

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL G. COSMAS

van 10 december 1996 *

Inhoudsoverzicht

I — Inleiding	I - 4318
II — Het juridisch kader	I - 4319
A — De gemeenschapsbepalingen	I - 4319
1. Richtlijn 91/493/EEG van de Raad	I - 4319
2. Richtlijn 90/675/EEG van de Raad	I - 4322
3. Beschikking 95/119/EEG van de Commissie	I - 4323
B — De relevante nationale wetgeving	I - 4326
C — De Overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen	I - 4326
III — De feiten	I - 4329
IV — De prejudiciële vraag	I - 4332
V — Beantwoording van de prejudiciële vraag	I - 4333
Voorafgaande opmerkingen	I - 4333
A — De noodzaak tot aanvulling van de Zuckerfabrik-rechtspraak	I - 4334
1. De ontvankelijkheid	I - 4334
2. Ten gronde	I - 4335
B — Onvoldoende motivering van de beschikking van de Commissie	I - 4336
1. De omvang van de bevoegdheden van de Commissie ingevolge artikel 19 van richtlijn 90/675	I - 4336
2. Voldoende motivering van de litigieuze beschikking	I - 4339
C — Schending van het evenredigheidsbeginsel	I - 4341
1. Was de genomen maatregel geschikt voor het daarmee nagestreefde doel? ..	I - 4341
2. De vraag of de genomen maatregel nodig was	I - 4343

* Oorspronkelijke taal: Grieks.

a) Steekproefcontroles	I - 4344
b) De noodzaak van de genomen maatregel	I - 4345
3. Afweging van voor- en nadelen	I - 4347
D — Inbreuk op het gelijkheidsbeginsel	I - 4348
E — Schending van het vertrouwensbeginsel	I - 4349
F — Strijd met de Overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen	I - 4350
1. De ontvankelijkheid	I - 4351
2. De rechtstreekse werking van de bepalingen van de Overeenkomst	I - 4351
3. De onverenigbaarheid van beschikking 95/119 met de artikelen 2 en 5 van de Overeenkomst	I - 4357
G — Misbruik van bevoegdheid en procedure	I - 4360
1. Misbruik van bevoegdheid	I - 4360
2. Misbruik van procedure	I - 4361
VI — Conclusie	I - 4361

I — Inleiding

1. Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven heeft naar aanleiding van een verzoek om voorlopige maatregelen het Hof krachtens artikel 177 van het Verdrag een prejudiciële vraag gesteld omtrent de geldigheid van beschikking 95/119/EG van de Commissie van 7 april 1995 houdende beschermende maatregelen ten aanzien van visserijproducten van oorsprong uit Japan.¹

2. In de onderhavige zaak gaat het om toetsing door het Hof van de geldigheid van maatregelen ter bescherming van de volksge-

zondheid, die de Commissie neemt uit hoofde van haar bevoegdheden ingevolge artikel 19 van richtlijn 90/675/EEG van de Raad van 10 december 1990 tot vaststelling van de beginselen voor de organisatie van de veterinaire controles voor producten uit derde landen die in de Gemeenschap worden binnengebracht.²

3. Tevens doet zich hier voor het Hof de gelegenheid voor om zich voor het eerst uit te spreken over de vraag of de bepalingen van de Overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen (hierna: „Overeenkomst”)³, die deel uitmaakt van

1 — PB 1995, L 80, blz. 56.

2 — PB 1990, L 373, blz. 1.

3 — PB 1994, L 336, blz. 40.

bijlage IA van de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (hierna: „WHO”) ⁴, rechtstreekse werking hebben.

moeten voldoen, en de controles waaraan die producten moeten worden onderworpen (artikelen 10-12).

II — Het juridisch kader

A — De gemeenschapsbepalingen

4. Een reeks gemeenschapsbepalingen vormen het kader van materiële en formele regels inzake veterinaire controle van in de Gemeenschap ingevoerde producten, met name visserijproducten.

6. Artikel 10 behelst het beginsel, dat de bepalingen voor de invoer van visserijproducten uit derde landen ten minste gelijkwaardig moeten zijn aan die voor de productie en het in de handel brengen van communautaire producten. De bepaling luidt als volgt:

„De bepalingen die gelden voor de invoer van visserijproducten uit derde landen moeten ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke gelden voor de productie en het in de handel brengen van communautaire producten.

1. Richtlijn 91/493/EEG van de Raad

5. Richtlijn 91/493/EEG van de Raad van 22 juli 1991 tot vaststelling van de gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel brengen van visserijproducten ⁵, bepaalt in hoofdstuk II, dat handelt over invoer uit derde landen, de veterinaire voorwaarden waaraan uit derde landen in de Gemeenschap ingevoerde visserijproducten

(...).”

7. Om te verzekeren dat ingevoerde producten aan de voorwaarden van de gemeenschapsvoorschriften voldoen, voorziet artikel 11 in de mogelijkheid om voor invoer bijzondere voorwaarden te stellen, uitgaande van een regime van erkende inrichtingen, van waaruit visserijproducten naar de

⁴ — PB 1994, L 336, blz. 3.

⁵ — PB 1991, L 268, blz. 15.

Gemeenschap mogen worden uitgevoerd. Artikel 11 luidt als volgt:

„1. De bijzondere voorwaarden voor de invoer van visserijproducten worden voor elk derde land of elke groep van derde landen volgens de procedure van artikel 15 vastgesteld aan de hand van de gezondheidssituatie van het betrokken derde land.

2. Ten einde de voorwaarden voor invoer te kunnen vaststellen en garanties te krijgen omtrent de omstandigheden bij productie, opslag en verzending van voor de Gemeenschap bestemde visserijproducten, voeren deskundigen van de Commissie en de Lid-Staten controles ter plaatse uit. De met deze controles belaste deskundigen van de Lid-Staten worden aangewezen door de Commissie op voordracht van de Lid-Staten. Deze controles worden uitgevoerd in opdracht van de Gemeenschap, die er alle kosten van draagt. De periodiciteit en de wijze van uitvoering van deze controles worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 15.

(...)

3. Bij de vaststelling van de in lid 1 bedoelde voorwaarden voor de invoer van visserijproducten, wordt 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 dien-

sten 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. De in lid 1 bedoelde voorwaarden voor invoer omvatten:

- a) de voorwaarden voor afgifte van het gezondheidscertificaat dat de voor de Gemeenschap bestemde zendingen moet vergezellen;
- b) het aanbrengen van een merk ter identificatie van de visserijproducten, met name aan de hand van het erkenningsnummer van de inrichting van herkomst, behalve in het geval van ingevroren visserijproducten, die onmiddellijk aan land worden gebracht voor de conservenindustrie en vergezeld gaan van het onder a) bedoelde certificaat;

c) de opstelling van een lijst van ingeschreven inrichtingen en, in voorkomend geval, van fabrieksvaartuigen, afslagen of groothandelsmarkten die door de Commissie volgens de procedure van artikel 15 zijn ingeschreven en goedgekeurd.

8. In hetzelfde artikel 11, lid 7, is bepaald, dat zolang de bijzondere invoerwaarden niet zijn vastgesteld voor derde landen, op die invoer voorwaarden moeten worden toegepast die ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke gelden voor de productie en het in de handel brengen van communautaire producten.

Te dien einde moeten een of meer lijsten van deze inrichtingen worden opgesteld aan de hand van een mededeling van de bevoegde instanties van het derde land aan de Commissie. Een inrichting kan slechts op een lijst voorkomen als zij officieel is erkend door de bevoegde instantie van het naar de Gemeenschap uitvoerende derde land. Erkenning vindt alleen plaats als aan de volgende eisen is voldaan:

— naleving van voorwaarden die gelijkwaardig zijn aan die welke in deze richtlijn zijn gesteld,

— controle door een officiële controledienst van het derde land.

(...)" 6

9. Bij beschikking 93/185/EEG van 15 maart 1993 tot vaststelling van overgangsmaatregelen inzake de certificering van visserijproducten uit derde landen, om de overgang naar de bij richtlijn 91/493/EEG ingestelde regeling te vergemakkelijken⁷, heeft de Commissie bepaald dat in de Gemeenschap ingevoerde visserijproducten uit derde landen, waarvoor geen bijzondere invoerwaarden zijn vastgesteld, vergezeld moeten gaan van een gezondheidscertificaat volgens het in de bijlage vastgestelde model.

10. In beschikking 93/185 (artikel 3) is bepaald dat de daarin vervatte regeling van toepassing zou zijn vanaf 1 juli 1993 tot en met 31 december 1994. De geldingsduur werd tot 1 maart 1995 verlengd bij beschikking 94/941/EG van de Raad van 14 december 1994.⁸ Bij beschikking 94/941 werden tot die datum (dus 1 maart 1995) de tot dusver geldende voorwaarden gehandhaafd voor de invoer van visserijproducten als bedoeld

6 — Hoofdstuk V van de bijlage, waarnaar wordt verwezen in lid 3, sub d, betreft de gezondheidscontrole en controle op de productie-eisen.

7 — PB 1993, L 79, blz. 80.

8 — PB 1994, L 366, blz. 34.

in artikel 11, lid 7, van richtlijn 91/493.⁹ Vervolgens werd bij beschikking 95/49/EG van de Raad van 27 februari 1995¹⁰ de geldingsduur weer verlengd tot 30 juni 1995.

11. In artikel 12, lid 1, van richtlijn 91/493 is bepaald, dat de procedure en de door de Lid-Staten te verrichten controles alsmede de uit te voeren vrijwaringsmaatregelen moeten worden vastgesteld op basis van richtlijn 90/675, waarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen.

2. Richtlijn 90/675/EEG van de Raad

12. In richtlijn 90/675/EEG van de Raad van 10 december 1990¹¹ zijn de beginselen vastgelegd voor de organisatie van de veterinaire controles voor producten uit derde landen die in de Gemeenschap worden binnengebracht.

13. Hoofdstuk II bevat bepaalde „vrijwaringsmaatregelen” met het oog op een

doelmatige en tijdige bescherming van de volksgezondheid. Artikel 19 daarvan luidt als volgt:

„1. Indien zich op het grondgebied van een derde land een in richtlijn 82/894/EEG (1) vermelde ziekte, een zoönose of een ziekte of een risico voordoet of verspreidt waaraan ernstige gevaren voor de gezondheid van mens en dier kunnen zijn verbonden, of indien zulks om andere ernstige veterinaire-rechtelijke redenen of in verband met de bescherming van de volksgezondheid is gerechtvaardigd, met name wegens door haar veterinairs gedane constatering, stelt de Commissie op eigen initiatief of op verzoek van een Lid-Staat onverwijld, naar gelang van de ernst van de situatie, een van de volgende maatregelen vast:

— schorsing van de invoer uit het gehele grondgebied van het betrokken derde land of een deel daarvan en, in voorkomend geval, van het derde land van doorvoer,

— vaststelling van bijzondere voorwaarden voor de producten afkomstig uit het gehele grondgebied van het betrokken derde land of een deel daarvan.

(...)

4. Vertegenwoordigers van de Commissie kunnen zich onmiddellijk ter plaatse begeven.

(...)

⁹ — Per 1 juli 1995 werd beschikking 93/185 vervangen door beschikking 95/328/EG van de Commissie van 27 juli 1995 tot invoering van gezondheidscertificering voor visserijproducten uit derde landen waarvoor nog geen specifieke beschikking is vastgesteld (PB 1995, L 191, blz. 32). De geldigheidsduur daarvan werd bepaald op 2 jaar. In artikel 1, lid 1, van de beschikking is bepaald dat partijen visserijproducten die de Gemeenschap worden binnengebracht, a) afkomstig moeten zijn uit een door de bevoegde autoriteiten van het derde land erkende en geïnspecteerde inrichting en b) vergezeld gaan van een genummerd origineel gezondheidscertificaat waarin wordt verklaard dat de gezondheidsvoorwaarden voor de productie, behandeling, verwerking, verpakking en identificering van de producten ten minste gelijkwaardig zijn aan de bij richtlijn 91/493 vastgestelde voorwaarden. Het model van dat gezondheidscertificaat is in de bijlage opgenomen.

¹⁰ — PB 1995, L 53, blz. 30.

¹¹ — Richtlijn aangehaald in voetnoot 2.

6. De Commissie bespreekt de situatie zo spoedig mogelijk in het Permanent Veterinair Comité (...)"

betrekking tot de invoer van jacobsschelpen en andere visserijproducten" uitgebracht, gedateerd 4 april 1995.

3. Beschikking 95/119/EEG van de Commissie

14. Tussen 27 en 31 maart 1995 hebben deskundigen van de Commissie in Japan een onderzoek ingesteld naar de wijze van productie en verwerking van visserijproducten, die naar de Gemeenschap moeten worden uitgevoerd. Concreet werden vier, door de bevoegde Japanse instanties uitgekozen inrichtingen bezocht, alsmede de vismarkt van Tokio.¹²

15. Na dat bezoek werd een „voorlopig verslag van een in Japan uitgevoerde missie met

16. De communautaire deskundigen kwamen tot de conclusie dat de door hen bezochte inrichtingen voor jacobsschelpen en visserijproducten niet voldeden aan de vereisten van richtlijn 91/493 en dat sommige van die inrichtingen ernstige risico's voor de volksgezondheid opleverden. Bovendien waren de controles door de bevoegde autoriteiten te weinig streng en boden geen enkele garantie dat fraude met de oorsprong van de producten was uitgesloten.

17. Het verslag van de communautaire deskundigen luidt als volgt:

„1. General remarks

These remarks concern both establishments for scallops and for other fishery products.

1.1 The official authority (Ministry of Health and Welfare, assisted by the Health Centres of the Prefectures) does not carry out a satisfactory check on the establishments; some establishments presenting serious public health risks were put on the list of establishments by the Japanese authority and declared as complying with the requirements of Directive 91/493/EEC.

12 — In haar schriftelijke opmerkingen (punt 10) vermeldt de Commissie dat ten aanzien van Japan de in artikel 11, lid 1, van richtlijn 91/493 bedoelde bijzondere voorwaarden voor de invoer van visserijproducten nog niet zijn vastgesteld. Op 22 maart 1995 hebben de Japanse autoriteiten de Commissie een lijst van 80 erkende inrichtingen overgemaakt. Na de door artikel 11, lid 2, van richtlijn 91/493 voorziene controles door de Commissie van het door deze autoriteiten gehanteerde controlesysteem en de goedkeuring van dit systeem kunnen de bijzondere voorwaarden voor invoer van de betrokken producten worden vastgesteld. Tot dan toe gaven de Japanse autoriteiten alleen gezondheids-certificaten voor naar de Gemeenschap uitgevoerde visserijproducten af ten aanzien van producten uit inrichtingen die aan de voorwaarden van richtlijn 91/493 voldeden. Het team communautaire deskundigen werd uitgezonden om te constateren welke omstandigheden er heersten in de visverwerkende bedrijven in Japan, zodat vervolgens de bijzondere voorwaarden voor de invoer van visserijproducten uit dat land zouden kunnen worden vastgesteld. Na de negatieve bevindingen van dit team, die werden weergegeven in het rapport van 4 april 1995, en de daaropvolgende beschikking 95/119 van de Commissie, hebben de Japanse autoriteiten de afgifte van gezondheidscertificaten met ingang van begin mei 1995 opgeschort, en op 7 augustus 1995 hebben zij de Commissie een nieuwe lijst van twee erkende inrichtingen doen toekomen. Op 7 september 1995 hebben zij meegedeeld nog eens vier inrichtingen te hebben erkend. Voor deze inrichtingen werden opnieuw gezondheidscertificaten voor alleen producten uit deze inrichtingen afgeleverd.

1.2 The Japanese legislation, for some points (health conditions for fishing vessels and for landing points, microbiological criteria for drinking water, temperature of frozen products (...)) is not equivalent to Community legislation.

1.3 The control of the critical points (Hazard Analysis Critical Control Points) is neither understood nor properly implemented by the establishments.

1.4 The guarantees for the use of drinking water in the establishments are clearly insufficient (deep well water not treated and not checked, municipal network water not checked frequently enough).

1.5 Batch identification (raw materials, products during processing and finished products) is not carried out most of the time and does not allow for the trace-back to origin (establishment and process).

2. Scallop establishments

(...)

3. Establishments for the other fishery products

The mission visited 4 establishments, selected by the competent authority, and the Tokyo fish market.

3.1 The conditions of structure, equipment and hygiene in these 4 establishments, were not in compliance with the requirements of Council Directive 91/493/EEC.

3.2 In 2 establishments, in particular, in a cannery, the absence of hygiene and the bad manufacturing practices presented serious public health risks.

3.3 The deficiencies of the checks carried out by the competent authority (procedure to approve the establishments, regular inspections, approval of the private laboratories) and the improper identification of the production batches do not give any guarantee that the exported products meet the requirements of Council Directive 91/493/EEC and come from an approved establishment.

3.4 By letter of 22 March 1995, the Mission of Japan in Brussels provided the Commission with a list of 80 establishments which 'meet the conditions laid down by Council Directive 91/493/EEC'. None of the four establishments, selected by the Japanese authority, met these conditions, at the time of the visit.

4. Conclusion

The establishments visited for scallops and fishery products did not comply with Council Directive 91/493/EEC. Some presented serious public health risks.

The checks by the competent authority are not strict enough and give no guarantee about the absence of fraud concerning the origin of the products." ¹³

18. De deskundigen hebben ook afzonderlijke verslagen uitgebracht van bezoeken aan zeven inrichtingen, waarvan drie zijn gericht op verwerking van jacobsschelpen en vier op andere visserijproducten.

13 — Punt 2 van het verslag, dat betrekking heeft op inrichtingen waar jacobsschelpen werden verwerkt, luidt als volgt: „Thirteen establishments are on the list provided by the Japanese authority. During the visit, five establishments were supposed to be in operation, the seven others being located in areas where scallop harvesting was not open, due to weather conditions.

Out of these 5 establishments, the mission selected 3 establishments to be visited, and gave their names on the day of arrival in Tokyo (27 March). Some hours later, the mission was informed that 1 out of the 3 establishments was closed. Therefore, the mission insisted on carrying out a short visit, which made possible the discovery that this establishment was not meeting Community requirements.

2.1 The biotoxins (DSP and PSP) analytical methods, used by official and private accredited laboratories, are not fully harmonized.

2.2 The official analytical procedures showed that the matrix to be tested is not the ovary (as indicated in the Commission Decision of 8 April 1994), but the muscle, which does not concentrate the biotoxins.

