ARREST VAN HET HOF
17 juli 1997 *

In zaak C-183/95,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de president van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Nederland), in het aldaar aanhangig geding tussen

Affish BV

en

Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees,

om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van beschikking 95/119/EG van de Commissie van 7 april 1995 houdende beschermende maatregelen ten aanzien van visserijprodukten van oorsprong uit Japan (PB 1995, L 80, blz. 56),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, J. L. Murray en L. Sevón (rapporteur), kamerpresidenten, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm en M. Wathelet, rechters,

* Procestaal: Nederlands.

advocaat-generaal: G. Cosmas
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Affish BV, vertegenwoordigd door W. Knibbeler, advocaat te Rotterdam,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door A. Bos, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door U. Leanza, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door P. G. Ferri, avvocato dello Stato,

— de Finse regering, vertegenwoordigd door H. Rotkirch, ambassadeur, hoofd van de dienst juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur T. van Rijn, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Affish BV, vertegenwoordigd door W. Knibbeler; de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. A. Fierstra, assistent-juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door L. Nicoll, van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, en D. Anderson, Barrister, en de Commissie, vertegenwoordigd door T. van Rijn en P. J. Kuyper, juridisch adviseur, als gemachtigden, ter terechtzitting van 24 september 1996,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 december 1996,

het navolgende

Arrest

1 Bij uitspraak van 24 mei 1995, binnengekomen bij het Hof op 12 juni daaraanvolgend, heeft de president van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven krachtens artikel 177 EG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de geldigheid van beschikking 95/119/EG van de Commissie van 7 april 1995 houdende beschermende maatregelen ten aanzien van visserijprodukten van oorsprong uit Japan (PB 1995, L 80, blz. 56; hierna: „omstreden beschikking").

2 Deze vraag is gerezen in een procedure in kort geding tussen Affish BV (hierna: „Affish") en de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (hierna: „Rijksdienst") wegens een invoerverbod voor partijen visserijproducten van oorsprong uit Japan.

De juridische context

3 Richtlijn 91/493/EEG van de Raad van 22 juli 1991 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de produktie en het in de handel brengen van visserijprodukten (PB 1991, L 268, blz. 15), bevat met name in de artikelen 10 tot en met 12 bepalingen op veterinair gebied voor de invoer van visserijproducten afkomstig uit derde landen.

4 Artikel 10, eerste alinea, van die richtlijn schrijft voor, dat de bepalingen die gelden voor de invoer van visserijproducten uit derde landen, ten minste gelijkwaardig moeten zijn aan die welke gelden voor de productie en het in de handel brengen van communautaire producten. Volgens artikel 11, lid 1, van de richtlijn worden voor elk derde land of elke groep van derde landen bijzondere voorwaarden voor de invoer vastgesteld aan de hand van de gezondheidssituatie van het betrokken derde land.

5 Artikel 11, lid 7, van de richtlijn luidt: „In afwachting van de vaststelling van de in lid 1 bedoelde invoervoorwaarden, zien de Lid-Staten erop toe dat op de invoer van visserijprodukten uit derde landen voorwaarden worden toegepast die ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke gelden voor de produktie en het in de handel brengen van communautaire produkten."

6 Bij verschillende opeenvolgende beschikkingen van de Raad en van de Commissie zijn overgangsmaatregelen vastgesteld voor de certificering van visserijproducten uit derde landen, teneinde de toepassing van de bij richtlijn 91/493 ingevoerde regeling te vergemakkelijken.

7 Volgens artikel 12 van deze richtlijn zijn de voorschriften en beginselen van richtlijn 90/675/EEG van de Raad van 10 december 1990 tot vaststelling van de beginselen voor de organisatie van de veterinaire controles voor produkten uit derde landen die in de Gemeenschap worden binnengebracht (PB 1990, L 373, blz. 1), van toepassing, met name betreffende de organisatie van de door de Lid-Staten te verrichten controles en de daaraan te verbinden gevolgen, alsmede de uit te voeren vrijwaringsmaatregelen.

