DOMSTOLENS DOM
den 17 juli 1997 *

I mål C-183/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från ordföranden för College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Nederländerna), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Affish BV

och

Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees,

angående giltigheten av kommissionens beslut 95/119/EG av den 7 april 1995 om vissa skyddsåtgärder rörande fiskprodukter med ursprung i Japan, (EGT L 80, s. 56),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena J.L. Murray och L. Sevón (referent) samt domarna P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm och M. Wathelet,

* Rättegångsspråk: nederländska.

generaladvokat: G. Cosmas,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H.A. Rühl,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Affish BV, genom advokaten W. Knibbeler, Rotterdam,

— Konungariket Nederländernas regering, genom A. Bos, juridisk rådgivare vid utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

— Italiens regering, genom professor U. Leanza, chef för utrikesministeriets avdelning för diplomatiska tvister, i egenskap av ombud, biträdd av P. G. Ferri, avvocato dello Stato,

— Finlands regering, genom ambassadören H. Rotkirch, chef för utrikesministeriets juridiska avdelning, i egenskap av ombud

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren T. van Rijn, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 24 september 1996 av: Affish BV, företrätt av W. Knibbeler, Konungariket Nederländernas regering, företrädd av M. A. Fierstra, biträdande juridisk rådgivare vid utrikesministeriet, i egenskap av ombud, Förenade kungarikets regering, företrädd av L. Nicoll, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, och D. Anderson, barrister, samt kommissionen, företrädd av T. van Rijn och juridiske rådgivaren P. J. Kuyper, i egenskap av ombud,

och efter att den 10 december 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Ordföranden för College van Beroep voor het Bedrijfsleven har genom beslut av den 24 maj 1995, som inkom till domstolen den 12 juni samma år, begärt att domstolen enligt artikel 177 i EG-fördraget skall meddela ett förhandsavgörande angående en fråga om giltigheten av kommissionens beslut 95/119/EG av den 7 april 1995 om vissa skyddsåtgärder rörande fiskprodukter med ursprung i Japan, (EGT L 80, s. 56, nedan kallat det omtvistade beslutet).

2 Denna fråga har uppkommit i ett interimistiskt förfarande i en tvist mellan Affish BV (nedan kallat Affish) och Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (det nationella organet för kontroll av boskap och kött, nedan kallat det nationella kontrollorganet) beträffande förbudet mot import av fiskprodukter med ursprung i Japan.

Tillämpliga bestämmelser

3 Rådets direktiv 91/493/EEG av den 22 juli 1991 om fastställande av hygienkrav för produktionen och marknadsföringen av fiskprodukter (EGT L 268, s. 15), och särskilt artikel 10—12 i detta direktiv, innehåller bestämmelser som inom veterinärområdet är tillämpliga på import av fiskprodukter från tredje land.

4 I artikel 10 första stycket i detta direktiv fastställs principen om att de bestämmelser som tillämpas på import av fiskvaror från tredje land minst skall motsvara de som gäller för produktion och utsläppande på marknaden av produkter inom gemenskapen. Enligt artikel 11.1 i direktivet skall särskilda importkrav fastställas för varje tredje land eller grupp av tredje land beroende på hygiensituationen i det tredje land som är i fråga.

5 Artikel 11.7 i samma direktiv har följande lydelse: "I avvaktan på att de importkrav som avses i punkt 1 fastställs skall medlemsstaterna säkerställa att de krav som tillämpas på import av fiskvaror från tredje land minst motsvarar de som gäller produktion och utsläppande på marknaden av produkter inom gemenskapen."

6 Rådet och kommissionen har genom en rad på varandra följande beslut antagit övergångsbestämmelser i fråga om intyg för fiskprodukter för tredje land för att underlätta tillämpningen av de regler som införts genom direktiv 91/493.

7 Enligt artikel 12 i sistnämnda direktiv skall de regler och principer som fastställs i rådets direktiv 90/675/EEG av den 10 december 1990 om principerna för organisering av veterinärkontroller av produkter som förs in i gemenskapen från tredje land (EGT L 373, s. 1) tillämpas, speciellt beträffande organisation och uppföljning av de kontroller som utförs av medlemsstaterna och de skyddsåtgärder som skall genomföras.

