YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
17 päivänä heinäkuuta 1997 *

Asiassa C-183/95,

jonka College van Beroep voor het Bedrijfslevenin (Alankomaat) presidentti on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Affish BV

vastaan

Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees

ennakkoratkaisun tietyistä Japanista peräisin olevia kalastustuotteita koskevista suojatoimenpiteistä 7 päivänä huhtikuuta 1995 tehdyn komission päätöksen 95/119/EY (EYVL L 80, s. 56) pätevyydestä,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat J. L. Murray ja L. Sevón (esittelevä tuomari) sekä tuomarit P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm ja M. Wathelet,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

julkisasiamies: G. Cosmas,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Affish BV, edustajanaan asianajaja W. Knibbeler, Rotterdam,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen neuvonantaja A. Bos,

— Italian hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön diplomaattisten riita-asioiden osaston osastopäällikkö, professori U. Leanza, avustajanaan valtionasiamies P. G. Ferri,

— Suomen hallitus, asiamiehenään suurlähettiläs, ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston osastopäällikkö H. Rotkirch,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja T. van Rijn,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Affish BV:n, edustajanaan W. Knibbeler, Alankomaiden hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen apulaisneuvonantaja M. A. Fierstra, Yhdistyneen kuningaskunnan, asiamiehinään Treasury Solicitor's Departmentin virkamies L. Nicoll ja barrister D. Anderson, ja komission, asiamiehinään T. van Rijn ja oikeudellinen neuvonantaja P. J. Kuyper, 24.9.1996 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.12.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 College van Beroep voor het Bedrijfslevenin presidentti on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 24.5.1995 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 12.6.1995, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksen tietyistä Japanista peräisin olevia kalastustuotteita koskevista suojatoimenpiteistä 7 päivänä huhtikuuta 1995 tehdyn komission päätöksen 95/119/EY (EYVL L 80, s. 56, jäljempänä riidanalainen päätös) pätevyydestä.

2 Tämä kysymys on esitetty Affish BV:n (jäljempänä Affish) ja Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vleesin (kansallinen eläinten ja lihan tarkastuslaitos, jäljempänä kansallinen tarkastuslaitos) välisessä turvaamistoimimenettelyssä, joka koski Japanista peräisin olevien kalastustuote-erien tuontikieltoa.

Sovellettavat oikeussäännöt

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

4 Direktiivin 10 artiklan 1 kohdassa asetetaan periaate, jonka mukaan kolmansista maista peräisin olevien kalastustuotteiden tuontiin sovellettavien säännösten on vastattava vähintään niitä säännöksiä, joita sovelletaan yhteisön tuotteiden tuotantoon ja markkinoille saattamiseen. Direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan kalastustuotteiden erityiset tuontiedellytykset vahvistetaan kunkin kolmannen maan tai kolmansien maiden ryhmän osalta kyseisen kolmannen maan terveystilanteen mukaisesti.

5 Direktiivin 11 artiklan 7 kohdassa säädetään, että "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".

6 Neuvosto ja komissio ovat määränneet direktiivissä 91/493/ETY säädetyn järjestelmän täytäntöönpanon helpottamiseksi useissa peräkkäisissä päätöksissään siirtymätoimenpiteistä, jotka koskevat kolmansista maista peräisin olevien kalastustuotteiden todistuksia.

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

8 Direktiivin 90/675/ETY 19 artiklassa säädetään mahdollisuudesta toteuttaa suojatoimenpiteitä. Artiklan 1 kohdassa säädetään, että

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

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

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

9 Komissio on tehnyt riidanalaisen päätöksen direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan nojalla. Päätöksen 1 artiklassa määrätään, että "jäsenvaltioiden on kiellettävä kaikkien Japanista peräisin olevien kalastustuote-erien tuonti". Päätöksen 3 artiklassa määrätään, että jäsenvaltioiden on muutettava tuontiin soveltamansa toimenpiteet tämän päätöksen mukaisiksi ja ilmoitettava tästä komissiolle.