2.3 In 2 out of 3 establishments visited, the mission found cartons of frozen scallop plastic bags (muscle and ovary) in cold stores, labelled in French 'Frozen on 10 April 1990, best before 10 April 1992'.

2.4 The identification system for process products cannot prevent fraud concerning products coming from non-approved establishments.

2.5 The 3 establishments visited did not meet the requirements concerning structure, equipment and hygiene, as laid down by Council Directive 91/493/EEC. Therefore, the Mission of Japan in Brussels, by letter of 22 December 1994, declared that the 13 establishments had met the requirements from that date on. They had received a provisional approval between 8 April 1994 and 31 December 1994, in order to have the opportunity to achieve the improvements necessary to respect the Community requirements."

19. Op grond van dit verslag van haar deskundigen gaf de Commissie op 7 april 1995, krachtens artikel 19 van richtlijn 90/675, beschikking 95/119, houdende beschermende maatregelen ten aanzien van visserijproducten van oorsprong uit Japan ¹⁴, waarbij het volgende werd bepaald:

Artikel 1

„De Lid-Staten bepalen dat de invoer van partijen visserijproducten van oorsprong uit Japan, in welke vorm dan ook, verboden is." ¹⁵

Artikel 3

„De Lid-Staten wijzigen de maatregelen die zij ten aanzien van de invoer toepassen en brengen ze in overeenstemming met deze beschikking. Zij brengen de Commissie daarvan op de hoogte." ¹⁶

14 — Beschikking aangehaald in voetnoot 1.

15 — Dat verbod werd later slechts gedeeltelijk opgeheven. Het bewuste artikel werd bij beschikking 95/537/EG van de Commissie van 6 december 1995 (PB 1995, L 304, blz. 51) vervangen door de volgende tekst:

„De Lid-Staten verbieden de invoer van tweekleppige weekdieren, stekelhuidigen, manteldieren en marinebuikpotigen onder welke vorm ook, van oorsprong uit Japan."

16 — Artikel 2 van beschikking 95/119 van de Commissie luidt als volgt:

„Beschikking 94/206/EG wordt ingetrokken."

Die beschikking 94/206 van 8 april 1994 (PB 1994, L 99, blz. 44) wijzigde ten tweede male beschikking 92/91/EEG van de Commissie van 6 februari 1992 (PB 1992, L 32, blz. 37), houdende beschermende maatregelen ten aanzien van jacobsschelpen van oorsprong uit Japan, waarbij invoer in de Gemeenschap weer werd toegestaan. Bij beschikking 92/91 werd de invoer van kamschelpen uit Japan verboden. Deze laatste beschikking werd gewijzigd bij beschikking 92/293/EEG van de Commissie (PB 1992, L 155, blz. 39), waarbij het verbod werd uitgebreid tot alle tweekleppige weekdieren en marinebuikpotigen uit Japan.

Artikel 4

C — *De Overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen*

„Deze beschikking is gericht tot de Lid-Staten.”

B — *De relevante nationale wetgeving*

20. Ter uitvoering van beschikking 95/119 van de Commissie heeft de Nederlandse staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, handelend op eensluidend advies van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij besluit van 13 april 1995¹⁷ de Warenwetregeling Invoer-verbod bepaalde visserijproducten uit Japan gewijzigd.¹⁸

21. Het verbod ging in Nederland in op 15 april 1995.

22. Artikel 1 van de gewijzigde warenwet-regeling bepaalt dat partijen visserijproducten, van oorsprong uit Japan, in welke vorm dan ook, niet binnen Nederlands grondgebied mogen worden gebracht.

23. De Gemeenschap heeft de Overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen¹⁹ goedgekeurd bij besluit 94/800/EG van de Raad van 22 december 1994 betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap voor wat betreft de onder haar bevoegdheid vallende aangelegenheden, van de uit de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguay-ronde (1986-1994) voortvloeiende overeenkomsten.²⁰

24. Artikel 2 van de Overeenkomst, getiteld „Fundamentele rechten en verplichtingen”, leden 2 en 3, luidt als volgt:

„2. De Leden zorgen ervoor dat sanitaire of fytosanitaire maatregelen alleen worden toegepast voor zover nodig voor de bescherming van het leven of de gezondheid van mens, dier of plant, dat dergelijke maatregelen worden gebaseerd op wetenschappelijke uitgangspunten en niet van kracht worden gelaten zonder voldoende wetenschappelijk bewijs, tenzij in de gevallen als bedoeld in artikel 5, lid 7.

3. De Leden zorgen ervoor dat hun sanitaire en fytosanitaire maatregelen niet leiden tot een willekeurig of ongerechtvaardigd onderscheid tussen Leden in wier landen de omstandigheden gelijk of gelijkaardig zijn, en

17 — Stct. 1995, blz. 74.

18 — Stct. 1994, blz. 86.

19 — Overeenkomst aangehaald in voetnoot 3.

20 — PB 1994, L 336, blz. 1.

ook niet tussen hun eigen grondgebied en dat van andere Leden. Sanitaire en fyto-sanitaire maatregelen mogen niet zo worden toegepast dat zij een verkapte beperking van de internationale handel vormen.”²¹

25. Artikel 3, getiteld „Harmonisatie”, bepaalt:

„1. Om ervoor te zorgen dat de sanitaire en fyto-sanitaire maatregelen op een zo breed mogelijke grondslag worden geharmoniseerd, baseren de Leden hun sanitaire of fyto-sanitaire maatregelen op internationale normen, richtlijnen of aanbevelingen, voor zover die bestaan, tenzij anders is bepaald in deze Overeenkomst en met name in lid 3.

2. (...)

3. De Leden hebben het recht sanitaire of fyto-sanitaire maatregelen in te voeren of toe te passen die resulteren in een hoger niveau van sanitaire of fyto-sanitaire bescherming dan maatregelen gebaseerd op de relevante

internationale normen, richtlijnen of aanbevelingen, als dat wetenschappelijk kan worden verantwoord of dat samenhangt met het niveau van sanitaire of fyto-sanitaire bescherming dat een Lid adequaat acht overeenkomstig de relevante bepalingen van artikel 5, lid 1, tot en met lid 8 (1).

(...)”

Voetnoot 1 bij lid 3 luidt als volgt:

„In de zin van artikel 3, lid 3, zijn maatregelen wetenschappelijk verantwoord als, op grond van een onderzoek en evaluatie van de beschikbare wetenschappelijke gegevens overeenkomstig de relevante bepalingen van deze overeenkomst, een Lid bepaalt dat de relevante internationale normen, richtlijnen of aanbevelingen niet toereikend zijn voor het door hem adequaat geachte niveau van sanitaire of fyto-sanitaire bescherming.”

21 — Artikel 4 van de Overeenkomst, onder de titel „Gelijkwaardigheid”, luidt als volgt:

1. De Leden aanvaarden de gelijkwaardigheid van de veterinaire of fyto-sanitaire maatregelen van andere Leden, zelfs als deze maatregelen verschillen van hun eigen maatregelen of van de maatregelen die worden toegepast door andere Leden die in hetzelfde produkt handelen, als het exporterende Lid het importerende Lid objectief aantoonst dat zijn maatregelen resulteren in het adequate niveau van sanitaire of fyto-sanitaire bescherming van het importerende Lid. Daartoe wordt aan het importerende Lid, op diens verzoek, redelijke toegang gegeven wat betreft inspectie, proeven en andere relevante procedures.

2. De Leden aanvaarden, op verzoek, overleg met het oog op bilaterale en multilaterale overeenkomsten over de erkenning van de gelijkwaardigheid van gespecificeerde sanitaire of fyto-sanitaire maatregelen.

26. Artikel 5, getiteld „Risico-evaluatie en bepaling van het adequate niveau van sanitaire of fyto-sanitaire bescherming”, luidt als volgt:

„1. De Leden baseren hun sanitaire of fyto-sanitaire maatregelen op een aan de

omstandigheden beantwoordende evaluatie van de risico's voor het leven of de gezondheid van mens, dier of plant, en houden daarbij rekening met de risico-evaluatiemethoden van de relevante internationale organisaties.

4. De Leden behoren bij het bepalen van het adequate niveau van sanitaire of fytosanitaire bescherming rekening te houden met het doel de negatieve effecten op de handel zo klein mogelijk te houden.

5. (...)

2. Bij de evaluatie van de risico's houden de Leden rekening met wetenschappelijk bewijs, relevante productieprocessen en productiemethoden, relevante inspectie-, bemonsterings- en beproevingsmethoden, prevalentie van specifieke ziekten of plagen; bestaan van ziekte- of plagenvrije gebieden, relevante omstandigheden wat betreft de ecologische situatie of het milieu, en quarantaineregelingen of andere behandelingen.

6. Onverminderd het bepaalde in artikel 3, lid 2, zorgen de Leden ervoor dat sanitaire of fytosanitaire maatregelen die door hen vastgesteld of toegepast worden met het oog op hun adequate niveau van sanitaire of fytosanitaire bescherming, de handel niet meer beperken dan nodig is om dat niveau te bereiken; ze houden daarbij rekening met de technische en economische uitvoerbaarheid (1).

3. Bij de evaluatie van het risico voor het leven of de gezondheid van dier of plant, en bij de bepaling van de toe te passen maatregel om het adequate niveau van sanitaire of fytosanitaire bescherming tegen een dergelijk risico te bereiken, worden door de Leden als relevante economische factoren in aanmerking genomen: de mogelijke schade in de vorm van verliezen aan productie of verkoop als een plaag of ziekte wordt binnengebracht, gevestigd raakt of zich verspreidt, de kosten van bestrijding of uitroeiing op het grondgebied van het importerende Lid, en de kosten-batenverhouding van andere methoden om de risico's te beperken.

7. Wanneer onvoldoende wetenschappelijk bewijs beschikbaar is, mag een Lid voorlopige sanitaire of fytosanitaire maatregelen vaststellen op grond van de beschikbare relevante gegevens, waaronder gegevens van de betrokken internationale organisaties en gegevens in verband met sanitaire of fytosanitaire maatregelen die worden toegepast door andere Leden. In die situatie moeten de Leden ernaar streven om de bijkomende gegevens te verzamelen die nodig zijn voor een objectievere risico-evaluatie en om de betrokken sanitaire of fytosanitaire maatregel binnen een redelijke termijn dienovereenkomstig opnieuw te bekijken."

De voetnoot onder artikel 5, lid 6, luidt als volgt:

boko²², die in de Gemeenschap als snacks op de markt worden gebracht.

„In de zin van artikel 5, lid 6, beperkt een maatregel de handel niet meer dan nodig is, tenzij er, rekening houdende met de technische en economische uitvoerbaarheid, een andere redelijkerwijs toepasbare maatregel bestaat die het adequate niveau van sanitaire of fytosanitaire bescherming geeft en aanzienlijk minder beperkingen voor de handel meebrengt.”

29. Affish verkoopt haar producten vooral aan groothandelaren in Nederland, België, Duitsland, Frankrijk en Spanje.

30. Tussen 23 januari 1995 en 15 maart 1995 had Affish bij Hanwa elf partijen surimi-producten ingekocht.

III — De feiten

27. Affish BV (hierna: „Affish”) voert diepgevroren visproducten in uit voornamelijk Japan, en distribueert die producten. Sinds 1980 onderhoudt zij daartoe een relatie met het in Osaka gevestigde handelshuis Hanwa Co. Ltd (hierna: „Hanwa”).

31. Einde maart 1995 verzond Hanwa twee van die partijen Kamaboko per schip naar Nederland, met de gezondheidscertificaten die de bevoegde Japanse autoriteiten voor die partijen had afgegeven.

28. Hanwa vertegenwoordigt vier Japanse fabrieken die zogenoemde „surimi”, tot half-fabriekaat verwerkte vis, verder verwerken tot surimi-visproducten, zogenoemde kama-

32. De Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (hierna: „Rijksdienst”) weigerde bij besluit van 2 mei 1995 op grond van beschikking 95/119 van de Commissie, de invoer

22 — Blijkens de verwijzingsbeschikking wordt de gevangen vis op zee verwerkt tot halffabrikaten, „surimi”, die in de Japanse fabrieken verder worden verwerkt; het produkt van deze verdere verwerking heet „kamaboko”.

in Nederland van genoemde partijen toe te staan.

Overeenkomst. Subsidiair betoogt Affish dat Nederland het gemeenschapsrechtelijk vertrouwensbeginsel heeft geschonden door niet te voorzien in een overgangsregeling voor de reeds onderweg zijnde partijen.

33. Tegen dit besluit van de Rijksdienst diende Affish op 3 mei 1995 een bezwaarschrift in.

34. Bij verzoekschrift van 3 mei 1995 heeft Affish de president van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven verzocht, het besluit van de Rijksdienst bij wijze van voorlopige voorziening te schorsen en te bepalen dat de Rijksdienst de invoer van voormelde partijen visserijproducten en van in de toekomst door haar vanuit Japan nog in te voeren partijen visserijproducten uitsluitend mag weigeren om redenen van bescherming van de gezondheid en van het leven van personen en dieren, en dat de Rijksdienst zulke weigering alleen zou mogen baseren op een door of in opdracht van de Rijksdienst uitgevoerd laboratoriumonderzoek, waaruit moet blijken van een concrete bedreiging voor de gezondheid en het leven van personen en dieren als gevolg van de invoer van de betreffende partijen.

35. Ter onderbouwing van haar vordering voor de nationale rechter betoogde Affish, dat de litigieuze beschikking 95/119 ongeldig is om de volgende vier redenen: a) strijd met artikel 19 van richtlijn 90/675, b) schending van het evenredigheidsbeginsel, c) schending van het gelijkheidsbeginsel en d) veronachtzaming van de artikelen 2, 4 en 5 van de

36. De Rijksdienst bracht daartegen in, dat de Nederlandse autoriteiten verplicht zijn om volledige uitvoering te geven aan de communautaire beschikking, en niet stil kunnen staan bij de vraag of de beschikking rechtsgeldig is gegeven: daarvoor is het Hof bevoegd. Nu de beschikking niet in een overgangstermijn voorzag, kon de Nederlandse regering een dergelijke termijn ook niet opnemen.

37. De nationale rechter onderzocht eerst de subsidiaire vordering van Affish, en verwierp deze op grond dat noch de litigieuze beschikking 95/119 noch richtlijn 90/675, noch het gemeenschapsrecht bepalingen kent die het de Lid-Staten zou toestaan bij de uitvoering van de beschikking een overgangsregeling te treffen. Naar hij voorts overwoog zou er, gesteld dat de bescherming van de volksgezondheid als bedoeld in artikel 19 van richtlijn 90/675 werkelijk op het spel stond, geen ruimte zijn om met economische belangen van de betrokken ondernemers rekening te houden.

38. Vervolgens onderzocht de verwijzende rechter in hoeverre is voldaan aan de voorwaarden die het Hof heeft geformuleerd in het arrest van 21 februari 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarchen en Zuckerfabrik Soest²³ (hierna: „Zuckerfabrik”), voor schorsing door de nationale rechter van de werking van een nationale bestuurshandeling die is gebaseerd op een handeling van een gemeenschapsinstelling (communautaire verordening). Hij achtte gegronde redenen aanwezig om aan de geldigheid van de litigieuze beschikking te twijfelen.

39. De nationale rechter plaatst vraagtekens bij de procedure die de Commissie bij de totstandkoming van de beschikking heeft gevolgd. Hij overweegt daarbij dat de deskundigenmissie tot doel had de toestand van de visfabrieken in Japan te controleren om vervolgens, overeenkomstig artikel 11 van richtlijn 91/493, de bijzondere voorwaarden voor invoer van visproducten vast te stellen. Naar het aanvankelijk oordeel van de nationale rechter evenwel bieden de bevindingen van het deskundigenteam geen afdoende rechtvaardiging voor de beschikking.

40. Vervolgens overweegt de nationale rechter, dat de deskundigen slechts vier in het Noord-Oosten van Japan gelegen inrichtingen hebben bezocht van de vele tientallen die er in dat land zijn. De conclusies in het verslag zouden een algemeen invoerverbod van

visserijproducten uit Japan niet rechtvaardigen, omdat niet blijkt dat de in die vier bedrijven aangetroffen toestand representatief²⁴ was voor alle bedrijven, of dat de overheidscontrole in de andere regio's van Japan eveneens tekortschiet, gelet op het feit dat Affish haar producten betreft van bedrijven in andere regio's dan waar de deskundigen zijn geweest. Er had daarom geen algemeen verbod op de invoer van visserijproducten mogen worden uitgevaardigd.

41. Vervolgens benadrukt de nationale rechter dat het verbod een bepaalde markt treft, namelijk de markt van „kamaboko”-producten, op welke markt zich, althans in Nederland, tot dusver geen problemen hebben voorgedaan. Hij meent voorts dat eventuele onbetrouwbaarheid van de afgegeven gezondheidscertificaten voor bepaalde soorten producten kan worden gecompenseerd met controles bij invoer van de betrokken producten in de Gemeenschap. Bovendien merkt hij op dat de controleresultaten niet met de betrokkenen schijnen te zijn besproken voordat de litigieuze beschikking werd gegeven.

42. De nationale rechter overweegt voorts, dat de Commissie zich ter zitting niet heeft doen vertegenwoordigen, hoewel zij daartoe

23 — Gevoegde zaken C-143/88 en C-92/89 (Jurispr. 1991, blz. I-415, r. o. 16 e. v.). De aldaar door het Hof geformuleerde voorwaarden werden nader verklaard in het arrest van 9 november 1995 (zaak C-465/93, Atlanta Fruchthandels-gesellschaft, Jurispr. 1995, blz. I-3761, r. o. 35 e. v.).

