YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

23 päivänä lokakuuta 2001 *

Asiassa T-155/99,

Dieckmann & Hansen GmbH, kotipaikka Hampuri (Saksa), edustajanaan asianajaja H.-J. Rabe, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. Niejahr ja G. Berscheid, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii, että yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin yhtäältä kumoaa sellaisten kolmansien maiden luettelosta, joista kalastustuotteiden tuonti ihmisravinnoksi on sallittua, tehdyn päätöksen 97/296/EY muuttamisesta 26 päivänä maaliskuuta 1999 tehdyn komission päätöksen 1999/244/EY (EYVL L 91, s. 37), ja toisaalta velvoittaa vastaajan korvaamaan kantajalle aiheutuneeksi väitetyn vahingon,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Lindh sekä tuomarit R. García-Valdecasas ja J. D. Cooke,

kirjaaja: hallintovirkamies J. Palacio González,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 20.2.2001 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 Terveyttä koskevat vaatimukset ihmisravintona käytettävien kalastustuotteiden tuotannossa ja saattamisessa markkinoille on vahvistettu 22.7.1991 annetussa neuvoston direktiivissä 91/493/ETY (EYVL L 268, s. 15).

2 Tämän direktiivin 3—9 artiklassa ja liitteessä on esitetty ne erityiset hygienia-edellytykset, jotka koskevat kalastustuotteiden tuotantoa ja saattamisesta markkinoille ja joita toimijoiden on noudatettava varmistaakseen turvalliset ja laadukkaat tuotteet yhteisön kuluttajille.

3 Kalastustuotteiden tuontiin kolmansista maista sovellettavat eläinlääkinnällisen valvonnan säännöt sisältyvät direktiivin 91/493/ETY II lukuun (10—12 artikla). Mainitun direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan kalastustuotteiden erityiset tuontiedellytykset vahvistetaan kunkin kolmannen maan tai kolmansien maiden ryhmän osalta kyseisen kolmannen maan terveystilanteen mukaisesti. Tämän saman direktiivin 11 artiklan 3 kohdan mukaan vahvistettaessa 1 kohdassa tarkoitettujen kalastustuotteiden tuontiedellytyksiä on erityisesti otettava huomioon "a) kolmannen maan lainsäädäntö; b) kolmannen maan toimivaltaisen viranomaisen ja tarkastuslaitosten organisaatio, näiden laitosten toimivalta ja niihin kohdistuva valvontajärjestelmä sekä niiden mahdollisuudet tarkastaa tehokkaasti voimassa olevan lainsäädännön täytäntöönpanoa; c) yhteisöön vietäväksi tarkoitettujen kalastustuotteiden tuotannon, varastoinnin ja lähetyksen aikaiset todelliset terveydelliset olosuhteet; d) vakuudet, jotka kolmas maa voi antaa liitteessä olevan V luvun sääntöjen noudattamisesta".

4 Direktiivin 91/493/ETY 11 artiklan 7 kohdan mukaan "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 Direktiiviä 91/493/ETY on täydennetty sellaisten kolmannen maan laitosten väliaikaisten luetteloiden laatimista siirtymäkauden ajaksi koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, joista jäsenvaltioilla on lupa tuoda tiettyjä eläintuotteita, kalastustuotteita ja eläviä simpukoita, 22 päivänä kesäkuuta 1995 tehdyllä neuvoston päätöksellä 95/408/EY (EYVL L 243, s. 17).

6 Tämän päätöksen 2 artiklan 2 kohdassa komissiolle on annettu oikeus laatia luettelo, ei laitoksista, vaan sellaisista kolmansista maista tai maiden osista, joista tulevaan kalastustuotteiden tuontiin on lupa, jos kolmannen maan toimivaltainen viranomainen on toimittanut komissiolle vähintään direktiivissä 91/493/ETY säädettyjä vakuuksia vastaavat vakuudet.

7 Päätöksen 95/408/EY 2 artiklan 3 kohdan mukaan komissio voi kyseisen päätöksen 5 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti muuttaa tai täydentää 1 ja 2 kohdassa määrättyjä luetteloita uusien käytettävissä olevien tietojen ottamiseksi huomioon.

8 Komissio on päätöksen 95/408/EY nojalla 22.4.1997 tehnyt päätöksen 97/296/EY sellaisten kolmansien maiden luettelosta, joista kalastustuotteiden tuonti ihmisravinnoksi on sallittua (EYVL L 122, s. 21). Tämän päätöksen liitteessä on ensimmäinen luettelo kolmansista maista, jotka täyttävät päätöksen 95/408/EY 2 artiklan 2 kohdassa määrätyt edellytykset eli joista tuleva kalastustuotteiden tuonti voidaan sallia, kun kolmannen maan toimivaltainen viranomainen on toimittanut komissiolle vähintään direktiivissä 91/493/ETY määrättyjä vakuuksia vastaavat vakuudet.

Kanteen perustana olevat tosiseikat

9 Kantaja Dieckmann & Hansen GmbH oli saksalainen yhtiö, joka toimi kaviaarin tuojana 130 vuoden ajan. Se toi tuoretta kaviaaria suurikokoisissa purkeissa (1,8 kilogrammaa) ja pakkasi nämä pieniksi eriksi, jotka se myi edelleen asiakkailleen yhteisön alueella ja sen ulkopuolella. Kantaja osti kaviaarinsa pääasiallisesti Kazakstanin ainoalta tuottajalta, Atyraubalyk-yhtiöltä, jonka toimipaikka sijaitsee Atyraussa.

10 Kazakstanin viranomaiset pyysivät komissiota vuonna 1997 lisäämään maansa niiden maiden luetteloon, joista kalastustuotteiden tuonti yhteisöön voidaan sallia. Pyyntö koski tuoretta kaviaaria ja kuhafileetä, kuten komissio on täsmentänyt suullisessa käsittelyssä.

11 Komissio on vastannut Kazakstanin viranomaisille lähettämällä niille kyselylomakkeen sen määrittelemiseksi, täyttävätkö kyseisen maan lainsäädäntö ja käytössä olevat hallinto- ja valvontamenettelyt direktiivissä 91/493/ETY edellytetyt vakuudet. Komissio on arvioinut Kazakstanin viranomaisten antamien vastausten perusteella, että kyseiset viranomaiset ovat kaviaarin osalta esittäneet komissiolle vähintään direktiivissä 91/493/ETY säädettyjä vakuuksia vastaavat vakuudet. Sen sijaan kuhafileen osalta komissio on katsonut, että tällaisia takeita ei ole esitetty, kun otetaan huomioon tämän tuotteen viennin edellyttämän käsittelyn monimutkaisempi luonne. Komissio teki siten 30.6.1998 päätöksen 97/296/EY muuttamisesta päätöksen 98/419/EY (EYVL L 190, s. 55). Kolmannessa perustelukappaleessa se katsoo, että Kazakstan on osoittanut täyttävänsä päätöksen 95/408/EY 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja edellytyksiä vastaavat edellytykset ja että se on lisätty päätöksessä 98/419/EY olevan luettelon osaan, jonka otsikko on: "Maat ja alueet, jotka täyttävät neuvoston päätöksen 95/408/EY 2 artiklan 2 kohdan edellytykset". Alaviitteessä, joka liittyy Kazakstanin mainitsemiseen tässä luettelossa, on tarkennus "vain kaviaarin tuonti sallittu".