10 Riidanalaisen päätöksen ensimmäisessä ja kolmannessa perustelukappaleessa todetaan siten, että

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

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

11 Riidanalainen päätös on pantu täytäntöön Alankomaissa *Warenwetregeling Invoerverbod bepaalde visserijprodukten uit Japan*in (Tiettyjen Japanista peräisin olevien kalastustuotteiden tuonnin kieltämisestä elintarvikelain nojalla annettu asetus, *Nederlandse Staatscourant* 1994, s. 86) muuttamisesta 13.4.1995 annetulla päätöksellä (*Nederlandse Staatscourant* 1995, s. 74). Päätöksen tultua voimaan 15.4.1995 asetuksen 1 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna, säädetään, että Japanista peräisin olevia kalastustuote-eriä ei saa missään muodossa tuoda Alankomaiden alueelle.

Pääasian oikeudenkäynti

12 Affish on yksityinen yhtiö, jonka kotipaikka on Rotterdam (Alankomaat). Se tuo pääasiassa Japanista pakastettuja kalatuotteita ja myy niitä edelleen yhteisön markkinoilla. Affish on liikesuhteessa Hanwa Co. Ltd -nimisen kauppahuoneen kanssa, jonka kotipaikka on Osaka (Japani). Tämä yritys edustaa neljää japanilaista tehdasta, jotka jalostavat surimi-kalasta jo merellä jalostetun puolivalmisteen edelleen kamabokoksi kutsutuksi kalatuotteeksi.

13 Kansallinen tarkastuslaitos kielsi 2.5.1995 riidanalaisen päätöksen perusteella tekemällään päätöksellä Affishia tuomasta maahan tiettyjä Japanista peräisin olevia kamaboko-eriä, jotka oli laivattu maaliskuun lopussa 1995. Japanin viranomaiset olivat antaneet näille erille terveystodistukset.

14 Affish pyysi 3.5.1995 College van Beroep voor het Bedrijfslevenin presidentille tekemässään turvaamistoimihakemuksessa kyseistä tuomioistuinta lykkäämään kansallisen tarkastuslaitoksen päätöksen täytäntöönpanon; lisäksi se vaati tuomioistuinta määräämään, että kansallinen tarkastuslaitos saa kieltää edellä mainittujen kalastustuote-erien tuonnin ja hakijan myöhemmin tuomien, Japanista peräisin olevien erien tuonnin ainoastaan ihmisten ja eläinten terveyden ja elämän suojelemiseen liittyvien syiden perusteella ja että tällainen kielto tulee voida perustaa kansallisen tarkastuslaitoksen itse suorittamiin tai sen toimeksiannosta suoritettuihin laboratoriotutkimuksiin.

15 Affish esitti hakemuksensa tueksi, että riidanalainen päätös on pätemätön siksi, että siinä rikotaan direktiivin 90/675/ETY 19 artiklaa ja loukataan suhteellisuusperiaatetta sekä yhdenvertaisuusperiaatetta siten, että riidanalaisella päätöksellä saatetaan Japanista peräisin olevat tuotteet Thaimaasta ja Koreasta peräisin olevia tuotteita huonompaan asemaan.

16 Lisäksi Affish väitti, että riidanalaisessa päätöksessä ei ole noudatettu Maailman kauppajärjestön perustamisesta tehdyn sopimuksen liitteeseen I A sisältyvän terveys- ja kasvinsuojelutoimista tehdyn sopimuksen (EYVL 1994, L 336, s. 40) 2, 4 ja 5 artiklaa; mainittu sopimus on hyväksytty Uruguayn kierroksen monenvälisissä kauppaneuvotteluissa (1986—1994) laadittujen sopimusten tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta yhteisön toimivaltaan kuuluvissa asioissa 22 päivänä joulukuuta 1994 tehdyllä neuvoston päätöksellä 94/800/EY (EYVL L 336, s. 1). Affish katsoo vielä, että vaikka katsottaisiinkin, ettei terveys- ja kasvinsuojelutoimista tehdyllä sopimuksella olisi välitöntä oikeusvaikutusta yhteisön oikeusjärjestelmässä, yhteisön oikeutta ja erityisesti direktiivin 90/675/ETY 19 artiklaa on tulkittava sen valossa.

