RETTENS KENDELSE (Anden Afdeling)

15. september 1998 *

I sag T-136/95,

Industria del Frio Auxiliar Conservera SA, Bermeo (Spanien), ved advokaterne Ignacio Sáenz-Cortabarría Fernández og Marta Morales Isasi, Vizcaya, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Guy Harles, 8-10, rue Mathias Hardt,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent José Luis Iglesias Buhigues og Blanca Vila Costa, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg

sagsøgt,

* Processprog: spansk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 95/119/EF af 7. april 1995 om visse beskyttelsesforanstaltninger over for fiskerivarer med oprindelse i Japan (EFT L 80, s. 56) for så vidt som disse foranstaltninger vedrører varer, der var under transport til Fællesskabet på tidspunktet for beslutningens offentliggørelse, samt om erstatning for det tab, som sagsøgeren har lidt ved denne beslutning,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Kalogeropoulos, og dommerne C. W. Bellamy og J. Pirrung,

justitssekretær: H. Jung,

afsagt følgende

Kendelse

De relevante retsregler

1 Rådets direktiv 91/493/EØF af 22. juli 1991 om sundhedsmæssige betingelser for produktion og afsætning af fiskerivarer (EFT L 268, s. 15, herefter »direktiv 91/493«) indeholder bestemmelser vedrørende import af fiskerivarer fra tredjelande, navnlig i artiklerne 10, 11 og 12.

2 Artikel 10, første afsnit, indeholder følgende bestemmelse:

»Bestemmelserne vedrørende import af fiskerivarer fra tredjelande skal mindst svare til dem, der gælder for produktion og afsætning af fællesskabsvarer.«

3 Artikel 11, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse:

»De særlige importbetingelser for fiskerivarer fastsættes for hvert tredjeland eller gruppe af tredjelande ... alt efter de sundhedsmæssige forhold i det pågældende tredjeland.«

4 I artikel 11, stk. 7, hedder det:

»Indtil fastsættelsen af de i stk. 1 nævnte importbetingelser skal medlemsstaterne påse, at indførsel af fiskerivarer fra tredjelande sker på betingelser, der mindst svarer til dem, der gælder for produktion og afsætning af fællesskabsvarer.«

5 Ved flere senere retsakter udstedt af Rådet og Kommissionen er der blevet vedtaget overgangsforanstaltninger for godkendelse af fiskerivarer hidrørende fra tredjelande med henblik på anvendelsen af ordningen ifølge direktiv 91/493.

6 Efter dette direktivs artikel 12 finder reglerne og principper i direktiv 90/675/EØF af 10. december 1990 om fastsættelse af principperne for tilrettelæggelse af veterinærkontrollen for tredjelandsprodukter, der føres ind i Fællesskabet (EFT L 373, s. 1, herefter »direktiv 90/675«) anvendelse, »navnlig for så vidt angår tilrettelæggelsen af og den opfølgning af kontrol, som medlemsstaterne skal varetage«.

7 Artikel 19, stk. 1, i direktiv 90/675 omhandler adgangen til at vedtage beskyttelsesforanstaltninger:

»Hvis der på et tredjelands område opstår eller spredes en sygdom, som er omhandlet i [Rådets] direktiv 82/894/EØF (af 21.12.1982 om anmeldelse af dyresygdomme inden for Fællesskabet (EFT L 378, s. 58)), en zoonose eller en sygdom eller et andet forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyr eller for menneskers sundhed, eller hvis en hvilken som helst anden tungtvejende årsag vedrørende dyresundhed eller menneskers sundhed gør det berettiget, navnlig på grund af inspektioner, som Kommissionens veterinærsagkyndige har foretaget, træffer Kommissionen straks på eget initiativ eller på anmodning af en medlemsstat, afhængigt af hvor alvorlig situationen er, en af følgende foranstaltninger:

— suspension af importen fra det pågældende tredjeland eller fra en del af det pågældende tredjeland og eventuelt fra transittredjelandet

— fastsættelse af særlige betingelser for produkter, der kommer fra det pågældende tredjeland eller fra en del af det pågældende tredjeland.«

8 Kommissionen har med hjemmel i denne bestemmelse den 7. april 1995 vedtaget beslutning 95/119/EF om visse beskyttelsesforanstaltninger over for fiskerivarer med oprindelse i Japan (EFT L 80, s. 56, herefter »den anfægtede beslutning«).

9 I artikel 1 i denne beslutning bestemmes følgende:

»Medlemsstaterne forbyder indførsel af partier af fiskerivarer af enhver form med oprindelse i Japan.«

10 Beslutningens artikel 3 bestemmer, at medlemsstaterne tilpasser de foranstaltninger, de anvender på indførsler, for at bringe dem i overensstemmelse med denne beslutning og straks underretter Kommissionen herom.

