DOMSTOLENS DOM
17. juli 1997 *

I sag C-183/95,

angående en anmodning, som præsidenten for College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Nederlandene) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Affish BV

mod

Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden 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),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.L. Murray og L. Sevón (refererende dommer) samt dommerne P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm og M. Wathelet,

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: G. Cosmas
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Affish BV ved advokat W. Knibbeler, Rotterdam

— den nederlandske regering ved kommitteret A. Bos, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den italienske regering ved afdelingschef, professor U. Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat, P. G. Ferri

— den finske regering ved afdelingschef, ambassadør H. Rotkirch, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent T. van Rijn, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 24. september 1996 er afgivet mundtlige indlæg af Affish BV ved advokat W. Knibbeler, af den nederlandske regering ved konsulent M. A. Fierstra, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af Det Forenede Kongeriges regering ved L. Nicoll, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, og barrister D. Anderson, og af Kommissionen ved juridisk konsulent T. van Rijn og juridisk konsulent P. J. Kuyper, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. december 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 24. maj 1995, indgået til Domstolen den 12. juni 1995, har præsidenten for College van Beroep voor het Bedrijfsleven i henhold til EF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden 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, herefter »den anfægtede beslutning«).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under behandlingen af en begæring om foreløbige forholdsregler i sagen Affish BV (herefter »Affish«) mod Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (statslig myndighed vedrørende kontrol af kvæg og kød, herefter »Rijksdienst«) vedrørende et forbud mod at indføre partier af fiskerivarer med oprindelse i Japan.

Relevante retsregler

3 Rådets direktiv 91/493/EØF af 22. juli 1991 om sundhedsmæssige betingelser for produktion og afsætning af fiskerivarer (EFT L 268, s. 15), navnlig dets artikel 10, 11 og 12, indeholder bestemmelser, der finder anvendelse på det veterinærmæssige område ved import af fiskerivarer med oprindelse i tredjelande.

4 Direktivets artikel 10, stk. 1, fastslår princippet om, at bestemmelserne vedrørende import af fiskerivarer fra tredjelande mindst skal svare til dem, der gælder for produktion og afsætning af fællesskabsvarer. Ifølge direktivets artikel 11, stk. 1, fastsættes de særlige importbetingelser for hvert tredjeland eller gruppe af tredjelande alt efter de sundhedsmæssige forhold i det pågældende tredjeland.

5 I direktivets artikel 11, stk. 7, bestemmes: »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.«

6 Ved flere på hinanden følgende afgørelser har Rådet og Kommissionen fastsat overgangsbestemmelser vedrørende udstedelse af certifikater for fiskerivarer med oprindelse i tredjelande for at lette anvendelsen af ordningen i direktiv 91/493.

7 Ifølge artikel 12 i sidstnævnte direktiv finder reglerne og principperne i Rådets 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), anvendelse, navnlig for så vidt angår tilrettelæggelsen af og den opfølgning af kontrollen, som medlemsstaterne skal varetage.

8 Artikel 19 i direktiv 90/675 indeholder hjemmel til at træffe beskyttelsesforanstaltninger. Artikel 19, stk. 1, bestemmer:

»Hvis der på et tredjelands område opstår eller spredes en sygdom, som er omhandlet i [Rådets] direktiv 82/894/EØF [af 21. december 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 dyrs 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.«

9 I henhold til artikel 19 i direktiv 90/675 har Kommissionen truffet den anfægtede beslutning. Artikel 1 heri bestemmer: »Medlemsstaterne forbyder indførsel af partier af fiskerivarer af enhver form med oprindelse i Japan.« Artikel 3 bestemmer, at medlemsstaterne tilpasser de foranstaltninger, de anvender på indførsler, for at bringe dem i overensstemmelse med denne beslutning, og at de underretter Kommissionen herom.

10 Første og tredje betragtning til den anfægtede beslutning er affattet således:

»Eksperter fra Kommissionen har aflagt besøg i Japan for at efterprøve produktions- og forarbejdningsbetingelserne 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 indførsel af alle fiskerivarer med oprindelse i Japan, indtil der sker en forbedring af hygiejne- og kontrolbetingelserne for produktionerne.«

11 I Nederlandene er den anfægtede beslutning blevet gennemført ved bekendtgørelse af 13. april 1995 (Stcrt. 1995, s. 74) om ændring af Warenwetregeling Invoerverbod bepaalde visserijprodukten uit Japan (bekendtgørelse i henhold til lov om næringsmidler om forbud mod at indføre visse fiskerivarer med oprindelse i Japan, Stcrt. 1994, s. 86). Den således ændrede artikel 1 i bekendtgørelsen, der trådte i kraft den 15. april 1995, bestemmer, at partier af fiskerivarer med oprindelse i Japan ikke under nogen form må indføres til nederlandsk område.