8 Artikel 19 van richtlijn 90/675 voorziet in de mogelijkheid om vrijwaringsmaatregelen te treffen. Artikel 19, lid 1, luidt:

„Indien zich op het grondgebied van een derde land een in richtlijn 82/894/EEG [van de Raad van 21 december 1982 inzake de melding van dierziekten in de Gemeenschap; PB 1982, L 378, blz. 58] vermelde ziekte, een zoönose of een ziekte of een risico voordoet of verspreidt waaraan ernstige gevaren voor de gezondheid van mens en dier kunnen zijn verbonden, of indien zulks om andere ernstige veterinairrechtelijke redenen of in verband met de bescherming van de volksgezondheid is gerechtvaardigd, met name wegens door haar veterinairs gedane constateringen, stelt de Commissie op eigen initiatief of op verzoek van een Lid-Staat onverwijld, naar gelang van de ernst van de situatie, een van de volgende maatregelen vast:

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

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

9 Op basis van artikel 19 van richtlijn 90/675 heeft de Commissie de omstreden beschikking vastgesteld. Artikel 1 van deze beschikking luidt: „De Lid-Staten bepalen dat de invoer van partijen visserijprodukten van oorsprong uit Japan, in welke vorm dan ook, verboden is." Artikel 3 bepaalt, dat de Lid-Staten de maatregelen wijzigen die zij ten aanzien van de invoer toepassen, teneinde deze in overeenstemming met de beschikking te brengen, en dat zij de Commissie daarvan op de hoogte stellen.

10 De eerste en de derde overweging van de considerans van de omstreden beschikking luiden als volgt:

„Overwegende dat deskundigen van de Commissie een missie naar Japan hebben uitgevoerd voor verificatie van de omstandigheden bij de produktie en de verwerking van visserijprodukten die naar de Gemeenschap worden geëxporteerd; dat deze deskundigen hebben geconstateerd dat de officiële waarborgen die door de Japanse autoriteiten zijn gegeven, niet in acht worden genomen en dat er bij de produktie en de opslag van visserijprodukten sprake is van ernstige tekortkomingen op het vlak van hygiëne en controle die risico's voor de volksgezondheid kunnen inhouden;"

„Overwegende dat, in afwachting van een verbetering van de hygiëne bij en de controle op de produktie, de invoer van alle visserijprodukten van oorsprong uit Japan moet worden geschorst."

11 In Nederland is de omstreden beschikking uitgevoerd bij besluit van 13 april 1995 (*Stct.* 1995, blz. 74), waarbij de Warenwetregeling Invoerverbod bepaalde visserijprodukten uit Japan (*Stct.* 1994, blz. 86) werd gewijzigd. Artikel 1 van de aldus gewijzigde en op 15 april 1995 in werking getreden Warenwetregeling bepaalt, dat partijen visserijproducten, van oorsprong uit Japan, in welke vorm dan ook, niet binnen Nederlands grondgebied mogen worden gebracht.

Het hoofdgeding

12 Affish is een te Rotterdam (Nederland) gevestigde vennootschap. Zij importeert diepgevroren visproducten, voornamelijk uit Japan, en distribueert deze op de gemeenschappelijke markt. Daartoe onderhoudt zij een relatie met het in Osaka (Japan) gevestigde handelshuis Hanwa Co. Ltd. Laatstgenoemde vertegenwoordigt vier eveneens in Japan gevestigde fabrikanten, die surimi — een op zee tot halffabrikaat verwerkte vis — verder verwerken tot visproducten, de zogenoemde kamaboko.

13 Bij besluit van 2 mei 1995 weigerde de Rijksdienst op grond van de omstreden beschikking Affish de invoer toe te staan van een aantal uit Japan afkomstige partijen kamaboko, die eind maart 1995 waren verzonden. Voor deze partijen waren door de Japanse autoriteiten gezondheidscertificaten afgegeven.

14 Bij verzoekschrift van 3 mei 1995 verzocht Affish de president van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, het besluit van de Rijksdienst bij wege van voorlopige voorziening te schorsen en te verklaren, dat laatstgenoemde de invoer van bedoelde partijen visserijproducten — en van in de toekomst door verzoekster uit Japan in te voeren partijen — uitsluitend mag weigeren om redenen die verband houden met de bescherming van de gezondheid en het leven van personen en dieren, waarbij die weigering gebaseerd moet zijn op door of in opdracht van de Rijksdienst verricht laboratoriumonderzoek.

15 Tot staving van haar verzoek stelde Affish, dat de omstreden beschikking ongeldig is wegens schending van artikel 19 van richtlijn 90/675 en van het evenredigheids- en het gelijkheidsbeginsel, daar door die omstreden beschikking de uit Japan ingevoerde producten worden benadeeld ten opzichte van producten uit Thailand en Korea.