24 — In een van die bedrijven werd de toestand zelfs als „bevreemdend” beoordeeld.

door de Rijksdienst was uitgenodigd, om de conclusies van het deskundigenteam waarop zij haar beschikking had gebaseerd, toe te lichten, hetgeen een juiste waardering van het verslag heeft bemoeilijkt.²⁵

43. Ten slotte overweegt de nationale rechter, dat de markt waarop Affish het onderhavige produkt aanbiedt, zeer snel verloren zal gaan door de mededinging van andere soortgelijke producten uit andere landen, en dat gelet op het aandeel van het produkt in de totale omzet van Affish, een faillissement als gevolg van het invoerverbod onvermijdelijk lijkt. Daarmee is volgens de nationale rechter voldaan aan de voorwaarde van spoedeisend belang, zoals het Hof die in de zaak Zuckerfabrik²⁶ voor toewijzing van de gevraagde voorlopige voorziening heeft geformuleerd, zonder dat er financiële belangen van de Gemeenschap in geding zijn die zich tegen die toewijzing verzetten.

richtlijn 91/493 voorziene drievoudige controle van ingevoerde visserijproducten²⁷, gelet op het zwaarwegende belang van de bescherming van de volksgezondheid, niet afdoende achtte, wees hij de vordering van Affish toe en gelastte hij de schorsing van de litigieuze beschikking van de Commissie, waarbij hij de Rijksdienst opdroeg: a) de partijen visproducten waarvan de invoer in de Gemeenschap Affish was verboden, zo grondig als naar de huidige stand van de wetenschap mogelijk is, te doen onderzoeken op eventuele tekortkomingen uit het oogpunt van bescherming van de gezondheid en het leven van personen en dieren, en b) bedoelde partijen uitsluitend tot het verkeer in de Gemeenschap toe te laten, indien op grond van bedoeld onderzoek genoegzaam zou blijken dat van zodanige tekortkomingen geen sprake is. Tegelijkertijd verzocht hij het Hof om een uitspraak omtrent de geldigheid van beschikking 95/119 van de Commissie.

IV — De prejudiciële vraag

44. Hoewel de nationale rechter zijn reserves behield omtrent het toezicht en de sanitaire controle door de bevoegde Japanse autoriteiten in de bedrijven in de regio vanwaar Affish haar producten invoert, en dus omtrent de betrouwbaarheid van de afgegeven gezondheidscertificaten, en daarom de in

45. Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven stelde het Hof de volgende prejudiciële vraag:

„Is beschikking 95/119/EG van de Commissie van 7 april 1995, gelet op het bij deze uitspraak overwogene, geldig, voor zover zij

25 — De Commissie heeft zich wel laten vertegenwoordigen ter terechtzitting in een later geding voor dezelfde rechter, en tussen dezelfde partijen (het ging hier om een invoerverbod van nieuwe partijen kamaboko, krachtens beschikking 95/119), in welk geding op 24 augustus 1995 uitspraak werd gedaan.

26 — Aangehaald in voetnoot 23.

27 — Namelijk een controle op documenten, een identificatiecontrole en ten slotte een fysieke controle.

zich uitstrekt tot Surimi-visproducten, ook wel genoemd kamaboko, als door verzoeker aangevoerd, afkomstig uit andere regio's van Japan dan die, waarin de door een missie van deskundigen van de Commissie blijkens haar rapport van 4 april 1995 onderzochte inrichtingen zijn gelegen, althans uit andere inrichtingen dan de onderzochte, en ten aanzien van welke producten, na geëigend onderzoek bij aanvoer in de Gemeenschap, van gezondheidsrisico's niet is gebleken?"

geven aan de beschikking van de Commissie. Ik meen dus dat de nationale rechter een fout heeft gemaakt, omdat hij niet de handeling van een gemeenschapsinstelling — de litigieuze beschikking van de Commissie — heeft kunnen schorsen, die immers alleen door het Hof op geldigheid kan worden getoetst en eventueel worden geschorst, maar enkel de nationale handeling waarbij die beschikking ten uitvoer werd gelegd. Deze fout kan echter niet door het Hof worden getoetst.

V — Beantwoording van de prejudiciële vraag

Voorafgaande opmerkingen

46. Een opmerking vooraf: voor de nationale rechter vordert Affish de schorsing van het besluit van de Rijksdienst. De nationale rechter heeft volgens het dictum van de verwijzingsbeschikking de toepassing geschorst van beschikking 95/119 van de Commissie. Ik meen echter dat de nationale rechter, twijfelend aan de geldigheid van de litigieuze beschikking 95/119, in wezen de toepassing heeft geschorst van de bestuurs-handeling van de bevoegde nationale instantie²⁸, houdende verbod van invoer van bepaalde partijen visserijproducten uit Japan, welk besluit werd uitgevaardigd op grond van de Warenwetregeling, die op haar beurt is gewijzigd om in Nederland uitvoering te

47. Na deze precisering, zal ik eerst onderzoeken of het nodig is de Zuckerfabrik-rechtspraak²⁹ aan te vullen met nadere voorwaarden, ditmaal van procesrechtelijke aard, waaronder de gevraagde voorlopige voorziening kan worden toegewezen, wanneer de nationale rechter aan de geldigheid van een gemeenschapshandeling twijfelt (A). Vervolgens moeten de tegen de geldigheid van beschikking 95/119 van de Commissie opgeworpen gronden worden onderzocht, niet alleen van de door de nationale rechter genoemde gronden maar ook van de gronden die Affish in haar opmerkingen voor het Hof naar voren brengt.³⁰ Ik zal dus onderzoeken

29 — Aangehaald in voetnoot 23.

30 — De nationale rechter benadrukt dat de andere argumenten van Affish tegen de geldigheid van de beschikking te herleiden zijn tot de onevenredigheid van de litigieuze maatregel, bezien in het licht van de voorwaarden in artikel 19 van richtlijn 90/675. Ik meen dat alle argumenten van Affish in extenso moeten worden onderzocht, ook al neemt de nationale rechter geen standpunt in op enig concreet argument. De rechtspraak van het Hof is op dit punt duidelijk. In het arrest van 25 oktober 1978 (gevoegde zaken 103/77 en 145/77, Royal Scholten-Honig, Jurispr. 1978, blz. 2037, r. o. 16 en 17) heeft het Hof de geldigheid van een gemeenschapsverordening getoetst aan de hand van de nietigheidsgronden die verzoeker in het hoofdgeding had aangevoerd, aangezien de nationale rechter in het algemeen vroeg of de betrokken verordening geldig was.

28 — In hun opmerkingen wijzen de Italiaanse en de Nederlandse regering hierop.

in hoeverre de Commissie bij het geven van de beschikking in strijd met artikel 19 van richtlijn 90/675 heeft gehandeld, door haar beschikking onvoldoende te motiveren, voor zover er geen sprake was van „ernstige redenen” die een dergelijke beperkende maatregel zouden rechtvaardigen (B). Vervolgens zal ik onderzoeken of de Commissie in strijd met het evenredigheidsbeginsel heeft gehandeld (C), met het gelijkheidsbeginsel (D), het vertrouwensbeginsel (E), de bepalingen van de Overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen (F) en ten slotte of zij zich schuldig heeft gemaakt aan misbruik van bevoegdheid of procedure (G).

A — *De noodzaak tot aanvulling van de Zuckerfabrik-rechtspraak*

1. De ontvankelijkheid

48. In de verwijzingsbeschikking wordt enkel opgemerkt dat het feit dat de Commissie niet ter zitting is verschenen, ondanks het verzoek daartoe van de president, aan wie de Rijksdienst zulks had verzocht, de juiste waardering van de conclusies in het deskundigenverslag van hun bezoek aan de betrokken ondernemingen, en daarmee ook het onderzoek naar de geldigheid van de beschikking heeft bemoeilijkt.

49. Volgens de Commissie verschaft de onderhavige zaak het Hof de gelegenheid

zich voor het eerst uit te spreken over de vraag, of aan de in het arrest Zuckerfabrik geformuleerde voorwaarden voor schorsing door de nationale rechter van een nationale bestuurshandeling die is gebaseerd op een handeling van een communautaire instelling, waarvan de geldigheid wordt betwist, ook de voorwaarde moet worden toegevoegd, dat de nationale rechter de gemeenschapsinstellingen in de gelegenheid stelt haar standpunt kenbaar te maken alvorens de handeling te schorsen.

50. Ik meen dat het Hof in casu geen standpunt hoeft in te nemen. Mijn bezwaar is namelijk, dat de nationale rechter dit punt niet rechtstreeks aan de orde heeft gesteld.³¹ Stellig is het meermaals voorgekomen, dat het Hof bepalingen uitlegt zonder dat de nationale rechter uitdrukkelijk om uitlegging daarvan had gevraagd.³² Maar telkens wanneer hij dat deed, gebeurde dit uitsluitend met het doel om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven dat hem zou helpen het voor hem aanhangig geschil vervolgens op te lossen. Ik meen dus dat een antwoord op deze vraag niet nodig of nuttig is voor een antwoord op de prejudiciële vraag die de nationale rechter het Hof heeft gesteld, en evenmin om de nationale rechter

31 — De nationale rechter had de Commissie trouwens verzocht om ter terechtzitting haar standpunt toe te lichten, ook al kon de Commissie niet aanwezig zijn.

Zoals ter terechtzitting werd opgemerkt, kunnen er voorbeelden worden genoemd waarin de nationale rechter de gemeenschapsinstelling had opgeroepen om de redenen toe te lichten waarom zij een bepaalde handeling had vastgesteld (bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk).

32 — Zie bijvoorbeeld arresten van 28 juni 1978 (zaak 70/77, Simmenthal, Jurispr. 1978, blz. 1453, r. o. 57), 16 december 1992 (zaak C-114/91, Claeys, Jurispr. 1992, blz. I-6559, r. o. 21 in combinatie met r. o. 10) en 18 maart 1993 (zaak C-280/91, Viessmann, Jurispr. 1993, blz. I-971, r. o. 17), en de conclusie van advocaat-generaal Jacobs in die zaak (punt 14).

in staat te stellen het voor hem aanhangige geschil te beslechten.³³

2. Ten gronde

51. Wat betreft de vraag in hoeverre er aanleiding bestaat tot aanvulling van de Zuckerfabrik-rechtspraak en, juist gezegd, of het nodig is dat het Hof procesregels formuleert ten aanzien van de wijze waarop de nationale rechterlijke instanties voorlopige voorzieningen treffen³⁴, moet ik opmerken dat het Hof hier door de Commissie wordt gevraagd om een procedurele regel te formuleren die het recht van verweer van de gemeenschapsinstellingen zou waarborgen in een geval dat de geldigheid van een van haar handelingen voor de nationale rechter in het geding komt. Op die wijze zou de gemeenschapsinstelling desgewenst haar zienswijze naar voren kunnen brengen en de nationale rechter toelichting kunnen verschaffen op de redenen die haar tot het

nemen van de litigieuze maatregel hebben bewogen. De nationale rechter zou de gemeenschapsinstelling dan niet meer hoeven op te roepen om haar zienswijze kenbaar te maken, maar dat recht zou dan van rechtswege aan de gemeenschapsinstelling toekomen.³⁵

52. Hoewel de erkenning van een dergelijke voorwaarde theoretisch interessant is, ben ik geen voorstander hiervan. De nationale rechter is geen rechter over de geldigheid van een gemeenschapshandeling, en daarom moet hij een prejudiciële vraag voorleggen telkens wanneer hij aan de geldigheid daarvan twijfelt. Het aangewezen forum voor de behandeling van een dergelijke kwestie is het Hof. De gemeenschapsinstelling zal trouwens niet het risico willen lopen haar beschikking door de nationale rechter te zien nietig verklaard. Ik denk dat de nationale rechter weinig baat zou hebben bij de uitleg van de gemeenschapsinstelling, die hoe dan ook later haar zienswijze naar voren kan brengen voor het Hof, wanneer ter zake een prejudiciële vraag zou worden gesteld. De nationale rechter kan, volgens de Zuckerfabrik-rechtspraak³⁶ alleen de uitvoering van een nationale bestuurshandeling, gebaseerd op een handeling van een gemeenschapsinstelling, schorsen en tegelijkertijd het Hof een prejudiciële vraag stellen met betrekking

33 — Alleen deze zienswijze is volgens mij in overeenstemming met de ratio van artikel 177 van het Verdrag, en vindt steun in de vaste rechtspraak van het Hof, dat herhaaldelijk heeft verklaard dat de taak die haar in het kader van artikel 177 is opgedragen, inhoudt een bijdrage te leveren in de rechtsbepaling tussen de Lid-Staten [zie arresten van 16 december 1981 (zaak 244/80, Foglia, Jurispr. 1981, blz. 3045, r. o. 21); 8 november 1990 (zaak C-231/89, Gmurzynska-Bscher, Jurispr. 1990, blz. I-4003, r. o. 20), 28 maart 1995 (zaak C-346/93, Kleinwort Benson, Jurispr. 1995, blz. I-615, r. o. 24) en 15 december 1995 (zaak C-415/93, Bosman, Jurispr. 1995, blz. I-4921, r. o. 60)], en niet in het geven van adviezen over algemene of hypothetische vragen die geen verband houden met de beslechting van het aanhangige geschil; zie het reeds aangehaalde arrest Foglia, r. o. 18 en 20, en arrest van 3 februari 1983 (zaak 149/82, Robards, Jurispr. 1983, blz. 171, r. o. 19). Zie ook arrest van 15 juni 1995 (gevoegde zaken C-422/93, C-423/93 en C-424/93, Zabala, Jurispr. 1995, blz. I-1567, r. o. 29).

34 — Ik herinner eraan dat de nationale rechter de Commissie had verzocht om ter terechtzitting haar standpunt toe te lichten, maar dat de Commissie om niet met de zaak verband houdende redenen was verhinderd. Zij heeft zich daarentegen wel doen vertegenwoordigen bij de behandeling van een later verzoek om een gelijksoortige rechterlijke voorziening door Affish voor dezelfde rechter.

35 — In de praktijk zou dat betekenen dat het recht van verweer aan het Parlement zou toekomen, wanneer zijn handeling rechtsgevolgen teweegbrengt of wordt vastgesteld volgens de medebeslissingsprocedure van artikel 189 B van het Verdrag, dus gezamenlijk met de Raad, de Commissie en de Europese Centrale Bank.

36 — Aangehaald in voetnoot 23.

tot de geldigheid van de gemeenschaps-handeling, en aldus een langdurig voortslepen van de procedure vermijden.³⁷

B — Onvoldoende motivering van de beschikking van de Commissie

53. Volgens Affish heeft de Commissie met het geven van beschikking 95/119 in vele opzichten inbreuk gemaakt op artikel 19 van richtlijn 90/675. In het bijzonder betoogt zij dat de Commissie niet kan worden gezien als gemeenschapswetgever, en dat haar daarom geen ruime beoordelingsvrijheid toekomt uit hoofde van artikel 19. Maar ook al zou zij een dergelijke bevoegdheid hebben, dan dient zij nog afdoende de juridische en feitelijke gronden te vermelden waarop een zo beperkende maatregel is gebaseerd als een invoerverbod voor visserijproducten uit Japan, met name de door Affish ingevoerde „surimi”-producten die tot dusver zonder problemen alle veterinaire controles in en buiten de Gemeenschap hebben doorstaan.³⁸

37 — De nationale rechter behoudt trouwens altijd de mogelijkheid om van de gemeenschapsinstelling die de handeling vaststelde inlichtingen te vragen om een duidelijk beeld te krijgen van de feitelijke achtergrond van het voor hem aanhangige geschil; zie bijvoorbeeld de beschikking van 13 juli 1990 (zaak C-2/88 Imm., Zwartveld e. a., Jurispr. 1990, blz. I-3365).

38 — Ter terechtzitting betoogde Affish dat het hypothetische risico wegens tekortkomingen in hygiënisch opzicht in de visverwerkende bedrijven zeer klein is, omdat de voor surimi gebruikte vis in Alaska en Canada wordt gevangen, en op zee wordt verwerkt tot halffabrikaten.

1. De omvang van de bevoegdheden van de Commissie ingevolge artikel 19 van richtlijn 90/675

54. Als rechtsgrondslag voor richtlijn 90/675, op grond waarvan de litigieuze beschikking 95/119 werd uitgevaardigd, wordt artikel 43 van het Verdrag genoemd; inhoudelijk behoort de litigieuze beschikking tot het terrein van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, op welk terrein de gemeenschapsinstellingen een ruime beoordelingsbevoegdheid hebben, gelet op de taken waarmee het Verdrag hen belast.³⁹

55. Artikel 19 van richtlijn 90/675 laat uitsluitend de Commissie een ruime beoordelingsbevoegdheid, aangezien deze

39 — Over de bevoegdheden van de Commissie op dit gebied heeft het Hof zich uitgesproken in de „kerstboteractie”-zaak, het arrest van 11 maart 1987 (zaak 27/85, Vandemoortele, Jurispr. 1987, blz. 1129, r. o. 14). In dat arrest, waarin het ging om de omvang van de op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in beginsel aan de Commissie toegekende uitvoerende bevoegdheid, overwoog het Hof (r. o. 14), dat „uit het stelsel van het Verdrag, in het kader waarvan artikel 155 moet worden gezien, alsmede uit de eisen van de praktijk volgt dat het begrip uitvoering ruim moet worden uitgelegd. Aangezien de Commissie als enige in staat is, de ontwikkeling van de landbouwmarkten voortdurend en oplettend te volgen en de spoedmaatregelen te treffen die de situatie vereist, kan de Raad genoopt zijn, de Commissie op dit gebied een ruime beoordelings- en handelingsbevoegdheid te laten. De grenzen van die bevoegdheid moeten dan met name worden bepaald aan de hand van de algemene hoofddoelen van de marktordening.” Ten aanzien van de ruime bevoegdheden van de Raad in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, zie indicatief het arrest van 29 februari 1996 (zaak C-122/94, Commissie/Raad, Jurispr. 1996, blz. I-881, r. o. 18) dat handelde over staatssteun in de wijnbouwsector, en mijn conclusie in die zaak, alsmede het oudere arrest van 29 oktober 1980 (zaak 138/79, Roquette Frères, Jurispr. 1980, blz. 3333, r. o. 25).

„naar gelang van de ernst van de situatie” onverwijld dient te handelen, wanneer zich op het grondgebied van een derde land een zoönose of een ziekte zich voordoet of verspreidt waaraan „ernstige gevaren” voor mens en dier „kunnen zijn verbonden” of indien zulks om andere „ernstige veterinaire-rechtelijke redenen” of in verband met de bescherming van de volksgezondheid is gerechtvaardigd, met name „wegens door haar veterinairs gedane constatering”.

dium als bij het vervoer of de vrijgave voor consumptie.⁴⁰

56. In artikel 19 van de richtlijn worden dus een reeks juridische begrippen met een ruime betekenis gebruikt, zoals „ernstig gevaar voor mens en dier”, „ernstige veterinaire-rechtelijke redenen” of in verband met de bescherming van de volksgezondheid”, „ernst van de situatie”, welke door de Commissie moeten worden gedefinieerd, en door het Hof kunnen worden getoetst.

