# YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄYS (toinen jaosto)

15 päivänä syyskuuta 1998 *

Asiassa T-136/95,

**Industria del Frio Auxiliar Conservera SA**, Espanjan oikeuden mukaan perustettu yhtiö, kotipaikka Bermeo (Espanja), edustajinaan asianajajat Ignacio Sáenz-Cortabarría Fernández ja Marta Morales Isasi, Biskaja, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Guy Harles, 8—10 rue Mathias Hardt,

kantajana,

vastaan

**Euroopan yhteisöjen komissio**, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja José Luis Iglesias Buhigues ja komissiossa toimiva kansallinen virkamies Blanca Vila Costa, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta kumoamaan tietyistä Japanista peräisin olevia kalastustuotteita koskevista suojatoimenpiteistä 7.4.1995 tehdyn komission päätöksen 95/119/EY (EYVL L 80, s. 56), siltä osin kuin toimenpiteet koskevat kalastustuotteita, jotka olivat matkalla yhteisön alueelle päätöksen julkaisuhetkellä sekä vaatii vahingonkorvausta päätöksen aiheuttamista vahingoista,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (*toinen jaosto*),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Kalogeropoulos sekä tuomarit C. W. Bellamy ja J. Pirrung,

kirjaaja: H. Jung,

on antanut seuraavan

**määräyksen**

## Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 Terveyttä koskevista vaatimuksista kalastustuotteiden tuotannossa ja saattamisessa markkinoille 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetussa neuvoston direktiivissä 91/493/ETY (EYVL L 268, s. 15; jäljempänä direktiivi 91/493/ETY) ja erityisesti sen 10—12 artiklassa on säädetty kolmansista maista peräisin olevien kalastustuotteiden tuontiin sovellettavista eläinlääkintäalan säännöksistä.

2 Direktiivin 10 artiklan ensimmäisessä kohdassa todetaan seuraavaa:

"Kolmansista maista peräisin olevien kalastustuotteiden tuontiin sovellettavien säännösten on vastattava vähintään niitä säännöksiä, joita sovelletaan yhteisön tuotteiden tuotantoon ja markkinoille saattamiseen."

3 Direktiivin 11 artiklan 1 kohdassa säädetään:

"Kalastustuotteiden erityiset tuontiedellytykset vahvistetaan kunkin kolmannen maan tai kolmansien maiden ryhmän osalta [— —], kyseisen kolmannen maan terveystilanteen mukaisesti."

4 Direktiivin 11 artiklan 7 kohdassa säädetään:

"Siihen asti kunnes 1 kohdassa tarkoitetut tuontiedellytykset on vahvistettu, jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että kolmansista maista peräisin olevien kalastustuotteiden tuontia koskevat edellytykset vastaavat vähintään yhteisön tuotteiden tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevia edellytyksiä."

5 Useissa peräkkäisissä neuvoston ja komission päätöksissä on määrätty direktiivissä 91/493/ETY säädetyn järjestelmän täytäntöönpanon helpottamiseksi siirtymätoimenpiteistä, jotka koskevat kolmansista maista peräisin olevien kalastustuotteiden todistuksia.

6 Direktiivin 91/493/ETY 12 artiklan mukaan kolmansista maista yhteisöön tuotavien tuotteiden eläinlääkintätarkastusten järjestämistä koskevista periaatteista 10 päivänä joulukuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/675/ETY (EYVL L 373, s. 1) sääntöjä ja periaatteita "sovelletaan erityisesti siltä osin kuin ne koskevat jäsenvaltioissa tehtävien tarkastusten järjestämistä ja niiden perusteella toteutettavia toimenpiteitä sekä täytäntöön pantavia suojatoimenpiteitä."

7 Direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan 1 kohdassa säädetään mahdollisuudesta toteuttaa suojatoimenpiteitä:

"Jos kolmannen maan alueella ilmenee tai leviää [eläintaudeista ilmoittamisesta yhteisössä 21 päivänä joulukuuta 1982 annetussa neuvoston] direktiivissä 82/894/ETY [EYVL L 378, s. 58] tarkoitettu tauti, zoonoosi tai tauti taikka seikka, josta voi olla vakavaa vaaraa eläimille tai ihmisten terveydelle, tai jos se mistä tahansa muusta painavasta eläinten terveyttä tai ihmisten terveyden suojelua koskevasta syystä on perusteltua, erityisesti eläinlääkintäasiantuntijoidensa toteamien seikkojen perusteella, komissio toteuttaa omasta aloitteestaan tai jäsenvaltioiden pyynnöstä viipymättä tilanteen vakavuuden perusteella yhden seuraavista toimenpiteistä:

— tuonnin keskeyttäminen koko asianomaisesta kolmannesta maasta tai sen osasta ja tarvittaessa kauttakulkumaana olleesta kolmannesta maasta,

— koko asianomaisesta kolmannesta maasta tai sen osasta tulevia tuotteita koskevien erityisten edellytysten vahvistaminen."

8 Komissio teki 7.4.1995 tämän säännöksen nojalla päätöksen 95/119/EY tietyistä Japanista peräisin olevia kalastustuotteita koskevista suojatoimenpiteistä (EYVL L 80, s. 56, jäljempänä riidanalainen päätös).

9 Riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on kiellettävä kaikkien Japanista peräisin olevien kalastustuoteerien tuonti".

10 Riidanalaisen päätöksen 3 artiklassa määrätään, että jäsenvaltioiden on muutettava tuontiin soveltamansa toimenpiteet päätöksen mukaisiksi ja ilmoitettava tästä komissiolle.