8 I artikel 19 i direktiv 90/675 föreskrivs en möjlighet att vidta skyddsåtgärder. Punkt 1 i denna artikel har följande lydelse:

"Om det inom ett tredje lands territorium sprids en sjukdom som avses i [rådets] direktiv 82/894/EEG [av den 21 december 1982 om anmälan av djursjukdomar inom gemenskapen, EGT L 378, s. 58], en zoonos eller annan sjukdom eller företeelse som kan utgöra ett allvarligt hot mot djurs eller människors hälsa eller om några andra allvarliga orsaker som rör djurs eller människors hälsa gör det motiverat, i synnerhet mot bakgrund av de slutsatser som kommissionens veterinära experter dragit, får kommissionen på eget initiativ eller på begäran av en medlemsstat utan dröjsmål och beroende på hur allvarlig situationen är, vidta någon av följande åtgärder:

— Tillfälligt avbryta importen från en del av eller hela det tredje landet i fråga och i förekommande fall från det tredje land som är transitland.

— Ställa upp särskilda villkor för importen från en del av eller hela det tredje landet i fråga."

9 Kommissionen har antagit det omtvistade beslutet med stöd av artikel 19 i direktiv 90/675. I artikel 1 i detta beslut anges att "[m]edlemsstaterna skall förbjuda import av partier av alla former av fiskprodukter med ursprung i Japan". I artikel 3 föreskrivs att medlemsstaterna skall ändra de åtgärder som de tillämpar för import så att dessa blir förenliga med detta beslut och underrätta kommissionen om detta.

10 Det första och det tredje övervägandet i det omtvistade beslutet har följande lydelse:

"En expertgrupp från kommissionen har gjort ett inspektionsbesök i Japan för att kontrollera under vilka förhållanden som de fiskprodukter som exporteras till gemenskapen produceras och bereds. Expertgruppen kunde konstatera att de garantier som lämnats från officiellt håll av japanska myndigheter inte uppfyllts och att produktions- och lagringsförhållandena för fiskprodukter visar på sådana allvarliga brister när det gäller hygien och kontroll att de kan innebära risker för folkhälsan.

Det är av vikt att all import av fiskprodukter med ursprung i Japan upphör i väntan på förbättrade hälsoförhållanden och förbättrad produktkontroll."

11 I Nederländerna har det omtvistade beslutet genomförts genom en kungörelse av den 13 april 1995 (*Stcrt.* 1995, s. 74) om ändring av Warenwetregeling Invoerverbod bepaalde visserijprodukten uit Japan (kungörelse som har antagits i enlighet med lagen om livsmedelsprodukter, vilken innehåller förbud mot import av vissa fiskprodukter med ursprung i Japan, *Stcrt.* 1994, s. 86). I artikel 1 i den ändrade kungörelsen, vilken trädde i kraft den 15 april 1995, fastställs att partier av fiskprodukter med ursprung i Japan inte i någon form får införas till nederländskt territorium.

Tvisten vid den nationella domstolen

12 Affish är ett privat bolag etablerat i Rotterdam (Nederländerna). Bolaget importerar djupfrysta fiskprodukter, huvudsakligen från Japan, och distribuerar dem inom gemenskapsmarknaden. Affish har för detta ändamål förbindelser med handelsföretaget Hanwa Co. Ltd, etablerat i Osaka (Japan). Hanwa företräder fyra tillverkare som är etablerade i samma land och som av surimi — en fisk som till sjöss bearbetas till halvfabrikat — bereder en fiskprodukt kallad kamaboko.

13 Genom beslut av den 2 maj 1995 vägrade det nationella kontrollorganet, under åberopande av det omtvistade beslutet, att ge Affish tillstånd att importera vissa partier av "kamaboko" med ursprung i Japan, vilka avsändes i slutet av mars 1995. Dessa partier hade försetts med sundhetsintyg som utfärdats av de japanska myndigheterna.

14 Genom ansökan om interimistiska åtgärder av den 3 maj 1995 begärde Affish att ordföranden för College van Beroep voor het Bedrijfsleven skulle inhibera det nationella kontrollorganets beslut och förordna om att kontrollorganet inte fick hindra importen av de ovan nämnda partierna av fiskprodukter eller av de partier som Affish kunde komma att importera i framtiden annat än av skäl grundade på skyddet för människors och djurs hälsa, varvid en vägran måste grundas på laboratorietester som utförts av det nationella kontrollorganet eller på uppdrag av detta organ.

15 Till stöd för sin begäran hävdade Affish att det omtvistade beslutet var ogiltigt, eftersom det innebar att artikel 19 i direktiv 90/675 och proportionalitetsprincipen åsidosattes, samt att likhetsprincipen åsidosattes på så vis att det omtvistade beslutet missgynnade produkter som importeras från Japan i förhållande till produkter som importeras från Thailand och Korea.

16 Affish gjorde vidare gällande att det omtvistade beslutet stred mot artiklarna 2, 4 och 5 i det avtal om tillämpning av sanitära och fytosanitära åtgärder (EGT L 336, 1994, s. 40, nedan kallat avtalet om tillämpning av sanitära och fytosanitära åtgärder) som ingår i bilaga I A till avtalet om upprättande av världshandelsorganisationen, vilket godkändes genom rådets beslut 94/800/EG av den 22 december 1994 om ingående, på Europeiska gemenskapens vägnar — vad beträffar frågor som omfattas av dess behörighet — av de avtal som är resultatet av de multilaterala förhandlingarna i Uruguayrundan (1986—1994) (EGT L 336, 1994, s. 1). Affish tillade att även om det skulle anses att avtalet om tillämpning av sanitära och fytosanitära åtgärder inte kunde ha direkt effekt inom gemenskapen, borde gemenskapsrätten, och särskilt artikel 19 i direktiv 90/675, tolkas mot bakgrund av detta avtal.

17 Affish hävdade för det andra att Konungadömet Nederländerna hade åsidosatt den gemenskapsrättsliga principen om skydd för berättigade förväntningar när det omtvistade beslutet genomfördes, eftersom den nationella lagstiftningen inte innehöll någon övergångsbestämmelse för partier som befann sig under transport.

18 Ordföranden för College van Beroep voor het Bedrijfsleven har i beslutet om hänskjutande först återgivit det preliminära utlåtande från kommissionens expertgrupp som avses i första övervägandet i ingressen till det omtvistade beslutet och som utarbetades mellan den 27 mars och den 31 mars 1995. I detta utlåtande, daterat den 4 april 1995, avges till att börja med allmänna omdömen om de anläggningar där fiskprodukterna bereds. Därefter redovisas resultaten av besöket på de tre japanska anläggningar som är specialiserade på produktion av stora kammusslor. Vidare rapporteras om besök på fyra anläggningar som bereder andra fiskprodukter och på fiskmarknaden i Tokyo. Utlåtandet sammanfattas på följande sätt: "De besökta anläggningarna för produktion av stora kammusslor och fiskprodukter uppfyller inte kraven i direktiv 91/493/EEG. Vissa anläggningar uppvisar allvarliga risker för folkhälsan. De kontroller som utförs av den behöriga myndigheten är inte tillräckligt strikta för att garantera att det inte förekommer fusk i fråga om produkternas ursprung." Detta utlåtande innehåller dessutom enskilda utlåtanden för de olika besöken vid de sju anläggningarna.

19 Den hänskjutande domstolen har därpå förkastat det andra argument som Affish har framfört och motiverat detta med att varken det omtvistade beslutet, direktiv 90/675 eller någon annan gemenskapsrättslig bestämmelse ger medlemsstaterna rätt att vid genomförandet av beslutet införa övergångsbestämmelser beträffande redan avsända partier.

20 Slutligen anser den nationella domstolen att det allvarligt kan ifrågasättas om det omtvistade beslutet är giltigt, särskilt med hänsyn till de villkor som uppställs i artikel 19 i direktiv 90/675. Den nationella domstolen har tillagt att eftersom de övriga grunder som Affish har åberopat endast omfattar påståendet att den ifrågasatta åtgärden var oproportionerlig med hänsyn till ovannämnda bestämmelse, finns det ingen anledning att ta ställning till dem separat.

21 Ordföranden för College van Beroep voor het Bedrijfsleven har mot denna bakgrund inhiberat det nationella kontrollorganets beslut i fråga om vissa partier, vilka anges närmare i beslutet om hänskjutande, fram till dess att domstolen har besvarat den hänskjutna frågan. Följande villkor har uppställts för denna inhibition:

— Det nationella kontrollorganet skall underkasta de berörda partierna av fiskprodukter en så grundligt undersökning som det är möjligt på vetenskapens nuvarande stadium för att söka utröna eventuella brister vad avser skyddet för människors och djurs hälsa.

— Sagda organ skall endast ge tillåtelse att släppa ut ifrågavarande partier på marknaden, om det anser att ovannämnda undersökning tillräckligt väl har visat att det inte förekommer några brister.

Frågan i begäran om förhandsavgörande

22 Den fråga som har ställts av ordföranden för College van Beroep voor het Bedrijfsleven har följande lydelse:

"Är — med hänsyn till vad som har framkommit i förevarande mål — kommissionens beslut 95/119/EG av den 7 april 1995 giltigt, i den mån det omfattar de Surimifiskprodukter, även kallade kamaboko, som sökanden i målet vid denna domstol importerar från andra regioner i Japan än de där de anläggningar som har inspekterats av en expertgrupp från kommissionen är belägna, enligt expertgruppens utlåtande av den 4 april 1995, eller som i varje fall kommer från andra anläggningar än de inspekterade, och som vid en adekvat kontroll i samband med import till gemenskapen inte har befunnits medföra hälsorisker?"

Förfarandet

23 Kommissionen har begärt att domstolen skall komplettera sin rättspraxis i fråga om de villkor som skall gälla när en nationell domstol inhiberar ett förvaltningsbeslut som en nationell förvaltningsmyndighet har antagit på grundval av en gemenskapsrättsakt vars giltighet ifrågasätts. Enligt kommissionen bör, i ett sådant fall, den gemenskapsinstitution som har antagit ifrågavarande rättsakt ges möjlighet att på lämpligt sätt yttra sig vid den nationella domstolen.

24 Enligt fast rättspraxis är det endast nationella domstolar som får avgöra vilka frågor som skall ställas till domstolen (se bland annat dom av den 12 november 1992 i de förenade målen C-134/91 och C-135/91, Kerafina-Keramische und Finanz-Holding och Vioktimatiki, Rec. 1992, s. I-5699, punkt 16). Den processuella fråga som kommissionen har tagit upp faller utanför den fråga som ställts i begäran om förhandsavgörande.

25 Det framgår för övrigt av beslutet om hänskjutande och av kommissionens synpunkter att Affish har anmodat kommissionen att inställa sig vid förhandlingen vid den nationella domstolen, på önskemål av sagda domstol, men att kommissionen på grund av en rad samverkande omständigheter inte har kunnat besvara denna anmodan.

26 Det finns mot denna bakgrund ingen anledning att ta ställning till den fråga som kommissionen har tagit upp.

Frågan i begäran om förhandsavgörande

27 Av beslutet om hänskjutande framgår att ordföranden för College van Beroep voor het Bedrijfsleven genom sin fråga i huvudsak önskar få veta om det omtvistade beslutet, genom vilket det införs ett totalt förbud mot import av partier av fiskprodukter från hela det japanska territoriet, inte borde ogiltigförklaras på grund av

att det strider mot den proportionalitetsprincip som kommer till uttryck i artikel 19.1 i direktiv 90/675. Mot bakgrund av samtliga yttranden som har inkommit till domstolen och den förhandling som har ägt rum vid denna bör det dessutom undersökas om det omtvistade beslutet inte utgör ett maktmissbruk och kontrolleras om det är giltigt med hänsyn till likhetsprincipen, principen om skydd för berättigade förväntningar och artikel 190 i EG-fördraget.

28 Vad beträffar Affishs påstående om att avtalet om tillämpning av sanitära och fytosanitära åtgärder har åsidosatts, har den nationella domstolen inte bett EG-domstolen att undersöka det omtvistade beslutet mot bakgrund av detta avtal och EG-domstolen anser det inte vara nödvändigt att vidta en sådan undersökning ex officio.

Påståendet att proportionalitetsprincipen har åsidosatts

29 Då det importförbud som föreskrivs i det omtvistade beslutet kan omfatta partier av fiskprodukter från hela Japan och särskilt från andra regioner än de där de anläggningar som har besökts av kommissionens expertgrupp är belägna, önskar den nationella domstolen få veta om beslutet är förenligt med proportionalitetsprincipen.

30 Det kan i detta hänseende erinras om domstolens rättspraxis enligt vilket det, för att avgöra om en gemenskapsrättslig bestämmelse är förenlig med proportionalitetsprincipen, skall kontrolleras om de medel som föreskrivs i bestämmelsen är ägnade att uppnå det åsyftade målet och om dessa medel går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå sagda mål (se bland annat dom av den 13 maj 1997 i mål C-233/94, Tyskland mot parlamentet och rådet, REG 1997, s. I-2405, punkt 54).

31 I det berörda sammanhanget har denna princip kommit till särskilt uttryck i artikel 19.1 i direktiv 90/675, enligt vilken den säkerhetsåtgärd som kommissionen

beslutar skall anpassas till hur allvarlig situationen är. Denna åtgärd kan bestå i att tillfälligt avbryta importen eller att uppställa särskilda villkor för de importerade produkterna. I båda fallen kan åtgärden utsträckas till att omfatta hela det tredje landet i fråga eller begränsas till produkter som kommer från en del av detta land.

32 Det bör således undersökas om det omtvistade beslutet strider mot artikel 19.1 i direktiv 90/675 på grund av att avbrottet i importen av fiskprodukter inte har begränsats till en del av det japanska territoriet, att kommissionen inte har valt en mindre ingripande åtgärd eller att beslutet skulle ha lett till överdrivna begränsningar av Affishs näringsverksamhet.

33 Beträffande importförbudets territoriella verkan kan det konstateras att man inte kan förebrå kommissionen för att endast ha kontrollerat ett begränsat antal anläggningar för export av fiskprodukter, eftersom dessa kontroller dels var tillförlitliga, dels gav resultat som på lämpligt sätt kunde användas som underlag för att beskriva situationen i hela det tredje landet i fråga. Att besöka ett stort antal anläggningar, eller alla anläggningar, är nämligen i praktiken omöjligt, om inte annat så på grund av den skyndsamhet som krävs vidtagandet av åtgärder till skydd för folkhälsan. Vid organisationen av kontrollerna är kommissionen dessutom beroende av myndigheterna i det tredje landet i fråga.

34 Det kan konstateras att ingen av parterna har bestritt tillförlitligheten i de kontroller som expertgruppen har utfört.

35 Vad beträffar möjligheten att uppskatta resultaten av de kontroller som har utförts på de utvalda anläggningarna, skall först anmärkas att urvalet gjordes av de japanska myndigheterna och att kommissionen därför hade rätt att anse att dessa anläggningar var representativa för samtliga japanska anläggningar och inte bara för dem där de hygieniska förhållandena var som sämst.

36 Av den berörda expertgruppens utlåtande framgår vidare dels att den officiella japanska myndigheten (hälso- och sjukvårdsministeriet, biträtt av prefekturernas hälsovårdscenter) inte utövade tillräcklig kontroll över de berörda anläggningarna och att anläggningar som uppvisar allvarliga risker för folkhälsan har förklarats uppfylla kraven i direktiv 91/439, dels att den otydliga märkningen av produktpartierna gjorde det omöjligt att med säkerhet fastställa från vilken anläggning dessa kom och vilken framställningsmetod som hade använts. Under dessa omständigheter och i brist på en central och effektiv kontroll för hela Japan skulle, som kommissionen har understrukit, en eventuell begränsning av förbudet till produkter från vissa regioner i Japan inte ha säkerställt att de produkter som kom från en anläggning i en annan region, där alla hygienkrav skulle ha respekterats, inte förväxlades med produkter som inte kom från denna region.

37 Slutligen kan den omständigheten att Affish skulle ha importerat "kamabokoprodukter" från anläggningar som inte har utsatts för minsta veterinära anmärkning inte i sig styrka att det omtvistade beslutet var av oproportionerlig karaktär. När kommissionen — i likhet med vad som har visats ovan — på korrekt sätt har kunnat dra allmänna slutsatser för hela Japan av expertgruppens konstateranden, kan senare iakttagelser beträffande vissa särskilda anläggningar inte ändra dessa slutsatser. Det är i detta hänseende viktigt att understryka att skyddsåtgärderna är sådana till sin natur att de kan ändras mot bakgrund av omständigheternas utveckling och nytillkomna uppgifter.

38 Vad beträffar frågan om kommissionen borde ha valt en annan typ av åtgärd än att avbryta importen, skall det påpekas att det såväl vid den nationella domstolen som vid EG-domstolen har erinrats om möjligheten att utföra en kontroll i samband med importen av japanska produkter.

39 I det avseendet har den nederländska och den finska regeringen samt kommissionen invänt att det på grund av fiskprodukters natur är effektivare och mer praktiskt att utföra hygienkontroller på produktionsstadiet än att göra det vid importen. Dessa påståenden har inte bestritts av övriga berörda parter.

40 Det valda tillvägagångssättet är för övrigt grundläggande för de veterinära och sanitära direktiven, i synnerhet direktiv 91/493, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 93 och 94 i sitt förslag till avgörande.

41 Affish har, till stöd för påståendet om att dess näringsverksamhet har underkastats överdrivna begränsningar, hävdat att det omtvistade beslutet är av sådant slag att det skadar bolagets livskraft, eftersom en viktig del av dess inkomster faktiskt kommer från importen av fiskprodukter från Japan.

42 I det avseendet skall erinras om att enligt domstolens rättspraxis skall det fria utövandet av näringsverksamhet inte anses utgöra en absolut rättighet utan skall betraktas mot bakgrund av sin roll i samhället. Det kan därför underkastas begränsningar, särskilt inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden, förutsatt att dessa begränsningar står i verklig överensstämmelse med de mål som gemenskapen söker uppnå i allmänhetens intresse och att de inte, i förhållande till det eftersträvade målet, utgör ett orimligt och oacceptabelt ingrepp som påverkar själva kärnan i den således garanterade rättigheten (se bland annat dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet, Rec. 1994, s. I-4973, punkt 78). Vikten av de eftersträvade målen kan göra det befogat att vidta åtgärder som har negativa konsekvenser, till och med betydande sådana, för vissa näringsidkare (se i detta hänseende dom av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m. fl., Rec. 1990, s. I-4023, punkt 17).

43 Det omtvistade beslutet kan dock inte — inte ens om det bedöms mot bakgrund av de ekonomiska följder som det kan få för importörer som befinner sig i samma situation som Affish — anses utgöra en orimlig åtgärd, eftersom det uppfyller de proportionalitetskrav som föreskrivs i artikel 19.1 i direktiv 90/675. Syftet med dessa krav är nämligen just att säkerställa att näringsidkarnas intressen iakttas. Det gäller i ännu högre grad i detta fall, eftersom det skydd för folkhälsan som direktivet är avsett att säkerställa är mycket viktigare än ekonomiska hänsyn (se i detta hänseende dom av den 12 juli 1996 i mål C-180/96 R, Förenade kungariket mot kommissionen, REG 1996, s. I-3903, punkt 93).

44 Av vad som ovan anförts följer att det omtvistade beslutet inte strider mot den proportionalitetsprincip som kommer till uttryck i artikel 19.1 i direktiv 90/675.

Påståendet om maktmissbruk

45 Affish har hävdat att kommissionen genom att vidta den omtvistade åtgärden har gjort sig skyldig till maktmissbruk av två skäl.

46 För det första skulle avsikten med den omtvistade åtgärden inte ha varit att skydda folkhälsan utan att utöva påtryckningar på de japanska myndigheterna för att få dessa att förstärka den sanitära övervakningen i detta land.

47 För det andra borde kommissionen inte ha grundat ett importförbud enligt artikel 19 direktiv 90/675 på resultaten av expertgruppens besök i Japan, eftersom denna expertgrupp hade i uppdrag att fastställa särskilda importkrav i enlighet med artikel 11 i direktiv 91/493.

48 Enligt fast rättspraxis (se bland annat dom av den 12 november 1996 i mål C-84/94, Förenade kungariket mot rådet, REG 1996, s. I-5755, punkt 69) består maktmissbruk i att en gemenskapsinstitution antar en rättsakt uteslutande eller åtminstone till övervägande del i avsikt att uppnå andra syften än de som åberopas eller i avsikt att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i fördraget för att avvärja svårigheter i det enskilda fallet.

49 Vad gäller de syften som kommissionen söker uppnå har det i punkt 36 i denna dom konstaterats att det var just de avslöjade bristerna i de japanska myndigheternas kontroll som bidrog till bedömningen att den sanitära standarden inte kunde garanteras för produkter från någon del av Japan. Affish har för övrigt inte angett någon uppgift som styrker att kommissionen genom att anta det omtvistade beslutet skulle ha sökt uppnå ett annat syfte än det som omfattas av dess behörighet enligt artikel 19 i direktiv 90/675.

50 Beträffande det förfarande som har använts är det tillräckligt att konstatera att den omständigheten att expertgruppen skickades till Japan för att fastställa särskilda importkrav i enlighet med artikel 11 i direktiv 91/493 saknar betydelse för bedömningen av om det har skett ett maktmissbruk, eftersom denna expertgrupp har utvärderat den hygieniska nivån hos fiskproduktanläggningarna samt kontrollsystemet och den har följaktligen lämnat relevant information i den mening som avses i artikel 19 i direktiv 90/675.

51 Det kan mot denna bakgrund inte anses att kommissionen har gjort sig skyldig till maktmissbruk genom att anta det omtvistade beslutet

Påståendet att likhetsprincipen har åsidosatts

52 Affish anser att då det omtvistade beslutet inte omfattar surimifiskprodukter av thailändskt eller koreanskt ursprung, vilka konkurrerar med de produkter av japanskt ursprung som berörs av beslutet, leder detta till en obefogad särbehandling av de importörer som importerar dessa produkter från Japan jämfört med dem som importerar samma produkter från Thailand och Korea. Affish har tillagt att kommissionen borde ha skickat en expertgrupp till Thailand och Korea innan den vidtog åtgärder gentemot japansk kamaboko. Affish anser följaktligen att likhetsprincipen har åsidosatts genom det omtvistade beslutet.

53 I det avseendet kan konstateras att Affish inte har anfört någon omständighet av sådant slag att det visar att situationen i Korea och Thailand, vad avser villkoren för hygien och kontroll vid produktion av fiskprodukter som exporteras till gemenskapen, är jämförbar med den situation som gäller i Japan och att kommissionen skulle ha underlåtit att kontrollera dessa villkor. Det kan i vilket fall som helst inte krävas av kommissionen att den, i en situation där folkhälsan är hotad, avvaktar med att vidta en skyddsåtgärd gentemot ett tredje land för att kunna kontrollera de hygieniska förhållandena i ett annat tredje land som exporterar samma produkter till gemenskapen.

54 Likhetsprincipen har följaktligen inte åsidosatts genom det omtvistade beslutet.

Påståendet att principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts

55 Eftersom vissa partier av fiskprodukter redan hade avsänts till gemenskapen vid den tidpunkt då det omtvistade beslutet antogs, har den finska regeringen ifrågasatt om detta beslut är giltigt med hänsyn till principen om skydd för berättigade förväntningar. Detta särskilda problem har även tagits upp av Affish, den italienska regeringen och kommissionen.

56 Det bör således undersökas om det omtvistade beslutet borde ha innehållit uttryckliga övergångsbestämmelser för de partier som befann sig under transport.

57 Det bör i detta hänseende erinras om att även om det antas att kommissionen har skapat en situation som kan ge upphov till berättigade förväntningar, kan ett överordnat allmänintresse hindra att det antas övergångsbestämmelser för situationer som har uppstått före ikraftträdandet av de nya reglerna men som ännu inte har

upphört (se i detta hänseende dom av den 14 maj 1975 i mål C-74/74, CNTA mot kommissionen, Rec. 1975, s. 533, punkt 44, av den 16 maj 1979 i mål C-84/78, Tomadini, Rec. 1979, s. 1801, punkt 20, och av den 26 juni 1990 i mål C-152/88, Sofrimport mot kommissionen, Rec. 1990, s. I-2477, punkterna 16 och 19, samt beslut av den 5 februari 1997 i mål C-51/95 P, Unifruit Hellas mot kommissionen, REG 1997, s. I-727, punkt 27). Det omtvistade beslutets syfte, det vill säga skyddet för folkhälsan, utgör ett sådant överordnat allmänintresse.