58. Bij de uitoefening van de bevoegdheid die artikel 19 van de richtlijn haar verschaft handelt de Commissie trouwens als gemeenschapswetgever, aangezien zij in een gegeven situatie regelend kan optreden, door het nemen van een van de aldaar genoemde maatregelen.

59. Deze ruime beoordelingsbevoegdheid is de Commissie gegeven in het kader van een stelsel van vrijwaringsmaatregelen binnen de algehele organisatie van de veterinaire controles voor producten uit derde landen die in de Gemeenschap worden binnengebracht, voor het geval dat zich ernstige en bijzondere situaties voordoen.⁴¹

57. Ik meen dat de vraag welke feiten of situaties uiteindelijk „ernstig gevaar”, „ernstige reden”, of een „ernstige situatie” opleveren, van geval tot geval moet worden beoordeeld, rekening houdend met vele factoren zoals bijvoorbeeld de aard van het product, de eventuele snelle bederfelijkheid daarvan, of de mogelijkheid van volledige en afdoende controle in zowel het productiesta-

40 — De ruime beoordelingsbevoegdheid van de Commissie betekent niet dat er geen controle bestaat op de besluiten die zij neemt met gebruikmaking van haar bevoegdheden. Zouden de open rechtsbegrippen in artikel 19, lid 1, waarvan de nadere definiëring aan de beoordelingsbevoegdheid van de Commissie is overgelaten, al te ver worden uitgerekt, zouden zij krachteloos worden door hun te ruime draagwijdte. Niet elk teken van ziekte of zoönose, of elke omstandigheid kan onder deze begrippen worden gebracht, omdat dan de inhoud verloren zou gaan en de open rechtsbegrippen slechts een nominale waarde hebben, zonder wezenlijke bindende inhoud en uiteindelijk zonder enige praktische bruikbaarheid.

41 — In de zesde overweging van de considerans van richtlijn 90/675 heet het dat „in een stelsel van vrijwaringsmaatregelen dient te worden voorzien; (...) dat de Commissie in het kader daarvan handelend moet kunnen optreden, met name door zich ter plaatse te begeven en de aan de situatie aangepaste maatregelen vast te stellen”.

60. Uit het bepaalde in artikel 19, lid 1, van richtlijn 90/675 blijkt naar mijn mening, dat de Commissie een beoordelingsbevoegdheid wordt verschaft om anticiperend op te treden ter bescherming van de volksgezondheid, door invoer uit derde landen op te schorten. Juister gezegd, heeft zij de bevoegdheid om op eigen initiatief of op verzoek van een Lid-Staat onverwijld, naargelang de ernst van de situatie, de schorsing te gelasten van de invoer uit het gehele grondgebied van het betrokken derde land of een deel daarvan, dan wel bijzondere voorwaarden vast te stellen voor de producten afkomstig van het gehele grondgebied van het betrokken derde land of een deel daarvan, met name op grond van door haar veterinairs gedane constateringen. Zij kan optreden, niet alleen wanneer zich op het grondgebied van een derde staat een ziekte of een zoönose voordoet of zich verspreidt, waarvan ernstige gevaren voor de gezondheid van mens en dier te duchten zijn, maar ook indien zulks om andere ernstige veterinaire rechtelijke redenen of in verband met de bescherming van de volksgezondheid is gerechtvaardigd.

61. Uit artikel 19 van richtlijn 90/675 blijkt naar mijn mening, dat de Commissie de invoer van in dit geval visserijproducten kan verbieden voor zo lang als zij nodig oordeelt, niet alleen in geval van concreet gevaar bij invoer van visserijproducten die schadelijk blijken voor de volksgezondheid (bijvoorbeeld wegens bederf), maar veterinaire controles ook reeds in het land van uitvoer ofwel volledig ontbreken ofwel ernstig tekortschieten, dat wil zeggen wanneer de in dat land verrichte veterinaire controles in ernstige mate ontoereikend zijn, ongeacht of er concreet gevaar voor de volksgezondheid is ontstaan. De Commissie kan invoer dus verbieden om consumptie tegen te gaan, niet

alleen van de volksgezondheid bedreigende, maar ook van onvoldoende gecontroleerde producten, zodra zij ernstige redenen heeft om het ene dan wel het andere aan te nemen.

62. Het Hof heeft zich bij vele gelegenheden niet alleen over de omvang van de bevoegdheden van de gemeenschapsinstellingen uit hoofde van de verdragsbepalingen inzake de uitvoering van het landbouwbeleid uitgesproken, maar ook over de grenzen van zijn toetsingsbevoegdheid wanneer bedoelde instellingen een ruime discretionaire bevoegdheid genieten en een complexe economische situatie hebben te evalueren. Zo heeft het Hof uitgemaakt dat in geval van een gemeenschappelijke marktorganisatie voor bepaalde producten ⁴² „de rechter bij zijn controle over de uitoefening van zulk een bevoegdheid, alleen mag nagaan of daarbij geen kennelijke dwaling of misbruik is begaan en of het betrokken gezagsorgaan zich niet kennelijk heeft begeven buiten de grenzen, aan zijn appreciatieve bevoegdheid gesteld”. ⁴³

42 — Volgens de eerste overweging van de *considerans* van richtlijn 91/493 werd de richtlijn vastgesteld met het oog op onder meer „een harmonische werking van de gemeenschappelijke marktordening in de sector visserijproducten”.

43 — Dat wil zeggen, wanneer de besluitnemende instelling een ruime discretionaire bevoegdheid heeft, moet het Hof, dat niet bevoegd is om zijn eigen oordeel voor dat van de besluitnemende instelling, in casu de Commissie, in de plaats te stellen, een redelijke mate van zekerheid verkrijgen, op basis van door partijen verschaft bewijs, dat die instelling de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid heeft overschreden; derhalve is er geen sprake van kennelijke dwaling omtrent de feiten, die de geldigheid van de beschikking kan aantasten, noch onterechte toepassing van een te vaag rechtsbegrip, de beschikking werd niet vastgesteld met misbruik van bevoegdheid, er is geen sprake van kennelijke onjuiste beoordeling van de feiten, en de motivering is rechtsgeldig; zie het in voetnoot 39 aangehaalde arrest *Roquette Frères* (r. o. 25), het arrest van 12 juli 1979 (zaak 166/78, *Italië/Raad*, Jurispr. 1979, blz. 247, r. o. 14) en het in voetnoot 39 aangehaalde arrest *Commissie/Raad* (r. o. 18). Zie eveneens punt A, slotzin, van de conclusie van advocaat-generaal Gand in zaak 8/65, *Acciaierie e Ferriere Pugliesi*, waarin arrest werd gewezen op 8 februari 1966 (Jurispr. 1966, blz. 2).

63. Ik zal achtereenvolgens de door Affish aangevoerde gronden onderzoeken, met name in hoeverre de omstandigheden die de Commissie tot vaststelling van beschikking 95/119 hebben genoopt, een voldoende rechtvaardigingsgrond bieden, met andere woorden of er een motiveringsgebrek is of niet.

65. In dit verband herinner ik eraan, dat een motivering onvoldoende is wanneer deze niet de feitelijke omstandigheden vermeld op grond waarvan de betrokken instelling tot het oordeel is gekomen dat er redenen zijn die het nemen van de beslissing rechtvaardigen, en niet voldoende duidelijk de nagestreefde doeleinden noemt.⁴⁵

2. Voldoende motivering van de litigieuze beschikking

64. In de eerste plaats zij eraan herinnerd, dat de handelingen van de gemeenschapsinstellingen ingevolge artikel 90 van het Verdrag met redenen moeten zijn omkleed. Volgens vaste rechtspraak van het Hof evenwel⁴⁴ moet de door artikel 190 vereiste motivering „beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling. De redenering van de communautaire instantie die de handeling heeft vastgesteld, moet er duidelijk en ondubbelzinnig in tot uiting komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. Uit deze rechtspraak blijkt bovendien, dat bij een handeling geen specifieke motivering kan worden verlangd van de verschillende onderdelen, feitelijk en rechtens, die daarin voorkomen, zodra deze handeling binnen de systematiek van het geheel valt waarvan zij een onderdeel vormt.”

66. De eerste overweging van de considerans van de litigieuze beschikking 95/119 van de Commissie luidt als volgt: „Overwegende dat deskundigen van de Commissie een miserie naar Japan hebben uitgevoerd voor verificatie van de omstandigheden bij de productie en de verwerking van visserijprodukten die naar de Gemeenschap worden geëxporteerd; dat deze deskundigen hebben geconstateerd dat de officiële waarborgen die door de Japanse autoriteiten zijn gegeven, niet in acht worden genomen en dat er bij de productie en de opslag van visserijprodukten sprake is van ernstige tekortkomingen op het vlak van hygiëne en controle die risico's voor de volksgezondheid kunnen inhouden.”

67. De tweede overweging van de considerans luidt als volgt: „Overwegende dat bij beschikking 94/206/EG van de Commissie een verbod is vastgesteld tot invoer van partijen tweekleppige weekdieren en mariene buikpotige weekdieren van oorsprong uit Japan, met uitzondering van jakobsschelpen en andere Pectinidae die zijn ingevroren of verwerkt.”

44 — Zie bijvoorbeeld arresten van 14 juli 1994 (zaak C-353/92, Griekenland/Raad, Jurispr. 1994, blz. I-3411, r. o. 19); 13 oktober 1992 (gevoegde zaken C-63/90 en C-67/90, Portugal en Spanje/Raad, Jurispr. 1992, blz. I-5073, r. o. 16), en arresten Atlanta Fruchthandels-gesellschaft, aangehaald in voetnoot 23 (r. o. 16), en Commissie/Raad, aangehaald in voetnoot 39 (r. o. 29).

45 — Zie arresten van 13 november 1990 (zaak C-331/88, Fedesa e. a., Jurispr. 1990, blz. I-4023, r. o. 29) en 23 februari 1988 (zaak 68/86, Verenigd Koninkrijk/Raad, Jurispr. 1988, blz. 855, r. o. 28).

68. Op grond van de conclusies van het deskundigenteam concludeerde de Commissie, aldus de derde overweging van de considerans, dat „in afwachting van een verbetering van de hygiëne bij en de controle op de produktie, de invoer van alle visserijproducten van oorsprong uit Japan moet worden geschorst”.

69. Bij lezing van het verslag van de communautaire deskundigen blijkt dat zij hun aanmerkingen vooral hebben gericht op (punten 2 en 3 van het verslag) de ernstige tekortkomingen van de door de bevoegde Japanse autoriteiten uitgeoefende veterinaire controles, waarbij zij tegelijkertijd wezen op de ernstige gevaren voor de volksgezondheid ten tijde van de bezoeken (zie met name de punten 1.4, 2.3 en 3.2 van het verslag).

70. In het gehele verslag, waarnaar de eerste overweging van de considerans uitdrukkelijk verwijst, maar vooral in het derde punt van het verslag zijn de redenen te vinden waarom de toestand van de bezochte visverwerkende bedrijven, met name de structuur, de uitrusting en de hygiëne, de bereidingswijzen en de tekortschietende controle door de bevoegde Japanse autoriteiten niet alleen in strijd waren met het bepaalde in richtlijn 91/493, maar ook ernstige gevaren voor de volksgezondheid opleverden. Er waren dus ernstige redenen om maatregelen te nemen ter bescherming van de volksgezondheid, gelet op de aard van de visserijproducten, waarvan een doelmatige controle, zoals de Commissie benadrukt, alleen in het productiestadium mogelijk is. Daarom houd ik de motivering

van de litigieuze beschikking van de Commissie, die in algemene termen naar de negatieve conclusies van het verslag verwijst, niet voor ontoereikend of onjuist, omdat we kunnen aannemen dat de voorwaarden van artikel 19 van de richtlijn, waarop de beschikking is gebaseerd, waren vervuld.

71. Eveneens ben ik van mening, dat de motivering van de bestreden beschikking van de Commissie niet als ontoereikend mag worden beschouwd omdat zij te kort zou zijn. Weliswaar bevat de onderhavige motivering geen uitputtende opsomming van alle elementen van de redenering van de Commissie, worden de conclusies van het naar Japan uitgezonden deskundigenteam niet integraal herhaald, en wordt evenmin uitgelegd waarom een minder beperkende maatregel niet geschikt zou zijn. De bestreden beschikking, een krachtens discretionaire bevoegdheid uitgevaardigde handeling, bevat echter, zij het samenvattend, een vermelding van feitelijke omstandigheden die de Commissie in aanmerking heeft genomen, en de juridische gevolgtrekkingen die de vaststelling ervan rechtvaardigen. Juist omdat het gaat om een handeling die berust op een discretionaire bevoegdheid, is een samenvattende motivering voldoende, zoals ook advocaat-generaal Lagrange heeft benadrukt.⁴⁶

⁴⁶ — Zie diens conclusie in de gevoegde zaken 36/59, 37/59, 38/59 en 40/59, Präsident, waarin arrest werd gewezen op 15 juli 1960 (Jurispr. 1960, blz. 886).

72. De ernstige tekortkomingen op het gebied van hygiëne en controle door de Japanse autoriteiten zijn naar mijn mening karakteristieke omstandigheden die „een ernstige veterinairrechtelijke reden” kunnen opleveren of voor „de bescherming van de volksgezondheid” doen vrezen.

73. Derhalve vormen de overwegingen in de considerans van de beschikking in hun geheel een motivering die niet alleen op het punt van formulering, maar ook van de feitelijke omstandigheden die tot vaststelling ervan hebben geleid (beroep op „ernstige tekortkomingen op het punt van hygiëne en controle”) en het geheel van rechtsregels die het betrokken terrein beheersen⁴⁷, als voldoende moet worden aangemerkt in de zin van artikel 190 van het Verdrag.

C — Schending van het evenredigheidsbeginsel

74. Affish noemt de litigieuze beschikking in strijd met het evenredigheidsbeginsel, dat ook artikel 19 van richtlijn 90/675 beheerst.⁴⁸ Concreet beweert zij dat de door de Commissie gekozen maatregel geschikt noch noodzakelijk was voor het bereiken

van het nagestreefde doel, en dat niet is gekeken naar de mogelijkheid van een minder drastische maatregel. Ten slotte, aldus Affish, heeft de gekozen maatregel meer nadelen dan voordelen.

1. Was de genomen maatregel geschikt voor het daarmee nagestreefde doel?

75. Volgens Affish kan de omstandigheid dat de plaatselijke autoriteiten in een bepaalde regio van Japan de noodzakelijke veterinaire controles achterwege laten, een zo beperkende maatregel van de zijde van de Commissie niet rechtvaardigen.

76. Zoals de nationale rechter opmerkt, wordt in het verslag onder punt 1.3 tot en met punt 1.5 gesignaleerd, dat belangrijke onderdelen van het productieproces, bijvoorbeeld de watervoorziening, onvoldoende aandacht krijgen, en wordt niet elke partij geverifieerd. Eveneens wordt gememoreerd dat vier bedrijven vanwaar Affish haar producten betreft, volledig aan de communautaire voorschriften beantwoorden. De conclusies van het deskundigenteam⁴⁹ zouden niet volstaan voor een dergelijk beperkende maatregel, omdat tegen bepaalde producten geen concrete bezwaren bestonden die aanleiding zouden kunnen zijn voor het nemen van beschermende maatregelen op

47 — Zie indicatief ook arresten van 25 oktober 1984 (zaak 185/83, Rijksuniversiteit te Groningen, Jurispr. 1984, blz. 3623, r. o. 38); 26 juni 1986 (zaak 203/85, Nicolet Instrument, Jurispr. 1986, blz. 2049, r. o. 10), 8 juni 1989 (zaak 167/88, Association générale des producteurs de blé et autres céréales, Jurispr. 1989, blz. 1653, r. o. 34) en 6 juli 1993 (gevoegde zaken C-121/91 en C-122/91, CT Control en JCT Benelux, Jurispr. 1993, blz. I-3873, r. o. 31).

48 — Volgens Affish behelst artikel 19 een dubbele evenredigheidstoets, omdat enerzijds de genomen maatregelen moeten worden gemotiveerd, en anderzijds de keuze van de maatregel in verhouding moet staan tot de situatie die zich voordoet.

49 — Noch de nationale rechter noch Affish twijfelen aan de betrouwbaarheid van de conclusies van het deskundigenteam omtrent de bezochte bedrijven.

grond van artikel 19 van richtlijn 90/675, zoals eerder met de jacobsschelpen wel het geval was, hetgeen uiteindelijk tot een verbod heeft geleid.

met de hem bij de artikelen 40 en 43 EEG-Verdrag toegekende politieke verantwoordelijkheid. Derhalve kan aan de wettigheid van op dit gebied vastgestelde maatregelen slechts afbreuk worden gedaan, wanneer de maatregel kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel”.

77. Deze argumenten gaan niet op.

78. Volgens vaste rechtspraak zijn ingevolge het evenredigheidsbeginsel „maatregelen waarbij de deelnemers aan het economische verkeer financiële lasten worden opgelegd, slechts wettig, wanneer zij geschikt en noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich meebrengt en waardoor de op te leggen lasten niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel”.⁵⁰

80. Ik dien dus eerst het doel van de litigieuze beschikking 95/119 te onderzoeken om vervolgens te bepalen of de door de Commissie genomen maatregel geschikt en noodzakelijk is om dit doel te bereiken, en of de nadelen de voordelen niet overtreffen.

79. Met betrekking tot de vraag in hoeverre deze voorwaarden voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, luidt de vaste rechtspraak van het Hof⁵¹, dat „de gemeenschapswetgever op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid over een discretionaire bevoegdheid beschikt, in overeenstemming

81. Uit de eerste overweging van de considerans is af te leiden, dat het doel van de beschikking is de bescherming van de volksgezondheid die bij consumptie van visserijproducten uit Japan in gevaar zou komen, aangezien ernstige hygiënische tekortkomingen zijn geconstateerd.

82. In zijn recente beschikking in de zaak over bovine spongiforme encefalopathie (BSE), de „gekke-koeienzaak”⁵², benadrukte het Hof bij zijn afweging van de conflicterende belangen, dat artikel 3, sub o, EG-Verdrag als een van de doelstellingen van

50 — Zie bijvoorbeeld arresten van 11 juli 1989 (zaak 265/87, Schröder, Jurispr. 1989, blz. 2237, r. o. 21); 13 november 1990, Fedesa, aangehaald in voetnoot 45 (r. o. 12), 4 juli 1996 (zaak C-295/94, Hüpeden, Jurispr. 1996, blz. I-3375, r. o. 14) en 4 juli 1996 (zaak C-296/94, Pietsch, Jurispr. 1996, blz. I-3409).