11 Første og tredje betragtning til den anfægtede beslutning er affattet som følger:

»Eksperter fra Kommissionen har aflagt besøg i Japan for at efterprøve produktions- og forarbejningsbetingelserne for fiskerivarer, der udføres til EF; eksperterne konstaterede, at de garantier, som de japanske myndigheder officielt har givet, ikke bliver overholdt, og at produktions- og oplagringsbetingelserne for fiskerivarer viser alvorlige mangler i henseende til hygiejne og kontrol, som kan udgøre risici for beskyttelsen af folkesundheden

...

det er vigtigt at suspendere indførslen af alle fiskerivarer med oprindelse i Japan, indtil der sker en forbedring af hygiejne- og kontrolbetingelserne for produktionerne.«

Tvistens forhistorie

12 Sagsøgeren er et privat erhvervsdrivende selskab, med hjemsted i Bermeo (Spanien). Selskabets vedtægtsmæssige formål er virksomhed med konservering og dybfrysning af alle slags levnedsmidler og fødevarer, samt enhver form for køb og salg, forarbejdning, oplagring og transport af fiskerivarer. Den vigtigste del af dets virksomhed er indførsel, køb og levering af hvid tunfisk til konservesindustrien.

13 I januar 1995 besluttede det at indkøbe 250 tons dybfrosset albacora-tunfisk hos det japanske selskab Itochu Corporation. Dette køb er omhandlet i to kontrakter af henholdsvis 14. februar og 9. marts 1995. 50 tons tunfisk, der blev indskibet den 28. februar 1995, ankom til Bilbao den 5. april 1995. Den blev underkastet forskriftsmæssig sundhedskontrol og fortoldet efter de gældende regler.

14 På tidspunktet for den anfægtede beslutnings ikrafttræden den 9. april 1995, befandt resten af den dybfrosne tunfisk (200 tons) sig under transport til Fællesskabet efter at være blevet indskibet i tre forskellige partier i japanske havne.

15 Det første parti på 50 tons, der var blevet indskibet den 15. marts 1995, ankom til Bilbao den 20. april 1995. Den 21. april 1995 afslog de nationale myndigheder i henhold til den anfægtede beslutning at fortolde denne vare.

16 Sagsøgeren satte sig i forbindelse med afdelingen for kontrol med fødevarer fra tredjelande i Generaldirektoratet for Veterinær- og Sundhedskontrol med indførte varer i det spanske Sundheds- og Forbrugerministerium. Dette direktorat kontaktede Kommissionen. Ved to telefaxer af henholdsvis den 25. og 26. april 1995 oplyste Kommissionen over for det spanske direktorat, at det efter den anfægtede beslutning var totalt forbudt at indføre fiskerivarer med oprindelse i Japan, herunder varer, der var blevet lastet før den nævnte beslutnings meddelelse. Tjenestegrenene ved Inspección de Sanidad Exterior de Vizcaya afslog fortoldningen den 26. april 1995.

17 Sagsøgerens klage over dette afslag blev afvist ved en afgørelse af 22. juni 1995 fra Subsecretaría de Sanidad y Consumo.

18 Forinden var den 8. juni 1995 de omhandlede 50 tons tunfisk blevet indskibet med San Juan (Porto Rico) som bestemmelsessted, idet man håbede eventuelt at finde en køber.

19 Det andet parti på 75 tons blev indskibet i en japansk havn den 24. marts 1995 og havde Bilbao som bestemmelsessted. Det blev den 19. april 1995 tilbageholdt af Det Forenede Kongeriges myndigheder i havnen i Southampton. Ved aftale med Itocho af 18. maj 1995 tog dette selskab sig af den videre besørgelse af varen.

20 Det sidste parti, der også var på 75 tons, og som var blevet indskibet i Japan den 31. marts 1995, ankom til den spanske havn Algeciras den 7. maj 1995. Myndighederne afslog at fortolde dette parti den 15. maj 1995. Ved aftale af 18. maj med Itochu påtog dette selskab sig også den videre besørgelse af dette parti.

21 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 3. juli 1995 har sagsøgeren anlagt nærværende sag mod Kommissionen.

22 Kommissionen har ved skriftstykke af 31. juli 1995 påstået sagen afvist. Ved kendelse af 2. maj 1996 blev det besluttet at behandle afvisningsindsigelsen i forbindelse med sagens realitet. Den skriftlige forhandling blev afsluttet den 17. december 1996.

23 Parterne har efter anmodning fra Retten mellem den 6. og 27. oktober 1997 fremsat deres bemærkninger vedrørende de eventuelle følger for nærværende sag af Domstolens dom af 17. juli 1997 (sag C-183/95, Affish, Sml. I, s. 4315).

24 Ved Rettens beslutning af 9. juni 1998, der blev truffet i henhold til procesreglementets artikel 14 og 51, blev sagen henvist til behandling i Rettens Anden Afdeling bestående af tre dommere.