12 Ennen Kazakstanin nimenomaista lisäämistä kaviaarin osalta hyväksyttyjen maiden luetteloon kantaja toi kazakstanilaista kaviaaria yhteisöön direktiivin 91/493/ETY 11 artiklan 7 kohdassa tarkoitetun siirtymätoimia koskevan järjestelmän mukaisesti, eli toisin sanoen jäsenvaltioiden, tässä tapauksessa Saksan liittotasavallan, valvonnassa ja niiden huolehtiessa "siitä, että kolmansista maista peräisin olevien kalastustuotteiden tuontia koskevat edellytykset vastaavat vähintään yhteisön tuotteiden tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevia edellytyksiä".

13 Kazakstanin viranomaisten pyydettyä yhteisöön tuotavaksi sallittujen tuotteiden määrän lisäämistä hevosenlihalla ja kuhafileellä komissio päätti tehdä tarkastusmatkan Kazakstaniin sen tutkimiseksi, voidaanko tässä maassa vallitsevien terveydellisten olosuhteiden perusteella mainittujen tuotteiden tuonnin sallimista harkita.

14 Kolme komission valtuuttamaa eläinlääkäriä teki tarkastuskäynnin Kazakstanissa 19.11.—2.12.1998. Tämän vierailun aikana komission asiantuntijat tutkivat Kazakstanin toimivaltaisten terveys- ja eläinlääkintäviranomaisten rakenteen, organisaation ja työskentelymenetelmät ja tätä varten he olivat usein yhteydessä kansalliseen hallintoon, vierailivat valtion laboratorioissa ja suorittivat kahden kuhafileen jalostuslaitoksen ja yhden hevosteurastamon tarkastuksen. Asiantuntijat eivät tarkastusmatkansa aikana tutkineet Atyraubalyk-yhtiön kaviaarin tuotantolaitoksia, koska vierailu tapahtui mainittujen laitosten kausittaisen tauon aikana, jolloin uivat jalostamot ovat satamassa.

15 Tämän vierailun perusteella yhteisön asiantuntijat laativat loppukertomuksen, jossa he toteavat, että Kazakstanin toimivaltaiset viranomaiset eivät pystyneet noudattamaan hevosenlihan ja kalastustuotteiden tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevia yhteisön vaatimuksia, ja jossa asiantuntijat suosittelevat komissiolle, "ettei Kazakstanin lisäämistä niiden kolmansien maiden luetteloon, joista lihan ja kalastustuotteiden tuonti on sallittu, tulisi suunnitella ennen kuin havaitut puutteet on asianmukaisesti korjattu". He toteavat lisäksi seuraavaa:

"Tämä tarkoittaa sitä, että kaviaarinkaan tuonti ei ole enää sallittua. Komission yksiköiden tulisi harkita Kazakstanin poistamista komission päätöksen 97/296/EY liitteessä olevasta II osasta."

16 Komissio teki 28.1.1999 päätöksen 97/296/EY muuttamisesta päätöksen 1999/136/EY (EYVL L 44, s. 61) useiden kolmansien maiden, jotka olivat osoittaneet täyttävänsä päätöksen 95/408/EY 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja edellytyksiä vastaavat edellytykset, lisäämisestä sellaisten kolmansien maiden luetteloon, joista kalastustuotteiden tuonti ihmisravinnoksi on sallittua. Muutetussa päätöksessä 97/296/EY Kazakstan oli vielä mainittu luettelossa maista ja alueista, joista peräisin olevien kalastustuotteiden tuonti on sallittua. Tämä päätös on julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* 18.2.1999.

17 Pysyvä eläinlääkintäkomitea on 23.2.1999 tutkinut päätöksen 97/296/EY muutosehdotusta, jonka tarkoituksena oli Kazakstanin poistaminen sellaisten kolmansien maiden luettelosta, joista peräisin olevien kalastustuotteiden tuonti on sallittua.

18 Kantaja on tehnyt 5.3.1999 Kyproksella sijaitsevan välittäjän, Dostree Trading Limited -nimisen yhtiön kanssa kazakstanilaisen tuoreen kaviaarin 9500 kilogramman painoista toimitusta koskevan sopimuksen ja 6000 kilogramman myöhempää toimitusta koskevan tilausvarauksen Atyraubalyk-yhtiön kevään 1999 kaviaarituotannosta tarpeidensa kattamiseksi kevään 1999 ja kevään 2000 välillä.

19 Komissio on 26.3.1999 tehnyt päätöksen 97/296/EY muuttamisesta päätöksen 1999/244/EY (EYVL L 91, s. 37; jäljempänä riidanalainen päätös). Riidanalaisessa päätöksessä on kielletty Kazakstanista peräisin olevan kaviaarin tuonti "tehdyn tarkastusmatkan aikana havaittujen vakavien puutteiden" perusteella ja poistettu tämän maan maininta kolmansia maita, joista peräisin olevien ihmisravinnoksi tarkoitettujen kalastuotteiden tuonti on sallittu, koskevan luettelon II osasta. Tämä päätös on julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* 7.4.1999.

20 Tämän kiellon seurauksena kantajalle on ollut mahdotonta täyttää 9,5 tonnia kazakstanilaista kaviaaria koskevaa toimitussopimusta.

21 Kantajan osakkeenomistajat ovat 24.6.1999 päättäneet, että yhtiö lopettaa 31.12.1999 lopullisesti kaupallisen toimintansa. Kantaja on lähettänyt 21.7.1999 kaikille työntekijöilleen irtisanomisilmoituksen, jonka voimaantulopäivä oli 31.12.1999 eli päivä, jolloin yhtiö varsinaisesti purettiin.

Asian käsittelyn vaiheet ja asianosaisten vaatimukset

22 Kantaja nosti käsiteltävänä olevan kanteen yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 25.6.1999 saapuneella kannekirjelmällään.

23 Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (viides jaosto) on esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella päättänyt aloittaa suullisen käsittelyn ja on työjärjestyksen 64 artiklassa määrättynä prosessinjohtotoimena päättänyt esittää kysymyksiä kantajalle ja komissiolle. Kantaja ja komissio ovat vastanneet yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin 29.1. ja 1.2.2001 päivätyillä kirjeillä.

24 Asianosaisten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 20.2.2001 pidetyssä julkisessa istunnossa.

25 Istunnossa kantaja on luopunut kanteessaan esittämästään kumoamisvaatimuksesta, koska yhtiön toiminta on päättynyt 31.12.1999. Se vaatii siten, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin:

— velvoittaa komission korvaamaan vahingon, joka sille aiheutui Kazakstanista peräisin olevaa kaviaaria koskevan tuontikiellon takia saamatta jääneestä voitosta ja jonka suuruudeksi on arvioitu 8 725 320,45 Saksan markkaa (DEM) (kanteessa alun perin vaaditun 8 371 794 DEM:n sijasta), ja maksamaan tälle summalle 8 prosentin suuruista vuotuista korkoa kanteen nostamispäivästä lähtien

— velvoittaa komission korvaamaan vahingon, joka on aiheutunut siitä, että kantajan on täytynyt sanoa irti henkilöstönsä ja lopettaa toimintansa kazakstanilaisen kaviaarin tuonnin mahdottomuuden takia

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

26 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— hylkää väitetyn vahingon korvaamista koskevan vaatimuksen perusteettomana

— jättää tutkimatta kantajan esittämän saamatta jäänyttä voittoa koskevan korvauksen korotusvaatimuksen, joka on esitetty vastauskirjelmässä

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Vahingonkorvausvaatimukset

27 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun syntyedellytyksenä on se, että kantaja näyttää toteen seuraavat seikat: toimielinten moitittu toiminta on lainvastaista, vahinko on tosiasiallisesti syntynyt ja toiminnan ja väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys (ks. asia 26/81,

Oleifici Mediterranei v. ETY, tuomio 29.9.1982, Kok. 1982, s. 3057, 16 kohta; asia T-175/94, International Procurement Services v. komissio, tuomio 11.7.1996, Kok. 1996, s. II-729, 44 kohta ja asia T-113/96, Dubois et Fils v. neuvosto ja komissio, tuomio 29.1.1998, Kok. 1998, s. II-125, 54 kohta).