16 Voorts betoogde Affish, dat de omstreden beschikking in strijd is met de artikelen 2, 4 en 5 van de Overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen (PB 1994, L 336, blz. 40; hierna: „Overeenkomst"), die deel uitmaakt van bijlage IA van de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, goedgekeurd bij besluit 94/800/EG van de Raad van 22 december 1994 betreffende de sluiting, namens de Gemeenschap voor wat betreft de onder haar bevoegdheid vallende aangelegenheden, van de uit de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguay-ronde (1986-1994) voortvloeiende overeenkomsten (PB 1994, L 336, blz. 1). Affish voegde hieraan toe, dat zelfs indien wordt aangenomen dat de Overeenkomst geen rechtstreekse werking kan hebben in de Gemeenschap, het gemeenschapsrecht, en inzonderheid artikel 19 van richtlijn 90/675, toch in het licht van deze Overeenkomst moet worden uitgelegd.

17 Subsidiair stelde Affish, dat de wijze waarop het Koninkrijk der Nederlanden de omstreden beschikking had uitgevoerd, in strijd is met het communautaire vertrouwensbeginsel, aangezien de nationale wettelijke regeling geen enkele overgangsbepaling bevat voor partijen die onderweg zijn.

18 In zijn verwijzingsuitspraak citeert de president van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven eerst het voorlopig verslag van de missie van deskundigen van de Commissie, die van 27 tot 31 maart 1995 had plaatsgevonden en waarnaar de eerste overweging van de considerans van de omstreden beschikking verwijst. In dit verslag van 4 april 1995 worden, na algemene opmerkingen over de inrichtingen die visserijproducten vervaardigen, in het bijzonder de bevindingen weergegeven van een bezoek aan drie Japanse inrichtingen gespecialiseerd in de verwerking van jakobsschelpen; ten slotte wordt ingegaan op het bezoek aan vier inrichtingen die andere visserijprodukten vervaardigen, en aan de vismarkt van Tokyo. In het verslag wordt geconcludeerd: „De bezochte inrichtingen voor jakobsschelpen en visserijprodukten voldoen niet aan de eisen van richtlijn 91/493/EEG. Sommige vormen een ernstig gevaar voor de volksgezondheid. De door de bevoegde autoriteit verrichte controles zijn niet streng genoeg om te garanderen, dat er met betrekking tot de oorsprong van de produkten niet kan worden gefraudeerd." Het verslag bevat eveneens de afzonderlijke verslagen van de bezoeken aan de zeven inrichtingen.

19 De verwijzende rechter wijst vervolgens het subsidiaire argument van Affish af, op grond van de overweging, dat noch de omstreden beschikking, noch richtlijn 90/675 noch enig andere gemeenschapsrechtelijke bepaling de Lid-Staten toestaat om bij de uitvoering van de beschikking te voorzien in een overgangsregeling voor reeds verscheepte partijen.

20 Ten slotte oordeelt hij, dat de geldigheid van de omstreden beschikking op het eerste gezicht ernstig in twijfel kan worden getrokken, met name in het licht van de vereisten van artikel 19 van richtlijn 90/675. Hij voegt hieraan toe, dat aangezien de andere door Affish aangevoerde middelen erop neerkomen, dat de omstreden maatregel in het licht van diezelfde bepaling onevenredig is, hierop niet afzonderlijk behoeft te worden ingegaan.

21 Onder deze omstandigheden heeft de president van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven het besluit van de Rijksdienst ten aanzien van een aantal, in de uitspraak genoemde partijen geschorst tot de dag waarop het Hof uitspraak zal hebben gedaan over de prejudiciële vraag. Aan de schorsing verbond hij de volgende voorwaarden:

— de Rijksdienst moet de betrokken partijen visproducten zo grondig als naar de huidige stand van de wetenschap mogelijk is, laten onderzoeken op eventuele tekortkomingen uit het oogpunt van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen en dieren;

— de Rijksdienst mag de bedoelde partijen uitsluitend tot het verkeer in de Gemeenschap toelaten, indien op grond van bedoeld onderzoek naar zijn oordeel genoegzaam is gebleken, dat van zodanige tekortkomingen geen sprake is.

