebieden die voldoen aan de in artikel 2, lid 2, van beschikking 95/408/EG vastgestelde voorwaarden". Een voetnoot bij de vermelding van Kazachstan op die lijst preciseerde: „Alleen voor invoer van kaviaar".

12 Vóór Kazachstan uitdrukkelijk op de lijst van erkende landen werd geplaatst, wat kaviaar betreft, voerde verzoekster Kazachse kaviaar in de Gemeenschap in onder het overgangsstelsel van artikel 11, lid 7, van richtlijn 91/493, dat wil zeggen, onder toezicht van de lidstaten, in het onderhavige geval de Bondsrepubliek Duitsland, die „op de invoer van visserijproducten uit derde landen voorwaarden [moeten toepassen] die ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke gelden voor de productie en het in de handel brengen van communautaire producten".

13 Naar aanleiding van het verzoek van de Kazachse autoriteiten om paardenvlees en zanderfilet toe te voegen aan de lijst met producten die in de Gemeenschap mogen worden ingevoerd, besloot de Commissie ter plaatse in Kazachstan na te gaan of de aldaar heersende sanitaire omstandigheden het mogelijk maakten eventueel toestemming voor de invoer van genoemde producten te verlenen.

14 Van 19 november tot en met 2 december 1998, verrichtten drie door de Commissie aangestelde veterinaire deskundigen een inspectie in Kazachstan. Daarbij controleerden zij de structuur, de organisatie en de werkmethoden van de bevoegde veterinaire en gezondheidsautoriteiten in Kazachstan, en hadden zij meerdere ontmoetingen met de nationale overheid, bezocht zij overheidslaboratoria en inspecteerden zij twee verwerkingsinstallaties voor zanderfilet en een slachthuis voor paarden. Er vond geen inspectie plaats van de productie-installaties voor kaviaar van de vennootschap Atyraubalyk, omdat het bezoek plaatsvond gedurende de seizoensgebonden stopzetting van die installaties, en de fabrieksvaartuigen dan niet uitvaren.

15 In hun eindrapport na dat bezoek stelden de deskundigen van de Gemeenschap vast, dat de bevoegde autoriteiten van Kazachstan niet in staat waren te voldoen aan de communautaire vereisten inzake de productie en het in de handel brengen van paardenvlees en visserijproducten, en gaven de deskundigen de Commissie in overweging „Kazachstan niet op de lijst te plaatsen van landen waaruit de invoer van vlees en visserijproducten is toegestaan, tot de geconstateerde gebreken afdoende verholpen zijn". Zij voegden daaraan toe:

„Dat houdt in dat de invoer van kaviaar evenmin is toegestaan. De diensten van de Commissie moeten overwegen Kazachstan tijdelijk van de lijst in deel II van de bijlage bij beschikking 97/296/EG van de Commissie te schrappen."

16 Op 28 januari 1999 stelde de Commissie beschikking 1999/136/EG vast tot wijziging van beschikking 97/296 (PB L 44, blz. 61), om aan de lijst van derde landen waaruit invoer van visserijproducten voor menselijke consumptie is toegestaan een hele reeks derde landen toe te voegen die het bewijs hadden geleverd dat zij voldeden aan voorwaarden die gelijkwaardig zijn aan die van artikel 2, lid 2, van beschikking 95/408. In beschikking 97/296, zoals gewijzigd, stond Kazachstan nog steeds op de lijst van landen en gebieden waaruit de invoer van visserijproducten was toegestaan. Deze beschikking is op 18 februari 1999 in het Publicatieblad gepubliceerd.

17 Op 23 februari 1999 onderzocht het Permanent Veterinair Comité een voorstel van beschikking tot wijziging van beschikking 97/296, om Kazachstan uit te sluiten van de lijst van derde landen waaruit de invoer van visserijproducten is toegestaan.

18 Op 5 maart 1999 sloot verzoekster met de als tussenpersoon handelende vennootschap Dostree Trading Limited, gevestigd op Cyprus, een overeenkomst voor de levering van 9 500 kg verse kaviaar uit Kazachstan, en nam zij een optie op de latere levering van 6 000 kg van de voorjaarsproductie van 1999 van de vennootschap Atyraubalyk om te voldoen aan haar behoeften voor de periode van het voorjaar 1999 tot het voorjaar 2000.

19 Op 26 maart 1999 stelde de Commissie beschikking 1999/244/EG vast tot wijziging van beschikking 97/296 (PB L 91, blz. 37; hierna: „litigieuze beschikking"). „Gezien de ernst van de gebreken die tijdens een controlebezoek [...] zijn geconstateerd", verbiedt de litigieuze beschikking de invoer van kaviaar afkomstig uit Kazachstan en schrapt zij de vermelding van dit land van de in deel II opgenomen lijst van derde landen waaruit de invoer van visserijproducten voor menselijke consumptie is toegelaten. Deze beschikking is op 7 april 1999 in Publicatieblad gepubliceerd.

20 Wegens dit verbod bevond verzoekster zich in de onmogelijkheid om de overeenkomst voor de levering van 9,5 ton Kazachse kaviaar na te komen.

21 Op 24 juni 1999 besloten verzoeksters aandeelhouders dat zij haar handelsactiviteiten op 31 december 1999 definitief zou stopzetten. Op 21 juli 1999 zond verzoekster een ontslagbrief aan elk van haar werknemers, met ontslag ingaande op 31 december 1999, datum van de daadwerkelijke liquidatie van de vennootschap.

Procesverloop en conclusies van partijen

22 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Gerecht op 25 juni 1999, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

23 Het Gerecht (Vijfde kamer) heeft, op rapport van de rechter-rapporteur, besloten de mondelinge behandeling te openen, en in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang als bedoeld in artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering, verzoekster en de Commissie een aantal vragen te stellen. Bij brieven van 29 januari en van 1 februari 2001 hebben verzoekster en de Commissie de vragen van het Gerecht beantwoord.

24 Partijen zijn ter openbare terechtzitting van 20 februari 2001 in hun pleidooien en antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.