Parternes påstande

25 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres for så vidt som den berører varer under transport til Fællesskabet.

— Fællesskabet dømmes til at erstatte sagsøgeren det tab, der er lidt ved den retsstridige anvendelse af denne beslutning, med et beløb, der fastsættes til 18 396 133 ESP, indtil den endelige opgørelse kan ske — på grundlag af prisen ved salg af 50 tons dybfrosset alalunga tunfisk til Porto Rico — eller i al fald med det beløb, som Retten finder passende, med tillæg af renter efter loven 9% p.a. samt morarenter, beregnet fra sagens anlæg.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

26 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Subsidiært afsiges frifindelsesdom.

— Sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Realiteten

27 I det foreliggende tilfælde finder procesreglementets artikel 111, som ændret med virkning fra den 1. juni 1997 (EFT L 103, s. 6) anvendelse; herefter kan Retten, når en sag er åbenbart ugrundet, uden at fortsætte sagens behandling træffe afgørelse ved begrundet kendelse. Det fremgår nemlig af nævnte Affish-dom, der fastslog, at den i nærværende sag anfægtede beslutning var gyldig, at denne sag er åbenbart ugrundet.

28 Fem af de seks anbringender, sagsøgeren har fremført, nemlig om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, af proportionalitetsprincippet og af ligebehandlingsprincippet, tilsidesættelse af begrundelsespligten samt om magtfordrejning, er i det store og hele blevet påberåbt under den sag, der førte til nævnte dom.

29 Sagsøgeren har herudover fremført et sjette anbringende om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet (ingen tilbagevirkende gyldighed for retsregler).

30 En mere indgående behandling pånøder sig i nærværende sag således kun for så vidt angår dette anbringende samt for den argumentation, der her specielt er fremført til støtte for de fem øvrige anbringender.

Tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet

31 Sagsøgeren har anført, at beslutningen med forbuddet mod indførslen af varer, der på datoen for beslutningens offentliggørelse var under transport til Fællesskabet og utvivlsomt ville anløbe en havn dér efter denne dato, i visse henseender har haft tilbagevirkende gyldighed, idet den fandt anvendelse på forhold, hvis forløb allerede var i gang i fortiden. En beskyttelsesforanstaltning, der anvendes på en sådan måde, fører til urimelige resultater, som der ikke kan hentes støtte for i artikel 19 i direktiv 90/675, EF-traktatens artikel 3 B eller artikel 2 og artikel 5, stk. 6, i aftalen om anvendelse af sundhedsmæssige og plantesundhedsmæssige foranstaltninger, bilag 1A til overenskomst om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen.

32 Kommissionen har anført, at den omtvistede beslutning er en generel retsakt, der under alle omstændigheder skulle anvendes uden undtagelse straks og midlertidigt for at opnå de bedst mulige resultater, både når det gælder sundhedsbeskyttelsen og genoprettelsen af sundhedsmæssig tilfredsstillende forhold på de japanske fabrikker.

33 Det må i denne forbindelse fastslås, at den anfægtede beslutning efter sin ordlyd finder anvendelse straks fra offentliggørelsesdatoen på enhver indførsel af fiskerivarer med oprindelse i Japan.

34 Den berører ikke de indførsler til Fællesskabet, der fandt sted, før den trådte i kraft. Den handling, der lægges vægt på ved bestemmelsen af anvendelsesområdet

for beslutningen, er indførslen til Fællesskabet og ikke, som sagsøgeren fejlagtigt har anført, eksporten fra tredjelandet. Den omstændighed, at beslutningen har fået retsvirkninger for den vare, der er under transport til Fællesskabet, bevirker ikke, at den ikke har karakter af en beslutning, der finder anvendelse ex nunc, dvs. på enhver vare, der indføres på offentliggørelsesdatoen og derefter.

35 Da beslutningen ikke har tilbagevirkende gyldighed, udgør den således ikke en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.

36 Anbringendet om en overtrædelse af retssikkerhedsprincippet er således ganske klart grundløst.

37 Spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen skulle have taget hensyn til, at varer kunne være under transport, hænger kun sammen med anbringenderne om tilsidesættelse af sagsøgerens berettigede forventning og proportionalitetsprincippet. Det vil blive undersøgt ved behandlingen af disse anbringender.

Tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

38 Sagsøgeren har gjort gældende, at det på baggrund af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning var nødvendigt at vedtage overgangsforanstaltninger, hvorved der blev taget hensyn til den særlige situation, som varer, der allerede var under transport til Fællesskabet, befandt sig i. Efter sagsøgeren opfattelse ville den anfægtede beslutning ikke have mistet sin effektive virkning ved, at disse varer blev undtaget fra forbudsforanstaltningen, såfremt varerne blev underkastet sundhedskontrol og godkendt.