51 — Zie bijvoorbeeld arresten van 11 juli 1989, Schröder, reeds aangehaald in voetnoot 50, r. o. 22; 13 november 1990 (zaak C-331/88, Fedesa, reeds aangehaald in voetnoot 45, r. o. 14), en 5 oktober 1994 (zaak C-280/93, Duitsland/Raad, Jurispr. 1994, blz. I-5064, r. o. 89 en 90).

52 — Beschikking van 12 juli 1996 (zaak C-180/96 R, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1996, blz. I-3903).

de Gemeenschap noemt: „een bijdrage [te leveren] tot het verwezenlijken van een hogere vorm van bescherming van de gezondheid”. Vervolgens overwoog het Hof ⁵³: „Deze doelstelling wordt herhaald in artikel 129, lid 1, eerste alinea, van het Verdrag, volgens hetwelk de Gemeenschap ertoe bijdraagt een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid te verzekeren. De derde alinea van artikel 129, lid 1, preciseert voorts, dat de eisen inzake gezondheidsbescherming een bestanddeel van het gemeenschapsbeleid op andere gebieden vormen. Ten slotte heeft het Hof reeds 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 consumenten, de gezondheid en het leven van personen en dieren, en dat de gemeenschapsinstellingen bij de uitoefening van hun bevoegdheden met deze vereisten rekening moeten houden.” ⁵⁴

83. Gelet op deze rechtspraak meen ik dat de door de Commissie genomen maatregel, het verbod dus van invoer van alle visserijproducten uit Japan, geschikt was voor het bereiken van het nagestreefte — ongetwijfeld van hogere orde zijnde — doel, de bescherming van de volksgezondheid. Zulks wegens het ontoereikende niveau van de door de Japanse bevoegde autoriteiten uitgevoerde veterinaire controles van de door de communautaire deskundigen bezochte

inrichtingen (punt 1 en de punten 3.1 en 3.2 van het verslag) en de risico's die de gesignaleerde tekortkomingen voor de volksgezondheid opleverden. ⁵⁵

2. *De vraag of de genomen maatregel nodig was*

84. Volgens Affish doet het probleem van tekortschietende controle zich alleen voor in een andere regio van Japan dan waar Affish haar producten betreft, en was een algemeen verbod op invoer uit Japan geen maatregel die voor het nagestreefte doel noodzakelijk was.

85. De nationale rechter benadrukt dat de conclusies van de communautaire deskundigen niet representatief kunnen zijn, omdat in een van de gecontroleerde inrichtingen de toestand als „bevredigend” werd beoordeeld. Ook werd er slechts gecontroleerd in een zeer klein aantal (vier) inrichtingen in een bepaalde regio van Japan, en wel een heel andere dan waar Affish haar producten betreft.

55 — De tekortkomingen van de veterinaire controle zijn, zoals de Commissie tijdens de rechtszitting toelichtte, toe te schrijven aan het in Japan geldende juridisch regime. Terwijl de centrale autoriteiten algemene regels opstellen waaraan alle regionale autoriteiten zich te houden hebben, bestaat er nochtans geen centrale controle op de naleving van die regels door de gedecentraliseerde veterinaire autoriteiten.

53 — R. o. 63.

54 — R. o. 63; zie ook arrest Verenigd Koninkrijk/Raad, aangehaald in voetnoot 45 (r. o. 12).

a) Steekproefcontroles

86. Bij bespreking van de noodzaak van de door de Commissie genomen maatregel rijst de vraag in hoeverre de resultaten van een steekproefcontrole kunnen volstaan voor het door de Commissie uitgevaardigde algemene verbod voor visserijproducten uit Japan. Dit is van des te meer belang, nu zowel Affish als de nationale rechter opmerken dat in Japan het veterinaire toezicht op de productie is gedecentraliseerd en een centrale toezichthoudende instantie ontbreekt: het is dus niet gezegd dat ook in andere regio's van dat land de controle dermate tekortschiet, dat alle invoer moet worden verboden.

87. Naar mijn mening was steekproefsgewijze controle de aangewezen weg om de toestand in de Japanse visverwerkende bedrijven vast te stellen, die, zo blijkt uit de verslagen van de deskundigen en zo benadrukt de Commissie ter terechtzitting, niet voldeden aan de communautaire voorschriften. Derhalve kon de Commissie conclusies trekken omtrent de algemene toestand die in die bedrijven heerst, volgens de wetten van de waarschijnlijkheid, dus volgens de extensieve, extrapolerende methode.

88. Voor deze zienswijze is steun te vinden in de rechtspraak van het Hof, dat heeft uitgemaakt dat de Commissie zich mag baseren op de resultaten van een steekproefcontrole,

die op voldoende betrouwbare wijze is uitgevoerd, en op de conclusies van deskundigen, dat wil zeggen wetenschappers met gespecialiseerde kennis die zich een volledig oordeel kunnen vormen over de wezenlijke situatie⁵⁶, en op grond van hun bevindingen verslag kunnen uitbrengen met betrekking tot een geheel⁵⁷, waarvan zij bepaalde onderdelen hebben gecontroleerd.⁵⁸

89. Voorts oordeelde het Hof dat de Commissie, bij gebreke van regels omtrent de

56 — Zie arrest van 21 november 1991 (zaak C-269/90, Technische Universität München, Jurispr. 1991, blz. I-5469) inzake vrijstelling van douanerechten bij invoer van een wetenschappelijk apparaat, op grond dat in de Gemeenschap geen gelijkwaardige apparaten bestaan. Het Hof overwoog, als volgt (r. o. 21): „De Commissie heeft toegegeven, dat zij de adviezen van de groep van deskundigen steeds heeft opgevolgd, omdat zij geen andere bronnen van informatie over de betrokken apparaten bezit. Onder deze omstandigheden kan de groep van deskundigen haar taak slechts goed vervullen, indien zij is samengesteld uit personen die de vereiste technische kennis bezitten op de verschillende gebieden waarin de betrokken wetenschappelijke apparaten worden gebruikt, of indien de leden van deze groep worden geadviseerd door deskundigen die deze kennis bezitten.”

57 — Zie arrest van 9 augustus 1994 (zaak C-413/92, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1994, blz. I-3781, r. o. 13), waarin het ging om steun van verwerking van ondermelmelk tot caseïne en caseïnematen. In dat arrest besliste het Hof dat in verband met de door het nationale interventiebureau te verrichten controle, het begrip „voortdurend toezicht” in artikel 3, lid 3, van verordening (EEG) nr. 756/70 van de Commissie van 24 april 1970 betreffende de steunverlening voor ondermelmelk die tot caseïne en caseïnematen is verwerkt (PB 1970, L 91, blz. 28), impliceert dat wanneer blijkens de officiële analyses een deel van de partijen die voldeden aan de interne controles van het vervaardigingsbedrijf, in werkelijkheid niet in overeenstemming zijn met de vereisten van deze verordening en dus niet in aanmerking komen voor steun, de nationale instanties gehouden zijn over te gaan tot aanvullende controles om na te gaan of de andere partijen waarvoor een steunaanvraag is ingediend, werkelijk in overeenstemming zijn met de vereisten van de verordening, dan wel tot een passende extrapolatie in overeenstemming met de wetten der waarschijnlijkheid.

58 — In het arrest van 20 mei 1992 (zaak C-385/89, Griekenland/Commissie, Jurispr. 1992, blz. I-3225), inzake de goedkeuring van rekeningen van het EOGL, heeft dit Hof de wettigheid getoetst van de betrokken beschikking van de Commissie, die werd vastgesteld op grond van de resultaten van een steekproefcontrole, en beslist dat „de Commissie weliswaar de verplichting heeft om geschikte en betrouwbare controlemethoden toe te passen, maar dat (...) het aan de verzoekende Lid-Staat staat om te bewijzen, dat de door de Commissie gebruikte methoden noch geschikt waren voor het soort te verrichten controle, noch betrouwbaar op het punt van de verkregen resultaten” (r. o. 25).

wijze waarop steekproefcontroles moeten worden uitgevoerd, de mogelijkheid heeft om naar eigen inzicht de meest aangewezen controlemethoden te gebruiken⁵⁹, echter onder de algemene voorwaarden dat de gekozen methoden betrouwbaar zijn.⁶⁰

deskundigenteam dat zij had uitgezonden ter controle van de visverwerkende industrie in een derde land.

b) De noodzaak van de genomen maatregel

90. Aan regels met betrekking tot de vereisten waaraan visverwerkende bedrijven moeten voldoen, ontbreekt het in dit geval niet, omdat de bijlage bij richtlijn 91/493 daarover uitsluitend geeft, maar wel ontbreekt het aan regels voor het aantal te controleren bedrijven. Aangezien de Commissie uiteraard niet kan verlangen dat alle visverwerkende bedrijven in Japan zouden worden gecontroleerd die producten naar de Gemeenschap uitvoeren, meen ik dat zij kon volstaan met de resultaten van de steekproefcontrole, dus zich mocht baseren op de bevindingen van de communautaire deskundigen na controle van een representatief aantal bedrijven, en daaruit haar conclusies mocht trekken omtrent de algemene toestand van de visverwerkende industrie in Japan.

92. Een algemeen invoerverbod voor visserijproducten uit Japan was volgens de Commissie als maatregel nodig voor een doelmatige bescherming van de volksgezondheid.

93. Zoals de Commissie terecht betoogt, had het verbod niet kunnen worden beperkt tot alleen een bepaalde regio, waar het probleem door de controles werd gelokaliseerd, of tot alleen bepaalde inrichtingen. Zulks om drie redenen:

91. Aangezien Affish niet heeft aangetoond, dat alle bedrijven waar zij haar producten betreft, aan de communautaire voorschriften voldoen, faalt haar argument dat de Commissie zich bij het geven van de beschikking niet mocht baseren op de conclusies van het

a) Op grond van het feit dat de Japanse autoriteiten zelf de te controleren inrichtingen⁶¹ en daarmee ook de regio hadden aangewezen waar controle zou plaatsvinden⁶², en waar de hygiënische omstandigheden dus onvoldoende zouden worden

59 — Zie punten 34 e. v. van de conclusie van advocaat-generaal Gulmann bij het arrest, Griekenland/Commissie, aangehaald in voetnoot 58.

60 — Zie arrest van 10 oktober 1991 (gevoegde zaken C-161/90 en C-162/90, Petruzzini en Longo, Jurispr. 1991, blz. I-4845, r. o. 17 en 18), waarin het ging om steekproeven voor bepaalde eigenschappen van olijfolie.

61 — Het ligt natuurlijk in de rede dat zij daarbij de gemiddelde zo niet de beste bedrijven uitzoeken.

62 — Dit verklaarde de Commissie op een door het Hof ter terechtzitting gestelde vraag over dit punt.

bevonden, heeft de Commissie aangenomen, dat de toestand in de niet door de communautaire deskundigen bezochte bedrijven vergelijkbaar zou zijn.

- b) Zoals in het verslag van de deskundigen (punt 3.3) wordt benadrukt, bestaat er wegens de tekortschietende controles door de bevoegde Japanse regionale autoriteiten en de onvoldoende mogelijkheid tot identificatie van partijen vis, geen enkele garantie dat de uitgevoerde producten aan de voorwaarden van richtlijn 91/493 voldoen en uit een erkende inrichting afkomstig zijn. Bovendien, zo beklemtoont de Commissie zowel in haar opmerkingen als ter terechtzitting, zou eventuele beperking van het verbod tot alleen bepaalde regio's, nu een centrale controledienst voor geheel Japan ontbreekt, in geen geval kunnen garanderen dat producten uit een inrichting in een „niet-besmette regio”, waar alle veterinaire voorschriften zouden worden nageleefd, niet zouden worden vermengd met producten uit andere regio's.⁶³

63 — Iets soortgelijks besliste het Hof in de beschikking in zaak C-180/96 R, Verenigd Koninkrijk/Commissie, aangehaald in voetnoot 52. Het Hof overwoog (r. o. 68): „De reden waarom de indammingsmaatregel voor het gehele Verenigd Koninkrijk geldt en niet voor een of meer bepaalde regio's is, dat de ziekte, die zonder enige twijfel in aantal geleden was gelokaliseerd, zich over het gehele nationale grondgebied heeft verspreid en dat het, bij gebreke van een adequate identificatie van de dieren, niet mogelijk is hun herkomst te bepalen en vast te stellen of zij, op enig moment in hun leven, deel uitmaakten van een kudde waarin gevallen van BSE waren vastgesteld. Dienaangaande heeft het Verenigd Koninkrijk ter terechtzitting immers uiteengezet, dat enkel de dieren die waren besmet met BSE of waarvan werd vermoed dat zij waren besmet, waren geregistreerd, en heeft het niet het door de Commissie aangevoerde cijfer betwist, volgens hetwelk er 11 000 gevallen van aan BSE lijdende dieren waren, waarvan de kudde van herkomst niet kon worden vastgesteld.” Zie ook r. o. 75 van dezelfde beschikking.

c) Volgens de Commissie en de Nederlandse regering is een invoerverbod doelmatiger dan controle bij invoer, omdat wegens de aard van visserijproducten, die snel vatbaar zijn voor gezondheidsbedreigend bederf, veterinaire controle aan de bron, dat wil zeggen in het productiestadium⁶⁴, doelmatiger is. Controle van visserijproducten zal immers doelmatiger zijn vóór verpakking, wanneer producten nog ongesorteerd liggen opgetast en relatief gemakkelijk te inspecteren zijn in grotere hoeveelheden. Bovendien is controle in het productiestadium de grondgedachte van de communautaire richtlijnen inzake veterinaire en sanitaire controles, en vooral van richtlijn 91/493.⁶⁵

94. Controle van elke partij verpakte visserijproducten geschiedt uiteraard eveneens steekproefsgewijze, aangezien controle van alle verpakkingen economisch niet haalbaar zou zijn en zo veel tijd zou vergen, dat het produkt verloren zou kunnen gaan. Evenwel zou niet kunnen worden gegarandeerd dat alle verpakkingen van een partij vrij zouden

64 — Zoals de Commissie stelt, is controle in het stadium van productie de aangewezen weg om deze problemen te voorkomen. Dit geldt ook in het kader van de internationale Codex Alimentaris van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO).

65 — In de bijlage van de richtlijn 91/493 zijn voorschriften te vinden voor de fabrieksvaartuigen, voorschriften voor en na het uitleiden, algemene voorschriften voor de bedrijven op het land, speciale voorschriften voor de behandeling van visserijproducten in de bedrijven op het land, regelingen omtrent de veterinaire controle en het toezicht op de productieomstandigheden, en regels voor de verpakking, de identificatie, de opslag en het vervoer van de betrokken producten.

zijn van ziekteverwekkende micro-organismen, ook al zou de partij in haar geheel in overeenstemming met de communautaire normen worden bevonden.⁶⁶ Daarom zou controle op het moment van invoer onvolledig en ook minder representatief zijn en dus minder betrouwbaar dan controle in het productiestadium.

daarmee gepaard gaande reusachtige schade die zij zou leiden doordat de markt voor het „surimi”-produkt verloren zou gaan — dit produkt maakt 72 % van haar omzet uit — een nadeel dat niet wordt gecompenseerd met de voordelen met het oog op de bescherming van de volksgezondheid.

95. Gelet op een en ander was er geen alternatieve oplossing en was de beschikking van de Commissie, vastgesteld overeenkomstig het advies van het Permanent Veterinair Comité, de enig geschikte en nodige maatregel ter bescherming van de volksgezondheid.⁶⁷

3. Afweging van voor- en nadelen

96. Volgens Affish is de aantasting van haar rechten van vrije beroepsuitoefening en de

97. Gezien de voorgaande analyse dunkt mij dat, gelet op het hogere belang van het nagestreefde doel, de bescherming van de volksgezondheid, de nadelen, de aantasting van het recht van vrije beroepsuitoefening⁶⁸ van in casu Affish, en de schade die deze zal leiden door het verbod op invoer van de betrokken producten, ongeacht de datum waarop deze uit Japan zijn verzonden, dus voor of na 7 april 1995, de datum waarop beschikking 95/119 afkwam, de voordelen niet hebben tenietgedaan. Derhalve behoeft geen twijfel te rijzen omtrent de geldigheid

66 — Dat aan controle in het productiestadium veel gewicht wordt gehecht, blijkt ook uit artikel 11, lid 2, van richtlijn 91/493, volgens hetwelk visserijproducten die uit derde landen worden ingevoerd, aan bijzondere invoer voorwaarden moeten voldoen. De vaststelling van die voorwaarden geschiedt onder meer na controle ter plaatse van de omstandigheden van productie, opslag en verzending van de voor de Gemeenschap bestemde producten.

67 — Zoals de Finse regering in haar opmerkingen terecht benadrukt, is deze bevoegdheid van de Commissie zeer belangrijk, vooral voor de kleine landen van de Gemeenschap, die niet de nodige middelen hebben om de noodzakelijke veterinaire controles uit te voeren.

68 — In het bekende „bananenarrest” (arrest aangehaald in voetnoot 51, r. o. 78), erkende het Hof dat het recht van vrije beroepsuitoefening tot de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht behoort, maar herinnerde eraan dat dit beginsel geen absolute gelding heeft, maar moet worden beschouwd in relatie tot haar sociale functie. Aan het recht van vrije beroepsuitoefening kunnen dus beperkingen worden gesteld, met name in het kader van een gemeenschappelijke marktordening, voor zover dergelijke beperkingen werkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die de Gemeenschap nastreeft, en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een evenredige en onduidelbare ingreep, waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast; zie eveneens arresten van 11 juli 1989, Schröder, aangehaald in voetnoot 50 (r. o. 15), 13 juli 1989 (zaak 5/88, Wachauf, Jurispr. 1989, blz. 2609, r. o. 18) en 10 januari 1992 (zaak C-177/90, Kühn, Jurispr. 1992, blz. I-35, r. o. 16).

van de beschikking wegens inbreuk op het evenredigheidsbeginsel.⁶⁹

alvorens maatregelen tegen de Japanse „kamaboko” te treffen.