25 Vanwege de liquidatie van de onderneming op 31 december 1999 heeft verzoekster ter terechtzitting afstand gedaan van de in haar verzoekschrift vervatte vordering tot nietigverklaring. Derhalve concludeert zij dat het het Gerecht behage:

— de Commissie te veroordelen tot vergoeding van de schade die voortvloeit uit de vanwege het verbod op invoer van kaviaar uit Kazachstan geleden inkomstenderving, geraamd op een bedrag van 8 725 320,45 Duitse marken (DEM) (in plaats van 8 371 794 DEM, zoals aanvankelijk in het verzoekschrift werd gevorderd), vermeerderd met 8 % rente per jaar, te rekenen vanaf de datum van instelling van het beroep;

— de Commissie te veroordelen tot vergoeding van de schade die voortvloeit uit het feit dat zij haar personeel heeft moeten ontslaan en haar activiteiten heeft moeten stopzetten vanwege de onmogelijkheid om Kazachse kaviaar in te voeren;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

26 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— de schadevordering af te wijzen;

— de door verzoekster in repliek gevorderde extra schadevergoeding wegens inkomstenderving niet-ontvankelijk te verklaren;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

De schadevordering

27 Volgens vaste rechtspraak kan de Gemeenschap slechts niet-contractueel aansprakelijk worden gesteld wanneer de verzoekende partij het bewijs levert van de onwettigheid van de aan de betrokken instelling verweten handeling, van de realiteit van de schade en van het bestaan van een oorzakelijk verband tussen deze gedraging en de gestelde schade (zie arrest Hof van 29 september 1982,

Oleifici Mediterranei/EEG, 26/81, Jurispr. blz. 3057, punt 16; arresten Gerecht van 11 juli 1996, International Procurement Services/Commissie, T-175/94, Jurispr. blz. II-729, punt 44, en 29 januari 1998, Dubois et Fils/Raad en Commissie, T-113/96, Jurispr. blz. II-125, punt 54).

28 Nagegaan moet worden of verzoekster heeft aangetoond, dat in het onderhavige geval aan die voorwaarden was voldaan.

De onwettigheid van de aan de Commissie verweten gedraging

Argumenten van partijen

29 Verzoekster betoogt primair, dat de litigieuze beschikking een individuele handeling en dus een onwettige administratieve handeling van de Gemeenschap is, zodat voor de aansprakelijkheid van de Gemeenschap in het onderhavige geval niet vereist is, dat er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel in de zin van de rechtspraak van het Hof (arrest Hof van 2 december 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Raad, 5/71, Jurispr. blz. 975, punt 15). Deze extra voorwaarde geldt immers enkel voor normatieve handelingen die economische beleidskeuzen impliceren, hetgeen in casu niet het geval was.

30 Subsidiair, en voor het geval dat zou worden vastgesteld dat de Gemeenschap in casu enkel niet-contractueel aansprakelijk kan worden gesteld ingeval van een „voldoende gekwalificeerde schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel", betoogt verzoekster, dat haar vordering ook dan gegrond is. Haars inziens heeft de Commissie dus een voldoende gekwalificeerde schending van het beginsel van behoorlijk bestuur en van het vertrouwensbeginsel

begaan, en zij herinnert eraan, dat deze beginselen ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregels zijn in de zin van de rechtspraak na het arrest Zuckerfabrik Schöppenstedt/Raad, reeds aangehaald. Bovendien heeft de Commissie met bedoelde beschikking gehandeld in strijd met haar zorgplicht en de in het gemeenschapsrecht geldende wezenlijke vormvoorschriften en motiveringsvereisten geschonden.

31 Verzoekster verwijt de Commissie een onjuiste beoordeling van de feiten zoals die zijn vastgesteld in het door de door haar aangestelde veterinaire deskundigen opgestelde rapport van het controlebezoek, waarin niet was gepreciseerd dat tijdens hun bezoek aan Kazachstan elke controle van de kaviaarproductie achterwege was gebleven.

32 De Commissie heeft volgens verzoekster het beginsel van behoorlijk bestuur geschonden door de conclusies van het rapport van de veterinaire deskundigen met betrekking tot de invoer van kaviaar te aanvaarden, welke verzoekster onaannemelijk acht. Deze misvatting lag vervolgens ten grondslag aan de onvolledige behandeling van het dossier tijdens de bijeenkomst van het veterinair comité van 23 februari 1999 en bleef voortbestaan tot de vaststelling van de litigieuze beschikking die met haar lacuneuze en misleidende motivering daarvan ook blijk geeft.

33 Verzoekster betoogt, dat de Commissie bij haar op goede gronden de overtuiging heeft doen ontstaan dat Kazachstan op de lijst zou blijven staan van landen die visserijproducten mogen invoeren, nu zij op 28 januari 1999 beschikking 1999/136 heeft vastgesteld zonder de vermelding van Kazachstan op bedoelde lijst ter discussie te stellen. Verzoekster was niet op de hoogte van het controlebezoek dat ten tijde van het sluiten van de overeenkomst tot levering van kaviaar plaatsvond, en stelt daarom dat zij niet geacht mocht worden de stand van zaken van het administratieve dossier precies te kennen en dat zij er rechtmatig op kon vertrouwen dat de mogelijkheid om kaviaar uit Kazachstan in te voeren zou blijven bestaan. In die optiek heeft zij op 5 maart 1999 de overeenkomst tot levering van 9,5 ton kaviaar uit Kazachstan gesloten en kort daarna een voorschot van 614 000 USD betaald. Ten slotte betoogt verzoekster, dat de Commissie niet ad hoc een beschikking kon geven om de bestaande

rechtstoestand te wijzigen zonder rekening te houden met de situatie van de marktdeelnemers die — vertrouwend op het voortduren van die bestaande rechtstoestand — reeds overeenkomsten tot levering hadden gesloten, en dat zij de marktdeelnemers tijdig hiervan in kennis moest stellen.