Hovedsagen

12 Affish er et anpartsselskab med hjemsted i Rotterdam (Nederlandene). Det indfører hovedsagelig fra Japan frosne fiskerivarer, som herefter sælges på fællesmarkedet. Affish har som led i sin virksomhed forbindelse med handelsvirksomheden Hanwa Co. Ltd, Osaka (Japan). Hanwa repræsenterer fire i Japan etablerede producenter, som forarbejder surimi — en fisk, der på havet forarbejdes til et halvfærdigt produkt — til en fiskerivare benævnt »kamaboko«.

13 Ved afgørelse af 2. maj 1995 har Rijksdienst i henhold til den anfægtede beslutning afslået at meddele Affish tilladelse til at indføre visse partier »kamaboko« med oprindelse i Japan og afsendt derfra i slutningen af marts 1995. De japanske myndigheder havde udstedt sundhedscertifikater for disse partier.

14 Ved begæring indgivet den 3. maj 1995 til præsidenten for College van Beroep voor het Bedrijfsleven har Affish anmodet om, at der fastsættes foreløbige forholdsregler, således at Rijksdienst's afgørelse suspenderes, og at det påbydes denne ikke længere at afslå tilladelse til at indføre de ovenfor nævnte partier fiskerivarer — såvel partier af fiskerivarer med oprindelse i Japan, som Affish fremtidig måtte indføre — medmindre dette begrundes med hensyn til menneskers og dyrs liv og sundhed, og et sådant afslag skal støttes på laboratorieundersøgelser, der gennemføres af Rijksdienst eller på dennes anmodning.

15 Affish har til støtte for sin begæring anført, at den anfægtede beslutning er ugyldig, idet den er i strid med artikel 19 i direktiv 90/675, med proportionalitetsprincippet samt med ligebehandlingsprincippet, idet den anfægtede beslutning stiller varer, der indføres fra Japan, ringere end varer, der indføres fra Thailand og Korea.

16 Dernæst har Affish gjort gældende, at den anfægtede beslutning er i strid med artikel 2, 4 og 5 i aftalen om anvendelse af sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger (EFT 1994 L 336, s. 40, herefter »ASP-aftalen«), som indgår i bilag I A til aftalen om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen, der er godkendt ved Rådets afgørelse 94/800/EF af 22. december 1994 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi (1986-1994), for så vidt angår de områder, der henhører under Fællesskabets kompetence (EFT L 336, s. 1). Affish har tilføjet, at selv om det antages, at ASP-aftalen ikke kan have direkte virkning i Fællesskabet, må fællesskabsretten, og navnlig artikel 19 i direktiv 90/675, fortolkes i lyset af denne aftale.

17 Subsidiært har Affish anført, at Kongeriget Nederlandene har gennemført den anfægtede beslutning under tilsidesættelse af det fællesskabsretlige princip om beskyttelse af den berettigede forventning, idet den nationale lovgivning ikke indeholder overgangsbestemmelser for partier, der allerede var undervejs.

18 I forelæggelseskendelsen har præsidenten for College van Beroep voor het Bedrijfsleven indledningsvis gengivet den foreløbige rapport om det besøg, som eksperterne fra Kommissionen aflagde i perioden fra den 27. til den 31. marts 1995, og som er omtalt i første betragtning til den anfægtede beslutning. Rapporten, der er dateret 4. april 1995, indeholder for det første almindelige bemærkninger vedrørende de virksomheder, der forarbejder fiskerivarer, og omtaler for det andet navnlig resultaterne af besøget i tre japanske virksomheder, der er specialiseret i forarbejdning af kammuslinger, og nævner for det tredje besøget i fire virksomheder, som forarbejder andre fiskerivarer, og på Tokyos fiskemarked. Rapporten konkluderer: »De virksomheder, der er blevet besøgt med henblik på at kontrollere forarbejdningen af kammuslinger og fiskerivarer, opfylder ikke kravene i direktiv 91/493/EØF. Visse af dem frembyder alvorlige risici for den offentlige sundhed. Den kompetente myndigheds kontrol er ikke streng nok til at give sikkerhed for, at der ikke forekommer svig vedrørende produkternes oprindelse.« Rapporten omfatter ligeledes individuelle besøgsrapporter vedrørende de syv virksomheder.