28 On siten tutkittava, onko kantaja näyttänyt toteen, että nämä edellytykset täyttyvät käsiteltävässä asiassa.

Komission toiminnan väitetty lainvastaisuus

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

29 Kantaja väittää pääasiallisesti, että koska riidanalainen päätös on yksittäistapausta koskeva toimi ja siten yhteisön lainvastainen hallinnollinen toimi, yhteisölle aiheutuva vastuu ei käsiteltävässä asiassa edellytä, että kyseessä on ylemmäntasoisen, yksityisiä suojaavan oikeussäännön riittävän ilmeinen rikkominen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla (asia 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt v. neuvosto, tuomio 2.12.1971, Kok. 1971, s. 975, 11 kohta; Kok. Ep. I, s. 609). Tämä lisävaatimus koskee vain lainsäädäntötoimia, jotka edellyttävät talouspoliittisia valintoja, eikä tästä ollut kysymys käsiteltävässä asiassa.

30 Kantaja korostaa toissijaisesti vaatimuksensa olevan perusteltu myös siinä tapauksessa, että yhteisön sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun käsiteltävässä asiassa katsotaan syntyvän vain, jos kyseessä on "ylemmäntasoisen, yksityisiä suojaavan oikeussäännön riittävän ilmeinen rikkominen". Se väittää siten, että komissio on riittävän ilmeisellä tavalla loukannut hyvän hallinnon periaatetta ja luottamuksensuojan periaatetta ja muistuttaa, että nämä periaatteet ovat ylem-

mäntasoisia, yksityisiä suojaavia oikeussääntöjä edellä mainittuun asiaan Zuckerfabrik Schöppenstedt vastaan neuvosto perustuvassa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla. Lisäksi komissio on tehdessään kyseisen päätöksen laiminlyönyt huolenpitovelvollisuutensa ja rikkonut yhteisön oikeuden olennaisia menettelymääräyksiä ja perusteluvaatimuksia.

31 Kantajan mukaan komissio on arvioinut virheellisesti tosiseikkoja, jotka on esitetty komission valtuuttamien eläinlääkintäasiantuntijoiden laatimassa tarkastuskertomuksessa, jossa ei mainita heidän suorittaneen minkäänlaista kaviaarin tuotannon valvontaa Kazakstaniin tekemänsä vierailun aikana.

32 Komissio on loukannut hyvän hallinnon periaatetta hyväksyessään kaviaarin tuontia koskevat eläinlääkintäasiantuntijoiden kertomuksessa esitetyt johtopäätökset, joita kantaja ei pidä hyväksyttävinä. Tämä virheellisyys on sitten ollut syynä asian epätäydelliseen käsittelyyn eläinlääkintäkomitean kokouksessa 23.2.1999 ja se on säilynyt riidanalaisen päätökseen tekemiseen asti, minkä osoittavat myös päätöksen perustelujen puutteellisuus ja harhaanjohtavuus.

33 Kantaja väittää komission saaneen sen perustellusti uskomaan Kazakstanin säilyvän jatkossakin niiden maiden luettelossa, joista kalastustuotteiden tuonti on sallittua, tekemällä 28.1.1999 päätöksen 1999/136/EY ilman, että Kazakstanin mukanaolo mainitussa luettelossa asetettiin kyseenalaiseksi. Koska kantaja ei ollut tietoinen tehdystä tarkastusmatkasta toimitussopimuksen tehdessään, se korostaa, ettei sen tarvinnut tuntea tarkasti asian hallinnollisen käsittelyn tilannetta ja siten sillä säilyi perusteltu luottamus mahdollisuuteen tuoda kaviaaria Kazakstanista. Tämän luottamuksen perusteella se teki 9,5 tonnia kazakstanilaista kaviaaria koskevan toimitussopimuksen 5.3.1999 ja maksoi pian tämän jälkeen 614 000 Yhdysvaltain dollarin suuruisen ennakon. Lisäksi kantaja väittää, ettei komissio voi tehdä pikaista päätöstä olemassa olevan oikeudellisen

tilanteen muuttamisesta ottamatta huomioon niiden taloudellisten toimijoiden tilannetta, jotka — luottaessaan tämän olemassa olevan oikeudellisen tilanteen säilymiseen — olivat jo tehneet toimitussopimuksia, ja että sen olisi pitänyt tässä tarkoituksessa tiedottaa näille hyvissä ajoin.

34 Kantaja lisää, ettei komissio voi väittää, että riidanalaisen päätöksen tarkoituksena oli kuluttajien terveyden suojeleminen ja että tällä olisi etusija "taloudellisiin seikkoihin" nähden. Komissio ei voi vedota ehdottomaan yleiseen etuun oikeudellisen tilanteen muuttamiseksi siten kuin se on tehnyt, koska kazakstanilainen kaviaari ei koskaan ole aiheuttanut vaaraa kuluttajien terveydelle. Koska tällaisesta riskistä terveydelle ei myöskään esitetty minkäänlaista näyttöä, sillä ei voi sellaisenaan olla etusijaa taloudellisten toimijoiden perusteltuun luottamukseen nähden. Lisäksi kantaja huomauttaa, että hyvän hallinnon ja huolenpidon periaatteet asettivat komissiolle selkeän velvollisuuden tutkia esillä olevassa asiassa huolellisesti ja puolueettomasti kaikki asiaankuuluvat seikat, jotka oikeuttavat kolmannen maan poistamisen luettelosta (asia C-269/90, Technische Universität München, tuomio 21.11.1991, Kok. 1991, s. I-5469, 14 kohta; Kok. Ep. XI, s. 485 ja asia T-167/94, Nölle v. neuvosto ja komissio, tuomio 18.9.1995, Kok. 1995, s. II-2589, 73 kohta). Komissiolle kuuluva valvontavelvollisuus on olemassa myös taloudellisten toimijoiden eduksi, jotka voivat kärsiä vakavaa taloudellista vahinkoa taloudellisen lainsäädännön alalla tehtyjen harkinnanvaraisten päätösten johdosta.

35 Komissio arvioi, että sen menettelyn lainvastaisuutta koskeva vastuun syntymisen edellytys ei täyty käsiteltävässä asiassa.