17 Affish esitti toissijaisesti, että Alankomaiden kuningaskunta on riidanalaista päätöstä täytäntöönpannessaan jättänyt noudattamatta yhteisön oikeuden luottamuksensuojan periaatetta, koska kansallisessa lainsäädännössä ei ole annettu minkäänlaisia siirtymäsäännöksiä jo matkalla olevien erien osalta.

18 College van Beroep voor het Bedrijfslevenin presidentti on ennakkoratkaisupyynnössään toistanut ensiksi riidanalaisen päätöksen ensimmäisessä perustelukappaleessa mainitun komission asiantuntijaryhmän 27.—31.3.1995 suorittamasta tarkastuksesta laaditun alustavan tarkastuskertomuksen. Tässä 4.4.1995 laaditussa tarkastuskertomuksessa esitetään ensiksi joitakin kalastustuotteita valmistavia laitoksia koskevia yleisiä seikkoja, esitellään sitten kolmessa japanilaisessa kampasimpukoiden tuotantoon erikoistuneessa laitoksessa suoritettujen tarkastuskäyntien tulokset ja kuvataan käynnit neljässä muussa, muita kalastustuotteita valmistavassa laitoksessa sekä käynti Tokion kalatorilla. Tarkastuskertomuksen lopussa todetaan, että "kampasimpukoiden ja muiden kalastustuotteiden laitokset, jotka tarkastettiin, eivät ole direktiivin 91/493/ETY vaatimusten mukaisia. Joistakin laitoksista aiheutuu vakavia terveysriskejä. Toimivaltaisten viranomaisten tekemät tarkastukset eivät ole riittävän tiukkoja sen takaamiseksi, ettei tuotteiden alkuperän suhteen esiinny petoksia". Tarkastuskertomukseen sisältyvät myös yksittäiset kertomukset seitsemään laitokseen tehdyistä tarkastuskäynneistä.

19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin hylkäsi Affishin toissijaisesti esittämän väitteen sillä perusteella, että jäsenvaltiot eivät saa riidanalaisen päätöksen tai direktiivin 90/675/ETY tai minkään muunkaan yhteisön oikeuden säännöksen perusteella antaa päätöstä täytäntöönpannessaan siirtymävaihetta koskevia säännöksiä jo matkalla olevien erien osalta.

20 Se totesi tämän jälkeen, että ensi arviolta tehdyn tutkinnan perusteella on olemassa varteenotettava syy asettaa riidanalaisen päätöksen pätevyys kyseenalaiseksi erityisesti siltä osin kuin päätös koskee direktiivin 90/675/ETY 19 artiklassa säädettyjä vaatimuksia. Kansallinen tuomioistuin lisäsi vielä, että koska Affishin esittämissä muissa perusteissa ainoastaan todetaan, että päätös ei ole oikeassa suhteessa tähän säännökseen nähden, näitä perusteita ei ole syytä käsitellä erikseen.

21 College van Beroep voor het Bedrijfslevenin presidentti lykkäsi tällaisessa tilanteessa tiettyjen, päätöksessä tarkemmin yksilöityjen erien osalta kansallisen tarkastuslaitoksen tekemän päätöksen täytäntöönpanoa enintään siihen asti kunnes yhteisöjen tuomioistuin on vastannut sille esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen. Kansallinen tuomioistuin liitti lykkäykseen seuraavat ehdot:

— kansallisen tarkastuslaitoksen on tarkastettava kyseiset erät niin perusteellisten menetelmien mukaisesti kuin tämänhetkisen tieteen tason mukaan on ihmisten ja eläinten terveyden ja elämän suojelemiseen liittyvien puutteiden havaitsemiseksi mahdollista,

— kansallinen tarkastuslaitos saa antaa luvan kyseessä olevien erien yhteisön markkinoille saattamiseen ainoastaan, jos edellä mainittu tutkimus osoittaa sen mielestä riittävän selvästi, ettei puutteita ole.