19 Den forelæggende ret har dernæst afvist Affish's subsidiære argument med den begrundelse, at hverken den anfægtede beslutning eller direktiv 90/675 eller andre bestemmelser i fællesskabsretten giver medlemsstaterne hjemmel til i forbindelse med gennemførelsen af beslutningen at indføre en overgangsordning for varepartier, der allerede er afskibet.

20 Endelig har præsidenten anført, at der reelt er tvivl om, hvorvidt den anfægtede beslutning er gyldig, specielt i forhold til betingelserne i artikel 19 i direktiv 90/675. Den forelæggende ret har tilføjet, at da de øvrige søgsmålsgrunde, som Affish har fremført, er begrænset til et anbringende om, at den anfægtede foranstaltning er uforholdsmæssig, når henses til samme bestemmelse, er der ikke grundlag for at behandle dem separat.

21 Herefter har præsidenten for College van Beroep voor het Bedrijfsleven suspenderet Rijksdienst's afgørelse med virkning for visse partier, der er beskrevet i præsidentens afgørelse, senest indtil det tidspunkt, hvor Domstolen har truffet afgørelse vedrørende det forelagte præjudicielle spørgsmål. Han har fastsat følgende betingelser for suspensionen:

— Rijksdienst underkaster de pågældende partier af fiskerivarer en så grundig undersøgelse, som det er muligt på videnskabens nuværende stadium, hvorved det søges fastslået, om der foreligger eventuelle mangler i henseende til beskyttelsen af menneskers og dyrs liv og sundhed.

— Rijksdienst giver kun tilladelse til afsætning på det fælles marked af de pågældende partier, såfremt den ovennævnte undersøgelse ifølge Rijksdienst fyldestgørende har vist, at der ikke foreligger mangler.

Det præjudicielle spørgsmål

22 Det af præsidenten for College van Beroep voor het Bedrijfsleven forelagte præjudicielle spørgsmål har følgende ordlyd:

»Er — under hensyn til de i nærværende kendelse anførte betragtninger — Kommissionens beslutning 95/119/EF af 7. april 1995 gyldig, for så vidt som den tager sigte på surimi-fiskerivarer, der også benævnes kamaboko, og som Affish indfører fra andre regioner i Japan end dem, hvori befinder sig de virksomheder, som eksperter fra Kommissionen har inspiceret ifølge den af dem udarbejdede rapport af 4. april 1995, eller i det mindste fra andre virksomheder end dem, som blev inspiceret, hvorved bemærkes, at fiskerivarerne ved indførslen til Fællesskabet blev underkastet en passende kontrol, der ikke viste nogen sundhedsrisiko?«

Proceduren

23 Kommissionen har anmodet Domstolen om at supplere sin retspraksis vedrørende betingelserne for, at en national retsinstans kan suspendere en afgørelse, truffet af en national administrativ myndighed på grundlag af en fællesskabsretsakt, hvis gyldighed er anfægtet. I en sådan situation må den fællesskabsinstitution, som har udstedt den pågældende retsakt, efter Kommissionens opfattelse have mulighed for på hensigtsmæssig måde at blive hørt af den nationale retsinstans.

24 Ifølge fast retspraksis tilkommer retten til at afgøre, hvilke spørgsmål der skal forelægges Domstolen, udelukkende den nationale dommer (jf. bl.a. dom af 12.11.1992, forenede sager C-134/91 og C-135/91, Kerafina — Keramische und Finanz-Holding og Vioktimatiki, Sml. I, s. 5699, præmis 16). Det spørgsmål vedrørende proceduren, som Kommissionen har rejst i denne sag, ligger imidlertid uden for det præjudicielle spørgsmåls genstand.

25 Det fremgår i øvrigt af forelæggelseskendelsen og Kommissionens indlæg, at Affish anmodede Kommissionen om at lade sig repræsentere i retsmødet i den forelæggende ret — efter ønske fra denne — men at Kommissionen på grund af et sammenfald af omstændigheder ikke efterkom denne anmodning.