39 Kommissionen har gjort gældende, at den anfægtede beslutning ikke udgør en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Forudsætningerne for, at der har kunnet foreligge en berettiget forventning, er ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde. Enhver undtagelse for varer, der antages at udgøre en alvorlig risiko for menneskers sundhed — og hvorved disse varer behandles forskelligt — ville være ensbetydende med en svækkelse af foranstaltningens formål og udelukke, at der meget hurtigt kunne genskabes en tilfredsstillende situation på de japanske fabrikker for så vidt angår produktion og oplagring.

40 Retten finder, at Fællesskabet ikke i det foreliggende tilfælde har skabt en situation, der har givet anledning til en berettiget forventning.

41 Kommissionen må, når der skal træffes sikkerhedsforanstaltninger, nødvendigvis træffe foranstaltninger, der er tilpasset den enkelte situation. En erhvervsdrivende kan ikke retmæssigt forvente, at hans økonomiske interesser under alle omstændigheder vil blive tilgodeset, selv om visse beskyttelsesforanstaltninger tidligere er blevet truffet under hensyntagen til lignende interesser.

42 De eksempler, som sagsøgeren har henvist til i skrivelsen af 27. oktober 1997, nemlig Kommissionens beslutning 97/513/EF af 30. juli 1997, 97/515/EF og 97/516/EF af 1. august 1997 om beskyttelsesforanstaltninger over for fiskerivarer med oprindelse i henholdsvis Bangladesh, Indien og Madagaskar (EFT L 214, henholdsvis s. 46, 52 og 53), kan ikke ændre ved denne analyse. Disse tre beslutninger blev jo vedtaget *efter* den anfægtede beslutning, og har således ikke i noget tilfælde kunnet give anledning til en berettiget forventning, der kun kan grundes på de forhold, der forelå *før* vedtagelsen af en given foranstaltning.

43 Domstolen har dernæst fastslået, at selv om Fællesskabet antages forud at have skabt en situation, der giver anledning til en berettiget forventning, kan afgørende offentlige interesser være til hinder for, at der træffes overgangsforanstaltninger i forbindelse med forhold, der er opstået før de nye bestemmelsers ikrafttræden,

men som endnu ikke er afsluttet (jf. Affish-dommen, a.st., præmis 57). Den anfægtede beslutnings formål, nemlig beskyttelsen af den offentlige sundhed, repræsenterer jo en sådan afgørende offentlig interesse (jf. nævnte præmis). Om visse partier afgik fra Japan før eller efter den 8. april 1995, er derfor et spørgsmål, der her er helt irrelevant.

44 Hvad angår muligheden for at anvende en beskyttelsesforanstaltning, der består i at kontrollere de allerede afskibede partier fiskerivarer, når de indføres, har Domstolen (i Affish-dommen, a.st., præmis 58) udtalt, at sagsøgeren ikke retmæssigt kunne forvente, at denne mulighed ville blive udnyttet. En sådan kontrol kan ikke i alle tilfælde være tilfredsstillende grundlag til afgørelse af, om en vare vil kunne indføres, idet sundhedskontrol, der gennemføres på produktionsniveau, klart er mere effektiv og praktisk end en kontrol, der finder sted ved indførslen. I øvrigt udgør den valgte fremgangsmåde grundlaget for veterinær- og sundhedsdirektiverne, navnlig direktiv 91/493 (Affish-dommen, a.st., præmis 39 og 40, hvortil der henvises i præmis 58). Endelig kunne Kommissionen ikke tilpasse beskyttelsesforanstaltningen til én importørs eller én importerende medlemsstats særlige situation, men måtte tage hensyn til importen af fiskerivarer med oprindelse i Japan til hele Fællesskabets område (samme dom, præmis 58).

45 Heraf følger, at anbringendet om tilsidesættelse af den berettigede forventning klart savner grundlag.

Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

46 Efter sagsøgerens opfattelse var et absolut forbud mod indførsel af varer under transport ikke nødvendigt for at nå det med beslutningen tilsigtede mål. Der var andre lige så virkningsfulde foranstaltninger, der var mindre restriktive for de importører, hvis varer var under transport til Fællesskabet på tidspunktet for beslutningens offentliggørelse.

47 Sagsøgeren har gjort gældende, at Fællesskabet er bundet af artikel 5, stk. 6, i aftalen om anvendelsen af sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger og af samme aftales artikel 2, stk. 3, in fine, hvorefter sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger ikke må anvendes på en måde, der udgør en skjult begrænsning i den internationale handel.

48 Efter Kommissionens opfattelse kunne der ikke vedtages en mindre restriktiv foranstaltning, som f.eks. almindelig eller særlig kontrol, hvis det tilstræbte mål skulle nås. Foranstaltningen måtte nødvendigvis være meget indgribende (absolut forbud) og generel (alle arter hidrørende fra hele landet). Sagsøgeren kan derfor ikke gøre gældende, at selskabet havde overholdt Fællesskabets veterinærbestemmelser, og at man derfor måtte henholde sig til formodningen for, at disse bestemmelser var overholdt.