Ennakkoratkaisukysymys

22 College van Beroep voor het Bedrijfslevenin presidentti on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan kysymyksen:

"Onko tässä asiassa esitetyt seikat huomioon ottaen komission 7 päivänä huhtikuuta 1995 tekemä päätös 95/119/EY pätevä siltä osin kuin se koskee sellaisia kantajan maahantuomia surimi-kalasta valmistettuja, kamaboko-tuotteiksi kutsuttuja tuotteita, jotka eivät ole peräisin Japanin niiltä alueilta, joissa komission asiantuntijaryhmän 4.4.1995 laatiman tarkastuskertomuksen mukaan ryhmän tarkastamat laitokset sijaitsivat, vaan muilta Japanin alueilta, tai ainakin kun kantajan tuomat tuotteet ovat peräisin muista kuin tarkastetuista laitoksista ja kun ne ovat yhteisöön tuotaessa läpikäyneet riittävän tarkastuksen, jossa niiden ei ole havaittu aiheuttavan terveysriskejä?"

Oikeudenkäyntimenettely

23 Komissio on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta täydentämään oikeuskäytäntöään niiden edellytysten osalta, joiden nojalla kansallinen tuomioistuin voi lykätä kansallisen hallintoviranomaisen sellaisen yhteisön säädöksen perusteella tekemän hallintotoimen täytäntöönpanon, jonka pätevyys on kiistetty. Komission mukaan säädöksen antaneella yhteisön toimielimellä on tällaisessa tapauksessa oltava mahdollisuus tulla asianmukaisella tavalla kuulluksi kansallisessa tuomioistuimessa.

24 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ainoastaan kansallisella tuomioistuimella on oikeus määrätä, mitkä kysymykset saatetaan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi (ks. yhdistetyt asiat C-134/91 ja C-135/91, Kerafina — Keramische und Finanz-Holding ja Vioktimatiki, tuomio 12.11.1992, Kok. 1992, s. I-5699, 16 kohta). Komission tässä asiassa esittämä oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvä kysymys ei kuitenkaan sisälly ennakkoratkaisukysymyksen kohteeseen.

25 Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä ja komission antamista huomautuksista käy sitä paitsi ilmi, että Affish oli kutsunut komission ennakkoratkaisun tehneessä tuomioistuimessa pidettyyn käsittelyyn kyseisen tuomioistuimen aloitteesta, mutta komissio ei kuitenkaan tullut paikalle tulon järjestämiseen liittyneiden ongelmien vuoksi.

26 Tällaisessa tilanteessa ei ole syytä lausua komission esille ottamasta kysymyksestä.

Ennakkoratkaisukysymys

27 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että College van Beroep voor het Bedrijfslevenin presidentti haluaa ennen kaikkea tietää, onko riidanalainen päätös, jolla asetetaan kaikkialta Japanista peräisin olevat kalastustuote-erät täydelliseen tuontikieltoon, todettava pätemättömäksi siksi, että sillä loukataan suhteellisuusperiaatetta,

sellaisena kuin tämä sisältyy direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan 1 kohtaan. Ottaen huomioon yhteisöjen tuomioistuimelle toimitetut huomautukset ja tuomioistuimessa pidetyssä käsittelyssä esitetyt lausumat on lisäksi tutkittava, onko harkintavaltaa käytetty väärin riidanalaista päätöstä tehtäessä, ja varmistettava, että riidanalainen päätös on pätevä yhdenvertaisuusperiaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen sekä EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan kannalta.

28 Mitä tulee Affishin väitteeseen siitä, että riidanalaisella päätöksellä on rikottu terveys- ja kasvinsuojelutoimista tehtyä sopimusta, on todettava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta tutkimaan riidanalaista päätöstä suhteessa tähän sopimukseen ja että yhteisöjen tuomioistuimen ei ole tarpeen tutkia sitä viran puolesta.

Väitetty suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen

29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää, onko riidanalainen päätös suhteellisuusperiaatteen mukainen, kun sen sisältämä tuontikielto saadaan asettaa kaikkialta Japanista peräisin oleville kalastustuote-erille ja erityisesti muilta kuin niiltä alueilta, joissa komission asiantuntijaryhmän tarkastamat laitokset sijaitsivat, peräisin oleville kalastustuote-erille.