36 Ensinnäkin komissio kiistää kantajan väitteen, jonka mukaan yhteisön vastuun syntyminen ei käsiteltävässä asiassa edellytä ylemmäntasoisen, yksityisiä suojaavan oikeussäännön riittävän ilmeistä rikkomista. Komissio korostaa, että riidanalainen päätös on luonteeltaan yleinen normatiivinen sääntely ja että se on tehnyt kyseisen päätöksen sille direktiivissä 91/493/ETY ja päätöksessä 95/408/EY annetun laajan harkintavallan puitteissa. Se myöntää, että hyvän hallinnon ja luottamuksensuojan periaatteet ovat toki ylemmäntasoisia, yksityisiä suojaavia oikeussääntöjä, mutta kiistää loukanneensa esillä olevassa asiassa näitä peri-

aatteita oikeuskäytännössä edellytetyllä "riittävän ilmeisellä" tavalla, jotta yhteisön vastuu voisi syntyä. Komissio huomauttaa tässä suhteessa, että oikeuskäytännön mukaan tällaiseen loukkaukseen voidaan vedota vain, jos se tehdessään riidanalaisen päätöksen on ilmeisellä ja vakavalla tavalla jättänyt ottamatta huomioon sen toimivallan käyttöä koskevat rajat, mitä kantajakaan ei ole väittänyt. Lisäksi komissio muistuttaa omaavansa laajan harkintavallan toimiessaan kiireellisten, kuluttajien terveyden suojeluun liittyvien syiden perusteella ja korostaa, että oikeuskäytännön mukaan tämä suojelu on asetettava ensisijaiseen asemaan taloudellisiin seikkoihin nähden (asia C-183/95, Affish, tuomio 17.7.1997, Kok. 1997, s. I-4315, 43 ja 57 kohta).

37 Toiseksi komissio vetoaa joka tapauksessa siihen, että sen menettely riidanalaista päätöstä tehtäessä oli laillinen.

38 Komissio kiistää loukanneensa hyvän hallinnon ja huolenpitovelvollisuuden periaatteita kieltäessään kaviaarin tuonnin Kazakstanista. Tässä suhteessa se muistuttaa, että direktiivin 91/493/ETY 11 artiklan 3 kohdan mukaan tehtäessä päätöstä tuonnin sallimisesta tai kieltämisestä ratkaisevia tekijöitä ovat todellisten terveydellisten olosuhteiden lisäksi kolmannen maan asiaa koskeva lainsäädäntö ja sen viranomaisten kyky tarkastaa tehokkaasti tämän lainsäädännön täytäntöönpanoa. Komission mukaan asiantuntijoiden kertomuksesta käy kuitenkin ilmi, että kumpaakaan näistä kahdesta edellytyksestä ei ollut tässä tapauksessa täytetty, sillä Kazakstanin toimivaltaiset viranomaiset eivät olleet osoittaneet kykyään eivätkä myöskään haluaan valvoa voimassa olevan lainsäädännön noudattamista. Komissiolla ei ole ollut asiantuntijoiden selonteon perusteella muuta vaihtoehtoa kuin kieltää kokonaan Kazakstanista peräisin olevien kalastustuotteiden tuonti, koska muutoin se olisi saattanut rikkoa sille direktiivin 91/493/ETY mukaan kuuluvia velvollisuuksiaan ja vaarantaa yhteisön kuluttajien terveyden. Komissio väittää lisäksi, että juuri kyseisestä maasta peräisin olevasta tuonnista aiheutuva mahdollinen riski, eikä näyttö tiettyjen tuotteiden tai toimitusten aiheuttamasta konkreettisesta riskistä, on ratkaiseva luvan myöntämistä tai peruuttamista koskevan päätöksen kannalta.

39 Luottamuksensuojan periaatteen väitetyn loukkauksen osalta komissio korostaa, että tähän periaatteeseen ei voida vedota käsiteltävässä asiassa, koska se ei ole saanut aikaan sellaista tilannetta, jonka perusteella saattaisi syntyä perusteltu luottamus, ja se muistuttaa, että taloudelliset toimijat eivät ole oikeutettuja luottamaan sellaisen olemassa olevan tilanteen säilymiseen, jota voidaan muuttaa yhteisön toimielinten harkintavallan rajoissa. Komissio lisää, että vaikka se olisi käsiteltävässä asiassa saanut aikaan tilanteen, jonka perusteella saattaisi syntyä perusteltu luottamus, se ei kuitenkaan ole loukannut luottamuksensuojan periaatetta tehdessään riidanalaisen päätöksen, koska Kazakstanista peräisin olevan kaviaarin tuontikielto oli oikeutettu kuluttajien terveyden suojelemista koskevien syiden ja siten oikeuskäytännössä tarkoitetun ehdottoman yleisen edun nojalla (em. asia Affish, tuomion 57 kohta).

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

1) Alustavat toteamukset

40 EY:n perustamissopimuksen 215 artiklan toisessa kohdassa (josta on tullut EY 288 artiklan toinen kohta) määrätään, että sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteella yhteisö korvaa toimielintensä ja henkilöstönsä tehtäviään suorittaessaan aiheuttaman vahingon jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti.

41 Yhteisöjen tuomioistuimen toteamassa, tätä määräystä koskevassa järjestelmässä otetaan nimenomaan huomioon säänneltävien tilanteiden monimuotoisuus, lainsäädännön soveltamis- tai tulkintavaikeudet ja erityisesti riidanalaisen säädöksen antaneen toimielimen harkintavalta (yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomio 5.3.1996, Kok. 1996, s. I-1029, 43 kohta ja asia C-352/98 P, Bergaderm ja Goupil v. komissio, tuomio 4.7.2000, Kok. 2000, s. I-5291, 40 kohta).

42 Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että silloin kun yhteisön toimielimillä on laaja harkintavalta yhteisön politiikan täytäntöönpanossa, toimielimen toiminnan lainvastaisuuden edellytys täyttyy, jos on näytetty toteen, että rikotun oikeussäännön tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille ja että rikkominen on riittävän ilmeinen (ks. vastaavasti em. asia Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 44, 47 ja 51 kohta ja em. asia Bergaderm ja Goupil v. komissio, tuomion 42 kohta).

43 Mitä tulee edellytykseen, jonka mukaan rikkomisen on oltava riittävän ilmeinen, yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että ratkaiseva peruste tämän edellytyksen täyttymiselle on yhteisön toimielimen harkintavallalle asetettujen rajojen ilmeinen ja vakava ylittäminen (em. asia Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 55 kohta; yhdistetyt asiat C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 ja C-190/94, Dillenkofer ym., tuomio 8.10.1996, Kok. 1996, s. I-4845, 25 kohta ja em. asia Bergaderm ja Goupil v. komissio, tuomion 43 kohta).

44 Kuitenkin, jos kyseessä olevan toimielimen harkintavalta on oleellisesti vähentynyt tai jopa olematon, pelkästään yhteisön oikeuden rikkomisen voidaan katsoa olevan riittävän ilmeinen rikkominen (ks. vastaavasti asia C-5/94, Hedley Lomas, tuomio 23.5.1996, Kok. 1996, s. I-2553, 28 kohta ja em. asia Bergaderm ja Goupil v. komissio, tuomion 44 kohta).

45 Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että tältä osin se, onko toimielimen toimenpide yleinen vai yksittäinen, ei ole määräävä kriteeri kyseessä olevan toimielimen harkintavallan rajojen määrittämiseksi (em. asia Bergaderm ja Goupil v. komissio, tuomion 46 kohta).

46 Tässä yhteydessä yhteisön vastuun tutkiminen on käsiteltävässä asiassa suunnattava sen harkintavallan laajuuden määrittämiseen, joka komissiolla oli rii-

danalaista päätöstä tehdessään ilman, että olisi hyödyllistä ratkaista sitä, oliko toimenpide normatiivinen vai hallinnollinen.