26 Under disse omstændigheder er det ufornødent at tage stilling til det spørgsmål, som Kommissionen har rejst.

Besvarelse af det præjudicielle spørgsmål

27 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at præsidenten for College van Beroep voor het Bedrijfsleven med sit spørgsmål reelt ønsker oplyst, om den anfægtede beslutning, for så vidt den indeholder et fuldstændigt forbud mod at importere partier af fiskerivarer med oprindelse i hele det japanske område, ikke bør erklæres

ugyldig, fordi den er i strid med proportionalitetsprincippet, således som det er affattet i artikel 19, stk. 1, i direktiv 90/675. Under hensyn til de indlæg, der er indgivet til Domstolen, og de drøftelser, der har fundet sted for denne, skal det derudover undersøges, hvorvidt den anfægtede beslutning er udtryk for magtfordrejning, ligesom der skal foretages en bedømmelse af dens gyldighed i forhold til ligebehandlingsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og EF-traktatens artikel 190.

28 Hvad angår den påståede tilsidesættelse af ASP-aftalen, som Affish har gjort gældende, har den forelæggende ret ikke anmodet Domstolen om at bedømme den anfægtede beslutning i forhold til denne aftale, og det er unødvendigt, at Domstolen foretager denne bedømmelse af egen drift.

Den påståede tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

29 Da det i den anfægtede beslutning indeholdte importforbud kan anvendes over for fiskerivarer med oprindelse i hele Japan og navnlig i andre områder end dem, hvor de virksomheder, Kommissionens eksperter har besøgt, er beliggende, opstår der efter den forelæggende rets opfattelse det spørgsmål, om beslutningen er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

30 I denne sammenhæng skal der henvises til Domstolens praksis, hvorefter det ved afgørelsen af, om en fællesskabsbestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, er 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. bl.a. dom af 13.5.1997, sag C-233/94, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 2405, præmis 54).

31 I den foreliggende sag har dette princip fundet særligt udtryk i artikel 19, stk. 1, i direktiv 90/675, som bestemmer, at en af Kommissionen indført beskyttelsesforan-

staltning 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.

32 Det må derfor undersøges, hvorvidt den anfægtede beslutning er i strid med artikel 19, stk. 1, i direktiv 90/675, da den ikke begrænser suspensionen af importen af fiskerivarer til en del af japansk område, og der ikke er valgt en i øvrigt mindre indgribende beskyttelsesforanstaltning, og da den har medført en urimelig begrænsning af Affish's erhvervsmæssige virksomhed.

33 Til importforbuddets territoriale rækkevidde bemærkes, 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 ekstrapoleres på hensigtsmæssig måde for at beskrive situationen i hele det pågældende tredjeland. Et besøg på et stort antal virksomheder — eller endog 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.

34 Hvad angår pålideligheden af den kontrol, som de udsendte eksperter gennemførte, bemærkes, at ingen af parterne har bestridt denne.

35 Hvad angår muligheden for at ekstrapolere 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.

36 Dernæst fremgår det af de pågældende eksperters rapport, at den officielle japanske myndighed (Ministeriet for Sundhed og Forsorg, bistået af de statslige regionale myndigheders sundhedscentre) 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 dels, 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, som fremhævet af Kommissionen, 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 er blevet overholdt, ikke bliver blandet med varer, som ikke har oprindelse i samme region.

37 Endelig er den omstændighed, at Affish har importeret »kamaboko«-varer fra virksomheder, som ikke har fået nogen sundhedsmæssigt påtale, ikke i sig selv tilstrækkelig til at godtgøre, at den anfægtede beslutning er uforholdsmæssig. Når Kommissionen nemlig som påvist ovenfor med føje har kunnet drage konklusioner for hele Japans vedkommende af eksperternes rapport, kan senere bemærkninger vedrørende visse særlige virksomheder ikke drage disse konklusioner i tvivl. I denne sammenhæng skal det fremhæves, at beskyttelsesforanstaltninger ifølge deres natur kan ændres på grundlag af udviklingen og nye oplysninger.

38 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen burde have valgt en anden type foranstaltning end en importsuspension, bemærkes, at muligheden for at gennemføre en kontrol ved importen af japanske varer er blevet fremført, både for den forelæggende ret og for Domstolen.

39 Heroverfor har den nederlandske og finske regering samt Kommissionen anført, at en sundhedskontrol, der gennemføres på produktionsniveau, på grund af fiskerivarernes natur klart er mere effektiv og praktisk end en kontrol, der udføres ved indførslen. De øvrige berørte parter har ikke bestridt disse udtalelser.

40 I øvrigt udgør den valgte fremgangsmåde, således som generaladvokaten har anført i punkt 93 og 94 i forslaget til afgørelse, grundlaget for veterinær- og sundhedsdirektiverne, navnlig direktiv 91/493.