34 Verzoekster voegt daaraan toe, dat de Commissie niet kan stellen, dat de litigieuze beschikking gericht is op de bescherming van de gezondheid van de consumenten en dat die bescherming voorrang heeft boven „overwegingen van economische aard". De Commissie kon geen beroep doen op een dwingend algemeen belang om de betrokken rechtstoestand te wijzigen, daar de kaviaar uit Kazachstan de gezondheid van de consumenten nooit in gevaar heeft gebracht. Er was zelfs geen begin van bewijs van het bestaan van een dergelijk risico voor de gezondheid, zodat dit risico niet zwaarder kan wegen dan het gewettigde vertrouwen van de marktdeelnemers. Ten slotte merkt verzoekster op dat het beginsel van behoorlijk bestuur en de zorgplicht voor de Commissie de verplichting meebrachten om alle relevante gegevens van het geval die het schrappen van een derde land zouden kunnen rechtvaardigen, zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken (arrest Hof van 21 november 1991, Technische Universität München, C-269/90, Jurispr. blz. I-5469, punt 14; arrest Gerecht van 18 september 1995, Nölle/Raad en Commissie, T-167/94, Jurispr. blz. II-2589, punt 73). De controleverplichting van de Commissie is tevens in het belang van de marktdeelnemers, die vanwege de op het gebied van de economische regelingen genomen discretionaire beslissingen grote financiële schade kunnen lijden.

35 De Commissie meent, dat in casu niet is voldaan aan de voorwaarde van het bestaan van een onwettige gedraging, op grond waarvan zij aansprakelijk zou kunnen worden gesteld.

36 In de eerste plaats betwist zij verzoeksters zienswijze, dat voor de aansprakelijkheid van de Gemeenschap in casu niet vereist is dat er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel. De Commissie betoogt, dat de litigieuze beschikking zeker een „algemene regeling van normatieve aard" is, die zij heeft vastgesteld in het kader van de ruime beoordelingsbevoegdheid die haar ingevolge richtlijn 91/493 en beschikking 95/408 toekomt. Zij erkent, dat de beginselen van behoorlijk bestuur en van bescherming van het gewettigd vertrouwen hogere rechtsregels zijn ter

bescherming van particulieren, maar ontkent dat haar in casu een „voldoende gekwalificeerde schending" van die beginselen kan worden verweten, zoals volgens de rechtspraak vereist is om de Gemeenschap aansprakelijk te kunnen stellen. De Commissie herinnert er dienaangaande aan, dat volgens de rechtspraak een dergelijke schending slechts kan worden aangevoerd indien zij door het geven van de litigieuze beschikking de grenzen van haar bevoegdheden klaarblijkelijk en ernstig heeft miskend, hetgeen door verzoekster niet eens wordt gesteld. Ten slotte herinnert zij eraan, dat zij over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt wanneer zij handelt om dringende redenen van bescherming van de gezondheid van de consumenten en betoogt zij, dat volgens de rechtspraak aan die bescherming een groter belang moet worden toegekend dan aan economische overwegingen (arrest Hof van 17 juli 1997, Affish, C-183/95, Jurispr. I-4315, punten 43 en 57).

37 In de tweede plaats beroept de Commissie zich in elk geval op de wettigheid van haar handelwijze op het tijdstip van de vaststelling van de litigieuze beschikking.

38 De Commissie ontkent, dat zij door de invoer van kaviaar uit Kazachstan te verbieden het beginsel van behoorlijk bestuur en de zorgplicht zou hebben geschonden. Dienaangaande herinnert zij eraan, dat artikel 11, lid 3, van richtlijn 91/493 bepaalt, dat voor de vaststelling van een beschikking tot toekenning of intrekking van toestemming voor invoer — naast de reële gezondheidsvoorzieningen — de toepasselijke regeling van het derde land en het vermogen van diens autoriteiten om op doelmatige wijze de toepassing van die regeling te controleren, beslissend zijn. Volgens de Commissie volgt uit het rapport van de deskundigen echter, dat in het onderhavige geval aan geen van beide voorwaarden was voldaan door de bevoegde autoriteiten van Kazachstan, die niet hebben bewezen dat zij in staat of zelfs maar bereid waren om de toepasselijke wetgeving na te leven. Rekening houdend met de uiteenzetting van de deskundigen had de Commissie geen andere keuze dan de invoer van visserijproducten uit Kazachstan volledig te verbieden, omdat zij anders de krachtens richtlijn 91/493 op haar rustende verplichtingen zou schenden en de gezondheid van de consumenten in de Gemeenschap in gevaar zou brengen. De Commissie betoogt bovendien, dat bij het vaststellen van een beschikking inzake het verlenen of de intrekking van toekenning het abstracte risico dat de invoer uit het betrokken land meebrengt, beslissend is en niet het bewijs van een concreet risico dat aan bepaalde producten of leveringen kleeft.

39 Met betrekking tot de gestelde schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen betoogt de Commissie, dat in casu daarop geen beroep kan worden gedaan, omdat zij geen situatie heeft geschapen waardoor een gewettigd vertrouwen kon worden opgewekt, en herinnert zij eraan, dat de marktdeelnemers niet mogen vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie die door de gemeenschapsinstellingen, handelend krachtens hun discretionaire bevoegdheid, kan worden gewijzigd. Zij voegt daaraan toe, dat zelfs al zou zij in casu een situatie hebben geschapen waardoor een gewettigd vertrouwen kon worden opgewekt, zij met de litigieuze beschikking dat beginsel niet heeft geschonden, omdat het verbod op de invoer van kaviaar afkomstig uit Kazachstan gerechtvaardigd werd door redenen van bescherming van de gezondheid van de consumenten en bijgevolg door een dwingend openbaar belang (arrest Affish, reeds aangehaald, punt 57).

Beoordeling door het Gerecht

1. Opmerkingen vooraf

40 Inzake de niet-contractuele aansprakelijkheid bepaalt artikel 215, tweede alinea, EG-Verdrag (thans artikel 288, tweede alinea, EG), dat de Gemeenschap overeenkomstig de beginselen welke de rechtstelsels van de lidstaten gemeen hebben, de schade moet vergoeden die door haar instellingen of door haar personeelsleden in de uitoefening van hun functies is veroorzaakt.