30 Tämän osalta on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sen selvittämiseksi, onko yhteisön säännös suhteellisuusperiaatteen mukainen, on tutkittava, ovatko säännöksen toteuttamisessa käytetyt keinot soveliaita säännöksellä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, ja varmistettava, etteivät ne ylitä sitä, mikä on tarpeen päämäärän saavuttamiseksi (ks. erityisesti asia C-233/94, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 13.5.1997, Kok. 1997, s. I-2379, 54 kohta).

31 Tässä yhteydessä kyseinen periaate ilmaistaan erityisesti direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan 1 kohdassa, jossa säädetään, että komission määräämän suojatoimenpi-

teen on oltava tilanteen vakavuuden mukainen. Tämä toimenpide on joko tuonnin keskeyttäminen tai erityisten edellytysten vahvistaminen tuoduille tuotteille. Kummassakin tapauksessa toimenpide voidaan ulottaa koskemaan koko asianomaista kolmatta maata tai rajoittaa koskemaan tuotteita, jotka ovat peräisin sen tietystä osasta.

32 On siten tutkittava, rikotaanko riidanalaisella päätöksellä direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan 1 kohtaa siksi, että komissio ei ole rajoittanut kalastustuotteiden tuontikieltoa Japanin alueen osaan, tai siksi, ettei se ole valinnut vähemmän rajoittavaa suojatoimenpidettä, taikka siksi, että päätöksestä aiheutuu liiallisia rajoituksia Affishin ammatilliselle toiminnalle.

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

34 On todettava, että yksikään osapuoli ei ole kiistänyt asiantuntijaryhmän tekemien tarkastusten luotettavuutta.

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

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

37 Lisäksi se seikka, että Affish olisi tuonut sellaisista laitoksista peräisin olevia kamaboko-tuotteita, joiden osalta terveysviranomaisilla ei ole ollut mitään huomautettavaa, ei voi riittää yksinään osoittamaan, että riidanalainen päätös ei ole oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään. Nimittäin, koska komissio saattoi tehdä koko Japania koskevat yleiset päätelmät asiantuntijaryhmän toteamusten perusteella, kuten edellä on jo osoitettu, sen jälkeen todetut, yksittäisiä laitoksia koskevat havainnot eivät voi asettaa tarkastuskertomuksen loppupäätelmiä kyseenalaiseksi. Tämän osalta on tärkeää huomata, että suojatoimenpiteet ovat luonteeltaan sellaisia, että niitä voidaan muuttaa tilanteen kehittymisen ja saadun uuden tiedon mukaan.

38 Sen kysymyksen osalta, olisiko komission pitänyt valita tuonnin keskeyttämisen sijasta toisentyyppinen keino, on todettava, että sekä kansallisessa tuomioistuimessa että yhteisöjen tuomioistuimessa on tuotu esiin, että asiassa olisi ollut mahdollista turvautua maahantuonnin yhteydessä tehtäviin, japanilaisia tuotteita koskeviin tarkastuksiin.

39 Alankomaiden ja Suomen hallitukset sekä komissio ovat vastustaneet tällaisiin tarkastuksiin turvautumista sillä perusteella, että kalastustuotteiden luonteen takia tuotantovaiheessa tehtävät eläinlääkintätarkastukset ovat selvästi tehokkaampia ja käytännöllisempiä kuin maahantuonnin yhteydessä tehtävät tarkastukset. Muut asian käsittelyyn osallistuneet osapuolet eivät ole kiistäneet tämän väitteen paikkansapitävyyttä.

40 Sitä paitsi, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 93 ja 94 kohdassa, käyttöön otettu menettely muodostaa eläinlääkintä- ja eläintautidirektiivien ja varsinkin direktiivin 91/493/ETY perustan.

41 Affish esittää sen väitteen osalta, että sen ammatillista toimintaa on rajoitettu liiallisesti, että riidanalainen päätös vaarantaa sen elinkelpoisuuden, koska suuri osa sen tuloista tulee Japanista peräisin olevien kalastustuotteiden tuonnista.