2) Komission harkintavallan laajuus käsiteltävässä asiassa

47 Komissio väittää toimineensa eurooppalaisten kuluttajien terveyden suojelun varmistamiseksi ja katsoo, että tästä syystä sillä oli laaja harkintavalta.

48 Oikeuskäytännöstä ilmenee, että yhteisön lainsäätäjällä yhteisen maatalouspolitiikan alalla oleva harkintavalta vastaa sille EY:n perustamissopimuksen 40—43 artiklassa (joista on muutettuna tullut EY 34—37 artikla) annettuja poliittisia tehtäviä (ks. asia C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 5.5.1998, Kok. 1998, s. I-2265, 97 kohta ja yhdistetyt asiat T-481/93 ja T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens ym. v. komissio, tuomio 13.12.1995, Kok. 1995, s. II-2941, 91 ja 120 kohta).

49 On tärkeää korostaa, että EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan p alakohdasta (josta on muutettuna tullut EY 3 artiklan p alakohta), EY:n perustamissopimuksen 129 artiklan 1 kohdasta (josta on muutettuna tullut EY 152 artiklan 1 kohta) ja EY:n perustamissopimuksen 129 a artiklasta (josta on muutettuna tullut EY 153 artiklaa) seuraa, että toimielinten on varmistettava ihmisten terveyden ja erityisesti kuluttajien terveyden korkeatasoinen suojelu.

50 Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on sitä paitsi todennut, että yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteisiin pyrittäessä ei voida jättää ottamatta huomioon sellaisia yleisen edun, kuten kuluttajansuojan tai ihmisten ja eläinten terveyden ja elämän suojelemisen, mukaisia vaatimuksia, jotka yhteisön toimielinten on otettava huomioon toimivaltaansa käyttäessään (asia 68/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988, Kok. 1988, s. 855, 12 kohta; Kok. Ep. IX, s. 371 ja em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomion 120 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut, että kansanterveyden suojelu on asetettava ensisijaiseen asemaan taloudellisiin seikkoihin nähden (ks. vastaavasti asia C-180/96 R, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, määräys 12.7.1996, Kok. 1996, s. I-3903, 93 kohta ja em. asia Affish, tuomion 43 kohta).

51 Direktiivin 91/493/ETY antamisen tarkoituksena oli terveyttä koskevien vaatimuksien vahvistaminen ihmisravintona käytettävien kalastustuotteiden tuotannossa ja markkinoille saattamisessa. Neuvosto on päätöksellään 95/408/EY täydentänyt mainittua direktiiviä säätämällä sellaisten kolmannen maan laitosten väliaikaisten luetteloiden laatimista siirtymäkauden ajaksi koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, joista jäsenvaltioilla on lupa tuoda tiettyjä eläintuotteita, kalastustuotteita ja eläviä simpukoita. Sekä näiden säädösten sanamuodosta ja hengestä että oikeudellisesta perustasta, nimittäin perustamissopimuksen 43 artiklasta, käy ilmi, että mainitut säädökset ovat osa yhteistä maatalouspolitiikkaa ja että niiden tarkoituksena on ihmisten ja eläinten terveyden suojelun takaaminen (ks. myös vastaavasti em. asia Affish, tuomion 43 kohta). Tästä seuraa, että yhteisön lainsäätäjällä on laaja harkintavalta hyväksyessään kolmansista maista peräisin olevien kalastustuotteiden tuonnin valvontajärjestelmän perustamista koskevia toimia, kuten direktiivi 91/493/ETY ja päätös 95/408/EY.

52 Näissä olosuhteissa on myös todettava, että myös komissiolla on laaja harkintavalta, kun se hyväksyy kalastustuotteiden tuonnin valvontajärjestelmän täytäntöönpanotoimia, kuten sellaisen kolmannen maan lisääminen tai poistaminen luettelosta, josta kalastustuotteiden vienti yhteisöön on sallittua. Molemmissa tapauksissa tutkinta, joka komission on suoritettava, sisältää sen määrittämisen, tarjoavatko kysymyksessä olevat kolmannet maat vietäväksi aiottujen tai vietävien kalastustuotteiden hygieniaa koskevat vakuudet, jotka vastaavat yhteisössä direktiivin 91/493/ETY mukaisesti sovellettuja vaatimuksia. Komission tehtävänä on arvioida kysymyksessä olevassa maassa vallitseva tilanne käytettävissä

olevien tietojen perusteella ja ottaen huomioon direktiivin 91/493/ETY 11 artiklan 3 kohdassa luetellut seikat eli toisin sanoen tämän kolmannen maan lainsäädäntö, sen toimivaltaisen viranomaisen ja tarkastuslaitosten organisaatio, näiden laitosten toimivalta ja niihin kohdistuva valvontajärjestelmä, niiden mahdollisuudet tarkastaa tehokkaasti voimassa olevan lainsäädännön täytäntöönpanoa, yhteisöön vietäväksi tarkoitettujen kalastustuotteiden tuotannon, varastoinnin ja lähetyksen aikaiset todelliset terveydelliset olosuhteet sekä vakuudet, jotka kolmas maa voi antaa direktiivin 91/493/ETY liitteessä olevan V luvun sääntöjen noudattamisesta.

53 Lisäksi on korostettava, että yhteisön lainsäätäjä on nimenomaisesti säätänyt tuontiluvan peruuttamisesta päätöksen 95/408/EY 2 artiklan 3 kohdassa, joka kuuluu seuraavasti: "Komissio voi 5 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti muuttaa tai täydentää 1 ja 2 kohdassa määrättyjä luetteloita uusien käytettävissä olevien tietojen ottamiseksi huomioon." Sanasta "voi" käy kuitenkin selvästi ilmi, että komissiolla on laaja harkintavalta tehdä päätös peruuttamisesta tämän artiklan perusteella (ks. vastaavasti em. asia Exporteurs in Levende Varkens ym. v. komissio, tuomion 92 kohta).

54 Komissiolla on katsottava olevan tällainen laaja harkintavalta varsinkin, kun sen on arvioitava asianomaisessa kolmannessa maassa tehdyn tarkastusmatkan perusteella saatujen direktiivin 91/493/ETY 2 artiklan 3 kohdassa lueteltuja seikkoja koskevien tietojen vaikutusta ja siten päätettävä, kumoavatko tai muuttavatko nämä uudet tiedot toimielimen aikaisemmin saamia tietoja kysymyksessä olevan maan kyvystä noudattaa käytännössä mainitun direktiivin vaatimuksia.

55 Kun otetaan huomioon kaikki edellä esitetty, on todettava, että komissiolla on laaja harkintavalta, kun se tekee sellaisen päätöksen kuin käsiteltävässä asiassa maan poistamisesta niiden kolmansien maiden luettelosta, joista peräisin olevien kalastustuotteiden tuonti on sallittua.

56 Tästä seuraa, että käsiteltävässä asiassa yhteisön vastuu voi syntyä vain, mikäli kantaja näyttää toteen, että komissio on ylittänyt harkintavaltansa rajat selvästi ja vakavasti ja siten rikkonut yhteisön oikeutta riittävän ilmeisesti.

3) Komission toimiminen harkintavaltansa rajoissa

57 On palautettava mieleen ensinnäkin Kazakstanista peräisin olevan kaviaarin tuontiluvan myöntämiseen kesäkuussa 1998 ja toiseksi tämän tuotteen tuontien kieltämiseen maaliskuussa 1999 liittyneet tosiasialliset olosuhteet.