De prejudiciële vraag

22 De prejudiciële vraag van de president van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven luidt als volgt:

„Is beschikking 95/119/EG van de Commissie van 7 april 1995, gelet op het bij deze uitspraak overwogene, geldig, voor zover zij zich uitstrekt tot surimivisprodukten, ook wel genoemd kamaboko, als door verzoekster aangevoerd, afkomstig uit andere regio's van Japan dan die, waarin de door een missie van deskundigen van de Commissie blijkens haar rapport van 4 april 1995 onderzochte inrichtingen zijn gelegen, althans uit andere inrichtingen dan de onderzochte, en ten aanzien van welke produkten, na geëigend onderzoek bij aanvoer in de Gemeenschap, van gezondheidsrisico's niet is gebleken?"

De procedure

23 De Commissie verzoekt het Hof om aanvulling van zijn rechtspraak over de voorwaarden waaronder een nationale rechterlijke instantie opschorting kan gelasten van een handeling van een nationale overheidsinstantie, die gebaseerd is op een communautaire handeling waarvan de geldigheid wordt betwist. Volgens de Commissie moet in een dergelijk geval de gemeenschapsinstelling die de betrokken handeling heeft vastgesteld, op adequate wijze door de nationale rechterlijke instantie kunnen worden gehoord.

24 Volgens vaste rechtspraak is uitsluitend de nationale rechter bevoegd te bepalen, welke vragen aan het Hof worden voorgelegd (zie, onder meer, arrest van 12 november 1992, gevoegde zaken C-134/91 en C-135/91, Kerafina e. a., Jurispr. 1992, blz. I-5699, r. o. 16). De door de Commissie in casu aan de orde gestelde procedurele kwestie valt echter buiten het voorwerp van de prejudiciële vraag.

25 Overigens blijkt uit de verwijzingsuitspraak en uit de opmerkingen van de Commissie, dat zij op verzoek van de verwijzende rechter door Affish is uitgenodigd zich ter terechtzitting in het hoofdgeding te laten vertegenwoordigen, doch dat zij door een samenloop van omstandigheden geen gevolg heeft gegeven aan deze uitnodiging.

26 Onder deze omstandigheden behoeft geen uitspraak te worden gedaan op de door de Commissie opgeworpen vraag.

De prejudiciële vraag

27 Blijkens de verwijzingsuitspraak wenst de president van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven met zijn vraag in wezen te vernemen, of de omstreden beschikking, in zoverre zij alle invoer van partijen visserijproducten afkomstig uit alle delen van Japan verbiedt, niet ongeldig moet worden verklaard wegens

schending van het evenredigheidsbeginsel zoals neergelegd in artikel 19, lid 1, van richtlijn 90/675. Gelet op de bij het Hof ingediende opmerkingen en de debatten ter terechtzitting, moet bovendien worden onderzocht, of de omstreden beschikking niet op misbruik van bevoegdheid berust, en dient de geldigheid ervan te worden getoetst aan het gelijkheids- en het vertrouwensbeginsel en aan artikel 190 EG-Verdrag.

28 Wat de door Affish gestelde schending van de Overeenkomst betreft, heeft de verwijzende rechter het Hof niet verzocht om de beschikking aan deze Overeenkomst te toetsen; voor een ambtshalve toetsing door het Hof zijn geen termen aanwezig.

Schending van het evenredigheidsbeginsel

29 Aangezien het in de omstreden beschikking neergelegde invoerverbod geldt voor partijen visserijproducten uit heel Japan, ook voor partijen afkomstig uit andere regio's dan waar zich de door de missie van deskundigen van de Commissie bezochte inrichtingen bevinden, vraagt de verwijzende rechter zich af, of de beschikking in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel.

30 In dit verband moet worden herinnerd aan de rechtspraak van het Hof, volgens welke bij het onderzoek van de vraag, of een bepaling van gemeenschapsrecht in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, moet worden nagegaan of de aangewende middelen geschikt zijn ter verwezenlijking van het nagestreefde doel en niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is (zie, onder meer, arrest van 13 mei 1997, zaak C-233/94, Duitsland/Parlement en Raad, Jurispr. 1997, blz. I-2405, r. o. 54).