D — *Inbreuk op het gelijkheidsbeginsel*

98. Affish is van mening dat de Commissie inbreuk heeft gemaakt op het beginsel van gelijke behandeling van ondernemers/importeurs en importeurs van gelijksoortige producten uit Thailand en Korea anderzijds, welk beginsel is neergelegd in artikel 40, lid 3, van het Verdrag. De „surimi”-producten uit Japan concurreren met gelijksoortige producten uit Thailand of Korea, die echter van mindere kwaliteit zijn (in smaak, samenstelling en bacteriologische zuiverheid), maar onbelemmerd in de Gemeenschap mogen worden ingevoerd. Volgens Affish had de Commissie haar deskundigenteam ook naar die landen moeten sturen

99. Het is vaste rechtspraak van het Hof⁷⁰, dat ingevolge artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap moet uitsluiten en dat „dit discriminatieverbod slechts de specifieke uitdrukking is van het algemene gelijkheidsbeginsel van het gemeenschapsrecht, dat inhoudt dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is”.

69 — In de „gekke-kocienzaak”, aangehaald in voetnoot 52, heeft het Hof, na afweging van de conflicterende belangen, het verzoek van het Verenigd Koninkrijk tot opschorting van de tenuitvoerlegging van beschikking 96/239/EG van de Commissie van 27 maart 1996 inzake spoedmaatregelen ter bescherming tegen bovine spongiforme encefalopathie (PB 1996, L 78, blz. 47), afgewezen. Het overwoog daartoe (r. o. 91-93): „Het voorgaande onderzoek heeft weliswaar aangetoond, dat de handhaving van het thans van kracht zijnde uitvoerverbod in de tussentijd waarschijnlijk schade zal veroorzaken aan commerciële en sociale belangen en dat een deel van die schade moeilijk te herstellen zal zijn, indien het beroep in de hoofdzaak mocht slagen. Die schade kan evenwel niet opwegen tegen de ernstige schade aan de volksgezondheid die waarschijnlijk zou ontstaan door de opschorting van de uitvoering van de bestreden beschikking en die niet zou kunnen worden hersteld, indien het beroep in de hoofdzaak later zou worden verworpen. Wetenschappers hebben tot dusverre immers slechts een gebrekkige kennis van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob en, meer in het bijzonder, van de recentelijk ontdekte variant daarvan. (...) Aangezien de meest waarschijnlijk verklaring voor deze fatale ziekte de blootstelling aan BSE is, is elke aarzeling uit den boze. Hoewel het Hof oog heeft voor de economische en sociale problemen in het Verenigd Koninkrijk als gevolg van de beschikking van de Commissie, staat het geen andere weg open dan het *overwegende belang* van de bescherming van de gezondheid te erkennen” (cursivering van mij).

100. Naar mijn mening wordt dit argument zonder bewijs voorgedragen, want Affish heeft niet aangetoond, dat de situatie in Korea en Thailand, wat betreft de omstandigheden van productie en verhandeling, dezelfde is als in Japan, en dat de Commissie derhalve in strijd zou hebben gehandeld met het hogere beginsel van gelijke behandeling.

70 — Zie bijvoorbeeld arresten van 19 maart 1992 (zaak C-311/90, Hiel, Jurispr. 1992, blz. I-2061, r. o. 18); 25 oktober 1978 (Royal Scholten-Honig, aangehaald in voetnoot 30, r. o. 25-27); 20 september 1988 (zaak 203/86, Spanje/Raad, Jurispr. 1988, blz. 4563, r. o. 10); 17 mei 1988 (zaak 84/87, Erpelding, Jurispr. 1988, blz. 2647, r. o. 29); 21 februari 1989 (gevoegde zaken C-267/88—C-285/88, Wuidart c. a., Jurispr. 1990, blz. I-435, r. o. 13) en 15 februari 1996 (zaak C-63/93, Duff, Jurispr. 1996, blz. I-569, r. o. 26).

E — *Schending van het vertrouwensbeginsel*

101. Affish beweert dat artikel 19 van richtlijn 90/675 ruimte openlaat om recht te doen aan het vertrouwensbeginsel, maar dat de Commissie dit beginsel bij het geven van de litigieuze beschikking 95/119 niet in acht heeft genomen. Naar zij betoogt, behelst de beschikking geen onmiddellijk verbod op invoer van visserijproducten van oorsprong uit Japan, wat ook niet had gekund, en hoefde dus niet de invoer van reeds verschepte partijen ook te worden verboden, omdat voor die partijen een extra controle bij aankomst op het grondgebied van de Gemeenschap immers zou hebben volstaan.

102. De Italiaanse regering pleit in haar opmerkingen weliswaar voor de geldigheid van de litigieuze beschikking van de Commissie en zij erkent dat de Lid-Staten in dit geval niet over dezelfde ruime beoordelingsvrijheid beschikken als bij de tenuitvoerlegging van een communautaire richtlijn, maar zij merkt op dat beschikking 95/119, met name artikel 3, niet uitdrukkelijk een termijn noemt waarbinnen de Lid-Staten de beschikking moeten uitvoeren. Dat wijst erop, dat de beschikking moet worden uitgevoerd binnen een strikte en uniforme termijn in samenhang met het doel van de handeling. De beschikking sluit echter niet uit dat de nationale autoriteiten bij de vaststelling van hun uitvoeringsmaatregel rekening houden met de bijzondere situatie van partijen die reeds waren verschept, op grond van het rechtzekerheids- en het vertrouwensbeginsel, en daarbij volledig recht zouden doen aan het communautair belang.

103. Volgens de Rijksdienst kon de Nederlandse regering, nu de litigieuze beschikking van de Commissie geen overgangstermijn kende noch voorzag in de mogelijkheid een dergelijke overgangstermijn aan de inwerkingtreding te doen voorafgaan, geen overgangstermijn invoeren.⁷¹

104. Zoals het Hof herhaaldelijk heeft verklaard⁷²: „Dit beginsel [het vertrouwensbeginsel], dat deel uitmaakt van de communautaire rechtsorde, is het rechtstreekse uitoefeningsmiddel van het beginsel van rechtzekerheid, dat vereist dat rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn en dat ertoe strekt te waarborgen, dat door het gemeenschapsrecht beheerste rechtssituaties en-betrekkingen voorzienbaar zijn.” Het Hof vervolgde⁷³: „In dit verband zij in de eerste plaats gewezen op de vaste rechtspraak, dat op het gebied van de gemeenschappelijke marktordeningen, waarvan de doelstelling meebrengt dat zij voortdurend worden aangepast aan wijzigingen in de economische situatie, ondernemers er niet op mogen vertrouwen, dat beperkingen die voortvloeien uit eventuele markt- of structuurpolitieke regels voor hen niet zullen gelden.” Voorts benadrukte het Hof, dat „een beroep op het vertrouwensbeginsel tegenover een gemeenschapsregeling slechts mogelijk is, voor zover de Gemeenschap zelf een situatie heeft gescha-

71 — De litigieuze beschikking van de Commissie werd op 7 april 1995 bekendgemaakt. De Nederlandse warenwetregeling, waarmee de beschikking in Nederland werd uitgevoerd, is gedateerd 13 april 1995, en is op 15 april 1995 in werking getreden.

72 — Zie arrest Duff, aangehaald in voetnoot 70 (r. o. 20), en de punten 23 e. v. van mijn conclusie in die zaak. Zie ook arresten van 21 september 1983 (gevoegde zaken 205/82—15/82, Deutsche Milchkontor, Jurispr. 1983, blz. 2633, r. o. 30) en 10 januari 1992, Kühn, aangehaald in voetnoot 68 (r. o. 13).

73 — Arrest Duff, aangehaald in voetnoot 70 (r. o. 20).

pen die een gewettigd vertrouwen kan wekken".⁷⁴

105. Gelet op deze vaste rechtspraak van het Hof houd ik het argument van Affish, dat de Commissie het vertrouwensbeginsel zou hebben geschonden, voor ongegrond. De bepalingen op grond waarvan besluit 95/119 is genomen, leggen een resultaatsverbintenis op, namelijk de volksgezondheid te beschermen. Vanaf het moment dat de Commissie zich wegens de door het deskundigenteam gesignaleerde ernstige tekortkomingen van de veterinaire controles, genoopt zag om ter bescherming van de volksgezondheid het door haar uitgevaardigde verbod onmiddellijk toepasbaar te verklaren, moesten de Lid-Staten daaraan gevolg geven.

106. Juist omdat de bescherming van de volksgezondheid het doel was, zou het naar mijn mening onverstandig zijn om termijnen open te laten ter tegemoetkoming aan het gerechtvaardigd vertrouwen van de getroffen particulieren. Daarom was het van weinig belang of enkele partijen nu voor of na 7 april 1995 uit Japan waren verzonden.

107. Ik ben derhalve van mening dat de eventuele invoering van een overgangstermijn door de Lid-Staten de eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht in gevaar zou hebben gebracht en aan de doelmatigheid van de ingevoerde maatregel afbreuk

zou hebben gedaan.⁷⁵ Wanneer een Lid-Staat een overgangstermijn voor verscheeptte partijen had ingevoerd, dan zou hij daarmee naar mijn mening artikel 189 van het Verdrag hebben geschonden, volgens hetwelk de beschikking in al haar onderdelen verbindend is voor degenen tot wie zij is gericht.⁷⁶

108. Om al deze redenen kan het ontbreken van overgangsmaatregelen geen afbreuk doen aan de geldigheid van beschikking 95/119 van de Commissie.

F — Strijd met de Overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen

109. Dit argument van Affish betreft de uitlegging en rechtstreekse werking van de Overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen.⁷⁷ Affish stelt dat de Commissie met haar beschikking inbreuk maakt op deze Overeenkomst, op de bepalingen waarvan ondernemers en particulieren zich volgens haar voor de nationale rechter kun-

⁷⁴ — Zie bijvoorbeeld arrest Kühn, aangehaald in voetnoot 68 (r. o. 14).

⁷⁵ — Zie arrest van 5 mei 1981 (zaak 112/80, Dürbeck, Jurispr. 1981, blz. 1095), waarin het ging om de voorlopige schorsing van het in het vrije verkeer brengen van appels uit Chili in de Gemeenschap, en waarin het Hof besliste (r. o. 50): „in aanmerking genomen de behoefte waarin de schorsing van de invoer voorzag, zouden tijdelijke maatregelen welke reeds aangegane contracten zouden hebben ontzien, aan de vrijwaringsmaatregel in de praktijk ieder effect hebben ontnomen, immers de communautaire markt voor tafelappelen zou zijn geopend voor een importvolume dat die markt in gevaar kon brengen”.

⁷⁶ — Artikel 191, lid 3, van het Verdrag bepaalt bovendien, dat van beschikkingen kennis wordt gegeven aan hen tot wie ze zijn gericht en door deze kennisgeving van kracht worden.

⁷⁷ — Overeenkomst aangehaald in voetnoot 3.

nen beroepen, omdat deze bepalingen duidelijk geformuleerde verbintenissen bevatten die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Voor de nationale rechter betoogde zij dat ook al zou aan de Overeenkomst geen rechtstreekse werking toekomen, het gemeenschapsrecht, met name artikel 19 van richtlijn 90/675, in het licht van de bepalingen van de Overeenkomst moet worden uitgelegd.

verwijzingsbeschikking van de nationale rechter van dit punt melding maakt, doordat Affish het voor hem in haar opmerkingen ter sprake heeft gebracht, is het voor een nuttig antwoord aan de nationale rechter nodig dat wij op dit punt ingaan, om elke twijfel omtrent de geldigheid van de litigieuze beschikking weg te nemen.⁷⁹

1. De ontvankelijkheid

110. De vertegenwoordiger van de Nederlandse regering benadrukte ter terechtzitting, dat de nationale rechter ons niet rechtstreeks vraagt of beschikking 95/119 ongeldig is wegens strijd met de Overeenkomst, hoewel hij in de verwijzingsbeschikking vermeldt dat Affish de kwestie wel aan de orde heeft gesteld. Daarom, aldus de Nederlandse regering, rijst bij het onderzoek door het Hof van dit aspect van de zaak de kwestie van de ontvankelijkheid. Juist omdat de nationale rechter de vraag niet heeft gesteld, hebben de Lid-Staten ter zake hun standpunt niet kenbaar gemaakt overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs Statuut-EG.⁷⁸

111. Ik ben van mening dat het bovenstaande niet opgaat. Aangezien de

2. De rechtstreekse werking van de bepalingen van de Overeenkomst

112. Bij het onderzoek naar de vraag of de bepalingen van een door de Gemeenschap gesloten internationale overeenkomst rechtstreekse werking kunnen hebben, moet worden onderzocht in hoeverre de justitiabele die bepalingen voor de nationale rechter kan invoeren, nadat eerst de geest, de letter en de opzet van de overeenkomst is onderzocht. Dat wil zeggen of zij voldoende nauwkeurig zijn en geen voorwaarden stellen of nadere uitvoeringsmaatregelen vergen. Deze vraag moet naar mening worden onderzocht in het

78 — Volgens vaste rechtspraak dient de verwijzingsbeschikking de nodige informatie te bevatten omtrent het feitelijk en juridisch kader van de zaak, zodat de Lid-Staten en andere betrokkenen overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs Statuut-EG opmerkingen kunnen indienen; zie bijvoorbeeld beschikkingen van 20 maart 1996 (zaak C-2/96, Sunino en Data, Jurispr. 1996, blz. I-1543, r. o. 5) en 23 maart 1995 (zaak C-458/93, Saddik, Jurispr. 1995, blz. I-511, r. o. 12), alsmede het arrest van 1 april 1982 (gevoegde zaken 141/81, 142/81 en 143/81, Holdijk, Jurispr. 1982, blz. 1299, r. o. 6).

79 — De rechtspraak van het Hof verbiedt niet dat een middel wordt onderzocht waarop een partij zich beroept, zonder dat de nationale rechter dit punt uitdrukkelijk noemt; zie arrest van 25 oktober 1978, Royal Scholten-Honig, aangehaald in voetnoot 30 (r. o. 16 en 17). Bovendien heeft het Hof enkele malen bepalingen uitgelegd zonder dat de nationale rechter daar uitdrukkelijk om had gevraagd, en beoordeeld in hoeverre bepalingen waarvan de nationale rechter de geldigheid betwijfelde, in overeenstemming waren met bepalingen die het Hof op eigen initiatief uitlegde, maar zulks geschiedde altijd in het streven, dat het gegeven antwoord op de prejudiciële vragen voor de nationale rechter bruikbaar zou zijn; zie bijvoorbeeld de in voetnoot 32 aangehaalde arresten Simmenthal (r. o. 57), Clacys (r. o. 21 en 10), en Viessmann (r. o. 17).

kader van het geheel van de uit de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguay-ronde (1986-1994) voortvloeiende overeenkomsten.⁸⁰

113. Onder het regime van de destijds geldende Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel (GATT) heeft het Hof bij onderzoek van de geest, de opzet of de bewoordingen van deze Algemene Overeenkomst steeds beslist⁸¹, dat wegens haar bijzondere kenmerken „de justitiabelen zich niet in rechte op het GATT kunnen beroepen om de wettigheid van een gemeenschapshandeling te bestrijden” en dat die kenmerken er bovendien aan in de weg staan „dat het Hof de bepalingen van de Algemene Overeenkomst in aanmerking neemt om de wettigheid van een verordening te beoordelen in het kader van een door een Lid-Staat krachtens artikel 173, eerste alinea, van het Verdrag ingesteld beroep”.⁸²

114. Ik zal vervolgens onderzoeken in hoeverre wij uit de geest, opzet en bewoordingen kunnen opmaken of rechtstreeks beroep mogelijk is op de bepalingen van de recente Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie⁸³, waarvan de Overeen-

komst een bijlage is, om voor de rechter de wettigheid van een gemeenschapshandeling aan te vechten, in aanmerking genomen dat de door de Gemeenschap gesloten internationale overeenkomsten voorrang hebben boven bepalingen van secundair gemeenschapsrecht.⁸⁴ Een analyse van de bepalingen van de Overeenkomst in het licht zowel van het object en het doel als de gehele inhoud ervan, moet ons dus helpen de vraag te beantwoorden of van de Overeenkomst rechtstreekse werking uitgaat of niet.

115. Het Hof heeft steeds benadrukt dat de werking van een internationale overeenkomst in de communautaire rechtsorde moet worden bepaald met inachtneming van de doelen en de aard van die overeenkomst. Ook heeft het Hof beklemtoond dat die werking niet kan worden vastgesteld zonder dat rekening wordt gehouden met de internationale achtergrond van de bepalingen van die overeenkomst en dat uit de beginselen van het internationaal recht voortvloeit dat de verdragsluitende partijen kunnen bepalen welke werking de bepalingen van die overeenkomst zullen hebben in hun respectieve nationale rechtsorde.⁸⁵

116. Bij zijn onderzoek naar de geest, de opzet en de bewoordingen van de Algemene Overeenkomst van 1947 overwoog het Hof dat die overeenkomst, die blijkens de preambule uitgaat van het beginsel van onderhandelingen „op grondslag van wederkerigheid en wederzijds voordeel”, „wordt gekenmerkt door een grote soepelheid van haar bepalingen

80 — Zulks oordeelde het Hof bijvoorbeeld bij zijn onderzoek naar de resultaten van het vrijhandelsverdrag tussen de Gemeenschap en Portugal in zijn arrest van 26 oktober 1982 (zaak 104/81, Kupferberg, Jurispr. 1982, blz. 3641, r. o. 23). Zie eveneens arresten van 5 oktober 1994, Duitsland/Raad, aangehaald in voetnoot 51 (r. o. 105/110), 12 december 1972 (gevoegde zaken 21/72, 22/72, 23/72 en 24/72, International Fruit Company, Jurispr. 1972, blz. 1219, r. o. 19-29) en 6 maart 1983 (zaak 266/81, SIOT, Jurispr. 1983, blz. 731, r. o. 28).

81 — Zie arrest Duitsland/Raad, aangehaald in voetnoot 51 (r. o. 109). Zie ook de oudere arresten van 12 december 1972, International Fruit Company, aangehaald in voetnoot 80 (r. o. 19-29), 24 oktober 1973 (zaak 9/73, Schlüter, Jurispr. 1973, blz. 1135, r. o. 28-30) en 6 maart 1983, SIOT, aangehaald in voetnoot 80 (r. o. 28).