41 De door het Hof op basis van deze bepaling ontwikkelde regeling houdt met name rekening met de ingewikkeldheid van de te regelen situaties, de moeilijkheden bij de toepassing of de interpretatie van de teksten en, meer in het bijzonder, de beoordelingsmarge waarover de auteur van de betrokken handeling beschikt (arresten Hof van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame, C-46/93 en C-48/93, Jurispr. blz. I-1029, punt 43, en 4 juli 2000, Bergaderm en Goupil/Commissie, C-352/98 P, Jurispr. I-5291, punt 40).

42 Het Hof heeft geoordeeld, dat wanneer de gemeenschapsinstellingen over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken bij de tenuitvoerlegging van hun beleid, aan de voorwaarde van onwettigheid van de aan de instelling verweten gedraging is voldaan wanneer is aangetoond dat de geschonden rechtsregel ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen en er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending (zie, in die zin, arrest Brasserie du pêcheur en Factortame, reeds aangehaald, punten 44, 47 en 51 en Bergaderm en Goupil/Commissie, reeds aangehaald, punt 42).

43 Met betrekking tot de voorwaarde van de voldoende gekwalificeerde schending heeft het Hof geoordeeld, dat als beslissend criterium wordt gehanteerd de kennelijke en ernstige miskenning, door een gemeenschapsinstelling, van de grenzen waarbinnen haar discretionaire bevoegdheid dient te blijven (arrest Brasserie du pêcheur en Factortame, reeds aangehaald, punt 55, arrest Hof van 8 oktober 1996, Dillenkofer e.a., C-178/94, C-179/94, C-188/94—C-190/94, Jurispr. blz. I-4845, punt 25, en arrest Bergaderm en Goupil/Commissie, reeds aangehaald, punt 43).

44 Wanneer de betrokken instelling slechts een zeer beperkte of in het geheel geen beoordelingsmarge heeft, kan de loutere inbreuk op het gemeenschapsrecht evenwel volstaan om een voldoende gekwalificeerde schending te doen vaststellen (zie in deze zin arrest Hof van 23 mei 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Jurispr. blz. I-2553, punt 28, en arrest Bergaderm en Goupil/Commissie, reeds aangehaald, punt 44).

45 Dienaangaande heeft het Hof vastgesteld, dat ter bepaling van de grenzen van de beoordelingsbevoegdheid waarover een instelling beschikt, niet beslissend is of de handeling van die instelling algemeen of individueel is (arrest Bergaderm en Goupil/Commissie, reeds aangehaald, punt 46).

46 In die context moet in casu het onderzoek naar de aansprakelijkheid van de Gemeenschap gericht zijn op de vaststelling van de omvang van de beoordelings-

bevoegdheid van de Commissie bij de vaststelling van de litigieuze beschikking, zonder dat op de normatieve dan wel administratieve aard van die beschikking behoeft te worden ingegaan.

2. De omvang van de beoordelingsbevoegdheid waarover de Commissie in casu beschikte

47 Volgens de Commissie heeft zij gehandeld met het doel de bescherming van de gezondheid van de Europese consumenten te garanderen, zodat haar een ruime beoordelingsbevoegdheid toekomt.

48 Uit de rechtspraak blijkt, dat de gemeenschapswetgever op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid over een discretionaire bevoegdheid beschikt in overeenstemming met de hem bij de artikelen 40 tot en met 43 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 34 EG tot en met 37 EG) toegekende beleidsverantwoordelijkheid (zie arrest Hof van 5 mei 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie, C-180/96, Jurispr. blz. I-2265, punt 97, en arrest Gerecht van 13 december 1995, Exporteurs in Levende Varkens e.a./Commissie, T-481/93 en T-484/93, Jurispr. blz. II-2941, punten 91-120).

49 Er zij op gewezen, dat blijkens de artikelen 3, sub p, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 3, sub p, EG), 129, lid 1, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 152, lid 1, EG) en 129 A EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 153 EG) de instellingen bij de uitvoering van alle beleidsbeslissingen en acties van de Gemeenschap een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en meer bepaald van de gezondheid van de consumenten moeten garanderen.

50 Dienaangaande heeft het Hof overigens geoordeeld, dat bij het nastreven van de doeleinden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid niet mag worden voorbijgegaan aan vereisten van algemeen belang, zoals de bescherming van de consument, de gezondheid en het leven van personen en dieren, met welke vereisten de gemeenschapsinstellingen bij de uitoefening van hun bevoegdheden rekening moeten houden (arrest Hof van 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad, 68/86, Jurispr. blz. 855, punt 12, en arrest Verenigd Koninkrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 120). Het Hof heeft tevens geoordeeld, dat aan de bescherming van de volksgezondheid een groter belang moet worden toegekend dan aan economische overwegingen (zie, in die zin, beschikking Hof van 12 juli 1996, Verenigd Koninkrijk/Commissie, C-180/96 R, Jurispr. blz. I-3903, punt 93, en arrest Affish, reeds aangehaald, punt 43).

51 Richtlijn 91/493 heeft tot doel het vaststellen van gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel brengen van voor menselijke consumptie bestemde visserijproducten. Bij beschikking 95/408 heeft de Raad die richtlijn aangevuld door voorschriften vast te stellen voor het opstellen, voor een overgangsperiode, van voorlopige lijsten van inrichtingen in derde landen waaruit de lidstaten bepaalde producten van dierlijke oorsprong, visserijproducten en levende tweekleppige weekdieren mogen invoeren. Zowel uit de tekst en de geest van deze twee regelingen als uit de rechtsgrondslag waarop zij zijn gebaseerd, te weten artikel 43 van het Verdrag, blijkt, dat zij onder het gemeenschappelijk landbouwbeleid vallen en de bescherming van de volksgezondheid en van de gezondheid van dieren beogen te garanderen (zie in die zin ook arrest Affish, reeds aangehaald, punt 43). Daaruit volgt, dat de gemeenschapswetgever, wanneer hij maatregelen neemt tot instelling van een controlestelsel voor de invoer van visserijproducten afkomstig uit derde landen, zoals richtlijn 91/493 en beschikking 95/408, daarbij een ruime beoordelingsbevoegdheid heeft.