42 Tältä osin on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ammatinharjoittamisen vapaus ei ole ehdoton oikeus, vaan huomioon on otettava tämän ammatinharjoittamisen vapauden merkitys yhteiskunnassa. Näin ollen ammatinharjoittamisen vapautta voidaan rajoittaa ja tällaisia rajoituksia voidaan tehdä etenkin yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä sillä edellytyksellä, että rajoitukset palvelevat todellisuudessa yleisen edun mukaisia yhteisön tavoitteita ja että ne eivät merkitse rajoitusten tavoite huomioon ottaen suhteetonta ja sietämätöntä puuttumista, jolla vahingoitettaisiin taattujen oikeuksien keskeistä sisältöä (ks. erityisesti asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-4973, 78 kohta). Tavoiteltujen päämäärien tärkeyden takia voi olla perusteltua ottaa käyttöön rajoituksia, joilla on tiettyjen taloudellisten toimijoiden osalta epäedullisia, jopa huomattavia seurauksia (ks. vastaavasti asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990, Kok. 1990, s. I-4023, 17 kohta).

43 On kuitenkin todettava, että vaikka riidanalaista päätöstä arvioidaan suhteessa niihin mahdollisiin taloudellisiin seurauksiin, joita siitä voi aiheutua Affishin tilanteen kaltaisessa tilanteessa oleville maahantuojille, riidanalaisen päätöksen ei voida katsoa merkitsevän suhteetonta puuttumista tähän oikeuteen, koska päätös täyttää direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan 1 kohdassa asetetut suhteellisuusvaatimukset. Näiden vaatimusten tarkoituksena on nimittäin juuri taata, että taloudellisten toimijoiden intressejä kunnioitetaan. Edellä lausuttu pitää paikkansa sitä suuremmalla syyllä tässä asiassa, koska kansanterveyden suojelu, jonka takaamiseen riidanalaisella päätöksellä pyritään, on asetettava ensisijaiseen asemaan taloudellisiin seikkoihin nähden (ks. vastaavasti asia C-180/96 R, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, määräys 12.7.1996, Kok. 1996, s. I-3903, 93 kohta).

44 Tästä seuraa, että riidanalainen päätös ei ole suhteellisuusperiaatteen vastainen, sellaisena kuin tämä sisältyy direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan 1 kohtaan.

Väitetty harkintavallan väärinkäyttö

45 Affish väittää, että komissio on riidanalaista päätöstä tehdessään käyttänyt harkintavaltaa väärin kahdesta syystä.

46 Ensinnäkään suojatoimenpiteellä ei sen mukaan pyritä suojelemaan kansanterveyttä vaan painostamaan Japanin viranomaisia tehostamaan terveysvalvontaa maassaan.

47 Toiseksi komissio ei olisi saanut nojautua Japaniin lähetettyjen asiantuntijoiden tarkastusmatkan tuloksiin asettaakseen direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan nojalla tuontikiellon, koska asiantuntijaryhmän tehtävänä oli määrittää erityiset tuontiedellytykset direktiivin 91/493/ETY 11 artiklan nojalla.

48 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (ks. erityisesti asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996, Kok. 1996, s. I-5755, 69 kohta) yhteisöjen toimielin on käyttänyt harkintavaltaa väärin, jos toimenpide on tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai perustamissopimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi.

49 Tämän tuomion 36 kohdassa on todettu komission tavoittelemien päämäärien osalta, että Japanin viranomaisten suorittamien tarkastusten puutteet ovat nimenomaan myötävaikuttaneet komission arvioon, jonka mukaan koko Japanin alueelta peräisin olevien tuotteiden terveydellistä laatua ei voida taata. Affish ei ole myöskään toimittanut minkäänlaista selvitystä, jonka perusteella voitaisiin näyttää toteen, että komissio olisi riidanalaista päätöstä tehdessään tavoitellut muita päämääriä kuin niitä, joihin sillä on toimivalta direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan nojalla.

50 Noudatetun menettelyn osalta on riittävää todeta, ettei se seikka, että Japaniin lähetetyn asiantuntijaryhmän tehtävänä oli määrittää erityiset tuontiedellytykset direktiivin 91/493/ETY 11 artiklan nojalla, vaikuta harkintavallan mahdollista väärinkäyttöä koskevaan arviointiin, koska tarkastusmatka toteutettiin kalastustuotteita valmistavien laitosten hygieenisen tason ja valvontajärjestelmän selvittämiseksi ja koska tarkastusmatkan perusteella saadut tiedot olivat niin ollen merkityksellisiä direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan kannalta.