41 Affish har hvad angår den påståede urimelige begrænsning af firmaets erhvervsmæssige virksomhed anført, at den anfægtede beslutning kan bringe virksomhedens eksistens i fare, idet en væsentlig del af dens indtægter stammer fra import af fiskerivarer med oprindelse i Japan.

42 I denne sammenhæng bemærkes, at ifølge Domstolens praksis udgør den frie erhvervsudøvelse ikke en absolut forrettighed, men skal ses i sammenhæng med dens funktion i samfundet. 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 (jf. bl.a. dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 78). Betydningen af de forfulgte formål kan begrunde selv væsentlige negative økonomiske følger for visse erhvervsdrivende (jf. hertil dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 17).

43 Det bemærkes imidlertid, at 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, Affish 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 desto mere i denne sag, da beskyttelsen af den offentlige sundhed, som den anfægtede beslutning skal sikre, må tillægges større vægt end økonomiske overvejelser (jf. hertil kendelse af 12.7.1996, sag C-180/96 R, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 3903, præmis 93).

44 Det følger af det foregående, at den anfægtede beslutning ikke er i strid med proportionalitetsprincippet, således som det fremgår af artikel 19, stk. 1, i direktiv 90/675.

Den påståede magtfordrejning

45 Affish har anført, at Kommissionen ved at træffe den anfægtede beslutning af to grunde har begået magtfordrejning.

46 For det første er formålet med beskyttelsesforanstaltningen ikke at beskytte den offentlige sundhed, men at lægge pres på de japanske myndigheder, således at de styrker den sundhedsmæssige kontrol i dette land.

47 For det andet burde Kommissionen ikke på grundlag af resultaterne af eksperternes besøg i Japan have udstedt et importforbud i henhold til artikel 19 i direktiv 90/675, idet formålet med besøget var at fastsætte de særlige importbetingelser i henhold til artikel 11 i direktiv 91/493.

48 Ifølge fast retspraksis (jf. bl.a. dom af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 69) foreligger der magtfordrejning, såfremt en fællesskabsinstitution udsteder en retsakt udelukkende eller dog i det mindste overvejende med det formål at forfølge andre mål end dem, der er angivet, eller for at omgå en procedure, der særligt er fastsat i traktaten med henblik på anvendelse under de pågældende omstændigheder.

49 Hvad angår de mål, der forfølges af Kommissionen, er det ovenfor i præmis 36 fastslået, at de japanske myndigheders mangelfulde kontrol netop har bidraget til den opfattelse, at den sundhedsmæssige kvalitet af varer med oprindelse i hele Japan ikke kunne garanteres. I øvrigt har Affish ikke 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.

50 Hvad angår den fulgte procedure, er det tilstrækkeligt at fastslå, at den omstændighed, at formålet med at sende en ekspertdelegation til Japan var at fastsætte særlige importbetingelser i henhold til artikel 11 i direktiv 91/493, er uden betydning for vurderingen af en eventuel magtfordrejning, da eksperterne har vurderet det sundhedsmæssige niveau i fiskerivarevirksomhederne og kontrolsystemet og derefter har givet de relevante oplysninger ifølge artikel 19 i direktiv 90/675.

51 Det må herefter fastslås, at Kommissionen ikke har begået magtfordrejning ved at træffe den anfægtede beslutning.

Den påståede tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

52 Affish har anført, at eftersom den anfægtede beslutning ikke vedrører surimifiskerivarer fra Thailand eller Korea, der konkurrerer med de pågældende varer af japansk oprindelse, fører beslutningen til en ubegrundet forskelsbehandling mellem importørerne af disse varer med oprindelse i Japan og importørerne af de samme varer med oprindelse i Thailand eller Korea. Affish tilføjer, at Kommissionen burde have sendt eksperter til Thailand og Korea, før den bekendtgjorde foranstaltningerne over for den japanske »kamaboko«. Den anfægtede beslutning har således tilsidesat ligebehandlingsprincippet.

53 Hertil bemærkes, at Affish intet har fremlagt, der godtgør, at situationen i Thailand og Korea hvad angår hygiejne- og kontrolbetingelser ved produktionen af fiskerivarer, der eksporteres til Fællesskabet, kan sammenlignes med situationen i Japan, og at Kommissionen har forsømt at kontrollere disse betingelser. Det kan under alle omstændigheder ikke kræves af Kommissionen, at den, stillet over for en trussel mod den offentlige sundhed, forsinker udstedelsen af en beskyttelsesforanstaltning over for et tredjeland med henblik på at foretage en kontrol af de sundhedsmæssige betingelser i alle de øvrige tredjelande, der eksporterer de samme varer til Fællesskabet.