11 Riidanalaisen päätöksen ensimmäisen ja kolmannen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

"komissio on lähettänyt asiantuntijoitaan Japaniin tarkastamaan yhteisöön Japanista tuotavien kalastustuotteiden tuotanto- ja jalostusolosuhteita; kyseisten asiantuntijoiden tekemien havaintojen mukaan Japanin viranomaisten virallisesti antamia takeita ei ole noudatettu ja kalastustuotteiden tuotanto- ja varastointiolosuhteissa on vakavia hygieniaa ja valvontaa koskevia puutteita, joista saattaa aiheutua vaaraa kansanterveyden suojelulle;

[— —]

on tärkeää keskeyttää kaikkien Japanista peräisin olevien kalastustuotteiden tuonti siihen asti kunnes tuotannon valvontaa ja hygieniaa koskevia edellytyksiä on parannettu."

## Riita-asian tausta

12 Kantaja on yksityinen yhtiö, jonka kotipaikka on Bermeo (Espanja). Yhtiön toimialaan kuuluu kaikentyyppisten elintarvikkeiden säilöntä ja pakastaminen sekä kalastustuotteiden osto- ja myyntitoiminta, jalostaminen ja käsittely. Yhtiön pääasiallisena toimintana on valkotonnikalan maahantuonti, ostaminen ja toimittaminen säilyketeollisuudelle.

13 Tammikuussa 1995 Industria del Frio Auxiliar Conservera SA päätti ostaa 250 tonnia pakastettua keltaevätonnikalaa japanilaiselta Itochu Corporation -yhtiöltä. Kaupasta sovittiin kahdessa 14.2.1995 ja 9.3.1995 tehdyssä sopimuksessa. Bilbaon satamaan saapui 5.4.1995 50 tonnin erä tonnikalaa, joka oli laivattu 28.2.1995. Erälle suoritettiin säädetty terveystarkastus ja se tullattiin säännönmukaisesti.

14 Riidanalaisen päätöksen soveltamishetkellä 9.4.1995 loppuosa pakastetusta tonnikalasta (200 tonnia) oli matkalla yhteisön alueelle, sen jälkeen kun se oli laivattu japanilaisissa satamissa kolmessa eri erässä.

15 Ensimmäinen 50 tonnin erä, joka oli laivattu 15.3.1995, saapui Bilbaoon 20.4.1995. Kansalliset viranomaiset kielsivät 21.4.1995 tämän erän tullaamisen riidanalaisen päätöksen nojalla.

16 Kantaja otti yhteyttä Espanjan terveys- ja kuluttajaministeriön terveys- ja eläinlääkintäasioiden yleisen osaston kolmansien maiden elintarvikevalvontaa hoitavaan yksikköön. Kyseinen osasto otti yhteyttä komissioon. Komissio ilmoitti osastolle kahdella, 25.4. ja 26.4.1995 lähetetyllä telekopiolla, että riidanalaisella päätöksellä kiellettiin kaikki Japanista peräisin olevien kalastustuotteiden tuonti, mukaan lukien ne tuotteet, jotka oli laivattu ennen riidanalaisen päätöksen tiedoksiantamista. Inspección de Sanidad Exterior de Vizcayan yksiköt kielsivät tullaamisen 26.4.1995.

17 Subsecretaría de Sanidad y Consumo hylkäsi 22.6.1995 tekemällään päätöksellä kieltoa vastaan tehdyn hallintovalituksen.

18 Kyseiset 50 tonnia tonnikalaa oli tätä ennen, 8.6.1995, lastattu San Juaniin (Puerto Rico) menossa olevaan laivaan siinä toivossa, että erälle saataisiin mahdollinen ostaja, joka ottaa tonnikalan vastaan.

19 Toinen, 75 tonnin erä, lastattiin 24.3.1995 japanilaisessa satamassa laivaan, jonka määräsatama oli Bilbao. Ison-Britannian viranomaiset pidättivät sen 19.4.1995 Southamptonin satamaan. Itochu otti tuote-erän huostaansa sen kanssa 18.5.1995 tehdyn sopimuksen nojalla.

20 Viimeinen erä, joka myös oli suuruudeltaan 75 tonnia ja joka oli lastattu Japanissa 31.3.1995, saapui espanjalaiseen Algésirasin satamaan 7.5.1995. Kansalliset viranomaiset kielsivät tämän erän tullaamisen 15.5.1995. Itochu otti myös tämän tuote-erän huostaansa sen kanssa 18.5.1995 tehdyn sopimuksen nojalla.

21 Kantaja on ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 3.7.1995 jättämällään kanteella nostanut komissiota vastaan nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

22 Komissio on 31.7.1995 jättämässään kirjelmässä esittänyt oikeudenkäyntiväitteen. Se päätettiin 2.5.1996 annetulla määräyksellä käsitellä pääasian yhteydessä. Kirjallinen käsittely päättyi 17.12.1996.

23 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen pyynnöstä asianosaiset esittivät 6.—27.10.1997 huomautuksensa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-183/95, Affish, 17.7.1997 antaman tuomion (Kok. 1997, s. I-4315) vaikutuksista käsiteltävänä olevaan riita-asiaan.

24 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki 9.6.1998 työjärjestyksensä 14 ja 51 artiklan nojalla päätöksen, jolla asia siirrettiin kolmen tuomarin kokoonpanossa toimivaan toiseen jaostoon.