51 Näin ollen on todettava, että komissio ei ole riidanalaista päätöstä tehdessään käyttänyt harkintavaltaa väärin.

Väitetty yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaaminen

52 Affish katsoo, että koska päätös ei koske Thaimaasta tai Koreasta peräisin olevasta surimi-kalasta valmistettuja tuotteita, jotka kilpailevat riidanalaisessa päätöksessä tarkoitettujen Japanista peräisin olevien tuotteiden kanssa, päätös johtaa siihen, että Japanista peräisin olevia tuotteita tuovia ja samoja tuotteita Thaimaasta ja Koreasta tuovia kohdellaan perusteettomasti eri tavalla. Affish lisää, että komission olisi pitänyt lähettää asiantuntijaryhmä Thaimaahan ja Koreaan ennen kuin se päätti japanilaista kamaboko-tuotetta koskevista toimenpiteistä. Sen mukaan riidanalaisella päätöksellä loukataan tämän seikan takia yhdenvertaisuusperiaatetta.

53 Tämän osalta on todettava, että Affish ei ole esittänyt minkäänlaista sellaista seikkaa, jonka perusteella voitaisiin osoittaa, että Thaimaan ja Korean tilanne olisi hygieniaolosuhteiden ja yhteisöön vietävien kalastustuotteiden tuotannon valvonnan osalta verrattavissa Japanin vastaaviin olosuhteisiin ja että komissio olisi laiminlyönyt näiden olosuhteiden valvonnan. Missään tapauksessa komissiolta ei voida edellyttää, että tilanteessa, jossa on olemassa kansanterveyttä koskeva uhka, se siirtäisi kolmatta maata koskevan suojatoimenpiteen toteuttamisen myöhempään ajankohtaan, jotta se voisi tarkastaa elintarvikehygieniaa koskevat olosuhteet kaikissa muissa kolmansissa maissa, jotka vievät samaa tuotetta yhteisöön.

54 Näin ollen on todettava, että riidanalaisella päätöksellä ei loukata yhdenvertaisuusperiaatetta.

Väitetty luottamuksensuojan periaatteen loukkaaminen

55 Koska riidanalaista päätöstä tehtäessä tietyt kalastustuote-erät oli jo lähetetty yhteisöä kohti, Suomen hallitus esittää epäilynsä siitä, oliko tämä päätös pätevä luottamuksensuojan periaatteen kannalta. Myös Affish, Italian hallitus ja komissio ovat puuttuneet samaan kysymykseen.

56 Asiassa on siten tutkittava, olisiko riidanalaisessa päätöksessä pitänyt säätää nimenomaisesti siirtymätoimenpiteistä jo matkalla olevien erien osalta.

57 Tämän osalta on todettava, että vaikka yhteisö olisikin saanut aikaan sellaisen tilanteen, jonka perusteella yksityiselle saattaa syntyä perusteltu luottamus, ehdoton yleinen etu voi estää sen, että asiassa päätettäisiin siirtymätoimenpiteistä sellaisten tilanteiden varalta, jotka ovat tosin saaneet alkunsa ennen uuden säädöksen voimaantuloa mutta jotka eivät ole vielä päättyneet (ks. vastaavasti asia 74/74, CNTA

v. komissio, tuomio 14.5.1975, Kok. 1975, s. 533, 44 kohta; 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). Riidanalaisen päätöksen päämäärä, eli kansanterveyden suojeleminen, on tällainen ehdoton yleinen etu.

58 Mitä sitten tulee mahdollisuuteen ottaa käyttöön suojatoimenpide, jossa jo lähetettyjä kalastustuote-eriä valvottaisiin niiden maahantuonnin yhteydessä, on todettava, että tämän tuomion 39 ja 40 kohdassa esitetyt perustelut sille, miksi tällainen toimenpide ei tule kysymykseen, pätevät myös riidanalaisen päätöksen tekemisajankohtana matkalla olleisiin eriin. Komissio ei myöskään voinut mukauttaa suojatoimenpidettä yhden maahantuojan tai yhden maahantuojajäsenvaltion erityiseen tilanteeseen, vaan sen oli otettava huomioon Japanista peräisin olevien kalastustuotteiden tuonti koko yhteisön alueelle.