31 In de onderhavige context heeft dit beginsel een bijzondere uitdrukking gevonden in artikel 19, lid 1, van richtlijn 90/675, bepalende dat de vrijwaringsmaatregel

waartoe de Commissie besluit, dient te zijn afgestemd op de ernst van de situatie. Deze maatregel bestaat hetzij in schorsing van de invoer, hetzij in vaststelling van bijzondere voorwaarden voor de ingevoerde producten. In beide gevallen kan de maatregel worden uitgebreid tot het gehele betrokken derde land dan wel worden beperkt tot producten die uit een deel van dat land afkomstig zijn.

32 Bijgevolg moet worden onderzocht, of de omstreden beschikking in strijd is met artikel 19, lid 1, van richtlijn 90/675, doordat de schorsing van de invoer van visserijproducten niet is beperkt tot een deel van het Japanse grondgebied, doordat niet is gekozen voor een anderszins minder dwingende vrijwaringsmaatregel, of doordat zij tot een buitensporige beperking van de bedrijfsactiviteit van Affish zou hebben geleid.

33 Wat de territoriale omvang van het invoerverbod betreft, moet worden opgemerkt, dat de Commissie niet kan worden verweten, dat zij slechts een beperkt aantal inrichtingen voor de uitvoer van visserijproducten heeft gecontroleerd, aangezien, in de eerste plaats, die controles betrouwbaar waren en, in de tweede plaats, de uitkomsten ervan konden worden geëxtrapoleerd ter beschrijving van de situatie in het gehele betrokken derde land. Het is in de praktijk immers onmogelijk een groot aantal of zelfs alle inrichtingen te bezoeken, al was het alleen al wegens de vereiste snelheid waarmee vrijwaringsmaatregelen op het gebied van de volksgezondheid moeten worden vastgesteld. Bovendien is de Commissie bij de organisatie van de controles afhankelijk van de autoriteiten van het betrokken derde land.

34 Aangaande de betrouwbaarheid van de door de missie van deskundigen verrichte controles moet worden vastgesteld, dat deze in casu door geen van de partijen is betwist.

35 Ten aanzien van de mogelijkheid om de uitkomsten van de in de geselecteerde inrichtingen verrichte controles te extrapoleren, moet in de eerste plaats worden opgemerkt, dat die inrichtingen door de Japanse autoriteiten waren geselecteerd, zodat de Commissie mocht aannemen, dat zij representatief waren voor alle Japanse inrichtingen en niet voor die met de slechtste hygiënische omstandigheden.

36 Voorts blijkt uit het verslag van de missie van deskundigen enerzijds, dat de officiële Japanse autoriteit (het Ministerie van Welzijn en Volksgezondheid, bijgestaan door de gezondheidscentra van de prefecturen) de betrokken inrichtingen niet afdoende controleerde en van inrichtingen die een ernstig gevaar voor de volksgezondheid vormden, had verklaard dat zij voldeden aan de vereisten van richtlijn 91/493, en anderzijds, dat door onnauwkeurige merking van partijen producten niet met zekerheid kon worden vastgesteld, uit welke inrichting zij afkomstig waren en wat het gevolgde productieprocédé was. Onder deze omstandigheden en bij gebreke van een efficiënte centrale controle voor heel Japan, zou, gelijk de Commissie heeft beklemtoond, een beperking van het verbod tot producten afkomstig uit bepaalde regio's van Japan niet hebben gegarandeerd, dat producten afkomstig uit een inrichting in een andere regio, waar alle gezondheidsvoorschriften in acht waren genomen, niet werden verwisseld met producten die niet uit die regio afkomstig waren.

37 Het feit ten slotte, dat Affish kamaboko-producten heeft ingevoerd afkomstig uit inrichtingen ten aanzien waarvan niet het minste veterinaire bezwaar was gerezen, volstaat op zich niet om het onevenredig karakter van de omstreden beschikking aan te tonen. Zoals hierboven overwogen, heeft de Commissie uit de bevindingen van de missie van deskundigen op goede gronden algemene conclusies voor heel Japan kunnen trekken, en deze kunnen niet worden aangetast door latere opmerkingen over bepaalde inrichtingen. In dit verband is het van belang erop te wijzen, dat vrijwaringsmaatregelen naar hun aard kunnen worden gewijzigd, afhankelijk van de ontwikkeling van de situatie en van nieuwe informatie.

38 Wat de vraag betreft, of de Commissie een ander soort maatregel dan opschorting van de invoer had moeten kiezen, is zowel voor de verwijzende rechter als voor het Hof de mogelijkheid van een controle bij invoer van de Japanse producten ter sprake gebracht.