82 — Zie bovendien arrest van 12 december 1995 (zaak C-469/93, Chiquita Italia, Jurispr. 1995, blz. I-4533, r. o. 26-29).

83 — Overeenkomst aangehaald in voetnoot 4.

84 — Zie arrest van 10 september 1996 (zaak C-61/94, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1996, blz. 3989, r. o. 52).

85 — Arrest Kupferberg, aangehaald in voetnoot 80 (r. o. 17).

gen, met name die betreffende de uitzonderingsmogelijkheden, de maatregelen die in een geval van bijzondere moeilijkheden kunnen worden genomen, en de regeling van geschillen tussen de verdragsluitende partijen".⁸⁶ Het Hof analyseerde achtereenvolgens de kenmerken van de vroegere Algemene Overeenkomst en achtte het duidelijk dat „de regels van het GATT zeker niet onvoorwaardelijk zijn en dat de verplichtingen om daaraan het karakter van regels van internationaal recht toe te kennen, die rechtstreeks toepasselijk zijn binnen de nationale rechtsorden van de verdragsluitende partijen, niet op de geest, de opzet of de bewoordingen van de overeenkomst kan worden gebaseerd".⁸⁷

specifieke bepalingen van de Algemene Overeenkomst verwijst".⁸⁹

118. Ik zal onderzoeken of de betrokken bepalingen van de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie en ook de nieuwe Algemene Overeenkomst⁹⁰ volgens de door het Hof geformuleerde criteria rechtstreekse werking kunnen krijgen, en meer in het bijzonder, of de justitiabele het recht kan worden toegekend om zich rechtstreeks op de bepalingen van de Overeenkomst te beroepen.

117. Het Hof stelde vast dat uit de regels van het vroegere GATT geen verplichting voor de verdragsluitende partijen kon worden afgeleid om daaraan binnen hun nationale rechtsorden het karakter van regels van internationaal recht toe te kennen.⁸⁸ Bij gebreke van een uit de Overeenkomst zelf voortvloeiende verplichting liet het Hof de mogelijkheid open „de wettigheid van de betrokken gemeenschapshandeling te toetsen aan GATT-regels enkel in geval de Gemeenschap uitvoering heeft willen geven aan een in het kader van het GATT aangegane bijzondere verplichting of indien de gemeenschapshandeling uitdrukkelijk naar

119. Ik meen dat de bepalingen van de WHO-overeenkomst, maar ook van het GATT van 1994 nog steeds door een grote soepelheid worden gekenmerkt, waardoor wij daaraan geen rechtstreekse werking kunnen toekennen en de justitiabele deze niet kan invoeren voor de nationale rechter.⁹¹ Dit geldt voor de bepalingen met betrekking tot de uitzonderingsmogelijkheden, de maatregelen die kunnen worden genomen in geval van uitzonderlijke moeilijkheden alsmede de

86 — Zie bijvoorbeeld arresten *International Fruit Company*, aangehaald in voetnoot 80 (r. o. 21), en *Duitsland/Raad*, aangehaald in voetnoot 51 (r. o. 106).

87 — Zie bijvoorbeeld het in voetnoot 51 aangehaalde arrest *Duitsland/Raad* (r. o. 110).

88 — Arrest *Duitsland/Raad*, aangehaald in voetnoot 51 (r. o. 110).

89 — Zie arrest *Duitsland/Raad*, aangehaald in voetnoot 51 (r. o. 111), en de oudere arresten van 22 juni 1989 (zaak 70/87, *Fediol*, *Jurispr.* 1989, blz. 1781) en 7 mei 1991 (zaak C-69/89, *Nakajima*, *Jurispr.* 1991, blz. I-2069).

90 — PB 1994, L 336, blz. 11.

91 — Zie meer in het algemeen omtrent deze problematiek bijvoorbeeld de artikelen van Paolo Mengozzi, „Les droits des citoyens de l'Union européenne et l'applicabilité directe des accords de Marrakech”, in *Revue du Marché unique européen*, 1994, deel 4, blz. 165-174, en van C. W. A. Timmermans, „L'Uruguay Round: sa mise en oeuvre par la Communauté européenne”, in *Revue du Marché unique européen*, 1994, deel 4, blz. 175-193.

bepalingen in verband met de regeling van geschillen tussen verdragsluitende partijen.⁹²

92 — Het nieuwe GATT kent weliswaar een nieuw systeem voor de beslechting van geschillen volgens het rechterlijke model, dat meer zekerheid biedt op het gebied van toepassing van de aanbevelingen en besluiten van het opgerichte orgaan voor geschillenbeslechting (hierna: „DSB”), dat het oude GATT niet kende. In bijlage 2 van de WTO-overeenkomst is het Memorandum van overeenstemming inzake de regels en procedures betreffende de beslechting van geschillen opgenomen (PB 1994, L 336, blz. 234). De geest van onderhandelingen die het oude GATT kenmerkte, ontbreekt overigens in het nieuwe GATT niet. Zo is de mogelijkheid gehandhaafd dat de leden compensatie of schorsing van concessies of andere verplichtingen aanbieden (artikel 22, lid 1, van het memorandum) ter beslechting of voorkoming van geschillen. Aan het quasi rechterlijke karakter van het DSB doet voorts af dat in artikel IX van de WHO-overeenkomst, getiteld „Besluitvorming”, is bepaald, ondanks de praktijk van besluitvorming door middel van consensus, ingevoerd met de GATT-overeenkomst van 1947 (lid 1), dat alleen de ministeriële conferentie en de algemene raad van vertegenwoordigers van alle leden, dus politieke (intergouvernementele) organen, de bevoegdheid hebben om interpretaties van de Overeenkomst en van de multilaterale handelsovereenkomsten aan te nemen (lid 2). Bovendien is de mogelijkheid gehandhaafd dat een bepaald lid zijn verplichtingen wijzigt of herroept (artikel XXI van de Algemene overeenkomst betreffende de handel in diensten), die als bijlage I B bij de WTO-overeenkomst is opgenomen (PB 1994, L 336, blz. 190). Kenmerkend voor deze elastische opzet is ook het bepaalde in artikel XX van de overeenkomst, dat ieder lid een lijst kan opstellen van de specifieke verbintenissen die hij aangaat ten aanzien van markttoegang voor diensten en dienstverrichters van een ander lid. In het kader van het nieuwe GATT is geregeld, dat in geval van geschil, waarbij de in het memorandum geregelde procedure voor geschillenbeslechting wordt gevolgd, de leden overeenkomsten kunnen sluiten voor wederzijds aanvaardbare compensaties (artikel 22, leden 2 en 3, van het memorandum). Artikel 8, lid 2, van de Overeenkomst inzake vrijwaringsmaatregelen (die deel uitmaakt van bijlage I A bij de WTO-overeenkomst; PB 1994, L 336, blz. 184), beperkt enigszins de mogelijkheid van een lid om vrijwaringsmaatregelen te nemen om zeer grote import of gevaar van ernstige schade aan de binnenlandse industrie van soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten af te wenden (artikel 2), maar staat het nemen van zulke maatregelen toe (onder aanbidding van adequate compensatie van de nadelige gevolgen van de maatregel voor de handelsactiviteit van de getroffen leden, met name vermindering van de verplichtingen uit hoofde van het GATT van 1994, artikel 8; zie ook artikel 5). Meer in het bijzonder is voorzien in de mogelijkheid van opschorting van de toepassing van in wezen gelijkwaardige concessies of andere verplichtingen uit hoofde van het GATT van 1994 op het handelsverkeer van het lid dat de vrijwaringsmaatregel toepast. Eveneens is de mogelijkheid gehandhaafd om voorlopige vrijwaringsmaatregelen te nemen in buitengewone omstandigheden (artikel 6). De toepassing van vrijwaringsmaatregelen is toegestaan voor zo veel tijd als nodig is om het gevaar van ernstige schade af te wenden of de nadelige gevolgen weg te nemen of aanpassing te vergemakkelijken (artikel 7), en in geen geval langer dan 8 jaar (artikel 7, lid 3), maar dat verandert niets aan het soepele karakter van het GATT van 1994. Zie ook de reserves van C. W. A. Timmermans op dit punt in diens artikel, geciteerd in voetnoot 91, blz. 178 e. v.

120. De Overeenkomst ziet op de toepassing van sanitaire en fytosanitaire maatregelen; de bepalingen ervan moeten stellig worden uitgelegd mede in het licht van het geheel van de uit het GATT van 1994 voortvloeiende regelingen. Wat meer in het bijzonder de artikelen 2 en 5 betreft, meen ik dat deze niet zo duidelijk en concreet zijn geformuleerd dat de justitiabele zich hierop voor de nationale rechter kan beroepen.⁹³ De meeste

93 — In het arrest van 5 februari 1976 (zaak 87/75, Bresciani, Jurispr. 1976, blz. 129) verklaarde het Hof, dat artikel 2, lid 1, van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de met deze Gemeenschap geassocieerde Afrikaanse staten en Madagascar, ondertekend te Jaocende op 20 juli 1963, dat uitdrukkelijk naar artikel 13 EEG-Verdrag verwijst, rechtstreekse werking heeft, dus de justitiabelen per 1 januari 1970 het recht verleent betaling aan een Lid-Staat van een heffing van gelijke werking als een douanerecht te weigeren, welk recht door de nationale rechter moet worden gehandhaafd, nu de Gemeenschap „deze duidelijke verplichting (...) zonder enig uitdrukkelijk of stilzwijgend voorbehoud heeft aanvaard”. In het arrest van 29 april 1982 (zaak 17/81, Pabst & Richarz, Jurispr. 1982, blz. 1331), waarin de op 9 juli 1961 te Athene ondertekende Associatieovereenkomst tussen de EEG en Griekenland, namens de Gemeenschap goedgekeurd en bevestigd bij besluit van de Raad van 25 september 1961 (PB 1963, blz. 293) in het geding was, verklaarde het Hof (r. o. 27), dat uit de bewoordingen van artikel 53, lid 1, alsmede uit het doel en de aard van de Associatieovereenkomst volgt, „dat deze bepaling (...) een duidelijke en nauwkeurige verplichting [bevat] voor welke uitvoering en werking generlei nadere handeling vereist is. Zo gezien moet artikel 53, lid 1, worden geacht rechtstreeks toepasselijk te zijn (...)”. Dus kon een importeur van gedistilleerde dranken uit andere Lid-Staten of uit Griekenland zich dus voor de nationale rechter op onder meer artikel 53, lid 1, van de Associatieovereenkomst EEG-Griekenland beroepen. In het arrest van 31 januari 1991 (zaak C-18/90, Kziber, Jurispr. 1991, blz. I-199) ging het om de vraag, in hoeverre rechtstreekse werking toekomt aan de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en het Koninkrijk Marokko, ondertekend te Rabat op 27 april 1976 en namens de Gemeenschap gesloten bij verordening (EEG) nr. 2211/78 van de Raad van 26 september 1978 (PB 1978, L 264, blz. 1). Na eerst de bewoordingen van artikel 41, lid 1, van de Overeenkomst te hebben onderzocht, oordeelde het Hof dat deze bepaling rechtstreeks kan worden toegepast (r. o. 23) en voor de nationale rechter kan worden ingeroepen, gelet op het voorwerp en de aard van de Overeenkomst enerzijds en anderzijds de inhoud van de bepaling, die de rechthebbenden op bepaalde prestaties en hun rechten voldoende nauwkeurig omschrijft en dus rechtstreekse werking heeft (r. o. 24-29).

bepalingen van de litigieuze artikelen 2 en 5 zijn gericht tot de leden van de Wereld-handelsorganisatie⁹⁴ en behelzen weliswaar verplichtingen tot doen of nalaten⁹⁵, maar vergen aanvullende uitvoeringsmaatregelen, dat wil zeggen van meer gedetailleerde uitvoeringsbepalingen⁹⁶, zoals het Hof heeft benadrukt in soortgelijke gevallen waarin het de rechtstreekse werking van internationale overeenkomsten heeft getoetst.⁹⁷

121. De noodzaak van meer gedetailleerde uitvoeringsmaatregelen blijkt duidelijk bij beschouwing van een reeks bepalingen van

de Overeenkomst. Bijvoorbeeld het bepaalde in artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst, volgens hetwelk sanitaire of fytosanitaire maatregelen niet mogen worden gehandhaafd zonder „voldoende wetenschappelijk bewijs”. Het behoort tot de bevoegdheid van de bevoegde autoriteiten om te bepalen wat als „voldoende” wetenschappelijk bewijs kan gelden.⁹⁸

94 — De gebruikte bewoordingen zijn duidelijk: „de leden zorgen ervoor” (artikel 2, leden 2 en 3), „de leden houden rekening met” (artikel 5, leden 2, 4 en 6), „mag een lid voorlopige sanitaire of fytosanitaire maatregelen nemen”, „de leden moeten ernaar streven” (artikel 5, lid 7).

95 — We lezen: „de leden zorgen ervoor”, „de leden houden er rekening mee”: de werkwoordsvorm moet hier naar mijn mening als gebiedende wijs worden opgevat.

96 — In zijn arrest van 10 september 1996 (zaak C-277/94, *Taf-lan-Met e. a.*, Jurispr. 1996, blz. I-4085), heeft het Hof niet ontkend dat besluit 3/80 van de Associatierraad van 19 september 1980 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen van de Lid-Staten der Europese Gemeenschappen op Turkse werknemers en hun gezinnen (PB 1983, C 110, blz. 60), de verdragsluitende partijen bindt, maar antwoordde op de prejudiciële vraag als volgt: „Zolang de Raad niet de noodzakelijke nadere maatregelen ter uitvoering van besluit nr. 3/80 heeft vastgesteld, hebben de artikelen 12 en 13 van dit besluit geen rechtstreekse werking op het grondgebied van de Lid-Staten en doen zij voor particulieren derhalve niet het recht ontstaan zich er voor de nationale rechter op te beroepen.” Zie ook de oudere arresten van 31 januari 1991, *Kziber*, aangehaald in voetnoot 93 (r. o. 15), en 30 september 1987 (zaak 12/86, *Demirel*, Jurispr. 1987, blz. 3719, r. o. 14).

97 — Uit de rechtspraak van het Hof valt af te leiden, dat zolang de Gemeenschap nog niet de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen heeft genomen met het oog op haar verplichtingen uit hoofde van het GATT, zij daartoe niet langs rechterlijke weg door de betrokken ondernemers kan worden gedwongen. Ze zal in dat geval de middelen kunnen gebruiken die het GATT van 1947 biedt en met het getroffen derde lid onderhandelen over een oplossing. Wanneer de Commissie echter aan haar verplichting heeft voldaan, dan heeft zij zich deze mogelijkheid zelf ontnomen, en zouden de betrokkenen zich voor de rechter op de betrokken bepaling kunnen beroepen. In het arrest *Fediol* 70/87 bijvoorbeeld (aangehaald in voetnoot 89), verklaarde het Hof (r. o. 20) dat de soepelheid die de bepalingen van de GATT kenmerkt „het Hof van Justitie evenwel niet [belet] de bepalingen van de GATT met betrekking tot een concreet geval uit te leggen toe te passen om uit te maken, of bepaalde handelspraktijken daarmee verenigbaar zijn. De bepalingen van de GATT hebben een specifieke inhoud, die bij toepassing ervan op een concreet geval bij wege van uitlegging nader moet worden bepaald.” Die conclusie is terug te vinden in de aldaar litigieuze verordening (EEG) nr. 2641/84 van de Raad van 17 september 1984 inzake de

122. De uitdrukkelijke verwijzing naar „wetenschappelijk bewijs” (artikel 5, leden 2 en 3, van de Overeenkomst) en naar „relevante economische factoren” (artikel 5, lid 3) kunnen naar mijn mening geen rechtstreekse verplichtingen voor de leden scheppen. Er zijn dus nadere, meer gedetailleerde uitvoeringsmaatregelen nodig. Hetzelfde

versterking van de gemeenschappelijke handelspolitiek, met name op het gebied van verdediging tegen onrechtmatige handelspraktijken (PB 1984, L 252, blz. 1): deze biedt de belanghebbende ondernemers het recht om zich in hun klacht bij de Commissie te beroepen op de bepalingen van de GATT, om te zien uitgemakt of de praktijken waarvan zij schade ondervinden onrechtmatig zijn. In het arrest *Nakajima*, aangehaald in voetnoot 89, waarin het ging om de geldigheid van verordening (EEG) nr. 2423/88 van de Raad van 11 juni 1988 betreffende beschermende maatregelen tegen invoer met dumping of subsidiering uit landen die geen lid zijn van de Europese Economische Gemeenschap (PB 1988, L 209, blz. 1), heeft het Hof beslist dat de mogelijkheid om die verordening aan te vechten wegens strijd met de anti-dumpingcode die in 1979 in het kader van de GATT werd ingevoerd ter uitvoering van artikel VI van de GATT, niet veronderstelt dat die overeenkomst rechtstreekse werking heeft. Die mogelijkheid bestaat omdat de GATT de Gemeenschap bindt en de Gemeenschap met de bestreden verordening heeft beoogd aan haar internationale verplichtingen te voldoen (zie r. o. 28-31). Deze benadering heeft het Hof ook gevolgd in het arrest *Duitsland/Raad*, aangehaald in voetnoot 51 (r. o. 111).

98 — De Commissie merkt op dat er onenigheid bestaat tussen de Gemeenschap en haar commerciële experts over de vraag of er „voldoende” wetenschappelijk bewijs is om het gebruik van hormonen in de vee te verbieden, en de kwestie is thans voorgelegd aan een speciale groep van de WHO in Genève.

probleem doet zich voor in artikel 5, lid 4, waarin is bepaald dat bij het bepalen van het adequate niveau van sanitaire of fytosanitaire bescherming „de leden rekening behoren te houden met het doel de negatieve effecten op de handel zo klein mogelijk te houden”.

stellen voor een periode van vijf jaar na de inwerkingtreding van de WTO-overeenkomst en andere minder ontwikkelde landen voor twee jaar. Tevens is voorzien in een bijzondere en afwijkende behandeling van hun producten (artikel 10).