## Asianosaisten vaatimukset

25 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin se koskee yhteisön alueelle matkalla olevia tuotteita,

— velvoittaa yhteisön korvaamaan kantajalle riidanalaisen päätöksen lainvastaisesta soveltamisesta aiheutuneen vahingon ja vahvistaa sille maksettavaksi 18 396 133 Espanjan pesetan (ESP) suuruisen summan myöhemmin tehtävään laskelmaan asti, jonka määrä riippuu siitä, mikä on Puerto Ricossa pakastettuna olevan 50 tonnin valkotonnikalaerän myyntihinta, tai vähintään määrän, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin harkitsee oikeaksi, ja maksamaan tälle määrälle 9 prosentin laillista korkoa sekä viivästyskorkoa kanteen nostamispäivästä lukien,

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

26 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— jättää kanteen tutkimatta,

— toissijaisesti hylkää kanteen perusteettomana,

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

## Asiakysymys

27 Tässä tapauksessa on sovellettava ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 111 artiklaa, sellaisena kuin se on muutettuna voimassa 1.6.1997 lukien (EYVL L 103, s. 6), jonka mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi, kun kanne on selvästi täysin perusteeton, ratkaista asian perustellulla määräyksellä jatkamatta asian käsittelyä. Edellä mainitussa asiassa Affish annettu tuomio, jossa vahvistettiin, että nyt käsiteltävänä olevassa kanteessa kyseenalaistettu päätös on pätevä, osoittaa, että kanne on selvästi täysin perusteeton.

28 Edellä mainitussa asiassa Affish on pääasiallisesti vedottu jo viiteen kantajan tässä esittämistä kuudesta yleisten oikeusperiaatteiden loukkaamista koskevasta kanneperusteesta; nämä olivat luottamuksensuojan, suhteellisuusperiaatteen, yhdenvertaisen kohtelun periaatteen, perusteluvelvollisuuden periaatteen ja harkintavallan väärinkäyttöä koskevan periaatteen loukkaaminen.

29 Kantaja ottaa esille myös kuudennen kanneperusteen, joka koskee oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista (oikeussääntöjen taannehtivuuskielto).

30 Tarkempaa arviointia vaativat siten käsiteltävänä olevassa asiassa vain kuudes kanneperuste ja ne seikat, jotka on erityisesti esitetty viiden muun kanneperusteen tueksi.

*Oikeusvarmuuden periaatteen loukkaaminen*

31 Kantaja katsoo, että päätöksen julkaisupäivänä yhteisöön matkalla olevien tuotteiden tuonnin kieltäminen, kun tuotteet väistämättä saapuisivat yhteisön alueella olevaan satamaan tämän ajankohdan jälkeen, merkitsee sitä, että päätöksellä oli taannehtivia vaikutuksia, koska päätöstä sovellettiin tapahtumiin, jotka olivat saaneet alkunsa jo aikaisemmin. Suojatoimenpiteen soveltaminen tällaisissa olosuhteissa johtaa epäoikeudenmukaisiin tilanteisiin, joita direktiivin 90/675/ETY 19 artikla, EY:n perustamissopimuksen 3 b artikla sekä Maailman kauppajärjestön perustamissopimuksen liitteeseen I A sisältyvän terveys- ja kasvinsuojelutoimista tehdyn sopimuksen 2 artikla ja 5 artiklan 6 kohta eivät kata.

32 Komission mukaan riidanalainen päätös on yleistoimenpide, jota asiantilan perusteella sovellettiin täysin tietoisesti poikkeuksettomasti, välittömästi ja ajallisesti rajoitettuna, jotta sillä pystyttiin vaikuttamaan mahdollisimman tehokkaasti sekä terveyden suojeluun että japanilaisten tehtaiden terveysolojen korjaamiseen ja ennalleen palauttamiseen.

33 Tältä osin on syytä todeta, että riidanalaista päätöstä voidaan jo sen sanamuodon mukaan soveltaa julkaisemispäivästä alkaen kaikkien Japanista peräisin olevien kalastustuotteiden tuontiin ilman määräaikaa.

34 Päätös ei koske ennen sen voimaantuloa tapahtunutta tuontia yhteisöön. Päätöksen soveltamisalan määrittämisessä on otettava huomioon tuonti yhteisöön, ei kolman-

nesta maasta tapahtuva vienti, kuten kantaja virheellisesti väittää. Se, että päätöksellä on ollut konkreettisia vaikutuksia yhteisöön matkalla olleiden tuotteiden kannalta, ei muuta sitä, että se on luonteeltaan päätös, jota sovelletaan siitä lähtien (ex nunc) eli kaikkiin päätöksen julkaisemispäivästä alkaen tuotuihin tavaroihin.

35 Tästä seuraa, että koska päätöksellä ei ole taannehtivaa vaikutusta, sillä ei loukata oikeusvarmuuden periaatetta.

36 Sellaista loukkaamista koskeva kanneperuste on siten selvästi perusteeton.

37 Se, olisiko komission pitänyt ottaa matkalla olleet tuote-erät huomioon, koskee vain perustellun luottamuksen ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista. Se on tutkittava yhdessä näiden kanneperusteiden kanssa.

*Perustellun luottamuksen loukkaaminen*

38 Kantaja väittää, että luottamuksensuojan periaate edellyttää välttämättä siirtymätoimenpiteiden antamista, joissa otetaan huomioon yhteisöön jo matkalla olevien tavaroiden erityinen tilanne. Kantajan mukaan näiden tuote-erien jättäminen kiellon ulkopuolelle ei olisi vähentänyt riidanalaisen päätöksen tehokasta vaikutusta, koska tuotteille olisi suoritettu eläinlääkintätarkastus, jossa niiden vaarattomuus olisi todistettu.