52 In die omstandigheden moet aan de Commissie ook een ruime beoordelingsbevoegdheid worden toegekend wanneer zij maatregelen vaststelt voor de toepassing van het controlestelsel bij invoer van visserijproducten, zoals het opnemen op of het schrappen van een derde land van de lijst van landen die visserijproducten naar de Gemeenschap mogen uitvoeren. In deze beide gevallen moet de Commissie onderzoeken of het betrokken derde land voor de visserijproducten die het uitvoert of voornemens is uit te voeren, garanties van hygiëne biedt die gelijkwaardig zijn aan die welke ingevolge richtlijn 91/493 binnen de Gemeenschap gelden. Het staat aan de Commissie de bestaande situatie in het betrokken

land te onderzoeken aan de hand van de beschikbare informatie en gelet op de in artikel 11, lid 3, van richtlijn 91/493 opgesomde factoren, dat wil zeggen de in het derde land geldende wetgeving, de organisatie van de bevoegde instanties van het derde land en van zijn inspectiediensten, de bevoegdheden van deze diensten en de controle die daarop wordt uitgeoefend, de mogelijkheden van deze diensten om de toepassing van de wetgeving op doelmatige wijze te controleren, de gezondheidseisen met betrekking tot productie, opslag en verzending die daadwerkelijk worden toegepast op de voor de Gemeenschap bestemde visserijproducten, en ten slotte de garanties die het derde land kan geven met betrekking tot de naleving van de voorschriften van hoofdstuk V van de bijlage bij richtlijn 91/493.

53 Bovendien moet worden opgemerkt, dat de wetgever de mogelijkheid van intrekking van de toestemming in artikel 2, lid 3, van beschikking 95/408 in de volgende bewoordingen uitdrukkelijk heeft voorzien: „De in de leden 1 en 2 bedoelde lijsten kunnen door de Commissie volgens de procedure van artikel 5 in verband met nieuwe informatie worden gewijzigd of aangevuld." Uit het woord „kunnen" blijkt duidelijk, dat de Commissie ten aanzien van de vaststelling van een beschikking tot schrapping op basis van dit artikel over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt (zie, in die zin, arrest Exporteurs in Levende Varkens e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 92).

54 A fortiori moet deze ruime beoordelingsbevoegdheid aan de Commissie worden toegekend waar zij de weerslag moet beoordelen van de informatie die bij een onderzoek in het betrokken derde land met betrekking tot de in artikel 11, lid 3, van richtlijn 91/493 bedoelde elementen is verkregen, en zij dus moet beslissen of deze nieuwe gegevens de eerder door de instelling verkregen informatie betreffende het vermogen van het betrokken derde land om in de praktijk de eisen van die richtlijn te eerbiedigen, tegenspreken of wijzigen.

55 Gelet op één en ander moet worden vastgesteld, dat de Commissie een ruime beoordelingsmarge geniet wanneer zij als in casu een beschikking vaststelt, waarbij een land wordt geschrapt van de lijst van derde landen waaruit de invoer van visserijproducten is toegestaan.

56 Daaruit volgt, dat de Commissie in het onderhavige geval slechts aansprakelijk kan worden gesteld indien verzoekster aantoont, dat de Commissie de grenzen waarbinnen haar discretionaire bevoegdheid dient te blijven kennelijk en ernstig heeft overschreden en zij zich schuldig heeft gemaakt aan een voldoende gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht.

3. De eerbiediging door de Commissie van de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid

57 Er zij herinnerd aan de feitelijke omstandigheden met betrekking tot, in de eerste plaats, de in 1998 verleende toelating voor het invoeren van kaviaar uit Kazachstan, en in de tweede plaats, het in maart 1999 opgelegde verbod op invoer van dit product.

58 Wat de in juni 1998 verleende toelating voor de invoer van kaviaar uit Kazachstan betreft, moet om te beginnen worden gepreciseerd, dat de litigieuze beschikking is vastgesteld in het kader van de uitvoering door de Commissie van beschikking 95/408 van de Raad waarbij een voorlopig controlesysteem op de invoer van visserijproducten afkomstig uit derde landen is ingevoerd ingevolge richtlijn 91/493. Uit de derde overweging van de considerans van beschikking 95/408 blijkt immers, dat de Raad het noodzakelijk achtte om „gedurende een overgangsperiode een vereenvoudigde erkenningsregeling [toe te passen], teneinde de inspecteurs van de Gemeenschap voldoende tijd te geven om te controleren of de inrichtingen in derde landen aan de communautaire voorschriften voldoen, en om verstoring van de handel met derde landen te voorkomen".

59 Vervolgens blijkt uit de door verweerster ter terechtzitting gegeven toelichtingen, dat de Commissie in het kader van het voorlopige controlesysteem voor de invoer haar standpunt moet bepalen op basis van schriftelijke documenten en niet op

basis van de resultaten van een voorafgaande controle in het derde land dat om toelating verzoekt op basis van artikel 2, lid 2, van beschikking 95/408, om vast te stellen of dat land garanties biedt die ten minste gelijkwaardig zijn aan die waarin richtlijn 91/493 voorziet. De Commissie baseert zich hiervoor op de door de autoriteiten van het derde land gegeven antwoorden op een vragenlijst die zij heeft opgesteld om haar in staat te stellen te bepalen of de betrokken visserijproducten op het eerste gezicht voldoende garanties van hygiëne bieden om in de Gemeenschap te mogen worden ingevoerd zonder ter plaatse of bij aankomst in de Gemeenschap aan een voorafgaande controle te moeten worden onderworpen.

60 In het onderhavige geval hadden de Kazachse autoriteiten in 1997 om toelating verzocht voor de uitvoer van zanderfilet en kaviaar naar de Gemeenschap. Gelet op de antwoorden van die autoriteiten op de vragenlijst van de Commissie, werd toelating verleend voor de invoer van kaviaar, omdat het productieproces van dat product eenvoudig is, terwijl de verwerking van voor export bestemde zanderfilet zeer ingewikkeld is. In die omstandigheden was de Commissie van mening, dat Kazachstan alleen voor kaviaar sanitaire garanties bood die ten minste gelijkwaardig waren aan die waarin richtlijn 91/493 voorziet.