49 Anvendelsen i sagsøgerens tilfælde af en mindre indgribende foranstaltning, som f.eks. almindelig veterinærkontrol ved indførslen til Fællesskabet, ville have svaret til, at der overhovedet ikke blev tale om foranstaltninger, eftersom en kontrol som nævnt af varer, der er kommet frem til bestemmelsesstedet, også når hygiejne- og sundhedskravene ifølge fællesskabsreglerne oprindelig er opfyldt, skal gennemføres, og når der således principielt ikke består nogen fare for menneskers sundhed. Sagsøgeren gjorde således konkret gældende, at Kommissionen ikke burde have truffet foranstaltninger overhovedet af hensyn til det berørte selskabs rent kommercielle interesser og uden enhver hensyntagen til almenhygiejnen og den offentlige sundhed.

50 I forbindelse med en korrekt afvejning af de foranstaltninger, der må træffes af hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed, har et absolut, undtagelsesfrit forbud mod indførsel af fisk hidrørende fra Japan været et klart mere effektivt skridt end gennemførelsen af almindelig kontrol ved indførsel i havnen på bestemmelsesstedet, eftersom der var tale om fiskerivarer, og eftersom de meget kritisable produktions- og oplagringsforhold bestemt gav anledning til en sundhedsmæssig risiko. Netop derfor indeholder direktiv 91/493 regler om beskyttelsesforanstaltninger, der omfatter foranstaltninger, der er langt mere videregående end almindelig veterinærkontrol.

51 Det bemærkes, at efter Domstolens praksis er det ved afgørelsen af, om en fællesskabsbestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, afgørende, om de midler, der bringes i anvendelse, er egnet til at virkeliggøre det tilstræbte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre dette (jf. dom af 13.5.1997, sag C-233/94, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 2405, præmis 54, og Affish-dommen, a.st., præmis 30).

52 Ifølge Domstolen har dette princip fundet særligt udtryk i artikel 19, stk. 1, i direktiv 90/675, hvorefter en af Kommissionen indført beskyttelsesforanstaltning skal have relation til, hvor alvorlig situationen er. En sådan foranstaltning består i enten en suspension af importen eller fastsættelse af særlige betingelser for de indførte produkter. I begge tilfælde kan foranstaltningen omfatte hele det pågældende tredjeland eller være begrænset til produkter, der kommer fra en del heraf (Affish-dommen, a.st., præmis 31).

53 Med hensyn til importforbuddets territoriale rækkevidde har Domstolen fastslået, at det ikke kan bebrejdes Kommissionen, at den kun har kontrolleret et begrænset antal af de virksomheder, der eksporterer fiskerivarer, da denne kontrol dels var pålidelig, og resultatet heraf dels kunne extrapoleres på hensigtsmæssig måde for at beskrive situationen i hele det pågældende tredjeland. Et besøg på et stort antal virksomheder, eller på alle virksomheder, er i praksis umuligt, hvilket allerede skyldes hensynet til den hurtighed, som må udvises ved fastsættelsen af beskyttelsesforanstaltninger vedrørende den offentlige sundhed. Dernæst er Kommissionen hvad angår organiseringen af kontrolbesøgene afhængig af det pågældende tredjelands myndigheder (samme dom, præmis 33).

54 Hvad angår muligheden for at extrapolere resultaterne af kontrollen i de udvalgte virksomheder bemærkes først, at da udvælgelsen var blevet foretaget af de japanske myndigheder, kunne Kommissionen med føje antage, at disse virksomheder var repræsentative for alle japanske virksomheder og ikke for virksomhederne med de dårligste hygiejneforhold (samme dom, præmis 35).

55 Dernæst fremgik det som fastslået af Domstolen (i samme doms præmis 36) af Kommissionens udsendte eksperters rapport, på den ene side, at den officielle japanske myndighed ikke havde gennemført en tilfredsstillende kontrol i de pågældende virksomheder og havde erklæret, at virksomheder, som frembød alvorlig risiko for den offentlige sundhed, opfyldte kravene i direktiv 91/493, og på den anden side, at upræcis mærkning af varepartier gjorde det umuligt med sikkerhed at identificere produktionsvirksomheden og produktionsmåden. Under disse omstændigheder og uden en effektiv central kontrol for hele Japan ville en eventuel begrænsning af forbuddet til varer med oprindelse i visse områder i Japan ikke have givet sikkerhed for, at varer med oprindelse i en virksomhed, der er beliggende i en anden region, hvor alle sundhedsforskrifter var blevet overholdt, ikke blev blandet med varer, der ikke hidrørte fra samme region.