58 Vad avser möjligheten att vidta en skyddsåtgärd som består i att kontrollera de redan avsända partierna av fiskprodukter i samband med att de importeras, bör det påpekas att de skäl som anges i punkterna 39 och 40 i denna dom, som motivering till varför denna typ av kontroll bör uteslutas, också gäller för de partier som befann sig under transport den dag då det omtvistade beslutet antogs. Kommissionen kunde inte heller anpassa skyddsåtgärden till den specifika situationen för en enda importör eller en enda medlemsstat, utan var tvungen att ta hänsyn till importen av fiskprodukter från Japan till hela gemenskapens territorium.

59 Av detta följer att principen om skydd för berättigade förväntningar inte har åsidosatts genom det omtvistade beslutet.

Påståendet att artikel 190 i fördraget har åsidosatts

60 Affish har, inom ramen för sin argumentation angående åsidosättandet av proportionalitetsprincipen, hävdat att kommissionen har underlåtit att uppge vilka omständigheter som låg till grund för antagandet av det omtvistade beslutet.

61 Den nederländska regeringen har för sin del anmärkt att det skulle ha varit önskvärt att kommissionen i övervägandena i ingressen till beslutet hade redovisat skälen till att den inte ansåg det lämpligt med en mindre ingripande åtgärd för att skydda folkhälsan.

62 Kommissionen har invänt att det klart framgick av beslutets motivering, även om den var kortfattad, att produktionen och kontrollen av fiskprodukter i Japan uppvisade allvarliga brister i fråga om hygien. Kommissionen har tillagt att en uppgift om det faktum att en mindre ingripande åtgärd inte skulle vara tillräcklig inte skulle ha bidragit till förståelsen av det omtvistade beslutet.

63 I det avseendet kan påpekas att även om det av den motivering som krävs enligt artikel 190 i fördraget på ett klart och otvetydigt sätt skall framgå hur den gemenskapsinstitution som har antagit den omtvistade rättsakten har resonerat, så att de berörda personerna kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen kan utöva sin kontroll, krävs emellertid inte att alla relevanta faktiska eller rättsliga omständigheter anges. Frågan om huruvida en motivering av ett beslut uppfyller dessa krav skall bedömas inte bara mot bakgrund av motiveringens lydelse utan även mot bakgrund av sitt sammanhang och samtliga rättsregler på det berörda området (se bland annat dom av den 29 februari 1996 i mål C-122/94, REG 1996, s. I-881, punkt 29).

64 I förevarande fall framgår det av övervägandena i ingressen till det omtvistade beslutet att kommissionen vidtog skyddsåtgärden efter att ha skickat en expertgrupp till platsen, vilken hade konstaterat sådana allvarliga brister i fråga om produktions- och lagringsförhållandena för fiskprodukter att de kunde innebära risker för folkhälsan.

65 Med hänsyn till det omtvistade beslutets natur, och särskilt den frist inom vilken det måste börja gälla, kunde kommissionen inskränka sig till att i allmänna ordalag ange vilket förfarande som hade tillämpats och de väsentliga faktorer som låg till grund för dess bedömning utan att vare sig återge detaljerna i expertgruppens utlåtande eller att genom en särskild motivering ange skälen till att andra möjligheter hade uteslutits.

66 Motiveringen av det omtvistade beslutet kan således inte anses otillräcklig.

67 Med hänsyn till vad som ovan anförts skall den nationella domstolens fråga besvaras på så sätt att det vid granskningen av det omtvistade beslutet inte har framkommit några omständigheter av sådant slag att de påverkar beslutets giltighet.

Rättegångskostnader

68 De kostnader som har förorsakats den nederländska, den italienska, den finska och den brittiska regeringen samt Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående den fråga som genom beslut av den 24 maj 1995 förts vidare av ordföranden för College van Beroep voor het Bedrijfsleven — följande dom:

Det har vid granskningen av kommissionens beslut 95/119/EG av den 7 april 1995 om vissa skyddsåtgärder rörande fiskprodukter med ursprung i Japan inte framkommit några omständigheter av sådant slag att de påverkar beslutets giltighet.

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 17 juli 1997.

R. Grass

Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias

Ordförande