39 Komissio katsoo, että riidanalaisella päätöksellä ei loukata luottamuksensuojan periaatetta. Perustellun luottamuksen syntymiseksi tarvittavat ehdottomat edellytykset eivät täyty tässä asiassa. Jokainen poikkeus, joka koskee tuotteita, joiden oletetaan olevan vakava riski ihmisen terveydelle — ja joka merkitsee sitä, että tuotteita kohdellaan keskenään syrjivästi — haittaisi toimenpiteen päämääriä ja tekisi mahdottomaksi palauttaa japanilaisten tehtaiden tuotannon ja varastoinnin tila viipymättä tyydyttäväksi.

40 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo tässä asiassa, että komissio ei ole saanut aikaan tilannetta, joka olisi synnyttänyt perustellun luottamuksen.

41 Suojatoimenpiteitä toteuttaessaan komission on välttämättä ryhdyttävä kuhunkin tilanteeseen sopiviin toimenpiteisiin. Taloudelliset toimijat eivät voi luottaa siihen, että heidän taloudelliset intressinsä otettaisiin kaikissa olosuhteissa huomioon, vaikka vastaavat intressit on aikaisemmin otettu joissakin suojatoimenpiteissä huomioon.

42 Esimerkit, joihin kantaja 27.10.1997 päivätyssä kirjeessään on vedonnut, eli joitakin Bangladeshistä, Intiasta ja Madagaskarista peräisin olevia kalastustuotteita koskevista suojatoimenpiteistä 30.7.1997 tehty komission päätös 97/513/EY sekä 1.8.1997 tehdyt komission päätökset 97/515/EY ja 97/516/EY (EYVL L 214, s. 46, 52 ja 53) eivät muuta tätä analyysiä. Nämä kolme päätöstä on nimittäin tehty riidanalaisen päätöksen *jälkeen*, joten ne eivät ole missään tapauksessa voineet saada aikaan perusteltua luottamusta, sillä luottamus voi perustua vain *ennen* tarkoitetun toimenpiteen hyväksymistä vallinneeseen tilaan.

43 Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi päättänyt, että vaikka yhteisö olisikin saanut aikaan sellaisen tilanteen, jonka perusteella yksityiselle saattaa syntyä perusteltu luottamus, ehdoton yleinen etu voi estää sen, että asiassa päätettäisiin siirtymätoimenpiteistä sellaisten tilanteiden varalta, jotka ovat tosin saaneet alkunsa ennen uuden säädöksen voimaantuloa mutta jotka eivät ole vielä päättyneet (ks. em. asia

Affish, tuomion 57 kohta). Riidanalaisen päätöksen päämäärä, eli kansanterveyden suojeleminen, on tällainen ehdoton yleinen etu (ks. em. asia Affish, tuomion 57 kohta). Näin ollen sillä, lähtivätkö tietyt kalastustuote-erät Japanista ennen vai jälkeen 8.4.1995, ei ole merkitystä.

44 Mitä sitten tulee mahdollisuuteen ottaa käyttöön suojatoimenpide, jossa jo lähetettyjä kalastustuote-eriä valvottaisiin niiden maahantuonnin yhteydessä, yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että on syytä korostaa, että kantaja ei voinut perustaa perusteltua luottamusta tällaisen keinon käyttämiseen (em. asia Affish, tuomion 58 kohta). Tällaiset tarkastukset eivät missään tapauksessa ole tyydyttäviä mittareita sen määrittämiseksi, kelpaako tuote tuotavaksi, sillä tuotantovaiheessa tehtävät eläinlääkintätarkastukset ovat selvästi tehokkaampia ja käytännöllisempiä kuin maahantuonnin yhteydessä tehtävät tarkastukset. Sitä paitsi käyttöön otettu menettely muodostaa eläinlääkintä- ja eläintautidirektiivien ja varsinkin direktiivin 91/493/ETY perustan (ks. em. asia Affish, tuomion 39 ja 40 kohta, joihin 58 kohdassa viitataan). Komissio ei myöskään voinut mukauttaa suojatoimenpidettä yhden maahantuojan tai yhden maahantuojajäsenvaltion erityiseen tilanteeseen, vaan sen oli otettava huomioon Japanista peräisin olevien kalastustuotteiden tuonti koko yhteisön alueelle (ks. em. asia Affish, tuomion 58 kohta).

45 Tästä seuraa, että luottamuksensuojan loukkaamista koskeva kanneperuste on siten selvästi perusteeton.

*Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen*

46 Kantaja katsoo, että matkalla olleiden erien ehdoton tuontikielto ei ollut välttämätön päätöksellä tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi. Muita toimenpiteitä, jotka olisivat olleet yhtä tehokkaita ja vähemmän rajoittavia, olisi voinut soveltaa niihin tuojiin, joiden tuotteet olivat matkalla yhteisöön päätöksen julkaisemishetkellä.

47 Kantaja vetoaa siihen, että yhteisöä velvoittaa terveys- ja kasvinsuojelutoimista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 6 kohta ja 2 artiklan 3 kohdan loppuosa, jonka mukaan terveys- ja kasvinsuojelutoimia ei sovelleta tavalla, joka muodostaa kansainvälisen kaupan peitellyn esteen.

48 Komissio katsoo, ettei tavoitellun päämäärän saavuttaminen olisi ollut mahdollista vähemmän rajoittavien toimenpiteiden, kuten tavanomaisten tarkastusten tai erityistarkastusten avulla. Toimenpide oli välttämättä radikaali (täydellinen kielto) ja yleinen (kaikki koko maan alueelta tulevat kalalajit). Kantaja ei voi siten väittää, että se oli noudattanut yhteisön eläintautimääräyksiä ja siten oletus siitä, että se olisi noudattanut näitä edellytyksiä, ei päde tässä asiassa.