58 Mitä tulee Kazakstanista peräisin olevan kaviaarin tuontiluvan myöntämiseen kesäkuussa 1998, on ensinnäkin tarkennettava, että riidanalainen päätös on tehty komission pannessa täytäntöön neuvoston päätöstä 95/408/EY, jolla perustettiin kolmansista maista peräisin olevien kalastustuotteiden tuonnin väliaikainen valvontajärjestelmä direktiivin 91/493/ETY mukaisesti. Päätöksen 95/408/EY kolmannesta perustelukappaleesta käy ilmi, että neuvoston mukaan "siirtymäkauden aikana on aiheellista soveltaa yksinkertaistettua järjestelmää, jotta yhteisön tarkastajalle annettaisiin tarvittavasti aikaa sen varmistamiseksi paikalla, että kolmansien maiden antamat vakuudet vastaavat yhteisön säännöksiä, ja kolmansista maista tulevan järjestäytymättömän tuonnin välttämiseksi".

59 Lisäksi vastaajan suullisessa käsittelyssä esittämistä selvityksistä käy ilmi, että väliaikaisessa tuonnin valvontajärjestelmässä komission oli määriteltävä kirjallisten asiakirjojen eikä päätöksen 95/408/EY 2 artiklan 2 kohdan mukaista lupaa

pyytäneessä kolmannessa maassa suoritettujen etukäteistarkastuksien tulosten perusteella se, onko tämä maa esittänyt vähintään direktiivissä 91/493/ETY määrättyjä vakuuksia vastaavat vakuudet. Tässä suhteessa komissio nojautui kolmansien maiden viranomaisten komission laatimaan kyselylomakkeeseen antamiin vastauksiin sen määrittelemiseksi, tarjoavatko kysymyksessä olevat kalastustuotteet ensi näkemältä riittävät hygieniatakeet, jotta niitä voidaan tuoda yhteisöön, eikä niitä siten ollut välttämätöntä tarkastaa etukäteen paikan päällä tai niiden yhteisöön saapumisen yhteydessä.

60 Käsiteltävässä asiassa Kazakstanin viranomaiset olivat 1997 pyytäneet lupaa kuhafileen ja kaviaarin yhteisöön vientiä varten. Näiden viranomaisten komission kyselylomakkeeseen antamien vastausten perusteella lupa oli myönnetty kaviaarin tuonnille huomioon ottaen tämän tuotteen tuotantoprosessin yksinkertaisuus verrattuna vientiin tarkoitettujen kuhafileiden käsittelylle tyypilliseen monimutkaisuuteen. Näissä olosuhteissa komissio oli arvioinut, että Kazakstan tarjosi vähintään direktiivin 91/493/ETY mukaisia vakuuksia vastaavat terveydelliset vakuudet ainoastaan kaviaarin osalta.

61 Mitä tulee riidanalaiseen päätökseen, on syytä huomauttaa, että se on tehty niiden kolmen yhteisön asiantuntijan laatiman loppukertomuksen perusteella, jotka tekivät tarkastusmatkan Kazakstaniin 19.11.—2.12.1998 sen selvittämiseksi, voidaanko kyseisessä maassa vallitsevien terveydellisten olosuhteiden perusteella harkita hevosenlihan ja kuhafileen tuonnin sallimista yhteisöön.

62 On syytä palauttaa mieleen mainitun loppukertomuksen johtopäätöksien olennaiset kohdat.

63 Asiantuntijat toteavat terveystilanteesta, että se "ei ole täysin selkeä niiden pääasiallisten sairauksien osalta, joista eläimet kärsivät Kazakstanisssa" ja lisäävät seuraavaa:

"Ei näytä olevan mitään velvollisuutta ilmoittaa pääasiallisista sairauksista, paitsi jos eläin vaihtaa paikkaa (kuljetus). Kuitenkin luettelo hevossairauksista, joista tulisi tehdä ilmoitus, toimitettiin kyselylomakkeen mukana."

64 Kansallista eläinlääkintälainsäädäntöä on asiantuntijoiden mukaan "niukasti". Kertomuksessa on myös seuraava kappale:

"Yleisesti ottaen neuvostoliittolainen eläinlääkintälainsäädäntö näyttäisi yhä olevan voimassa. Tätä lainsäädäntöä ei voida pitää yhteisön lainsäädäntöä vastaavana. Kalastustuotteiden tuotannosta ja markkinoille saattamisesta ei ole erityistä lainsäädäntöä."

65 Asiantuntijat huomauttavat toimivaltaisen viranomaisen menettelystä, että "se ei ole selvillä yhteisön hyväksymisjärjestelmästä eikä yhteisön lainsäädännöstä ja vaatimuksista" ja toteavat seuraavaa: "Kalastustuotteiden (muiden kuin kaviaarin) vientiä yhteisön tiettyihin jäsenvaltioihin tapahtuu edelleen toimivaltaisen viranomaisen luvalla. Tämä ei ole yhteisön lainsäädännön mukaan sallittua". Kyseessä olevassa kertomuksessa huomautetaan myös, että "keskusviranomaisten ennen yhteisön tarkastusta tarjoama apu on ollut hyvin vähäistä (jos sitä on tarjottu ollenkaan)".

66 Laboratorioista asiantuntijat toteavat, että "niillä on käytössään keskinkertaiset laitteet ja rajoitettu määrä nykyaikaisia välineitä, mutta ne näyttävät toimivan tyydyttävällä tavalla ottaen huomioon niiden tekemät kokeet". Kertomuksessa on lisäksi seuraava maininta:

"Henkilökunta näyttää tunnolliselta ja pätevältä. Käytössä on hyvin varustetut rekisterit, mutta joissain tapauksissa on todettu puutteita".

67 Vierailluista tuotantopaikoista kertomuksessa mainitaan seuraava havainto: "Tarkastetussa teurastamossa havaitut ongelmat liittyivät pääasiallisesti rakenteellisiin puutteisiin, heikkoihin hygieniaa koskeviin käytäntöihin ja riittämättömään eläinlääkintävalvontaan." Kertomuksessa todetaan myös seuraavaa: "Vieraillussa kalankäsittelylaitoksessa havaitut ongelmat liittyivät lähinnä rakenteellisiin puutteisiin, ja yhdessä tapauksessa puutteisiin kunnossapidossa. Eläinlääkintäviranomaisten rooli kalankäsittelylaitosten valvonnassa ei ole selkeä."

68 Asiantuntijat arvioivat, että "ottaen huomioon edellä esitetyt seikat, on todettava, että Kazakstanin toimivaltaiset viranomaiset eivät pysty noudattamaan hevosenlihan ja kalastustuotteiden tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevia yhteisön vaatimuksia".

69 Asiantuntijat suosittelevat komissiolle myös, että "Kazakstanin lisäämistä niiden kolmansien maiden luetteloon, joista lihan ja kalastustuotteiden tuonti on sallittu, ei tulisi harkita ennen kuin havaitut puutteet on asianmukaisesti korjattu". He lisäävät, että "tämä tarkoittaa sitä, että kaviaarin tuontikaan ei ole enää sallittua. Komission yksiköiden tulisi harkita Kazakstanin poistamista komission päätöksen 97/296/EY liitteen II osasta" ja että "luetteloon merkitsemistä ei missään tapauksessa tulisi harkita ennen uutta tarkastuskäyntiä, jonka aikana varmistuttaisiin toteutetuista toimenpiteistä". Tältä osin asiantuntijat suosittele-

vat, että Kazakstanin auttamiseksi suunniteltaisiin eläinlääkintäalan teknistä apua koskeva ohjelma, jonka kohteina olisivat erityisesti lainsäädännön kehittäminen sekä viranomaiset ja laboratoriot, joiden tehtävänä on sen soveltaminen.