61 Betreffende de litigieuze beschikking, zij eraan herinnerd, dat zij werd vastgesteld gelet op het eindrapport van de drie communautaire deskundigen die tussen 19 november en 2 december 1998 in Kazachstan onderzochten of de in dat land heersende sanitaire omstandigheden het mogelijk maakten eventueel toelating te verlenen voor de invoer in de Gemeenschap van paardenvlees en van zanderfilet.

62 De wezenlijke punten in de conclusie van dat rapport worden hierna in herinnering gebracht.

63 Met betrekking tot de gezondheidssituatie vermelden de deskundigen, dat die „niet volledig duidelijk is met betrekking tot de voornaamste ziekten waardoor dieren in Kazachstan worden getroffen" en voegen zij daaraan toe:

„Er lijkt geen enkele meldingsplicht te bestaan voor de voornaamste ziekten, behalve wanneer het dier wordt verplaatst (vervoer). Niettemin is een lijst van paardenziekten waarvan melding moet worden gedaan, bij de vragenlijst gevoegd."

64 Wat de nationale veterinaire wetgeving betreft vermelden de deskundigen, dat zij „beperkt is". Het rapport bevat tevens de volgende paragraaf:

„In het algemeen lijkt de veterinaire sovjetwetgeving nog steeds van kracht te zijn. Die wetgeving kan niet als gelijkwaardig aan de gemeenschapswetgeving worden aangemerkt. Er bestaat geen specifieke regeling op het gebied van de productie en het in de handel brengen van visserijproducten."

65 Betreffende de handelwijze van de bevoegde autoriteit merken de deskundigen op, dat zij „niet vertrouwd is met het communautaire systeem van toelating noch met de communautaire wetgeving en vereisten", en constateren zij het volgende: „De uitvoer van visserijproducten (andere dan kaviaar) naar bepaalde lidstaten van de Gemeenschap duurt voort met toestemming van de bevoegde autoriteit. De gemeenschapsvoorschriften staan dit niet toe." Tevens wordt in het betrokken rapport opgemerkt, dat „de centrale autoriteiten vóór de communautaire inspectie zeer weinig (of geen) medewerking hadden verleend".

66 Met betrekking tot de laboratoria stellen de deskundigen, dat zij „over installaties van matige kwaliteit beschikten en over een beperkte moderne apparatuur, die echter gelet op de verrichte tests naar behoren leken te functioneren". Het rapport bevat verder de volgende vermelding:

„Het personeel leek nauwgezet en competent. De onderzoeksresultaten zijn correct bijgehouden, afgezien van bepaalde gevallen waarin gebreken zijn geconstateerd."

67 Wat de bezochte productieinstallaties betreft maakt het rapport de volgende constatering: „De in het geïnspecteerde slachthuis geconstateerde problemen in hoofdzaak structurele gebreken, verkeerde methodes op het gebied van de hygiëne en ontoereikende veterinaire controle betroffen". Verder vermeldt het rapport ook het volgende: „De in de bezochte fabriek voor visverwerking geconstateerde problemen voornamelijk bepaalde structurele gebreken en in één geval gebreken op het gebied van onderhoud betroffen. De rol van de veterinaire diensten bij het toezicht op de fabrieken voor visverwerking is niet duidelijk."

68 De deskundigen zijn van mening dat „gelet op bovengenoemde elementen de conclusie moet worden getrokken dat de bevoegde autoriteiten van Kazachstan niet in staat zijn te voldoen aan de gemeenschapseisen op het gebied van de productie en het in de handel brengen van paardenvlees en visserijproducten".

69 De deskundigen bevelen de Commissie voorts aan „Kazachstan niet op de lijst te plaatsen van landen die vlees en visserijproducten mogen exporteren, tot de geconstateerde gebreken afdoende zijn verholpen". Zij voegen daaraan toe: „Dat betekent dat de invoer van kaviaar evenmin is toegestaan. De diensten van de Commissie moeten overwegen Kazachstan van de in deel II van de bijlage bij beschikking 97/296/EG van de Commissie opgenomen lijst te schrappen", en het

land „kan hoe dan ook niet op de lijst worden geplaatst zolang bij een nieuw bezoek niet is gebleken dat passende maatregelen zijn genomen". Dienaangaande dringen de deskundigen aan op een programma van technische bijstand op veterinair gebied ten gunste van Kazachstan, betreffende met name het opstellen van wettelijke voorschriften en de met de toepassing daarvan belaste autoriteiten en laboratoria.

70 Ten slotte bevelen de deskundigen de bevoegde autoriteiten van Kazachstan aan maatregelen te treffen om een coherent systeem van controle en ter bestrijding van dierziekten in het leven te roepen, de invoer uit derde landen te controleren, zichzelf alsmede de betrokken fabrieken met de wetgeving en de huidige eisen van de Gemeenschap bekend te maken, een passende veterinaire regeling in te stellen die rekening houdt met de gemeenschapsregeling op dat gebied, en gebruik te maken van de technische bijstand die door de diensten van de Commissie of van andere internationale instanties wordt geboden.

71 Uit het rapport vloeit voort, dat de algemene situatie van Kazachstan betreffende de geldende veterinaire wetgeving, het gezondheidsbeleid en de ingestelde veterinaire controle, de bestaande praktijken inzake productie en verwerking van levensmiddelen, de feitelijke gezondheidsomstandigheden, het vermogen van de Kazachse autoriteiten om op doeltreffende wijze de toepassing van de geldende wetgeving te controleren en hun bereidheid om die te doen naleven, niet voldoet aan de eisen van richtlijn 91/493.

72 In die omstandigheden kon de Commissie bij de heroverweging van haar beslissing van juni 1998 op goede gronden tot de conclusie kon komen, dat Kazachstan voor de voor export bestemde producten niet de garanties van veiligheid en hygiëne bood die gelijkwaardig zijn aan die welke binnen de Gemeenschap worden verlangd, en ter bescherming van de gezondheid van de Europese consumenten de invoer van kaviaar uit dat land kon verbieden.

73 Aan de Commissie kan niet worden verweten dat zij het noodzakelijk achtte snel te handelen, gelet op de mogelijke gevaren voor de gezondheid van de consumenten, noch dat zij het noodzakelijk achtte de invoer van visserijproducten uit Kazachstan volledig te verbieden omdat de betrokken instelling anders het risico zou aanvaarden de verplichtingen die krachtens richtlijn 91/493 op haar rusten te schenden en de gezondheid van de consumenten binnen de Gemeenschap in gevaar te brengen. Evenzo kan verzoekster de Commissie niet verwijten te hebben overwogen, dat voor de beslissing over het verlenen dan wel intrekken van toelating tot invoer het abstracte risico dat de invoer uit het betrokken land meebrengt, beslissend is, en niet het bewijs van een concreet risico dat aan bepaalde producten of leveringen kleeft. Volgens het Hof moet erkend worden dat bij onzekerheid omtrent het bestaan en de omvang van risico's voor de menselijke gezondheid de instellingen beschermende maatregelen moeten kunnen nemen, zonder te moeten wachten tot de realiteit en de ernst van deze risico's volledig zijn aangetoond (arrest Verenigd Koninkrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 99).

74 In die omstandigheden dient de conclusie te luiden, dat de Commissie bij de heroverweging van haar beoordeling van juni 1998 van het vermogen van Kazachstan om te verzekeren dat inzake kaviaar gezondheidsomstandigheden bestonden die ten minste gelijkwaardig waren aan die waarin richtlijn 91/493 voorziet, en bij haar beslissing om de beschikking tot toelating van de invoer van dat product in de Gemeenschap in te trekken, de grenzen van de beoordelingsbevoegdheid waarover zij in casu beschikte niet heeft overschreden.

75 Dat de communautaire deskundigen geen enkel fabrieksvaartuig voor de productie van kaviaar hebben bezocht en bijgevolg geen nieuwe informatie betreffende de feitelijke gezondheidsomstandigheden van de productie-installaties voor kaviaar hebben verschaft, welke omstandigheid door de Commissie ook niet wordt betwist, is niet in strijd met de voorgaande conclusies. Noch genoemde omstandigheid, noch het ontbreken van enige aanwijzing voor eventuele gebreken of problemen inzake de hygiëne van de productieinstallaties voor kaviaar zoals die in de bezochte fabrieken voor de productie van zanderfilet zijn geconstateerd, leveren voor verzoekster geldige grond op om te stellen dat de

Commissie haar beoordelingsmarge zou hebben overschreden door op kaviaar de negatieve beoordeling toe te passen in verband met de gebreken die tijdens de inspecties van de productie-installaties voor paardenvlees en zanderfilet zijn geconstateerd. In het licht van de doeleinden van richtlijn 91/493 en van beschikking 95/408 die de controle op de invoer van visserijproducten afkomstig uit derde landen regelen, en gelet op het feit dat de bij het controle-onderzoek vastgestelde ernstige problemen niet zozeer specifieke op de betrokken productieplaatsen geconstateerde moeilijkheden betroffen, maar veeleer gebreken in het algemene sanitaire controlesysteem van Kazachstan welke, rekening houdend met de structurele aard ervan, ook de controle op de kaviaarproductie moesten raken, kon de Commissie, zoals zij benadrukt, van mening zijn dat zij de invoer van kaviaar moest verbieden zonder de controle van de productie-installaties voor kaviaar tijdens hun productieseizoen, dat wil zeggen in het voorjaar, af te wachten.

76 Met haar handelwijze heeft de Commissie het beginsel van behoorlijk bestuur niet geschonden voorzover, anders dan verzoekster stelt, de conclusies die de Commissie heeft getrokken, aannemelijk zijn en niet berusten op een onjuiste beoordeling van de feiten, zoals hierboven is vermeld. Ten slotte is de Commissie door het vaststellen van de litigieuze beschikking, haar verplichtingen volledig nagekomen om bij het nastreven van de doelstellingen van het gemeenschappelijke landbouwbeleid rekening te houden met de eisen van algemeen belang, zoals de bescherming van consumenten of van de gezondheid en het leven van mensen en dieren (arrest Verenigd Koninkrijk/Raad, reeds aangehaald, punt 12) en om aan de bescherming van de volksgezondheid een groter belang toe te kennen dan aan economische overwegingen (beschikking Verenigd Koninkrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 93, en arrest Affish, reeds aangehaald, punt 43).

77 Met betrekking tot het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen blijkt uit de rechtspraak, dat iedere marktdeelnemer bij wie een instelling gegronde verwachtingen heeft gewekt, zich op dat beginsel kan beroepen, maar dat de marktdeelnemers niet mogen vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie die door de gemeenschapsinstellingen, handelend krachtens hun discretionaire bevoegdheid, kan worden gewijzigd (zie bijvoorbeeld arrest Hof van 14 februari 1990, Delacre e.a./Commissie, C-350/88, Jurispr. blz. I-395, punt 33, en arrest Exporteurs in Levende Varkens e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 148). In het onderhavige geval mocht de Commissie op grond

van haar ruime beoordelingsbevoegdheid op dit gebied indien noodzakelijk de bestaande situatie wijzigen, zodat verzoekster niet terecht een gewettigd vertrouwen in de handhaving van die situatie kon stellen.

78 Vervolgens zij eraan herinnerd, dat de litigieuze beschikking is vastgesteld in het kader van de instelling door de Commissie van een voorlopig systeem van controle op de invoer van visserijproducten uit derde landen. Uit de derde overweging van de considerans van beschikking 95/408 blijkt immers, dat de Raad het noodzakelijk heeft geacht „gedurende een overgangsperiode een vereenvoudigde erkenningsregeling [toe te passen], teneinde de inspecteurs van de Gemeenschap voldoende tijd te geven om te controleren of de inrichtingen in derde landen aan de communautaire voorschriften voldoen, en om verstoring van de handel met derde landen te voorkomen". De mogelijkheid dat de inspecteurs van de Gemeenschap ter plaatse de feitelijke situatie in Kazachstan gaan controleren, is derhalve expliciet in de toepasselijke regeling voorzien.

79 Bovendien vormt de omstandigheid dat de Commissie na het opstellen van het rapport van het controlebezoek en kort vóór het sluiten van verzoeksters overeenkomst voor de invoer van 9,5 ton kaviaar, op 28 januari 1999 beschikking 1999/136 tot wijziging van beschikking 97/296 heeft vastgesteld, waarin Kazachstan blijft voorkomen op de lijst van derde landen en gebieden waaruit visserijproducten (in het onderhavige geval uitsluitend kaviaar) mogen worden ingevoerd, geen element waaruit blijkt dat de Commissie bij verzoekster gegronde verwachtingen had gewekt met betrekking tot het feit dat de instelling Kazachstan niet zou schrappen van de lijst indien de beschikbare nieuwe informatie dat rechtvaardigde. In het onderhavige geval volstaat het eraan te herinneren, dat op het tijdstip van publicatie van beschikking 1999/136, noch de uitslag noch het bestaan van het controlebezoek in Kazachstan algemeen bekend waren en dat verzoekster heeft erkend, dat zij van het controlebezoek niet afwist toen zij de leveringsovereenkomst sloot. Zij kon derhalve niet op de hoogte zijn van de feiten waarop zij thans beweert zich te hebben gebaseerd bij het sluiten van die overeenkomst.

80 Evenmin kan verzoekster met een beroep op het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen stellen, dat de Commissie in het kader van de instelling van

het systeem van controle op de invoer van visserijproducten uit derde landen de bestaande rechtstoestand niet kan wijzigen zonder rekening te houden met de situatie van de marktdeelnemers. De Commissie kan niet het verwijt worden gemaakt, dat zij bij beschikking een land van de lijst van derde landen waaruit invoer van bovenbedoelde producten in de Gemeenschap is toegestaan, heeft geschrapt op grond van een dwingende reden van algemeen belang, ontleend aan de consumentenbescherming, zonder daaraan overgangsmaatregelen te verbinden, want anders komt de verwezenlijking van het doel van de toepasselijke regeling, namelijk een degelijke bescherming van de gezondheid van de consumenten binnen de Gemeenschap, in gevaar. Uit de rechtspraak blijkt immers dat een dwingend algemeen belang zich kan verzetten tegen de vaststelling van overgangsmaatregelen voor situaties die vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regeling zijn ontstaan, doch waarvan de ontwikkeling nog niet is voltooid (zie, in die zin, arresten Hof van 14 mei 1975, CNTA/Commissie, 74/74, Jurispr. blz. 533, punt 44; 16 mei 1979, Tomadini, 84/78, Jurispr. blz. 1801, punt 20; 26 juni 1990, Sofrimport/Commissie, C-152/88, Jurispr. blz. I-2477, punten 16 en 19; beschikking Hof van 5 februari 1997, Unifruit Hellas/Commissie, C-51/95 P, Jurispr. blz. I-727, punt 27). Welnu, enerzijds vormt de bescherming van de volksgezondheid een dergelijk dwingend algemeen belang (arrest Affish, reeds aangehaald, punt 57), en anderzijds was, overeenkomstig hetgeen hiervoor is vastgesteld, het verbod op de invoer van kaviaar afkomstig uit Kazachstan gerechtvaardigd om redenen van bescherming van de gezondheid van de consumenten en bijgevolg door een dwingend algemeen belang als bedoeld in de rechtspraak.

81 Ten slotte zij opgemerkt, dat verzoekster de Commissie in elk geval niet kan verwijten dat zij in maart 1999 overhaast een verbodsbeschikking voor de invoer heeft gegeven en de vaststelling van een dergelijke beschikking, voorzichtigheidshalve, niet heeft uitgesteld tot het tijdstip waarop zij over meer gedetailleerde gegevens beschikte betreffende de feitelijk toegepaste procédés in de verwerkingsinstallaties voor kaviaar in Kazachstan en de gezondheidskwaliteit van de aldus geproduceerde kaviaar. Had de Commissie dit gedaan, dan had zij de mate van eventueel gevaar dat de invoer van dat product voor de gezondheid van de Europese consumenten kon opleveren, zeker nauwkeuriger kunnen beoordelen. Maar gelet op de structurele aard van de door de communautaire deskundigen in Kazachstan geconstateerde gebreken, kon de Commissie, zelfs gesteld dat de uitslag van een controle van de productie-installaties van kaviaar positief zou zijn geweest, binnen de grenzen van haar ruime beoordelingsbevoegdheid rechtmatig bij een beschikking zoals de litigieuze beschikking de invoer van kaviaar

verbieden, in afwachting van een algemene verbetering van de in dat land geldende wetgeving, van de aldaar heersende omstandigheden betreffende de veterinaire controle en betreffende de uitvoer.

82 Uit een en ander volgt, dat verzoekster niet heeft aangetoond dat de Commissie buiten de in het onderhavige geval aan haar beoordelingsbevoegdheid gestelde grenzen is getreden, en dus ook niet dat zij een voldoende gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht heeft begaan.

Conclusie

83 Nu niet is voldaan aan de eerste voorwaarde voor de aansprakelijkheid van de Gemeenschap, te weten de onwettigheid van de aan de betrokken instelling verweten gedraging, moet verzoeksters schadevordering worden afgewezen zonder dat behoeft te worden onderzocht of aan de andere voorwaarden is voldaan.

Kosten

84 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld en de Commissie de verwijzing van verzoekster in de kosten heeft gevorderd, moet verzoekster in haar eigen kosten en in die van de Commissie worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst verzoekster in haar eigen kosten en in de kosten van de Commissie.

Lindh García-Valdecasas Cooke

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 oktober 2001.

De griffier

H. Jung

De president van de Vijfde kamer

J. D. Cooke