49 Vähemmän pakottavien toimenpiteiden soveltaminen hakijaan, kuten eläintautitarkastusten suorittaminen, kun tuotteet tulevat yhteisön alueelle, olisi merkinnyt samaa kuin toimenpiteiden puuttuminen kokonaan, koska määränpäässä tapahtuvista tavaroiden tarkastuksista on jo säädetty silloin, kun yhteisön lainsäädännön edellyttämät hygienia- ja terveysvaatimukset täyttyivät alusta asti ja kun ei siis periaatteessa ole mitään vaaraa ihmisen terveydelle. Kantaja esittää siis tässä tapauksessa, että komission ei olisi pitänyt ryhtyä mihinkään toimenpiteisiin, jotta asianomaisen yhtiön puhtaasti kaupalliset intressit olisi täytetty, ja että sen olisi pitänyt täysin jättää ottamatta huomioon terveysvaatimuksia ja kansanterveyttä koskevat intressit.

50 Jos verrataan oikein toimenpiteitä, joihin on ryhdyttävä kansanterveyden suojelemiseksi, Japanista peräisin olevan kalan tuonnin täydellinen kieltäminen ilman poikkeuksia oli selvästi tehokkaampi toimenpide kuin tavanomaisten tarkastusten tekeminen tuonnin yhteydessä määräsatamassa, kun oli kyse kalastustuotteista ja kun katastrofaaliset tuotanto- ja varastointiolosuhteet olivat selvä terveysriski. Juuri tästä syystä direktiivissä 91/493/ETY säädetään suojasäännöksistä, joissa määrätään selvästi tavanomaisia eläintautitarkastuksia tiukemmista toimenpiteistä.

51 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että jotta voidaan arvioida, onko yhteisön oikeuden säädös suhteellisuusperiaatteen mukainen, on tutkittava, ovatko säännöksen tavoitteet toteutettavissa siinä säädettyjen keinojen avulla ja ylitetäänkö näillä keinoilla se, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. asiat C-233/94, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 13.5.1997, Kok. 1997, s. I-2405, 54 kohta ja em. asia Affish, tuomion 30 kohta).

52 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, tämä periaate on ilmaistu erityisesti direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan 1 kohdassa, jossa säädetään, että komission määräämän suojatoimenpiteen on oltava tilanteen vakavuuden mukainen. Tämä toimenpide on joko tuonnin keskeyttäminen tai erityisten edellytysten vahvistaminen tuoduille tuotteille. Kummassakin tapauksessa toimenpide voidaan ulottaa koskemaan koko asianomaista kolmatta maata tai rajoittaa koskemaan tuotteita, jotka ovat peräisin sen tietystä osasta (ks. em. asia Affish, tuomion 31 kohta).

53 Tuontikiellon alueellisen vaikutuksen osalta yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että komission ei voida katsoa toimineen moitittavalla tavalla siinä, että se on tarkastanut ainoastaan rajoitetun määrän sellaisia laitoksia, joissa käsitellään vientiin meneviä kalastustuotteita, koska nämä tarkastukset olivat luotettavia ja koska niiden tulosten perusteella voitiin tarkoituksenmukaisella tavalla päätellä, millainen tilanne oli koko kyseisessä kolmannessa maassa. Sen lisäksi, että käytännössä on mahdotonta käydä hyvin monissa tai jopa kaikissa laitoksissa, tällainen menettely ei nimittäin täyttäisi kansanterveyden alalla toteutettavilta suojatoimenpiteiltä edellytettyä nopeuden vaatimusta. Sitä paitsi komissio on tarkastuksia järjestäessään riippuvainen asianomaisen kolmannen maan viranomaisista (em. asia Affish, tuomion 33 kohta).

54 Mitä sitten tulee mahdollisuuteen tehdä johtopäätöksiä valittujen laitosten tarkastuksesta saatujen tulosten perusteella, on todettava, että koska Japanin viranomaiset olivat valinneet laitokset, komissiolla oli oikeus katsoa, että nämä laitokset edustivat kaikkia japanilaisia laitoksia, ja etteivät tarkastetut laitokset olleet hygieeniseltä tasoltaan niistä kaikkein heikoimpia (em. asia Affish, tuomion 35 kohta).

55 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut (em. asia Affish, tuomion 36 kohta), kyseisestä asiantuntijaryhmän tarkastuskertomuksesta käy vielä ilmi, että Japanin toimivaltainen viranomainen ei tee riittäviä tarkastuksia kyseisissä laitoksissa ja että sellaiset laitokset, joiden tämä viranomainen on todennut täyttävän direktiivin 91/493/ETY mukaiset vaatimukset, aiheuttavat vakavia terveysriskejä ja että toisaalta tuote-erien huonon merkitsemisen vuoksi sitä laitosta, josta erät ovat peräisin, tai käytettyä käsittelymenetelmää ei voida varmuudella tunnistaa. Koska tilanne on tällainen ja koska tehokasta, keskitettyä, koko Japanin kattavaa valvontaa ei ollut, sellaisella mahdollisella kiellolla, joka olisi koskenut tietyiltä Japanin alueilta peräisin olevia tuotteita, ei olisi taattu, että sellaisesta toisella alueella olevasta laitoksesta peräisin olevia tuotteita, jossa kaikkia terveyttä koskevia vaatimuksia noudatetaan, ei olisi sekoitettu tuotteiden kanssa, jotka eivät ole peräisin tältä alueelta.