54 Herefter må det fastslås, at den anfægtede beslutning ikke har tilsidesat ligebehandlingsprincippet.

Den påståede tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

55 Den finske regering anser det for tvivlsomt, om den anfægtede beslutning er gyldig i forhold til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, fordi visse partier fiskerivarer allerede var blevet afskibet til Fællesskabet på det tidspunkt, da beslutningen blev truffet. Dette særlige problem er ligeledes blevet rejst af Affish, af den italienske regering og af Kommissionen.

56 Det må derfor undersøges, om den anfægtede beslutning udtrykkeligt burde have indeholdt overgangsforanstaltninger for varepartier, der allerede var afskibet.

57 Selv om det antages, at Fællesskabet forud har 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. herom dom af 14.5.1975, sag 74/74, CNTA mod Kommissionen, Sml. s. 533, præmis 44, af 16.5.1979, sag 84/78, Tomadini, Sml. s. 1801, præmis 20, og af 26.6.1990, sag C-152/88, Sofrimport mod Kommissionen, Sml. I, s. 2477, præmis 16 og 19, samt kendelse af 5.2.1997, sag C-51/95 P, Unifruit Hellas mod Kommissionen, Sml. I, s. 727, præmis 27). Formålet med den anfægtede beslutning, nemlig beskyttelsen af den offentlige sundhed, udgør en sådan afgørende offentlig interesse.

58 Hvad angår muligheden for at anvende en beskyttelsesforanstaltning, der består i at kontrollere de allerede afskibede partier fiskerivarer, når de indføres, bemærkes, at de grunde, der i nærværende doms præmis 39 og 40 er anført til støtte for at udelukke denne type kontrol, også gælder for partier, som var afskibet på det tidspunkt, da den anfægtede beslutning blev truffet. Dernæst 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.

59 Det følger heraf, at den anfægtede beslutning ikke har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Den påståede tilsidesættelse af traktatens artikel 190

60 Affish har i forbindelse med anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet gjort gældende, at Kommissionen har undladt at anføre de omstændigheder, som kunne have været grundlaget for udstedelsen af den anfægtede beslutning.

61 Den nederlandske regering har anført, at det ville have været ønskeligt, at Kommissionen i beslutningens betragtninger havde anført grundene til, at den havde fundet, at en mindre indgribende foranstaltning ikke var egnet til at beskytte den offentlige sundhed.

62 Kommissionen har heroverfor anført, at beslutningens begrundelse, selv om den er kortfattet, klart anfører, at produktionen og kontrollen med fiskerivarer i Japan udviste alvorlige mangler i henseende til hygiejne. Den tilføjer, at en oplysning om, at en mindre indgribende foranstaltning ville være utilstrækkelig, ikke havde gjort den anfægtede beslutning mere forståelig.

63 Hertil bemærkes, at selv om det af den begrundelse, der kræves efter traktatens artikel 190, klart og utvetydigt skal fremgå, hvilke betragtninger den fællesskabsmyndighed, som har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin kontrol, kræves det dog ikke, at en retsakts begrundelse angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter. Spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen til en beslutning opfylder disse krav, skal nemlig ikke blot vurderes i forhold til beslutningens ordlyd, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, der gælder på det pågældende område (jf. bl.a. dom af 29.2.1996, sag C-122/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 881, præmis 29).

64 I nærværende sag fremgår det klart af betragtningerne til den anfægtede beslutning, 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.

65 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.

66 Den anfægtede beslutning er således ikke utilstrækkeligt begrundet.

67 Når henses til det ovenfor anførte, må den forelæggende rets spørgsmål besvares med, at gennemgangen af den anfægtede beslutning intet har frembragt, der kan rejse tvivl om dens gyldighed.

Sagens omkostninger

68 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske, den italienske og den finske regering, af Det Forenede Kongeriges regering samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af præsidenten for College van Beroep voor het Bedrijfsleven ved kendelse af 24. maj 1995, for ret:

Gennemgangen af Kommissionens beslutning 95/119/EF af 7. april 1995 om visse beskyttelsesforanstaltninger over for fiskerivarer med oprindelse i Japan har intet frembragt, der kan rejse tvivl om dens gyldighed.

Rodríguez Iglesias Murray Sevón

Kapteyn Gulmann Edward Puissochet

Hirsch Jann Ragnemalm Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. juli 1997.

R. Grass
Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias
Præsident