56 Sagsøgeren har været inde på muligheden for at gennemføre en veterinærkontrol ved indførslen af varer hidrørende fra Japan. Kommissionen har på dette punkt med føje fremhævet, at kontrol på bestemmelsesstedet skal gennemføres, når de gældende hygiejne- og sundhedskrav oprindelig er opfyldt, og der således i princippet ikke består nogen fare for menneskers sundhed. En sådan kontrol er faktisk mindre effektiv, eftersom den nødvendigvis gennemføres stikprøvevis, og på et tidspunkt, hvor den dybfrosne fisk er indpakket. En undersøgelse af samtlige pakninger ville være økonomisk umulig og ville vare så længe, at der opstod fare for en forringelse af varen. En sådan kontrol i bestemmelseshavnen ville altså ikke kunne give sikkerhed for, at samtlige produkter ikke indeholder sygdomskim, selv om i så fald alle partier måtte anses for at være i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelsernes krav. Kontrollen ved indførslen ville imidlertid være ufuldstændig, dvs. mindre dækkende og dermed mindre pålidelig end den kontrol, der gennemføres på produktions- og forarbejdningstrinnet. Et absolut, undtagelsesfrit forbud mod indførsel fra Japan ses derfor at være en klart mere virkningsfuld foranstaltning end gennemførelsen af sædvanlig kontrol ved indførslen. Den er således efter formålet, som er at beskytte Fællesskabets forbrugeres sundhed, velbegrundet. Kommissionen har i den forbindelse med føje fremhævet, at direktiv 91/493 netop for at afværge en utvivlsom fare for menneskers sundhed giver regler om beskyttelsesforanstaltninger, der omfatter foranstaltninger, der er langt mere videregående end almindelig veterinærkontrol.

57 Under alle omstændigheder udgør den frie erhvervsudøvelse ikke en absolut forrettighed, men skal ses i sammenhæng med sin samfundsmæssige funktion. Den kan derfor underkastes begrænsninger, navnlig inden for rammerne af en fælles markedsordning, forudsat at sådanne begrænsninger er i virkelig overensstemmelse med de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse, og ikke, når henses til det forfulgte formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve den således garanterede rettigheds kerne. Betydningen af de forfulgte formål kan begrunde selv væsentlige negative økonomiske følger for visse erhvervsdrivende (jf. Affish-dommen, a.st., præmis 42, samt den tidligere nævnte retspraksis).

58 Også selv om der anlægges en vurdering i forhold til de økonomiske følger, som den anfægtede beslutning kan have for importører, der befinder sig i en situation som den, sagsøgeren befinder sig i, kan beslutningen ikke anses for at være et uforholdsmæssigt indgreb, da den opfylder de krav til forholdsmæssighed, der fremgår af artikel 19, stk. 1, i direktiv 90/675. Formålet med disse krav er netop at sikre hensynet til de erhvervsdrivendes interesser. Dette gælder så meget mere i denne sag, da beskyttelsen af den offentlige sundhed, som den anfægtede beslutning skal sikre, må tillægges større vægt end økonomiske overvejelser (jf. samme dom, præmis 43, samt den ovenfor nævnte retspraksis).

59 Endelig har Kommissionen ikke efter de af sagsøgeren påberåbte bestemmelser i aftalen om anvendelse af sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger været forpligtet til at tage hensyn til sagsøgerens økonomiske interesser. Henset til de ovenfor konstaterede forhold har foranstaltningen som truffet af hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed ikke »[begrænset] samhandelen mere end det, der er nødvendigt for at opnå et [efter medlemmernes opfattelse] passende sundheds- og plantebeskyttelsesniveau under hensyntagen til den tekniske og økonomiske feasibility«, jf. artikel 5, stk. 6, i aftalen om anvendelsen af sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger. Da Kommissionen i øvrigt har truffet sin beslutning på grundlag af pålidelige undersøgelsesresultater fra eksperter, kan sagsøgeren ikke retmæssigt uden beviser gøre gældende, at den trufne foranstaltning udgjorde en »skjult begrænsning i den internationale handel«, jf. artikel 2, stk. 3, i aftalen.

60 Kommissionen har således ikke været forpligtet til at udstede særlige regler for de erhvervsdrivende, der havde varer under transport til Fællesskabet.

61 Anbringendet om tilsidesættelses af proportionalitetsprincippet er derfor åbenbart grundløst.

Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

62 Sagsøgeren har anført, at Kommissionen ved at undlade i den anfægtede beslutning at tage hensyn til varer, der var under transport til Fællesskabet, har behandlet ens situationer forskelligt og dermed har tilsidesat det almindelige ligebehandlingsprincip. Den anfægtede beslutning kan kun tages som et udtryk for et ønske om at begunstige visse former for transport på andres bekostning (lufttransport i stedet for søtransport).

63 Endvidere udgør anvendelsen af den anfægtede beslutning på varer, der er afsendt før offentliggørelsen, en tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i traktatens artikel 6. At anvende beslutningen på denne måde førte uundgåeligt til en ringere behandling på grundlag af nationaliteten af de virksomheder, der indfører fiskeriprodukter, for så vidt som disse kun etablerer sig dér, hvor også de fleste af deres kunder inkonkreto — det vil her sige konservesvirksomhederne — er etableret. Importvirksomhederne kan således ikke etablere sig i andre medlemsstater.

64 Ifølge sagsøgeren er de varer, der blev afsendt fra Japan henholdsvis før og efter den anfægtede beslutnings vedtagelse, kvalitativt forskellige for så vidt angår deres mulighed for at være i overensstemmelse med det med beslutningen tilsigtede formål. Der er derfor slet intet grundlag for at behandle alle varer hidrørende fra dette land på samme måde, og man kan ikke, som hævdet af Kommissionen, for de

varer, der blev afsendt før beslutningens vedtagelse, opstille en uigennembrydelig formodning for farlighed ved at ligestille dem med varer, der blev afsendt efter vedtagelsen af beslutningen, der fra vedtagelsestidspunktet frembød fare for den offentlige sundhed.

65 Kommissionen har omvendt anført, at den anvendte samme og ikke en forskellig behandling på alle varer hidrørende fra Japan, der kom fra fabrikker, der ikke opfyldte de hygiejne- og sundhedskrav, som fællesskabsinspektionsmyndigheden kræver opfyldt. Den omstændighed, at den i den anfægtede beslutning ikke tog noget hensyn til varer under transport til Fællesskabet, viser netop, at samtlige varer hidrørende fra nævnte land blev behandlet på samme måde.

66 En sondring mellem på den ene side indskibede varer, der er ankommet til bestemmelseshavnen før den anfægtede beslutnings offentliggørelse, og på den anden side varer indskibet forinden, men med senere ankomsttidspunkt end denne dato, tjener ikke noget formål, idet man dermed sætter sig ud over princippet om forvaltningsakters anvendelse ex nunc. Og sondringen efter transportmiddel er absolut kunstig. Den omtvistede beslutning har retsvirkninger for samtlige varer fra offentliggørelsesdatoen og må derfor siges at virke på den måde, som en forvaltningsakt, der indeholder en generel sundhedsmæssig foranstaltning, sædvanligvis virker på.

67 Kommissionen har anført, at anbringendet om forskelsbehandling på grundlag af nationalitet er absolut grundløst, eftersom det er meningen dermed at give den anfægtede beslutning virkninger for de traditionelle handelskanaler, som den ikke har, eftersom den som midlertidig ikke har kunnet givet anledning til usædvanlige ændringer.

68 Det bemærkes, at den anfægtede beslutning behandler ens situationer på samme måde. Den finder anvendelse på alle varer, der blev indført efter dens offentliggørelse, og sondrer ikke herved efter det anvendte transportmiddel. Afgørende for beslutningens anvendelse er alene datoen for indførslen til Fællesskabet. Efter

beslutningens ikrafttræden er enhver indførsel forbudt, uanset det benyttede transportmiddel. Den omstændighed, at varen allerede er afskibet og under transport til Fællesskabet, har ingen betydning for anvendelsen af beslutningen, der på samme måde anvendes på alle fiskerivarer hidrørende fra Japan.

69 Den omstændighed, at andre erhvervsdrivende har kunnet omlede varerne til andre markeder, er en underordnet følge af beslutningens offentliggørelse, der ikke giver grundlag for en formodning om tilsidesættelse af lighedsprincippet.

70 Den anfægtede beslutning har på samme måde ikke været noget udtryk for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, idet den vedrører samtlige erhvervsdrivende, der indfører fiskerivarer hidrørende fra Japan til Fællesskabet.

71 Anbringendet om en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet er derfor helt grundløst.

Tilsidesættelse af begrundelsespligten

72 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat sin begrundelsespligt, idet den har undladt at begrunde visse væsentlige punkter i sin beslutning. Den burde på særlig måde have begrundet den tilbagevirkende gyldighed, som denne beslutning fik.

73 De erhvervsdrivende, hvis varer er under transport, befinder sig i en speciel situation, der bør beskyttes i henhold til det almindelige retssikkerhedsprincip. I nærværende sag er det såvel efter artikel 19, stk. 1, andet led, i direktiv 90/675 som

efter traktatens artikel 3 B samt artikel 2, stk. 3, og artikel 5, stk. 6, i aftalen om anvendelse af sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger nødvendigt at tage hensyn til stillingen for varer, der er under transport ved vedtagelsen af en beskyttelsesforanstaltning.

74 Kommissionen har henvist til, at en begrundelse som genstand kun har indholdet af den dispositive på begrundelsen følgende del af retsakten. I det foreliggende tilfælde, hvor der er tale om gennemførelse af en beskyttelsesforanstaltning som omhandlet i artikel 19 i direktiv 90/675, gælder begrundelsen netop kun de materielle forhold og hensigtsmæssighedshensyn, der lå bag denne foranstaltning. Da der ikke findes særlige retsregler for varer, der er under transport til Fællesskabet, kan dette element ikke i begrundelsen gøres til genstand for en argumentation, der viser, hvorfor det ikke er medtaget, for så vidt som de erhvervsdrivende ikke kan påberåbe sig noget princip om beskyttelse af deres berettigede forventning.

75 Det må i overensstemmelse med Domstolens dom i Affish-sagen, a.st., præmis 64, fastslås, at det af betragtningerne til den anfægtede beslutning klart fremgår, at Kommissionen har truffet den anfægtede beskyttelsesforanstaltning, efter at en ekspertdelegation har aflagt besøg på stedet, hvor den konstaterede alvorlige mangler i henseende til hygiejne og kontrol i forbindelse med produktions- og oplagringsbetingelserne for fiskerivarer, som kunne udgøre risici for beskyttelsen af folkesundheden (første betragtning til den anfægtede beslutning).

76 Af samme doms præmis 65 fremgår endvidere, at under hensyn til den anfægtede beslutnings karakter og navnlig den frist, hvormed den skulle træffes, kunne Kommissionen begrænse sig til generelt at anføre den fulgte fremgangsmåde og de vigtigste elementer, som udgjorde grundlaget for dens vurdering, uden at gentage detaljerne i eksperternes rapport eller i en specifik begrundelse forklare, hvorfor andre muligheder blev forkastet.

77 Anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten skal derfor forkastes.

Magtfordrejning

78 Sagsøgeren har anført, at i betragtning af oplysningerne i Kommissionens eksperters indledende rapport, hvorefter kun varer stammende fra to japanske virksomheder frembød risiko for folkesundheden, er anvendelsen af den anfægtede beslutning på varer, som havde en anden oprindelse, og som var under transport, et klart udtryk for, at der mere var tale om en handelsforanstaltning end en sundhedsforanstaltning. Kommissionen har således tiltaget sig beføjelser, som ved traktatens artikel 113 er tillagt Rådet, og den overtræder desuden bestemmelserne i traktatens artikel 4, stk. 1, og artikel 155, og gør sig således skyldig i magtfordrejning.

79 Kommissionen har gentaget, at den vedtagne foranstaltning nøje har fulgt de i artikel 19, stk. 1, i direktiv 90/675 angivne retningslinjer. Den har fremhævet, at med de alvorlige mangler, der var konstateret for produktions- og oplagringsanlæg for alle fiskearter, måtte den foranstaltning, der straks skulle træffes, være generel og tilstrækkelig virkningsfuld når det gjaldt beskyttelsen. Den har tilføjet, at der ikke i tilslutning til denne foranstaltning blev givet særlige bestemmelser for farlige varer, herunder varer, der var under transport, eller bestemmelser om, at den skulle have tilbagevirkende gyldighed.

80 Kommissionen har henvist til, at der ved traktatens artikel 43, der er hjemmel for hele den fælles landbrugspolitik, tillægges Fællesskabets institutioner og navnlig Kommissionen betydelige beslutningsbeføjelser. Efter dens opfattelse er genoprettelsen af sundhedsmæssigt forsvarlige forhold her kun den generelle, strukturelt

prægede målsætning i forbindelse med enhver beskyttelsesforanstaltning. Institutionen har derfor ikke på noget tidspunkt overtrådt traktatens artikel 43 eller direktiv 90/675, og den har ikke udnyttet sine beføjelser med henblik på handelsformål.

81 Det bemærkes, at hvad angår de mål, der forfølges af Kommissionen, har de japanske myndigheders mangelfulde kontrol netop bidraget til den opfattelse, at den sundhedsmæssige kvalitet af varer med oprindelse i hele Japan ikke kunne garanteres (Affish-dommen, a.st., præmis 49). I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren lige så lidt som sagsøgeren i Affish-sagen fremlagt elementer, som godtgør, at Kommissionen med udstedelsen af den anfægtede beslutning har forfulgt et andet mål end det, den er blevet tillagt kompetence til at varetage på det pågældende område ved artikel 19 i direktiv 90/675 (Affish-dommen, a.st., præmis 49).

82 Det må herefter fastslås, at anbringendet om magtfordrejning savner grundlag.

83 Af det anførte fremgår i det hele, at der for så vidt angår annullationspåstanden skal afsiges frifindelsesdom.

84 Sagsøgerens påstand kan ikke tages til følge, idet den anfægtede beslutning ikke har en retsstridig karakter, der kan pådrage Fællesskabet ansvar.

Sagens omkostninger

85 Efter procesreglementets artikel 87, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og pålægges i overensstemmelse med Kommissionens påstande at betale sagens omkostninger.

Af disse grunde

bestemmer

RETTEN (Anden Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 15. september 1998.

H. Jung — A. Kalogeropoulos

Justitssekretær — Afdelingsformand