70 Asiantuntijat suosittelevat Kazakstanin toimivaltaisille viranomaisille ryhtymistä toimenpiteisiin yhtenäisen eläintautien valvonta- ja hävittämisjärjestelmän luomiseksi, kolmansista maista tapahtuvan tuonnin valvomiseksi, viranomaisten itsensä sekä kyseessä olevien laitosten perehdyttämiseksi yhteisön lainsäädäntöön ja tämän hetkisiin vaatimuksiin, yhteisön lainsäädännön tällä alalla huomioon ottavan asianmukaisen eläinlääkintälainsäädännön kehittämiseksi ja komission yksiköiden tai muiden kansainvälisten järjestöjen tarjoaman teknisen avun hyödyntämiseksi.

71 Kertomuksesta seuraa, että Kazakstanin yleinen tilanne, mitä tulee voimassa olevaan eläinlääkintälainsäädäntöön, harjoitettavaan terveyspolitiikkaan ja suoritettavaan eläinlääkintävalvontaan, sovellettaviin elintarvikkeiden valmistus- ja käsittelymenetelmiin, tosiasiallisiin terveydellisiin olosuhteisiin ja Kazakstanin viranomaisten kykyyn tarkastaa tehokkaasti voimassa olevan lainsäädännön täytäntöönpanoa ja niiden haluun sen noudattamisen valvontaan, ei vastaa direktiivin 91/493/ETY vaatimuksia.

72 Näin ollen komissiolla oli harkitessaan uudelleen kesäkuussa 1998 tekemäänsä päätöstä perusteltu syy todeta, että Kazakstan ei tarjoa yhteisössä edellytettyjä vakuuksia vastaavia vakuuksia vietäväksi tarkoitettujen tuotteiden turvallisuudesta ja terveellisyydestä, ja kieltää kaviaarin tuonti tästä maasta eurooppalaisten kuluttajien terveyden suojelemiseksi.

73 Komissiota ei voida arvostella siitä, että se on katsonut tarpeelliseksi toimia nopeasti, kun otetaan huomioon mahdolliset vaarat kuluttajien terveydelle, eikä siitä, että se on pitänyt välttämättömänä kieltää Kazakstanista peräisin olevien kalastustuotteiden tuonnin kokonaan, koska kyseinen toimielin olisi muutoin saattanut rikkoa sille direktiivin 91/493/ETY mukaan kuuluvia velvollisuuksia ja vaarantaa yhteisön kuluttajien terveyden. Kantaja ei myöskään voi arvostella komissiota siitä, että komission mukaan kyseisestä maasta peräisin olevasta tuonnista aiheutuva mahdollinen riski, eikä näyttö tiettyjen tuotteiden tai toimitusten aiheuttamasta konkreettisesta riskistä, on ratkaiseva tuontiluvan myöntämistä tai peruuttamista koskevan päätöksen kannalta. Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin katsonut, että kun esiintyy epävarmuutta siitä, onko olemassa ihmisten terveyteen kohdistuvaa vaaraa, tai siitä, minkä laajuinen tämä vaara on, toimielimet saavat toteuttaa suojatoimenpiteitä odottamatta, että näiden vaarojen olemassaolo ja vaarojen vakavuus osoitetaan täysin (em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomion 99 kohta).

74 Näissä olosuhteissa on todettava, että komissio ei ole ylittänyt sillä käsiteltävässä asiassa olevan harkintavallan rajoja, kun se harkinnut uudelleen kesäkuussa 1998 tekemäänsä arviota Kazakstanin kyvystä varmistaa kaviaarin osalta vähintään direktiivin 91/493/ETY mukaisia edellytyksiä vastaavien terveydellisten edellytysten täyttyminen ja kun se on päättänyt peruuttaa mainitun tuotteen yhteisöön tuonnin sallimista koskevan päätöksensä.

75 Se seikka, että yhteisön asiantuntijat eivät vierailleet missään kaviaaria tuottavista uivista jalostamoista eivätkä siis esittäneet uusia tietoja tosiasiallisista terveydellisistä olosuhteista kaviaarin tuotantolaitoksissa, mitä komissio ei ole kiistänyt, ei ole ristiriidassa edellä esitettyjen päätelmien kanssa. Mainittu seikka tai näytön puuttuminen kuhafileen tuotantolaitoksissa havaittuja puutteita vastaavista mahdollisista puutteista tai terveydellisiä ongelmista kaviaarin tuotantolaitoksissa ei anna kantajalle mahdollisuutta väittää perustellusti komission ylittäneen harkintavaltaansa, kun se teki kaviaarin osalta kielteisen arvionsa, joka perustui hevosenlihan ja kuhafileen tuotantolaitoksissa tehtyjen tarkastusten aikana havaittuihin puutteisiin. Kuten komissio korostaa, niin otettaessa huomioon kolmansista maista peräisin olevien kalastustuotteiden tuonnin valvontaa koskevien direktiivin 91/493/ETY ja päätöksen 95/408/EY mukaiset tavoitteet ja

se, että tarkastusmatkan aikana havaitut vakavat ongelmat eivät koskeneet niinkään erityisiä kyseisillä tuotantopaikoilla havaittuja ongelmia vaan Kazakstanissa käytössä olevan yleisen terveysvalvontajärjestelmän heikkouksia, jotka rakenteellisen luonteensa takia vaikuttavat välttämättä myös kaviaarin tuotannon valvontaan, sillä on ollut oikeus arvioida, että kaviaarin tuonti on kiellettävä odottamatta vierailun suorittamista kaviaarin tuotantolaitoksiin niiden ollessa toiminnassa eli toisin sanoen keväällä.

76 Toimiessaan edellä esitetyllä tavalla komissio ei ole loukannut hyvän hallinnon periaatetta, koska vastoin kantajan väitettä komission tekemät johtopäätökset ovat hyväksyttäviä eivätkä ne perustu tosiseikkojen virheelliseen arviointiin, kuten edellä on todettu. Tehdessään riidanalaisen päätöksen komissio on noudattanut täysin velvollisuuksiaan ottaa huomioon yleisen edun mukaiset vaatimukset, kuten kuluttajansuojan tai ihmisten ja eläinten terveyden ja elämän suojelemisen, yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden toteuttamisessa (em. asia 68/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomion 12 kohta) ja asettaa kansanterveyden suojelu ensisijaiseen asemaan taloudellisiin seikkoihin nähden (em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, määräyksen 93 kohta ja em. asia Affish, tuomion 43 kohta).