39 De Nederlandse en de Finse regering alsmede de Commissie brengen hiertegen in, dat wegens de aard van de visserijproducten sanitaire controles in het productiestadium duidelijk efficiënter en praktischer zijn dan controles bij invoer. De andere belanghebbenden hebben dit niet weersproken.

40 Afgezien daarvan vormt de in casu gevolgde handelwijze, gelijk de advocaat-generaal in de punten 93 en 94 van zijn conclusie heeft opgemerkt, het uitgangspunt van de richtlijnen inzake veterinaire en sanitaire controles, en vooral van richtlijn 91/493.

41 Met betrekking tot de pretense buitensporige beperking van haar bedrijfsactiviteit stelt Affish, dat de omstreden beschikking haar voortbestaan bedreigt, aangezien een belangrijk deel van haar inkomsten afkomstig is uit de invoer van visserijproducten uit Japan.

42 Volgens de rechtspraak van het Hof heeft de vrijheid van beroepsuitoefening geen absolute gelding, maar moet zij in relatie met haar sociale functie worden gezien. De vrijheid van beroepsuitoefening kan daarom aan beperkingen worden onderworpen, met name in het kader van een gemeenschappelijke marktordening, voor zover die beperkingen werkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die de Gemeenschap nastreeft, en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduldbare ingreep, waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast (zie, met name, arrest van 5 oktober 1994, zaak C-280/93, Duitsland/Raad, Jurispr. 1994, blz. I-4973, r. o. 78). Het belang van de nagestreefde doeleinden kan beperkingen rechtvaardigen die zelfs aanzienlijke negatieve gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers hebben (zie, in die zin, arrest van 13 november 1990, zaak C-331/88, Fedesa e. a., Jurispr. 1990, blz. I-4023, r. o. 17).

43 Zelfs indien de omstreden beschikking wordt beoordeeld naar de economische gevolgen die zij kan hebben voor importeurs in een situatie als Affish, kan zij niet als een onevenredige ingreep worden aangemerkt, aangezien zij voldoet aan de evenredigheidseisen van artikel 19, lid 1, van richtlijn 90/675. Die vereisten beogen immers juist te garanderen, dat de belangen van de marktdeelnemers in acht worden genomen. Dit geldt hier te meer, daar aan de bescherming van de volksgezondheid, die de omstreden beschikking beoogt te garanderen, een groter belang moet worden toegekend dan aan economische overwegingen (zie, in die zin, beschikking van 12 juli 1996, zaak C-180/96 R, Verenigd Koninkrijk/Commissie, Jurispr. 1996, blz. I-3903, r. o. 93).

44 Hieruit volgt, dat de omstreden beschikking niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel zoals neergelegd in artikel 19, lid 1, van richtlijn 90/675.

Misbruik van bevoegdheid

45 Volgens Affish heeft de Commissie met de vaststelling van de omstreden beschikking om twee redenen misbruik van bevoegdheid gemaakt.

46 In de eerste plaats zou de vrijwaringsmaatregel niet bedoeld zijn om de volksgezondheid te beschermen, maar om druk uit te oefenen op de Japanse autoriteiten, het sanitaire toezicht in dat land te verbeteren.

47 In de tweede plaats had de Commissie zich niet mogen baseren op de bevindingen van de naar Japan gestuurde missie van deskundigen om een invoerverbod krachtens artikel 19 van richtlijn 90/675 uit te vaardigen, aangezien die missie tot taak had, de bijzondere voorwaarden voor de invoer vast te stellen in de zin van artikel 11 van richtlijn 91/493.

48 Volgens vaste rechtspraak (zie, onder meer, arrest van 12 november 1996, zaak C-84/94, Verenigd Koninkrijk/Raad, Jurispr. 1996, blz. I-5755, r. o. 69) is onder misbruik van bevoegdheid te verstaan, de vaststelling van een handeling door een gemeenschapsinstelling uitsluitend, of althans overwegend, ter bereiking van andere dan de aangevoerde doeleinden dan wel om een procedure te ontwijken, die het Verdrag speciaal heeft voorzien om aan de concrete omstandigheden het hoofd te bieden.