123. Dat uitvoeringsmaatregelen nodig zijn blijkt ook uit artikel 5, leden 6 en 7. In lid 6 is sprake van maatregelen die de leden vaststellen met het oog op hun „adequate niveau” van sanitaire of fytosanitaire bescherming, onder de voorwaarde dat die maatregelen de handel niet meer beperken dan nodig is om dat niveau te bereiken, en dat ze daarbij rekening houden met de technische en economische uitvoerbaarheid. In lid 7 ten slotte, op grond waarvan een lid bij gebreke van wetenschappelijk bewijs voorlopige sanitaire of fytosanitaire maatregelen mag vaststellen, blijkt eveneens dat de definitie van zulk wetenschappelijk bewijs nadere uitvoeringsmaatregelen vergt.

124. Dat het geheel van bepalingen van de Overeenkomst niet aan voorwaarden zou zijn gebonden, wordt — indien wij dit al hadden verondersteld — gelogenstraft, waarvoor de minst ontwikkelde landen de mogelijkheid bestaat (artikel 14) de toepassing van de bepalingen van de Overeenkomst uit te

125. Ingevolge artikel 13 zijn de leden ten volle verantwoordelijk voor de naleving van de in de Overeenkomst vastgelegde verplichtingen. Men mag aannemen dat het daarbij gaat om de internationale verantwoordelijkheid van de leden, ongeacht welke concrete (publiek- of privaatrechtelijke) instantie met de uitvoering van regels betreffende sanitaire of fytosanitaire bescherming is belast.⁹⁹

126. Uit artikel 14 van de Overeenkomst inzake de landbouw¹⁰⁰, getiteld „Sanitaire en fytosanitaire maatregelen”¹⁰¹, valt af te leiden dat de leden nadere uitvoerings-

99 — Dit blijkt duidelijk in artikel XXIV, lid 12, zoals dit luidt volgens het memorandum van overeenstemming betreffende de interpretatie van artikel XXIV van de Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel 1994 (PB 1994, L 336, blz. 16), dat als volgt luidt: „Elk lid is krachtens GATT 1994 volledig verantwoordelijk voor de naleving van alle bepalingen van GATT 1994 en neemt alle redelijke binnen zijn bereik liggende maatregelen teneinde een dergelijke naleving door de regionale en plaatselijke overheden en administraties binnen zijn grondgebied te verzekeren.”

100 — PB 1994, L 336, blz. 22.

101 — Artikel 14 luidt als volgt: „De leden komen overeen de Overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen uit te voeren.”

maatregelen voor de inwerkingtreding van de Overeenkomst nodig hebben geacht.¹⁰²

de WTO-overeenkomst niet zijn weggenomen, zoals ook de Commissie benadrukt.¹⁰⁵

127. In het licht van bovenstaande analyse moet de elfde overweging van de considerans van besluit 94/800 van de Raad worden gelezen, waarbij de uit de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguayronde voortvloeiende overeenkomsten werden goedgekeurd, in welke overweging het heet „dat de overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, met inbegrip van de bijlagen daarvan, niet van dien aard is dat men er zich rechtstreeks voor de rechterlijke instanties van de Gemeenschap of de Lid-Staten op kan beroepen”. Bij ontbreken van een overeenkomstige bepaling in de tekst van beschikking 94/800 zelf, kan deze overweging van de considerans op zichzelf een rechtstreekse werking van de bepalingen van de Overeenkomst niet uitsluiten. Daarom was ook een analyse van de tekst, van de opzet en de geest van de Overeenkomst en in het algemeen de uit de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguayronde voortvloeiende overeenkomsten nodig. Deze overweging van de considerans¹⁰³ wijst er enkel op, dat de zwaarwegende redenen waarom het Hof had beslist dat aan het GATT van 1947¹⁰⁴ geen rechtstreekse werking kon worden toegeschreven, met het nieuwe GATT van 1994 en

128. Ik kom derhalve tot de conclusie dat met de Overeenkomst weliswaar een nieuw regime is ingevoerd dat bindend is voor haar leden, maar geen rechtstreekse werking heeft, dat wil zeggen dat haar bepalingen niet door de justitiabele voor de nationale rechter kunnen worden ingeroepen.

3. De onverenigbaarheid van beschikking 95/119 met de artikelen 2 en 5 van de Overeenkomst

129. Hoewel wij tot de conclusie kwamen dat de bepalingen van de Overeenkomst geen rechtstreekse werking hebben en partijen er

102 — Volgens de vierde overweging van de considerans van de Overeenkomst inzake de landbouw zijn de leden „vastbesloten om te komen (...) tot een overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen”.

103 — Zie de ernstige kritiek van de hoogleraar P. Mengozzi in zijn reeds aangehaalde artikel, tegen deze overweging van de considerans van besluit 94/800 (blz. 168 e. v.). Mengozzi is ook voorstander van rechtstreekse werking van de bepalingen van het nieuwe GATT, omdat anders de voorrang van het gemeenschapsrecht in de nationale rechtsstelsels in het gedrang zou dreigen te komen (blz. 174).

104 — Zie bijvoorbeeld arrest Duitsland/Raad (inz. r. o. 106-108), aangehaald in voetnoot 51.

105 — Bovendien vermeldt de Commissie ter verklaring van deze overweging van besluit 94/800 dat ook andere verdragssluitende partijen (de Verenigde Staten en Canada) van mening waren dat het GATT van 1994 geen rechtstreekse werking heeft. Dat is de reden waarom het GATT ook in de Gemeenschap geen rechtstreekse werking mag hebben, bij gebreke van wederkerigheid. Ik acht dit argument niet ter zake voor de beantwoording van de vraag of de Overeenkomst al dan niet rechtstreekse werking heeft, omdat de Commissie haar bewering niet staft, en omdat, zoals het Hof heeft uitgemaakt: „Volgens de algemene regels van het volkenrecht, moet iedere overeenkomst door partijen te goeder trouw worden uitgevoerd. Hoewel elk van beide partijen verantwoordelijk is voor de volledige uitvoering van de door haar aangegane verplichtingen, mag zij toch bepalen welke maatregelen rechtens geschikt zijn om dit doel in haar rechtsorde te bereiken, tenzij bij uitlegging van inhoud en doel van de overeenkomst blijkt, dat deze maatregelen in de overeenkomst zelf zijn vastgelegd. Onder dit voorbehoud kan in het feit dat de rechters van de ene partij wellicht een aantal bepalingen van de overeenkomst rechtstreekse werking toekennen, terwijl de rechters van de andere partij deze rechtstreekse werking wellicht niet aanvaarden, op zichzelf nog geen ontbreken van wederkerigheid bij de uitvoering van de overeenkomst worden gezien”; zie arrest Kupferberg, aangehaald in voetnoot 80 (r. o. 18).

zich voor de nationale rechter niet op kunnen beroepen, zal ik hierna volledigheidshalve toch onderzoeken in hoeverre de beschikking van de Commissie in strijd is met de bepalingen van de artikelen 2 en 5 van de Overeenkomst, voor het geval het Hof anders beslist en gelet op de vaste rechtspraak, dat de voorrang van internationale overeenkomsten boven secundair gemeenschapsrecht verlangt, dat de uitlegging van laatstbedoelde bepalingen „verenigbaar is, voor zover mogelijk, met de door de Gemeenschap gesloten internationale overeenkomsten”.¹⁰⁶

130. Affish betoogt, dat de Commissie in de eerste plaats in strijd met artikel 5, lid 7, van de Overeenkomst heeft gehandeld, door zich uitsluitend te baseren op het deskundigenrapport, zonder ook op andere beschikbare gegevens te letten, zoals bijvoorbeeld keuringsrapporten van producten die reeds geruime tijd worden ingevoerd, of eerder verrichte inspecties bij de fabrieken waar Affish haar producten betreft, en waaruit van geen enkel gevaar voor de volksgezondheid gebleken is.

131. In de tweede plaats heeft de Commissie volgens Affish gehandeld in strijd met artikel 2, lid 3, van de Overeenkomst, omdat de

door haar genomen maatregel leidt tot willekeurig of ongerechtvaardigd onderscheid tussen de leden in wier landen de omstandigheden gelijk of gelijkwaardig zijn, alsook tussen hun eigen grondgebied en dat van andere leden, en zodanig is toegepast dat zij een verkapte beperking van de internationale handel vormt.

132. Voorts betoogt Affish dat de Commissie zich evenmin gehouden heeft aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 5, leden 4 en 6, van de Overeenkomst, namelijk om met de genomen maatregel de negatieve effecten op de handel zo klein mogelijk te houden, en de handel niet meer te beperken dan nodig is om een adequaat niveau van sanitaire of fytosanitaire bescherming te bereiken.

133. Ik meen dat deze argumenten van Affish niet kunnen worden aanvaard, omdat zij niet door enig bewijs worden gestaafd.

134. In de zesde overweging van de considerans van de Overeenkomst worden de richtlijnen en aanbevelingen van de Codex Alimentarius commissie genoemd als basis voor de door de leden te nemen sanitaire en fytosanitaire maatregelen. Dat wordt ook voorgeschreven in artikel 3, lid 1, van de Overeenkomst. Zoals de Commissie betoogt, is haar optreden gebaseerd op en in overeenstemming met internationaal aanvaarde

106 — Zie arrest van 10 september 1996, Commissie/Duitsland, aangehaald in voetnoot 84 (r. o. 52). In de arresten van 17 oktober 1995 (zaak C-70/94, Werner, Jurispr. 1995, blz. I-3189, r. o. 23, en zaak C-83/94, Leifer, Jurispr. 1995, blz. I-3231, r. o. 23-24) heeft het Hof uitlegging gegeven van verordening (EEG) nr. 2603/69 van de Raad van 20 december 1969 tot totstandbrenging van een gemeenschappelijke regeling voor de uitvoer (PB 1969, L 324, blz. 25), in het licht van het bepaalde in artikel XI van de GATT, „dat voor de uitlegging van een gemeenschapsregeling op het gebied van de internationale handel als relevant kan worden beschouwd”.

procedures die niet met de Overeenkomst onverenigbaar zijn.¹⁰⁷

artikel 2, lid 1, van de Overeenkomst wettig de litigieuze beschikking kunnen vaststellen.

135. Ingevolge artikel 5, lid 2, van de Overeenkomst houden de leden bij de evaluatie van de risico's rekening met onder meer relevante productieprocessen en productiemethoden.

136. De Commissie benadrukt dat de bepalingen van richtlijn 91/493 berusten op bevindingen en beginselen die de Codex Alimentarius commissie heeft geformuleerd, en met haar aanbevelingen in overeenstemming zijn, en dat terecht de nadruk in het bijzonder is gelegd op veterinaire controles in het stadium van productie, dat wil zeggen het stadium tussen de vangst van de vis en de verpakking.

137. Aangezien het deskundigenteam in zijn verslag (punt 3) de ontoereikendheid van de controle door de Japanse autoriteiten in de bezochte fabrieken en de ernstige risico's voor de volksgezondheid wegens de omstandigheden van de productie en verpakking van de betrokken producten heeft aange-toond, heeft de Commissie overeenkomstig

138. Gelet op bovenstaande analyse, met name op het punt van mogelijke inbreuk op het evenredigheidsbeginsel, kan uiteraard niet worden gesteld dat de genomen maatregel, nu deze strekte tot bescherming van de volksgezondheid, „de handel meer beperkt dan nodig is om een adequaat niveau van sanitaire of fytosanitaire bescherming te bereiken, rekening gehouden met de technische en economische uitvoerbaarheid”, zoals het heet in artikel 5, lid 6, en de verklarende voetnoot daarbij.

139. Recapitulerend herhaal ik dat de Commissie zich volgens de geldende gemeenschapswetgeving moet baseren op uniforme regels met betrekking tot de sanitaire voorwaarden waaraan visserijproducten, al dan niet van communautaire herkomst, moeten voldoen; het gelijkwaardigheidsbeginsel in artikel 10 van richtlijn 91/493 toont dit, dunkt mij, aan. Nu de Commissie zich bovendien bij het geven van haar beschikking heeft gebaseerd op betrouwbare gegevens van deskundigen, meen ik dat het argument van Affish als onbewezen van de hand moet worden gewezen, dat de Commissie een „willekeurig of ongerechtvaardigd onderscheid tussen de leden in wier landen de omstandigheden gelijk of gelijkwaardig zijn” heeft gemaakt, en dat de door haar genomen maatregel een „verkapte beperking van de internationale

107 — De Commissie vermeldt dat de Codex Alimentarius commissie internationaal aanbevolen praktijkregels publiceert met name op het gebied van visserijproducten. De twee belangrijkste beginselen in de aanbevelingen van deze commissie zijn het onderkennen van mogelijke gevaren voor de volksgezondheid die zich in het productiestadium voordoen, en de controle op cruciale punten in het productieproces.

handel" vormt, in de zin van artikel 2, lid 3, van de Overeenkomst.¹⁰⁸

de betrokken bevoegdheid aan de Commissie verleent.

G — Misbruik van bevoegdheid en procedure

1. Misbruik van bevoegdheid

140. De nationale rechter en Affish vragen zich af of de Commissie de bevoegdheden die zij aan artikel 19 van richtlijn 90/675 ontleent, niet heeft gebruikt als pressiemiddel jegens derde landen, om te bewerkstelligen dat de gezondheidsautoriteiten in derde landen hun toezicht verscherpen. Dat wil zeggen of zij haar bevoegdheden heeft gebruikt, niet voor de bescherming van de gezondheid van de consument, maar als middel in het kader van haar handelsbeleid, om te bereiken dat in Japan een geharmoniseerd controlestelsel voor visverwerkende bedrijven wordt ingevoerd, dat gelijkwaardig is aan dat in de Gemeenschap.

141. Hiermee rijst in wezen de vraag of de litigieuze beschikking geldig is wegens misbruik van bevoegdheid, dus of zij voor een ander doel is gegeven dan waartoe artikel 19

142. Affish heeft geen bewijs aangedragen dat vereist is om misbruik van bevoegdheid aannemelijk te maken, in die zin dat „naar uit objectieve, ter zake dienende en onderlinge overeenstemmende gegevens” blijkt, dat de maatregel van de Commissie is genomen ter bereiking van andere doelen dan die welke zij stelt te hebben nagestreefd.¹⁰⁹

143. Bovendien laten de feitelijke omstandigheden, zoals weergegeven in het deskundigenrapport en de eerste overweging van de considerans van de beschikking, zien dat er een ernstige reden bestond voor het nemen van maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid, omdat er ernstige tekortkomingen waren gesignaleerd op het punt van hygiëne en toezicht op de visverwerkende bedrijven. Daarom heeft de Commissie bij het geven van de beschikking op de eerste plaats gelet op de bescherming van de volksgezondheid, waartoe zij trouwens ingevolge richtlijn 90/675 verplicht was.¹¹⁰

144. Daarom heeft de Commissie de haar door artikel 19 verleende bevoegdheden niet gebruikt voor een ander doel dan waarvoor zij zijn toegekend, aangezien zij klaarblijkelijk het oog had op de bescherming van de volksgezondheid. Er is dus geen sprake van misbruik van bevoegdheid.

108 — De Commissie wijst erop dat Japan de kwestie of beschikking 95/119 met de Overeenkomst in overeenstemming is, niet aan de orde heeft gesteld. Na de negatieve bevindingen van het deskundigenteam en de vaststelling van de beschikking door de Commissie, hebben de Japanse autoriteiten zelfs de afgifte van gezondheidscertificaten vanaf begin mei 1995 opgeschort. Op 7 augustus 1995 zonden zij de Commissie een nieuwe lijst met twee erkende inrichtingen. Op 7 september 1995 deelden zij mede dat nog vier bedrijven waren erkend. Alleen voor producten uit die inrichtingen werden daarna weer gezondheidscertificaten afgegeven.

109 — Zie bijvoorbeeld arresten van 11 juli 1990 (zaak C-323/88, *Sermes*, Jurispr. 1990, blz. I-3027, r. o. 33) en 7 mei 1991, *Nakajima*, aangehaald in voetnoot 89 (r. o. 134).

110 — Zie de vergelijkbare redenering van het Hof in de „gekkekocienzaak”, aangehaald in voetnoot 52 (r. o. 62).

2. Misbruik van procedure

145. Naar Affish beweert, heeft de Commissie de procedure van artikel 11 van richtlijn 91/493 toegepast en de litigieuze handeling uitgevaardigd, na een deskundigenteam naar Japan te hebben gezonden. Die procedure, aldus Affish, is echter bestemd om bijzondere voorwaarden voor invoer vast te stellen, en mocht niet worden gebruikt als grondslag voor een invoerverbod krachtens artikel 19 van richtlijn 90/675. Hiermee rijst de vraag of er sprake is van misbruik van procedure op grond waarvan het Hof de ongeldigheid van beschikking 95/119 zou kunnen uitspreken.

146. „Misbruik van procedure” als grond voor nietigverklaring van een handeling van

een gemeenschapsinstelling is een bijzondere categorie binnen het ruimere begrip „misbruik van bevoegdheid”.¹¹¹ Dat betekent, dat de bevoegde instantie, met omzeiling van de bepalingen die de te volgen procedure voor het geven van een bepaalde beschikking regelen, een voor een ander doel bestemde procedure heeft gevolgd en op basis daarvan de handeling heeft vastgesteld.¹¹²

147. Het argument van Affish gaat niet op. De Commissie kan in het kader van de bevoegdheden waarover zij krachtens artikel 19 van richtlijn 90/675 beschikt, beoordelen of een ernstige veterinaire rechtelijke reden of de bescherming van de volksgezondheid haar optreden vereist, en zij mocht daarbij afgaan op de verontrustende conclusies van de door haar uitgezonden deskundigen.

VI — Conclusie

148. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven te beantwoorden als volgt:

„Bij onderzoek is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van beschikking 95/119/EEG van de Commissie van 7 april 1995 houdende beschermende maatregelen ten aanzien van visserijprodukten van oorsprong uit Japan, kunnen aantasten.”

111 — Zie bijvoorbeeld arresten van 12 juni 1958 (zaak 2/57, *Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse*, Jurispr. 1958, blz. 231) en 21 juni 1988 (gevoegde zaken 32/87, 52/87 en 57/87, *ISA*, Jurispr. 1988, blz. 3305, r. o. 19). In het arrest van 15 juni 1993 (zaak C-225/91, *Matra*, Jurispr. 1993, blz. I-3203, r. o. 25) vermeldt het Hof uitdrukkelijk dat het ook het misbruik van procedure toetst.

112 — Zie arrest *Fedesa*, aangehaald in voetnoot 45 (r. o. 24), alsmede de punten 68-70 van mijn conclusie in zaak C-122/94, *Commissie/Raad*, aangehaald in voetnoot 39.