77 Luottamuksensuojan periaatteesta voidaan todeta, että vaikka oikeuskäytännön mukaan tähän periaatteeseen voivat vedota kaikki ne taloudelliset toimijat, joille toimielimen toiminta on antanut perusteltuja odotuksia, niin taloudellisilla toimijoilla ei kuitenkaan voi olla perusteltua luottamusta sellaisen olemassa olevan tilanteen säilyttämiseen, joka voidaan muuttaa yhteisön toimielinten harkintavallan puitteissa (ks. esim. asia C-350/88, Delacre ym. v. komissio, tuomio 14.2.1990, Kok. 1990, s. I-395, 33 kohta ja em. asia Exporteurs in Levende Varkens ym. v. komissio, tuomion 148 kohta). Komissiolla käsiteltävässä asiassa

ollut laaja harkintavalta oikeutti sen muuttamaan tarpeen vaatiessa olemassa olevaa tilannetta, joten kantajalla ei voinut olla perusteltua luottamusta tilanteen säilymiseen ennallaan.

78 On muistettava, että riidanalainen päätös on tehty komission suorittaman kolmansista maista peräisin olevien kalastustuotteiden tuonnin väliaikaisen valvontajärjestelmän täytäntöönpanon yhteydessä. Päätöksen 95/408/EY kolmannesta perustelukappaleesta käy ilmi, että neuvoston mukaan "siirtymäkauden aikana on aiheellista soveltaa yksinkertaistettua järjestelmää, jotta yhteisön tarkastajalle annettaisiin tarvittavasti aikaa sen varmistamiseksi paikalla, että kolmansien maiden antamat vakuudet vastaavat yhteisön säännöksiä, ja kolmansista maista tulevan järjestäytymättömän tuonnin välttämiseksi". Siten mahdollisuus, että yhteisön tarkastajat tutkivat paikalla Kazakstanin todellista tilannetta, oli nimenomaisesti mainittu sovellettavassa lainsäädännössä.

79 Lisäksi se, että tarkastuskertomuksen laatimisen jälkeen ja vähän ennen kantajan 9,5 tonnin kaviaarimäärän tuontisopimuksen tekemistä komissio teki 28.1.1999 päätöksen 97/296/EY muuttamisesta päätöksen 1999/136/EY, jossa Kazakstan (tässä tapauksessa ainoastaan kaviaarin osalta) oli edelleen niiden kolmansien maiden ja alueiden luettelossa, joista peräisin olevien kalastustuotteiden tuonti oli sallittua, ei ole sellainen seikka, joka osoittaisi komission toiminnan synnyttäneen perusteltuja odotuksia siitä, että toimielin ei poista Kazakstania luettelosta, vaikka se käytettävissä olevien uusien tietojen nojalla olisi perusteltua. Käsiteltävässä asiassa riittää sen mainitseminen, etteivät Kazakstaniin tehty tarkastusmatka ja sen tulokset olleet yleisesti tiedossa päätöksen 1999/136/EY julkaisupäivänä ja että kantaja on myöntänyt, ettei se ollut toimitussopimuksen tekopäivänä tietoinen tästä tarkastusmatkasta. Se ei näin ollen voinut olla tietoinen seikoista, joiden perusteella se nyt väittää tehneensä mainitun sopimuksen.

80 Kantaja ei myöskään voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen väittääkseen, ettei komissio voi kolmansista maista peräisin olevien kalastustuotteiden tuonnin

valvontajärjestelmän täytäntöönpanon yhteydessä muuttaa olemassa olevaa oikeudellista tilannetta ottamatta huomioon taloudellisten toimijoiden tilannetta. Komissiota ei voida arvostella siitä, ettei se ole liittänyt siirtymätoimenpiteitä kuluttajien suojelua koskevaan ehdottomaan yleiseen etuun perustuvaan päätökseen maan poistamisesta sellaisten kolmansien maiden luettelosta, joista edellä tarkoitettujen tuotteiden tuonti on sallittua, koska muutoin se olisi saattanut vaarantaa sovellettavan lainsäädännön tarkoituksen, eli kuluttajien terveyden tehokkaan suojelun, toteutumisen yhteisössä. Oikeuskäytännöstä käy ilmi, että ehdoton yleinen etu voi estää sen, että asiassa päätettäisiin siirtymätoimenpiteistä sellaisten tilanteiden varalta, jotka ovat tosin saaneet alkunsa ennen uuden säädöksen voimaantuloa, mutta joiden kehittyminen ei ole vielä päättynyt (ks. vastaavasti asia 74/74, CNTA v. komissio, tuomio 14.5.1975, Kok. 1975, s. 533, 44 kohta; Kok. Ep. II, s. 469; asia 84/78, Tomadini, tuomio 16.5.1979, Kok. 1979, s. 1801, 20 kohta; asia C-152/88, Sofrimport v. komissio, tuomio 26.6.1990, Kok. 1990, s. I-2477, 16 ja 19 kohta ja asia C-51/95 P, Unifruit Hellas v. komissio, määräys 5.2.1997, Kok. 1997, s. I-727, 27 kohta). Yhtäältä kansanterveyden suojeleminen on tällainen ehdoton yleinen etu (em. asia Affish, tuomion 57 kohta) ja toisaalta sen mukaisesti, mitä edellä on todettu, Kazakstanista peräisin olevan kaviaarin tuontikielto oli perusteltu kuluttajien terveyden suojeluun liittyvien syiden ja siten oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla ehdottoman yleisen edun nojalla.

81 On korostettava, ettei kantaja voi missään tapauksessa arvostella komissiota siitä, että se maaliskuussa 1999 olisi tehnyt tuonnin kieltämistä koskevan päätöksen hätäisesti tai siitä, ettei se ollut varovaisuuden vuoksi siirtänyt sellaisen päätöksen tekoa siihen asti kunnes sillä olisi ollut tarkempia tietoja Kazakstanin kaviaarinkäsittelylaitoksissa tosiasiallisesti käytetyistä menetelmistä sekä näin tuotetun kaviaarin terveellisyydestä. Jos komissio olisi toiminut näin, se olisi varmasti voinut arvioida tarkemmin sen mahdollisen vaaran suuruuden, joka tämän tuotteen tuonnista voi aiheutua eurooppalaisten kuluttajien terveydelle. Joka tapauksessa, otettaessa huomioon yhteisön asiantuntijoiden Kazakstanissa havaitsemien puutteiden rakenteellinen luonne, komissio olisi myöskin siinä tapauksessa, että kaviaarilaitoksiin suoritettujen vierailujen tulokset olisivat olleet myönteisiä, voinut laillisesti tehdä laajan harkintavaltansa rajoissa riidanalaista päätöstä vastaavan päätöksen kaviaarin tuonnin kieltämisestä odo-

tettaessa tässä maassa sovellettavan lainsäädännön sekä eläinlääkintävalvonta- ja vientiolosuhteiden yleistä paranemista.

82 Edellä esitetystä tarkastelusta seuraa, että kantaja ei ole näyttänyt toteen, että komissio olisi ylittänyt sillä käsiteltävässä asiassa olevan harkintavallan rajat eikä näin ollen myöskään osoittanut sitä, että komissio olisi rikkonut yhteisön lainsäädäntöä riittävän ilmeisellä tavalla.

Johtopäätös

83 Koska yhteisön vastuun syntymisen ensimmäinen edellytys eli kyseisen toimielimen menettelyn lainvastaisuus ei täyty, kantajan vahingonkorvausvaatimus on hylättävä ilman, että olisi tarpeen tutkia muiden edellytysten täyttymistä.

Oikeudenkäyntikulut

84 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 ja komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista, kantaja on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Kantaja vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Julistettiin Luxemburgissa 23 päivänä lokakuuta 2001.

H. Jung

kirjaaja

P. Lindh

jaoston puheenjohtaja