59 Tästä seuraa, että riidanalaisella päätöksellä ei loukata luottamuksensuojan periaatetta.

Väitetty perustamissopimuksen 190 artiklan rikkominen

60 Affish väittää suhteellisuusperiaatteen loukkaamisesta lausumansa yhteydessä, että komissio on laiminlyönyt esittää päätöksessä ne seikat, joiden nojalla riidanalainen päätös olisi voitu tehdä.

61 Alankomaiden hallitus huomauttaa, että olisi ollut toivottavaa, että komissio olisi esittänyt päätöksensä perustelukappaleissa ne perustelut, joiden vuoksi se katsoi, ettei vähemmän rajoittava toimenpide olisi ollut asianmukainen kansanterveyden suojelemiseksi.

62 Komission mukaan päätöksen perusteluista käy selvästi ilmi niiden suppeudesta huolimatta, että Japanista peräisin olevien kalastustuotteiden tuotannossa ja valvonnassa oli vakavia puutteita hygienian osalta. Se lisää, että päätökseen otettava maininta, jossa olisi todettu, että vähemmän rajoittava toimenpide ei olisi ollut riittävä, ei olisi tehnyt riidanalaista päätöstä millään tavalla ymmärrettävämmäksi.

63 Tämän osalta on todettava, että vaikka perustamissopimuksen 190 artiklan edellyttämien perustelujen on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava yhteisön toimielimen tekemän riidanalaisen toimenpiteen perustelut siten, että henkilöille, joita toimenpide koskee, selviää sen syyt, jotta he voivat puolustaa oikeuksiansa, ja että yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuutta, yhteisön toimielimen ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia. Tutkittaessa sitä, ovatko päätöksen perustelut tämän artiklan mukaisia, on otettava huomioon päätöksen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (ks. mm. asia C-122/94, komissio v. neuvosto, tuomio 29.2.1996, Kok. 1996, s. I-881, 29 kohta).

64 Tässä asiassa riidanalaisen päätöksen perustelukappaleista käy selvästi ilmi, että komissio on toteuttanut suojatoimenpiteen sen jälkeen kun se oli lähettänyt paikan päälle asiantuntijoita, jotka totesivat noudatetun hygienian sekä kalastustuotteiden tuotanto- ja varastointiolosuhteiden valvonnan osalta sellaisia vakavia puutteita, jotka saattoivat aiheuttaa vaaraa kansanterveyden suojelulle.

65 Ottaen huomioon riidanalaisen päätöksen luonne ja varsinkin määräaika, jossa se täytyi saada aikaan, on todettava, että komissio saattoi rajoittua esittämään yleistä sanamuotoa käyttäen asiassa noudatetun menettelyn ja ne olennaiset seikat, joiden perusteella se on arvioinut asian, ilman että sen olisi pitänyt toistaa asiantuntijoiden tarkastuskertomuksen yksityiskohtia tai perustella erikseen ne syyt, joiden vuoksi se on hylännyt muut vaihtoehdot.

66 Riidanalaista päätöstä ei ole siten perusteltu riittämättömästi.

67 Edellä olevan perusteella ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on vastattava, että riidanalaisen päätöksen tutkinnassa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat sen pätevyyteen.

Oikeudenkäyntikulut

68 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Alankomaiden, Italian, Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksille ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut College van Beroep voor het Bedrijfslevenin presidentin 24.5.1995 tekemällään päätöksellä esittämän kysymyksen seuraavasti:

Tietyistä Japanista peräisin olevia kalastustuotteita koskevista suojatoimenpiteistä 7 päivänä huhtikuuta 1995 tehdyn komission päätöksen 95/119/EY tutkinnassa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat sen pätevyyteen.

Rodríguez Iglesias Murray Sevón

Kapteyn Gulmann Edward Puissochet

Hirsch Jann Ragnemalm Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä heinäkuuta 1997.

R. Grass

kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias

presidentti