49 Aangaande de door de Commissie nagestreefde doeleinden is in rechtsoverweging 36 van dit arrest vastgesteld, dat de aan het licht gekomen tekortkomingen in de door de Japanse autoriteiten verrichte controles juist hebben bijgedragen tot het oordeel, dat de sanitaire kwaliteit van de uit geheel Japan afkomstige producten niet kon worden gewaarborgd. Voorts heeft Affish niets gesteld waaruit zou kunnen blijken, dat de Commissie met de vaststelling van de omstreden beschikking een ander doel heeft nagestreefd dan waartoe de in artikel 19 van richtlijn 90/675 bedoelde bevoegdheid haar is verleend.

50 Met betrekking tot de gevolgde procedure volstaat de vaststelling, dat de omstandigheid dat de missie van deskundigen naar Japan is gezonden met het doel, de bijzondere voorwaarden voor de invoer vast te stellen in de zin van artikel 11 van richtlijn 91/493, geen invloed heeft op de beoordeling van een eventueel misbruik van bevoegdheid, aangezien die missie het sanitaire niveau van de inrichtingen voor visserijproducten, alsmede het stelsel van toezicht heeft onderzocht en dientengevolge relevante informatie in de zin van artikel 19 van richtlijn 90/675 heeft verstrekt.

51 Onder deze omstandigheden heeft de Commissie, door de omstreden beschikking vast te stellen, geen misbruik van bevoegdheid gemaakt.

Schending van het gelijkheidsbeginsel

52 Affish is van mening, dat de omstreden beschikking, waar zij geen betrekking heeft op surimi-visproducten van Thaise of Koreaanse oorsprong, die concurreren met de producten van Japanse oorsprong die door de omstreden beschikking worden getroffen, tot een ongerechtvaardigd verschil in behandeling leidt tussen de importeurs van deze producten uit Japan en die van dezelfde producten uit Thailand of Korea. Alvorens maatregelen voor de Japanse kamaboko-producten te treffen, had de Commissie eveneens deskundigen naar Thailand en Korea moeten sturen. De omstreden beschikking zou daarom in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel.

53 Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat Affish geen enkele aanwijzing heeft verstrekt waaruit zou blijken, dat de situatie in Korea en Thailand, vanuit het oogpunt van de hygiëne en de controle op de productie van naar de Gemeenschap uitgevoerde visserijproducten, vergelijkbaar is met de situatie die in Japan bestond, en dat de Commissie de controle van deze omstandigheden zou hebben verwaarloosd. In geen geval kan van de Commissie worden verlangd, dat zij in een situatie waarin gevaar voor de volksgezondheid bestaat, de vaststelling van een vrijwaringsmaatregel tegen een derde land uitstelt om eerst de sanitaire omstandigheden in alle andere derde landen die dezelfde producten naar de Gemeenschap uitvoeren, te controleren.

54 Bijgevolg moet worden vastgesteld, dat de omstreden beschikking niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

Schending van het vertrouwensbeginsel

55 De Finse regering heeft twijfels geuit aan de geldigheid van de beschikking vanuit het gezichtspunt van het vertrouwensbeginsel, omdat bepaalde partijen visserijproducten op het moment van vaststelling van de omstreden beschikking reeds naar de Gemeenschap waren verscheept. Dit bijzondere probleem is ook aan de orde gesteld door Affish, de Italiaanse regering en de Commissie.

56 Derhalve moet worden onderzocht, of de omstreden beschikking uitdrukkelijk had moeten voorzien in overgangsmaatregelen voor partijen die reeds onderweg waren.

57 Dienaangaande moet eraan worden herinnerd, dat ook al zou de Gemeenschap op een eerder tijdstip een situatie hebben geschapen waardoor een gewettigd vertrouwen kan worden opgewekt, een dwingend algemeen belang zich kan verzetten tegen de vaststelling van overgangsmaatregelen voor situaties die vóór de inwer-

kingtreding van de nieuwe regeling zijn ontstaan, doch die in hun ontwikkeling nog niet zijn voltooid (zie, in die zin, arresten van 14 mei 1975, zaak 74/74, CNTA, Jurispr. 1975, blz. 533, r. o. 44; 16 mei 1979, zaak 84/78, Tomadini, Jurispr. 1979, blz. 1801, r. o. 20, en 26 juni 1990, zaak C-152/88, Sofrimport, Jurispr. 1990. blz. I-2477, r. o. 16 en 19, en beschikking van 5 februari 1997, zaak C-51/95 P, Unifruit Hellas, Jurispr. 1997, blz. I-727, r. o. 27). De doelstelling van de omstreden beschikking nu, te weten de bescherming van de volksgezondheid, vormt een dergelijk dwingend algemeen belang.