56 Kantaja muistuttaa siitä, että Japanista peräisin olevien tuotteiden tuonnin yhteydessä on mahdollista suorittaa eläinlääkintätarkastus. Tältä osin komissio on perustellusti korostanut, että määränpäässä suoritettavista tarkastuksista on jo säädetty silloin, kun hygienia- ja terveysvaatimukset täyttyivät alusta asti ja kun ei siis periaatteessa ole mitään vaaraa ihmisen terveydelle. Tällaiset tarkastukset ovat nimittäin tehottomampia, koska ne toteutetaan väistämättä pistokokeina ja niissä otetaan näytteitä pakastetuista kaloista, kun ne ovat pakkauksessa. Kaikkien pakkausten tutkiminen osoittautuisi taloudellisesti mahdottomaksi ja kestäisi niin kauan, että tuotteet saattaisivat pilaantua. Tällainen tarkastus määräsatamassa ei siten takaisi sitä, ettei missään tuotteissa olisi patogeenisia pieneliöitä, vaikka kaikkien erien katsottaisiin olevan yhteisön lainsäädännön mukaisia. Tuonnin aikana tapahtuvat tarkastukset ovat kuitenkin epätäydellisiä, eivätkä siten yhtä edustavia ja näin ollen vähemmän luotettavia kuin tuotannon ja jalostuksen aikana suoritetut tarkastukset. Japanista peräisin olevien tuotteiden tuonnin täydellinen, poikkeukseton kielto on siten selvästi tehokkaampi toimenpide kuin tavanomainen tuotuihin tuotteisiin kohdistuva tarkastus. Kielto on siten perusteltu tavoitteeseensa nähden, joka on kuluttajien kansanterveyden suojelu yhteisössä. Tältä osin komissio korostaa perustellusti sitä, että direktiivissä 91/493/ETY säädetään suojasäännöksistä, jotka sisältävät tavanomaisia eläinlääkintätarkastuksia selvästi tiukempia toimenpiteitä, nimenomaan tiettyjen ihmisen terveyttä uhkaavien riskien välttämiseksi.

57 Ammatinharjoittamisen vapaus ei missään tapauksessa ole ehdoton oikeus, vaan huomioon on otettava tämän ammatinharjoittamisen vapauden merkitys yhteiskunnassa. Näin ollen ammatinharjoittamisen vapautta voidaan rajoittaa ja tällaisia rajoituksia voidaan tehdä etenkin yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä kunhan rajoitukset tosiasiassa palvelevat yleisen edun mukaisia yhteisön tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärään kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä. Tavoiteltujen päämäärien tärkeyden takia voi olla perusteltua ottaa käyttöön rajoituksia, joilla on tiettyjen taloudellisten toimijoiden osalta epäedullisia seurauksia (ks. em. asia Affish, tuomion 42 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).

58 On kuitenkin todettava, että vaikka riidanalaista päätöstä arvioidaan suhteessa niihin mahdollisiin taloudellisiin seurauksiin, joita siitä voi aiheutua kantajan tilanteen kaltaisessa tilanteessa oleville maahantuojille, riidanalaisella päätöksellä ei voida katsoa puututtavan oikeuteen suhteettomasti, koska päätös täyttää direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan 1 kohdassa asetetut suhteellisuusvaatimukset. Näiden vaatimusten tarkoituksena on nimittäin juuri taata, että taloudellisten toimijoiden intressejä kunnioitetaan. Edellä lausuttu pitää paikkansa sitä suuremmalla syyllä tässä asiassa, koska kansanterveyden suojelu, jonka takaamiseen riidanalaisella päätöksellä pyritään, on asetettava ensisijaiseen asemaan taloudellisiin seikkoihin nähden (ks. em. asia Affish, tuomion 43 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).

59 Terveys- ja kasvinsuojelutoimista tehdyn sopimuksen määräykset, joihin kantaja on vedonnut, eivät velvoittaneet komissiota ottamaan enempää huomioon kantajan taloudellisia intressejä. Kun tehdyn toimenpiteen tarkoitus oli kansanterveyden suojelu, toimenpide ei edellä esitetty huomioon ottaen rajoittanut terveys- ja kasvinsuojelutoimista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 6 kohdassa tarkoitetulla tavalla "kauppaa enemmän kuin [oli] tarpeen [jäsenten mukaan] asianmukaisen suojatason saavuttamiseksi, ottaen huomioon tekninen ja taloudellinen toteutettavuus". Ottaen huomioon että komissio teki päätöksensä luotettavien asiantuntijalausuntojen päätelmien perusteella, kantaja ei voi todisteiden puuttuessa perustellusti väittää, että toimenpide oli edellä mainitun sopimuksen 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu "kansainvälisen kaupan [peitelty] este".

60 Komissiolla ei siten ollut velvollisuutta säätää niitä toimijoita koskevasta erityisjärjestelystä, joiden tavarat olivat matkalla yhteisön alueelle.

61 Suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskeva kanneperuste on siten selvästi perusteeton.

*Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen*

62 Kantaja katsoo, että kun komissio ei ottanut riidanalaisessa päätöksessä huomioon matkalla olevia tuotteita, se kohteli samanlaisia tilanteita eri tavoin ja jätti näin ollen noudattamatta yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Riidanalaista päätöstä voi selittää vain se, että sillä haluttiin suosia tiettyjä kuljetusvälineitä muiden kustannuksella (lentokuljetusta merikuljetusten sijasta).

63 Riidanalaisen päätöksen soveltamisella ennen sen julkaisemista lähetettyihin tuotteisiin loukataan EY:n perustamissopimuksen 6 artiklassa mainittua periaatetta, jossa kielletään kansallisuuteen perustuva syrjintä. Perustamissopimuksen 6 artiklan soveltaminen johtaisi väistämättä kalastustuotteita tuovien yritysten syrjintään kansallisuuden perusteella, siltä osin kuin ne sijoittuvat vain sinne, mihin enemmistö heidän asiakkaistaan eli tässä tapauksessa säilyketeollisuuden yrityksistä on myös sijoittunut. Tuontiyritykset eivät voisi siten sijoittua muihin jäsenvaltioihin.

64 Kantajan mukaan Japanista ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä lähetettyjen tuotteiden ja päätöksen tekemisen jälkeen lähetettyjen tuotteiden välillä on laadullinen ero sen suhteen, miten ne vastaavat riidanalaisella päätöksellä tavoiteltua päämäärää. Näin ollen ei ole mitenkään perusteltua kohdella kaikkia Japanista peräisin olevia tavaroita samalla tavoin, eikä ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä lähetet-

tyihin tuotteisiin voida liittää kiistatonta vaarallisuuden olettamusta, kuten komissio väittää rinnastaessaan kyseiset tuotteet riidanalaisen päätöksen tekemisen jälkeen lähetettyihin tuotteisiin, jotka päätöksen tekemishetkestä alkaen olivat vaara kansanterveydelle.

65 Komissio väittää päinvastoin, että se on kohdellut samalla, ei eri tavoin kaikkia Japanista peräisin olevia tuotteita, jotka ovat peräisin tehtaista, jotka eivät täyttäneet yhteisön tarkastuksissa vaadittuja hygienia- ja terveysvaatimuksia. Se, että komissio ei riidanalaisessa päätöksessään ottanut huomioon matkalla olevia tuotteita, osoittaa nimenomaan, että kaikkia Japanista peräisin olevia tuotteita kohdeltiin samalla tavoin.

66 Eron tekeminen ennen päätöksen julkaisemispäivää laivaan lastattujen ja määräsatamaan saapuneiden tuotteiden ja niiden tuotteiden välillä, jotka oli lastattu laivaan sitä ennen, mutta joiden oli määrä saapua satamaan julkaisemispäivän jälkeen, on turha, koska siinä ei oteta huomioon hallinnollisten toimenpiteiden soveltamisperiaatetta, jonka mukaan niitä sovelletaan ex nunc. Eron tekeminen kuljetusvälineen mukaan on taas täysin keinotekoinen. Riidanalaisen päätöksen vaikutukset kohdistuvat kaikkiin tuotteisiin päätöksen julkaisemispäivästä lähtien, niin että voidaan puhua yleisen eläinlääkintätoimenpiteen sisältävän hallinnollisen toimen tavanomaisesta tehokkuudesta.

67 Komissio katsoo, että viittaaminen kansallisuuteen perustuvaan syrjintään on täysin perusteetonta, koska viittaamisen tarkoituksena on liittää riidanalaiseen päätökseen vaikutuksia, joita perinteisessä kaupassa ei ole, ja koska päätös ei ajallisesti rajoitetun soveltavuutensa vuoksi voinut tavattomasti heikentää kantajien asemaa.

68 Yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että riidanalaisessa päätöksessä käsiteltiin samanlaisia tilanteita samalla tavoin. Päätöstä sovelletaan kaikkiin sen julkaisemispäivän jälkeen tuotuihin tuotteisiin käytetystä kuljetusvälineestä riippumatta. Päätöksen soveltaminen riippuu ainoastaan siitä, mikä on tuotteiden tuontiajankohta yhteisöön.

Kaikki tuonti on kielletty päätöksen voimaantulosta lähtien riippumatta siitä, mitä kuljetustapaa on käytetty. Se, että tuotteet oli jo lastattu laivaan ja että ne olivat matkalla yhteisön alueelle, ei vaikuta päätöksen soveltamiseen — sitä sovelletaan samalla tavoin kaikkeen Japanista peräisin olevaan kalaan.

69 Se, että muut toimijat saattoivat ohjata tuotteensa muille markkinoille, on päätöksen julkaisemisen sivuvaikutus, jonka perusteella ei voida olettaa, että yhdenvertaisen kohtelun periaatetta on loukattu.

70 Riidanalainen päätös ei merkitse kansallisuuteen perustuvaa syrjintää, koska se koskee kaikkia taloudellisia toimijoita, jotka tuovat Japanista peräisin olevia kalatuotteita yhteisöön.

71 Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista koskeva kanneperuste on siten selvästi perusteeton.

*Perusteluvelvollisuuden loukkaaminen*

72 Kantaja on sitä mieltä, että komissio on rikkonut velvollisuuttaan perustella päätöksensä, koska se ei ole perustellut päätöksensä eräitä olennaisia näkökohtia. Vastaajan olisi pitänyt perustella erityisesti päätöksen taannehtivaa vaikutusta.

73 Ne taloudelliset toimijat, joiden tavarat olivat matkalla, ovat erityistilanteessa, jota tulisi suojella oikeusvarmuuden yleisen oikeusperiaatteen nojalla. Käsiteltävänä olevassa asiassa sekä direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan 1 kohdan toinen luetelma-

kohta, perustamissopimuksen 3 b artikla ja terveys- ja kasvinsuojelutoimista tehdyn sopimuksen 2 artiklan 3 kohta ja 5 artiklan 6 kohta velvoittavat ottamaan huomioon suojelutoimenpiteen hyväksymishetkellä matkalla olevien tuotteiden tilanteen.

74 Komissio muistuttaa, että perustelujen kohde rajoittuu päätösosan sisältöön, joka tulee perustelujen jälkeen. Tässä erikoistapauksessa, kun on kyse direktiivin 90/675/ETY 19 artiklassa säädetyn suojatoimenpiteen täytäntöönpanosta, perustelut rajoittuvat nimenomaan aineellisiin edellytyksiin ja suojatoimenpiteen säätämiseen johtaneiden edellytysten asianmukaisuuteen. Näin ollen, kun ei ole erityissäännöstöä, joka soveltuisi yhteisöön matkalla oleviin tavaroihin, tämän seikan perusteella niistä perusteluista, miksi tämä seikka on suljettu pois, ei saa tehdä kielteisiä päätelmiä, koska toimijat eivät voi vedota mihinkään luottamuksensuojan periaatteeseen.

75 On syytä huomata, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut em. asiassa Affish (tuomion 64 kohta), että riidanalaisen päätöksen perustelukappaleista käy selvästi ilmi, että komissio on toteuttanut suojatoimenpiteen sen jälkeen kun se oli lähettänyt paikan päälle asiantuntijoita, jotka totesivat noudatetun hygienian sekä kalastustuotteiden tuotanto- ja varastointiolosuhteiden valvonnan osalta sellaisia vakavia puutteita, jotka saattoivat aiheuttaa vaaraa kansanterveyden suojelulle (riidanalaisen päätöksen ensimmäinen perustelukappale).

76 Käy ilmi myös (em. asia Affish, tuomion 65 kohta), että ottaen huomioon riidanalaisen päätöksen luonne ja varsinkin määräaika, jossa se täytyi saada aikaan, komissio saattoi rajoittua esittämään yleistä sanamuotoa käyttäen asiassa noudatetun menettelyn ja ne olennaiset seikat, joiden perusteella se on arvioinut asian, ilman että sen olisi pitänyt toistaa asiantuntijoiden tarkastuskertomuksen yksityiskohtia tai perustella erikseen ne syyt, joiden vuoksi se on hylännyt muut vaihtoehdot.

77 Perusteluvelvollisuuden loukkaamista koskeva kanneperuste on siten selvästi perusteeton.

*Harkintavallan väärinkäyttö*

78 Koska komission asiantuntijoiden alustavassa kertomuksessa todetaan ainoastaan, että kahdesta japanilaisesta laitoksesta lähetetyt tuotteet aiheuttavat vaaraa kansanterveydelle, riidanalaisen päätöksen soveltaminen muuta alkuperää oleviin tuotteisiin, jotka ovat matkalla, vahvistaa kantajan mukaan, että kyse on pikemmin kaupallisesta kuin terveydellisestä toimenpiteestä. Komissio on siten ottanut itselleen toimivaltaa, joka kuuluu EY:n perustamissopimuksen 113 artiklan mukaan neuvostolle, ja se on loukannut perustamissopimuksen 4 artiklan 1 kohtaa ja 155 artiklaa syyllistyen siten harkintavallan väärinkäyttöön.

79 Komissio vahvistaa, että hyväksytty toimenpide rajoittuu tiukasti direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan 1 kohdassa määriteltyihin seikkoihin. Komissio korostaa sitä, että kaikkien kalalajien kalantuotanto- ja varastointilaitoksissa todettujen vakavien puutteiden vuoksi välittömästi annettavan toimenpiteen oli oltava yleinen ja riittävän tehokas suojelun kannalta. Komissio lisää, että toimenpiteen ohella ei annettu mitään vaarallisia tuotteita koskevaa erityissäännöstä, matkalla olleet tuotteet mukaan lukien, eikä päätöksessä myöskään määrätty taannehtivasta soveltamisesta.

80 Komissio huomauttaa, että perustamissopimuksen 43 artiklassa, joka on yhteisen maatalouspolitiikan oikeudellinen perusta, yhteisön toimielimille, erityisesti komissiolle annetaan laaja päätösvalta. Komission mukaan terveydellisten olojen palauttaminen ennalleen on tässä tapauksessa vain kaikkien suojatoimenpiteiden yleinen

rakenteellinen tavoite. Toimielin ei siten ole minään ajankohtana rikkonut perustamissopimuksen 43 artiklaa eikä direktiiviä 90/675/ETY, eikä se ole käyttänyt toimivaltaansa kaupallisessa tarkoituksessa.

81 On muistettava, että komission tavoittelemien päämäärien osalta Japanin viranomaisten suorittamien tarkastusten puutteet ovat nimenomaan myötävaikuttaneet komission arvioon, jonka mukaan koko Japanin alueelta peräisin olevien tuotteiden terveydellistä laatua ei voida taata (em. asia Affish, tuomion 49 kohta). Tässä tapauksessa kuitenkaan kantaja, kuten ei myöskään asian Affish kantaja ole toimittanut minkäänlaista selvitystä, jonka perusteella voitaisiin näyttää toteen, että komissio olisi riidanalaista päätöstä tehdessään tavoitellut muita päämääriä kuin niitä, joihin sillä on toimivalta direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan nojalla (em. asia Affish, tuomion 49 kohta).

82 Näin ollen harkintavallan väärinkäyttöä koskeva kanneperuste on selvästi perusteeton.

83 Edellä esitetystä seuraa, että kumoamiskanne on hylättävä.

84 Korvauskanne on perusteeton, koska siksi, että riidanalainen päätös ei ole lainvastainen yhteisölle ei aiheudu korvausvelvollisuutta.

## Oikeudenkäyntikulut

85 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, koska komissio on sitä vaatinut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIN (toinen jaosto)

on määrännyt seuraavaa:

**1) Kanne hylätään.**

**2) Kantaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Annettiin Luxemburgissa 15 päivänä syyskuuta 1998.

H. Jung — kirjaaja

A. Kalogeropoulos — toisen jaoston puheenjohtaja