58 Met betrekking tot de mogelijkheid om bij wege van vrijwaringsmaatregel te voorzien in een controle bij de invoer van reeds verscheepte partijen visserijproducten, moet worden opgemerkt, dat de redenen die in de rechtsoverwegingen 39 en 40 van dit arrest ter rechtvaardiging van de uitsluiting van dit soort controle zijn genoemd, ook gelden voor de partijen die op het moment van vaststelling van de omstreden beschikking onderweg waren. Bovendien kon de Commissie de vrijwaringsmaatregel niet op de specifieke situatie van een enkele importeur of één Lid-Staat van invoer afstemmen, doch diende zij rekening te houden met de invoer van visserijproducten uit Japan op het gehele grondgebied van de Gemeenschap.

59 Hieruit volgt, dat de omstreden beschikking niet in strijd is met het vertrouwensbeginsel.

Schending van artikel 190 van het Verdrag

60 In het kader van haar klacht over schending van het evenredigheidsbeginsel stelt Affish, dat de Commissie heeft nagelaten de omstandigheden aan te geven die de grondslag voor de vaststelling van de omstreden beschikking konden vormen.

61 De Nederlandse regering merkt op, dat het de voorkeur had verdiend, indien de Commissie in de overwegingen van de beschikking had uiteengezet, waarom een minder dwingende maatregel haars inziens niet geschikt was om de volksgezondheid te beschermen.

62 De Commissie brengt hiertegen in, dat de motivering van de beschikking weliswaar beknopt is, doch dat hierin duidelijk wordt aangegeven, dat de productie en de controle van visserijproducten in Japan ernstige tekortkomingen op het vlak van de hygiëne vertoonden. Vermelding van het feit dat een minder dwingende maatregel onvoldoende was, zou niets hebben toegevoegd voor een beter begrip van de omstreden beschikking.

63 Dienaangaande moet worden opgemerkt, dat de door artikel 190 van het Verdrag vereiste motivering de redenering van de gemeenschapsinstelling die de handeling heeft verricht, weliswaar duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen, doch dat het niet noodzakelijk is, dat alle gegevens, feitelijk of rechtens, daarin worden gespecificeerd. Bij de vraag, of de motivering van een besluit aan deze vereisten voldoet, moet immers niet alleen acht worden geslagen op de tekst ervan, doch ook op de context waarin het is genomen, en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie, onder meer, arrest van 29 februari 1996, zaak C-122/94, Commissie/Raad, Jurispr. 1996, blz. I-881, r. o. 29).

64 In casu brengen de overwegingen van de considerans van de omstreden beschikking duidelijk tot uitdrukking, dat de Commissie de vrijwaringsmaatregel heeft genomen nadat zij een missie van deskundigen naar Japan had gestuurd en deze deskundigen hadden vastgesteld, dat er bij de productie en de opslag van visserijproducten sprake was van ernstige tekortkomingen op het vlak van de hygiëne en de controle, die risico's voor de volksgezondheid konden inhouden.

65 Gelet op de aard van de omstreden beschikking en in het bijzonder de termijn waarbinnen deze tot stand moest komen, kon de Commissie volstaan met in algemene bewoordingen de gevolgde procedure en de voornaamste omstandigheden die aan haar beoordeling ten grondslag lagen, te vermelden, zonder in te gaan op de details van het verslag van de missie van deskundigen of specifiek aan te geven, waarom geen gebruik was gemaakt van andere mogelijkheden.

66 De motivering van de omstreden beschikking vertoont derhalve geen gebreken.

67 Gelet op het voorgaande moet aan de verwijzende rechter worden geantwoord, dat bij onderzoek van de omstreden beschikking niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan kunnen aantasten.

Kosten

68 De kosten door de Nederlandse, de Italiaanse en de Finse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de president van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven bij uitspraak van 24 mei 1995 gestelde vraag, verklaart voor recht:

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

Rodríguez Iglesias		Murray	Sevón
Kapteyn	Gulmann	Edward	Puissochet
Hirsch	Jann	Ragnemalm	Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 juli 1997.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias