AFFISH

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GEORGES COSMAS
10 päivänä joulukuuta 1996 *

Sisällys

I Alkuhuomautukset ..... I - 4318

II Sovellettavat oikeussäännöt ..... I - 4319

A Yhteisön säännökset ..... I - 4319

1. Neuvoston direktiivi 91/493/ETY ..... I - 4319

2. Direktiivi 90/675/ETY ..... I - 4322

3. Päätös 95/119/EY ..... I - 4323

B Asiaan liittyvä kansallinen lainsäädäntö ..... I - 4326

C Sopimus terveys- ja kasvinsuojelutoimista ..... I - 4326

III Tosiseikat ..... I - 4329

IV Ennakkoratkaisukysymys ..... I - 4332

V Vastaus ennakkoratkaisukysymykseen ..... I - 4333

Alkuhuomautukset ..... I - 4333

A Asiassa Zuckerfabrik annetusta tuomiosta ilmenevän oikeuskäytännön täydentämisen tarpeellisuus ..... I - 4334

1. Tutkittavaksi ottaminen ..... I - 4334

2. Pääasia ..... I - 4335

B Komission päätöksen riittämätön perustelu ..... I - 4336

1. Komission harkintavallan laajuus direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan nojalla I - 4336

2. Riidanalaisen päätöksen perustelujen riittävyys ..... I - 4339

C Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen ..... I - 4341

1. Toteutetun toimenpiteen tavoite ja tarkoituksenmukaisuus ..... I - 4341

2. Kysymys toteutetun toimenpiteen tarpeellisuudesta ..... I - 4343

* Alkuperäinen kieli: kreikka.

a) Pistokokeiden käyttö ..... I - 4344

b) Toteutetun toimenpiteen tarpeellisuus ..... I - 4345

3. Etujen ja haittojen vertailu ..... I - 4347

D Yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaaminen ..... I - 4348

E Luottamuksensuojan periaatteen loukkaaminen ..... I - 4349

F Terveys- ja kasvinsuojelutoimista tehdyn sopimuksen rikkominen ..... I - 4350

1. Tutkittavaksi ottaminen ..... I - 4351

2. Sopimusmääräysten välitön oikeusvaikutus ..... I - 4351

3. Päätöksen 95/119/EY yhteensopimattomuus sopimuksen 2 ja 5 artiklan kanssa ... I - 4357

G Harkintavallan väärinkäyttö ja menettelyn väärinkäyttö ..... I - 4360

1. Harkintavallan väärinkäyttö ..... I - 4360

2. Menettelyn väärinkäyttö ..... I - 4361

VI Ratkaisuehdotus ..... I - 4361

I Alkuhuomautukset

1. College van Beroep voor het Bedrijfsleven on tekemällään välipäätöksellä saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi ennakkoratkaisukysymyksen tietyistä Japanista peräisin olevia kalastustuotteita koskevista suojatoimenpiteistä 7 päivänä huhtikuuta 1995 tehdyn komission päätöksen 95/119/EY [1] pätevyydestä.

2. Tämä yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi saatettu asia koskee yhteisöjen tuomioistuimen valvomia toimenpiteitä, jotka komissio toteuttaa ihmisten terveyden suojelemiseksi komissiolle kolmansista maista yhteisöön tuotavien tuotteiden eläinlääkintätarkastusten järjestämistä koskevista periaatteista 10 päivänä joulukuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/675/ETY [2] 19 artiklassa annetun toimivallan nojalla.

3. Esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuimella on ensimmäistä kertaa tilaisuus tehdä ratkaisu Maailman kauppajärjestön (jäljempänä WTO) perustamissopimuksen [3] liitteeseen I A sisältyvän terveys- ja kasvin-

1 — EYVL L 80, s. 56.

2 — EYVL L 373, s. 1.

3 — EYVL 1994, L 336, s. 40.

suojelutoimista tehdyn sopimuksen [4] (jäljempänä sopimus) välittömästä oikeusvaikutuksesta.

II Sovellettavat oikeussäännöt

A *Yhteisön säännökset*

4. Yhteisöön tuotujen tuotteiden ja erityisesti kalastustuotteiden eläinlääkintätarkastuksia koskevien aineellisten ja prosessuaalisten sääntöjen järjestelmä vahvistetaan useissa yhteisön säännöksissä.

1. *Neuvoston direktiivi 91/493/ETY*

5. Terveyttä koskevista vaatimuksista kalastustuotteiden tuotannossa ja saattamisessa markkinoille 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/493/ETY [5] II luvussa, joka koskee tuontia kolmansista maista, vahvistetaan terveydelliset olosuhteet, jotka kolmansista maista yhteisöön tuotavien kalastustuotteiden on täytettävä, sekä tarkastukset, jotka niille on tehtävä (10—12 artikla).

6. Direktiivin 10 artiklassa vahvistetaan kolmansista maista peräisin olevien kalastustuotteiden tuontiin sovellettavien säännösten ja yhteisön tuotteiden tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien säännösten vastaavuuden periaate. Mainitussa artiklassa säädetään seuraavaa:

"Kolmansista maista peräisin olevien kalastustuotteiden tuontiin sovellettavien säännösten on oltava ainakin yhteisön tuotteiden tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevia säännöksiä vastaavat.

— —."

7. Sen varmistamiseksi, että maahantuodut tuotteet vastaavat yhteisön oikeussäännöissä vahvistettuja edellytyksiä, säädetään 11 artiklassa mahdollisuudesta asettaa erityiset tuontiedellytykset, jotka perustuvat hyväksyttyihin laitoksiin, joista kalastustuotteita saa

4 — EYVL 1994, L 336, s. 3.
5 — EYVL 1991, L 268, s. 15.

viedä yhteisöön. Direktiivin 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Kalastustuotteiden erityiset tuontiedellytykset vahvistetaan kunkin kolmannen maan tai kolmansien maiden ryhmän osalta — — kyseisen kolmannen maan terveystilanteen mukaisesti.

2. Jotta tuontiedellytykset voitaisiin vahvistaa ja jotta yhteisöön lähetettäväksi tarkoitettujen kalastustuotteiden tuotanto-, varastointi- ja lähetysolosuhteet voitaisiin tarkastaa, komission ja jäsenvaltioiden asiantuntijat tekevät tarkastuksia paikalla.

— —

3. Vahvistettaessa 1 kohdassa tarkoitettujen kalastustuotteiden tuontiedellytyksiä on erityisesti otettava huomioon:

a) kolmannen maan lainsäädäntö;

b) kolmannen maan toimivaltaisen viranomaisen ja tarkastuslaitosten organisaatio, näiden laitosten toimivalta ja niihin kohdistuva valvontajärjestelmä sekä niiden mahdollisuudet tarkastaa tehokkaasti voimassa olevan lainsäädännön täytäntöönpanoa;

c) yhteisöön vietäväksi tarkoitettujen kalastustuotteiden tuotannon, varastoinnin ja lähetyksen aikaiset todelliset terveydelliset olosuhteet;

d) vakuudet, jotka kolmas maa voi antaa liitteessä olevan V luvun sääntöjen noudattamisesta.

4. Edellä 1 kohdassa tarkoitettuihin [tuonti] * edellytyksiin on kuuluttava:

a) menettely yhteisöön toimitettavien lähetyserien mukaan liitettävän terveystodistuksen saamiseksi;

b) merkintä kalastustuotteiden tunnistamiseksi, erityisesti alkuperäislaitoksen hyväksyntänumero, lukuun ottamatta tapauksia, joissa jäädytetyt kalastustuotteet tuodaan maahan välittömästi purkitettaviksi ja niiden mukana on a alakohdassa tarkoitettu todistus;

* Lainausta on korjattu hakasuluissa olevin osin yhteisöjen tuomioistuimessa, koska direktiivin suomenkielinen käännös on virheellinen.

c) luettelo hyväksytyistä laitoksista ja, aiheellisissa tapauksissa, uivista jalostamoista, huuto- tai tukkukauppapaikoista, jotka komissio on rekisteröinyt ja hyväksynyt — — .

Tämän vuoksi on laadittava kolmannen maan viranomaisten komissiolle lähettämän ilmoituksen perusteella yksi tai useampi luettelo näistä laitoksista. Laitosta ei voi olla luettelossa, ellei yhteisöön vievän kolmannen maan toimivaltainen viranomainen ole sitä virallisesti hyväksynyt. Hyväksynnässä on noudatettava seuraavia vaatimuksia:

— laitoksessa noudatetaan tässä direktiivissä säädettyjä vaatimuksia vastaavia vaatimuksia;

— laitosta valvoo kolmannen maan virallinen tarkastuslaitos.

— — .” [6]

8. Edellä mainitun 11 artiklan 7 kohdassa säädetään, että siihen asti kunnes kolmansista maista tulevan tuonnin erityiset edellytykset vahvistetaan, on syytä noudattaa edellytyksiä, jotka vastaavat vähintään yhteisön tuotteiden tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevia edellytyksiä.

9. Kolmansista maista tuotaville kalastustuotteille vaadittavia todistuksia koskevista tietyistä siirtymätoimenpiteistä annetussa neuvoston direktiivissä 91/493/ETY säädettyyn menettelyyn siirtymisen helpottamiseksi 15 päivänä maaliskuuta 1993 tehdyssä päätöksessä 93/185/ETY [7] komissio määräsi, että sellaisiin kolmansista maista yhteisöön tuotaviin kalastustuotteisiin, joille ei ole vahvistettu erityisiä tuontiedellytyksiä, on liitettävä terveystodistus, jonka malli on kyseisen päätöksen liitteenä.

10. Päätöksen 93/185/ETY 3 artiklassa määrätään, että sen määräyksiä sovelletaan 1.7.1993—31.12.1994. Sen voimassaoloa jatkettiin 1.3.1995 asti 14.12.1994 tehdyllä neuvoston päätöksellä 94/941/EY [8]. Päätöksellä 94/941/EY pysytettiin voimassa kyseiseen päivämäärään (eli 1.3.1995) saakka maahan tuotuihin kalastustuotteisiin siihen asti sovelletut edellytykset, jotka vahvistetaan direktii-

6 — Liitteen V luku, johon viitataan 3 kohdan d alakohdassa, koskee terveystarkastuksia ja tuotanto-olosuhteiden valvontaa.

7 — EYVL L 79, s. 80.

8 — EYVL L 366, s. 34.

vin 91/493/ETY 11 artiklan 7 kohdassa [9]. Tämän päätöksen voimassaoloa jatkettiin vielä 30.6.1995 asti 27.9.1995 annetulla neuvoston päätöksellä 95/49/EY [10].

11. Direktiivin 91/493/ETY 12 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioissa toteutettavat menetelmät ja tarkastukset sekä suojatoimenpiteet on vahvistettava direktiivin 90/675/ETY perusteella, johon kyseisessä artiklassa nimenomaisesti viitataan.

2. *Direktiivi 90/675/ETY*

12. Direktiivissä 90/675/ETY [11] vahvistetaan kolmansista maista yhteisöön tuotavien tuotteiden eläinlääkintätarkastusten järjestämistä koskevat periaatteet.

13. Direktiivin II lukuun sisältyy tietty määrä suojatoimenpiteitä koskevia lausekkeita, joilla pyritään ihmisten terveyden tehokkaaseen ja oikea-aikaiseen suojelemiseen. Tarkemmin ilmaistuna sen 19 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jos kolmannen maan alueella ilmenee tai leviää —— 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.

——

4. Komission edustajat voivat tulla välittömästi paikalle.

——

9 — Päätös 93/185/ETY on korvattu 1.7.1995 alkaen kolmansista maista lähtöisin olevien kalastustuotteiden, joista ei vielä määrätä erityisellä päätöksellä, terveystodistusten käyttöön ottamisesta 25 päivänä heinäkuuta 1995 tehdyllä komission päätöksellä 95/328/EY (EYVL L 191, s. 32). Tämän päätöksen voimassaoloajaksi vahvistettiin kaksi vuotta. Päätöksen 1 artiklan 1 kohdassa määrättiin, että yhteisöön tuotavien kalastustuote-erien on: 1) oltava lähtöisin kolmannen maan toimivaltaisten viranomaisten hyväksymästä ja tarkastamasta laitoksesta ja 2) niiden yhteydessä on oltava alkuperäinen numeroitu terveystodistus, jossa todistetaan, että tuotteiden tuotanto, käsittely, jalostus, pakkaamis- ja tunnistamisedellytykset ovat vähintään direktiivissä 91/493/ETY vahvistetun mukaiset. Terveystodistuksen malli vahvistetaan päätöksen liitteessä.

10 — EYVL L 53, s. 30.

11 — Edellä 2 kohdassa mainittu direktiivi.

6. Komissio tutkii tilanteen mahdollisimman pian pysyvässä eläinlääkintäkomiteassa — — .”

3. *Päätös 95/119/EY*

14. Komission asiantuntijaryhmä suoritti Japanissa tarkastuksen 27.—31.3.1995, jonka kuluessa asiantuntijat tarkastivat yhteisöön vietävien kalastustuotteiden tuotanto- ja jalostusolosuhteita. Asiantuntijat kävivät neljässä Japanin toimivaltaisten viranomaisten valitsemassa laitoksessa ja Tokion kalamarkkinoilla [12].

15. Tämän tarkastuskäynnin jälkeen asiantuntijat laativat 4.4.1995 päivätyn alustavan kertomuksen Japanissa suoritetusta kampasimpukoiden ja muiden kalastustuotteiden tuontiin kohdistuneesta tarkastuksesta.

16. Yhteisön asiantuntijat päättelivät, että tarkastetut kampasimpukoiden ja muiden kalastustuotteiden tuotantolaitokset eivät ole direktiivin 91/493/ETY vaatimusten mukaisia ja että joistakin laitoksista saattaa aiheutua vakavaa vaaraa ihmisten terveydelle. Lisäksi asiantuntijat katsoivat, että toimivaltaisten viranomaisten tarkastukset eivät ole riittävän tiukkoja sen takaamiseksi, ettei tuotteiden alkuperän suhteen esiinny petoksia.

17. Yhteisön asiantuntijoiden tarkastuskertomus on laadittu seuraavasti:

”1. Yleiset huomiot

Nämä huomiot koskevat kampasimpukoita käsitteleviä laitoksia ja muita kalastustuotteita käsitteleviä laitoksia.

1.1. Toimivaltainen viranomainen (terveys- ja sosiaaliministeriö, jota alueellisten hallintoalueiden keskusterveysviranomaiset avustavat) ei valvo laitoksia riittävästi. Kyseinen viranomainen on merkinnyt neuvoston direktiivin 91/493/ETY mukaiset vaatimukset täyttävien laitosten luetteloon sellaisia laitoksia, jotka saattavat aiheuttaa vakavaa vaaraa kansanterveydelle.

12 — Kirjallisissa huomautuksissaan (10 kohta) komissio toteaa, että direktiivin 91/493/ETY 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja kalastustuotteiden erityisiä tuontiedellytyksiä ei ole Japanin osalta vielä lopullisesti vahvistettu. Japanin viranomaiset toimittivat 22.3.1995 komissiolle luettelon 80 hyväksytystä laitoksesta. Kun direktiivin 91/493/ETY 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut tarkastukset on suoritettu ja kun komissio on tutkinut ja hyväksynyt näiden laitosten valvontajärjestelmän, komissio voi lopullisesti vahvistaa kyseisten tuotteiden erityiset tuontiedellytykset. Siihen saakka Japanin viranomaiset antavat terveystodistuksia yhteisöön vietäville kalastustuotteille ainoastaan, jos kyseessä ovat direktiivin 91/493/ETY edellytykset täyttävistä laitoksista lähtöisin olevat kalastustuotteet.
Yhteisön asiantuntijaryhmä lähetettiin paikan päälle tarkastamaan Japanin kalantuotantolaitoksissa vallitsevia olosuhteita ja sen jälkeen määrittelemään Japanista tuotaviin kalastustuotteisiin sovellettavat erityiset tuontiedellytykset. Sen jälkeen kun asiantuntijat olivat kirjanneet 4.4.1995 tehtyyn kertomukseensa kielteisen loppupäätelmän ja kun komissio oli sen johdosta tehnyt riidanalaisen päätöksen 95/119/EY, Japanin viranomaiset keskeyttivät terveystodistusten antamisen toukokuun alusta 1995. Kyseiset viranomaiset antoivat komissiolle tiedoksi kaksi hyväksyttyä laitosta käsittävän uuden luettelon 7.8.1995. Ne ilmoittivat 7.9.1995 hyväksyneensä vielä neljä laitosta. Viranomaiset aloittivat uudelleen terveystodistusten antamisen yksinomaan näistä laitoksista lähtöisin oleville tuotteille.

1.2. Tietyiltä kohdiltaan (elintarvikehygieniaa koskevat olosuhteet kalastusaluksilla ja kalanpurkaussatamissa, juomaveden mikrobiologiset vaatimukset, jäädytettyjen tuotteiden lämpötila — —) Japanin lainsäädäntö ei vastaa yhteisön lainsäädäntöä.

1.3. Laitokset eivät ole omaksuneet kriittisten kohtien hallintaa (Hazardous Analysis Critical Control Points).

1.4. Juomaveden käytöstä laitoksissa annetut takeet ovat selvästi riittämättömät (käsittelemätön kaivovesi, jota ei valvota, kunnallinen vesijohtovesi, jota ei valvota riittävän usein).

1.5. Useimmiten erien tunnistamismerkinnät (raaka-aineet, valmistusvaiheessa olevat tuotteet ja valmiit tuotteet) jäävät suorittamatta, minkä vuoksi niiden alkuperää (laitosta ja valmistusmenetelmää) ei voida selvittää.

2. Kampasimpukoiden jalostuslaitokset

— —

3. Muita kalastustuotteita valmistavat laitokset

Asiantuntijaryhmä tutustui neljään toimivaltaisen viranomaisen valitsemaan laitokseen ja Tokion kalamarkkinoihin.

3.1. Näiden neljän laitoksen rakenteeseen, välineistöön ja hygieniaan liittyvät olosuhteet eivät olleet direktiivin 91/493/ETY vaatimusten mukaiset.

3.2. Kahden laitoksen, erityisesti yhden säilöntälaitoksen, puutteellisesta hygieniasta ja huonoista valmistusmenetelmistä saattaa aiheutua vakavaa vaaraa kansanterveydelle.

3.3. Toimivaltaisen viranomaisen valvonnan puutteet (tehtaiden hyväksymismenetelmä, säännölliset tarkastukset, yksityisten laboratorioiden hyväksyminen) ja tuotantoerien huonot tunnistamismerkinnät eivät millään tavalla takaa, että maasta viedyt tuotteet ovat direktiivin 91/493/ETY vaatimusten mukaiset tai että ne ovat lähtöisin hyväksytystä laitoksesta.

3.4. Brysselissä käynyt japanilainen ryhmä toimitti komissiolle 22.3.1995 päiväämällään kirjeellä luettelon 80 laitoksesta, jotka 'täyttävät neuvoston direktiivissä 91/493/ETY vahvistetut edellytykset'. Mikään niistä japanilaisen viranomaisen valitsemasta neljästä laitoksesta, joissa asiantuntijaryhmä kävi, ei täyttänyt näitä edellytyksiä.

4. Loppupäätelmät

Kampasimpukoiden ja muiden kalastustuotteiden jalostuslaitokset, 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." [13]

18. Asiantuntijoiden tarkastuskertomukseen, josta osa esitetään edellä, sisältyvät myös alustavat tarkastuskertomukset seitsemästä laitoksesta, joista kolmessa jalostetaan kampasimpukoita ja neljässä käsitellään muita kalastustuotteita.

19. Direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan nojalla ja edellä esitetyn asiantuntijoiden tarkastuskertomuksen perusteella komissio teki päätöksen 95/119/EY [14]. Tässä päätöksessä määrätään seuraavaa:

"1 artikla

Jäsenvaltioiden on kiellettävä kaikkien Japanista peräisin olevien kalastustuote-erien tuonti" [15].

"3 artikla

Jäsenvaltioiden on muutettava toimenpiteet, joita ne soveltavat tuontiin, niiden saattamiseksi tämän päätöksen mukaisiksi. Niiden on ilmoitettava tästä komissiolle" [16].

13 — Toistan kokonaisuudessaan tarkastuskertomuksen 2 kohdan, joka koskee kampasimpukoiden jalostuslaitoksia:
"Japanin viranomaisten antamaan luetteloon sisältyy kolmetoista laitosta. Arvion mukaan viisi laitosta oli toiminnassa, seitsemän muuta sijaitsevat alueilla, joissa kampasimpukoiden korjuuta ei ollut vielä aloitettu ilmastollisista syistä.
Näistä viidestä laitoksesta asiantuntijaryhmä valitsi tarkastuksensa kohteiksi kolme ja ilmoitti niiden nimet tullessaan Tokioon (27.3.). Muutamaa tuntia myöhemmin asiantuntijaryhmälle ilmoitettiin, että yksi näistä kolmesta laitoksesta oli suljettu. Asiantuntijaryhmä vaati kuitenkin pikaista käyntiä, jonka perusteella voitiin todeta, että kyseinen laitos ei ollut yhteisön normien mukainen.
2.1. Virallisten laboratorioiden ja hyväksyttyjen yksityisten laboratorioiden käyttämiä biotoksiinien (DSP ja PSP) analysointimenetelmiä ei ole tosiasiallisesti yhdenmukaistettu.
2.2. Viralliset analysointimenetelmät osoittavat, että substraattina ei käytetä munarauhasta (kuten 8.4.1994 tehdyssä komission päätöksessä edellytetään), vaan lihasta, johon biotoksiinit eivät keräänny.
2.3. Kahdessa kolmesta tarkastetusta laitoksesta asiantuntijat löysivät kylmätiloista laatikoita, joissa oli jäädytettyjä kampasimpukoita (lihaksia ja munarauhasia) sisältäviä muovipusseja, joissa oli ranskankielinen merkintä: 'Produit congelé le 10 avril 1990; à consommer de préférence avant le 10 avril 1992' (jäädytetty 10.4.1990, käytettävä mieluiten ennen 10.4.1992).
2.4. Jalostettujen tuotteiden tunnistamismerkintäjärjestelmän avulla ei voida estää petoksia muista kuin hyväksytyistä laitoksista tuotavien tuotteiden suhteen.
2.5. Tarkastetut kolme laitosta eivät olleet direktiivissä 91/493/ETY asetettujen rakennetta, välineistöä ja hygieniaa koskevien vaatimusten mukaiset. Brysselissä käynyt japanilainen ryhmä oli vahvistanut 22.12.1994 päivätyllä kirjeellä, että siitä lähtien kyseessä olevat kolmetoista laitosta vastasivat vaatimuksia. Nämä laitokset oli väliaikaisesti hyväksytty 8.4.1994 ja 31.12.1994 väliseksi ajaksi yhteisön vaatimusten täyttämiseksi tarvittavien toimenpiteiden toteuttamiseksi."

14 — Edellä alaviitteessä 1 mainittu päätös.

15 — Tämä kielto on sittemmin vain osittainen. Kyseisen artiklan teksti on korvattu 6 päivänä joulukuuta 1995 tehdyssä komission päätöksessä 95/537/EY (EYVL L 304, s. 51) seuraavalla tekstillä:
"Jäsenvaltioiden on kiellettävä Japanista peräisin olevien kaikissa muodoissa olevien simpukoiden, piikkinahkaisten, vaippaeläinten ja merikotiloiden tuonti."

16 — Komission päätöksen 95/119/EY 2 artiklassa määrätään seuraavasti:
"Kumotaan päätös 94/206/EY."
Tällä 8.4.1994 tehdyllä päätöksellä 94/206/EY (EYVL L 99, s. 44) muutettiin toiseen kertaan tietyistä Japanista peräisin olevia kampasimpukoita koskevista suojelutoimenpiteistä 6 päivänä helmikuuta 1992 tehtyä komission päätöstä 92/91/ETY (EYVL L 32, s. 37), jossa niiden tuonti yhteisöön sallittiin uudelleen. Päätöksessä 92/91/ETY kiellettiin Japanista peräisin olevien kampasimpukoiden ja muiden pectinides-suvun simpukoiden tuonti. Jälkimmäistä päätöstä (päätös 92/91/ETY) muutettiin komission päätöksellä 92/293/ETY (EYVL L 155, s. 39), jossa kielto ulotettiin kaikkiin Japanista peräisin oleviin simpukoihin ja merikotiloihin.

"4 artikla

Tämä päätös on osoitettu kaikille jäsenvaltioille."

B *Asiaan liittyvä kansallinen lainsäädäntö*

20. Komission päätöksen 95/119/EY täytäntöön panemiseksi Alankomaiden kansanterveydestä, hyvinvoinnista ja urheilusta vastaava ministeriö hyväksyi yhdessä maatalous-, luonnonsuojelu- ja kalastusministeriön kanssa 13.4.1995 annetun asetuksen [17], jossa muutetaan *Warenwetregeling Invoerverbod bepaalde visserijprodukten uit Japan*ia [18] (asetus, jolla kielletään tiettyjen Japanista peräisin olevien kalastustuotteiden tuonti, jäljempänä *Warenwetregeling*).

21. Tämä kielto tuli voimaan Alankomaissa 15.4.1995.

22. Mainitun asetuksen 1 §:ssä, sellaisena kuin asetus on muutettuna, säädetään, että Alankomaiden alueelle ei voida tuoda mitään Japanista peräisin olevaa kalastustuote-erää.

C *Sopimus terveys- ja kasvinsuojelutoimista*

23. Yhteisö hyväksyi sopimuksen terveys- ja kasvinsuojelutoimista [19] 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 [20].

24. Sopimuksen 2 artiklan, jonka otsikko on "Perusoikeudet ja -velvoitteet", 2 ja 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

"2. Jäsenten on varmistettava, että terveys- tai kasvinsuojelutoimia sovelletaan vain siinä laajuudessa kuin on tarpeen ihmisten, eläinten tai kasvien elämän tai terveyden suojelemiseksi, että toimi perustuu tieteellisiin periaatteisiin ja ettei sitä ylläpidetä ilman riittävää tieteellistä näyttöä — — .

3. Jäsenten on varmistettava, etteivät niiden terveys- ja kasvinsuojelutoimet mielivaltaisesti tai perusteettomasti aiheuta syrjintää sellaisten jäsenten välillä, joissa vallitsevat identtiset olosuhteet, mukaan lukien niiden

17 — Stert 1995, s. 74.
18 — Stert 1994, s. 86.
19 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu sopimus.
20 — EYVL L 336, s. 1.

oman alueen ja muiden jäsenten välillä. Terveys- ja kasvinsuojelutoimia ei sovelleta tavalla, joka muodostaisi kansainvälisen kaupan verhotun esteen." [21]

25. Sopimuksen 3 artiklassa, jonka otsikko on "Harmonisointi", määrätään seuraavaa:

"1. Terveys- tai kasvinsuojelutoimien harmonisoimiseksi mahdollisimman laajasti jäsenten on pidettävä terveys- tai kasvinsuojelutoimiensa perustana kansainvälisiä standardeja, ohjeita tai suosituksia, sikäli kuin näitä on olemassa, ellei tässä sopimuksessa ja erityisesti 3 kohdassa toisin säädetä.

2. — —

3. Jäsenet voivat ottaa käyttöön tai ylläpitää sellaisia terveys- ja kasvinsuojelutoimia, joilla saavutetaan korkeampi terveys- ja kasvinsuojelutaso kuin sellaisilla toimenpiteillä, jotka perustuvat asianomaisiin kansainvälisiin standardeihin, ohjeisiin tai suosituksiin, mikäli se on tieteellisesti perusteltua, tai sen suojatason seurauksena, jota jäsen pitää asianmukaisena 5 artiklan 1—8 kohtien asianomaisten määräysten mukaan[1] — — ."

Edellä olevaan 3 kohtaan liittyvän alaviitteen 1 sanamuoto on seuraava:

"3 artiklan 3 kohdan edellyttämä tieteellinen peruste katsotaan olevan jos jäsen tutkittuaan ja arvioituaan saatavilla olevat, tämän sopimuksen asianmukaisten säännösten mukaiset tieteelliset tiedot päättää, että kyseiset kansainväliset standardit, ohjeet tai suositukset eivät ole sille riittäviä asianmukaisen suojatason saavuttamiseksi."

26. Sopimuksen 5 artiklassa, jonka otsikko on "Riskien arviointi ja asianmukaisen terveys- ja kasvinsuojelun tason määrittäminen", määrätään seuraavaa:

"1. Jäsenet varmistavat, että niiden käyttämät terveys- tai kasvinsuojelutoimet perustu-

21 — Sopimuksen 4 artiklassa, jonka otsikko on "Samanarvoisuus", määrätään seuraavaa:
"1. Jäsenten on hyväksyttävä muiden jäsenten terveys- tai kasvinsuojelutoimet samanarvoisina siinäkin tapauksessa, vaikka nämä toimet poikkeaisivat niiden omista toimista tai sellaisten jäsenten käyttämistä toimista, jotka käyvät kauppaa samalla tuotteella, jos viejäjäsen osoittaa puolueettomasti tuojajäsenelle, että sen käyttämillä toimilla saavutetaan tuojajäsenelle asianmukainen terveys- ja kasvinsuojelun taso. Tätä varten tuojajäsenen on tämän pyynnöstä annettava kohtuullinen mahdollisuus suorittaa tarkistuksia, testejä ja muita tarvittavia toimia.
2. Jäsenten tulee pyynnöstä ryhtyä neuvotteluihin tavoitteena tehdä kahden- ja monenkeskisiä sopimuksia tiettyjen terveys- ja kasvinsuojelutoimien samanarvoisuuden tunnustamisesta."

vat olosuhteisiin nähden asianmukaiseen arviointiin ihmisten, eläinten ja kasvien elämään tai terveyteen kohdistuvista riskeistä, joiden arvioimisessa on käytetty asianomaisten kansainvälisten järjestöjen kehittämiä riskinarviointimenetelmiä.

2. Arvioidessaan riskejä jäsenten on otettava huomioon saatavilla olevat tieteelliset todisteet, asianomaiset prosessit ja tuotantomenetelmät, asianomaiset tarkastus-, näytteenotto- ja testimenetelmät, tiettyjen tautien tai tuholaisten esiintyminen, tuholaisista tai taudeista vapaiden alueiden olemassaolo, asianomaiset ekologiset ja ympäristöolosuhteet sekä karanteeni ja muut käsittelyt.

3. Arvioidessaan eläinten tai kasvien elämään tai terveyteen kohdistuvia riskejä ja määritellessään, mitä toimia olisi sovellettava jotta saavutettaisiin asianmukainen terveys- tai kasvinsuojelun suojataso tällaiselta riskiltä, jäsenten on otettava huomioon asiaankuuluvina taloudellisina tekijöinä seuraavaa: mahdollinen vahinko menetetyn tuotannon tai myynnin muodossa, mikäli tuholainen tai tauti pääsee maahan, kotiutuu sinne tai leviää, torjunta- tai hävittämiskustannukset tuojajäsenen alueella sekä riskien vähentämiseen tähtäävien vaihtoehtoisten menettelyjen suhteellinen kustannustehokkuus.

4. Määritellessään asianmukaista terveys- tai kasvinsuojelun suojatasoa, jäsenten tulisi pyrkiä kauppaan kohdistuvien kielteisten vaikutusten minimoimiseen.

5. — —

6. — — jäsenet varmistavat, ryhtyessään toimiin tai ylläpitäessään toimia asianmukaisen terveys- tai kasvinsuojelun suojatason saavuttamiseksi, että tällaiset toimet eivät rajoita kauppaa enempää kuin on tarpeen asianmukaisen suojatason saavuttamiseksi, ottaen huomioon tekninen ja taloudellinen toteutettavuus[1].

7. Sellaisissa tapauksissa, joissa ei ole riittävästi tieteellisiä todisteita, jäsen voi väliaikaisesti ottaa käyttöön terveys- tai kasviensuojelutoimia saatavilla olevien olennaisten tietojen perusteella, mukaan lukien tiedot asianomaisilta kansainvälisiltä järjestöiltä sekä tiedot muiden jäsenten soveltamista terveys- tai kasvinsuojelutoimista. Näissä olosuhteissa jäsenet pyrkivät hankkimaan kohtuullisessa määräajassa lisätiedot, jotka tarvitaan riskien arvioimiseksi puolueettomammin terveys- tai kasvinsuojelutoimen tarkistamiseksi sen mukaisesti."

Sopimuksen 5 artiklan 6 kohdan loppuun liittyvässä alaviitteessä 1 todetaan seuraavasti:

"5 artiklan 6 kohdassa toimi ei ole rajoittavampi kuin on tarpeen, ellei ole olemassa toista tointa, joka on kohtuullisen helposti käytettävissä ottaen huomioon tekninen ja taloudellinen toteutettavuus ja jolla saavutetaan asianmukainen suojataso ja joka rajoittaa kauppaa oleellisesti vähemmän."

III Tosiseikat

27. Affish BV (jäljempänä Affish) tuo pääasiassa Japanista pakastettuja kalastustuotteita ja myy niitä edelleen. Yhtiö on ollut liikesuhteessa vuodesta 1980 Hanwa Co. Ltd -nimisen kauppahuoneen (jäljempänä Hanwa) kanssa, jonka kotipaikka on Osaka.

28. Hanwa edustaa neljää japanilaista tehdasta, jotka jalostavat kalasta surimiksi kutsuttuja puolivalmisteita edelleen kevyenä ateriana nautittaviksi tarkoitetuiksi, kamabokoksi kutsutuiksi kalatuotteiksi [22], jotka on saatettu yhteisön markkinoille.

29. Affish myy itse tuotteensa tukkuliikkeille Alankomaissa, Belgiassa, Saksassa, Ranskassa ja Espanjassa.

30. Affish osti Hanwalta 23.1.—15.3.1995 11 erää surimi-tuotetta.

31. Maaliskuun lopussa 1995 Hanwa lähetti meriteitse Alankomaihin kaksi tällaista, kamaboko-tuotteista koostuvaa erää, joille Japanin toimivaltaiset viranomaiset olivat antaneet terveystodistukset.

32. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (kansallinen eläinten ja lihan tarkastuslaitos, jäljempänä Rijksdienst) kielsi edellä mainittujen erien tuonnin Alankomaihin

22 — Kuten ennakkoratkaisupyyntö osoittaa, pyydetyt kalat jalostetaan merellä puolivalmisteiksi, surimiksi, joille sen jälkeen suoritetaan lisäkäsittely japanilaisissa jalostamoissa. Jälkimmäisen käsittelyn tuloksena saatu tuote on kamaboko.

komission päätöksen 95/119/EY nojalla 2.5.1995 tekemällään päätöksellä.

33. Affish valitti Rijksdienstin päätöksestä 3.5.1995.

34. Kansalliselle tuomioistuimelle 3.5.1995 tekemässään turvaamistoimihakemuksessa Affish pyysi kyseisen tuomioistuimen presidenttiä lykkäämään Rijksdienstin päätöksen täytäntöönpanon ja määräämään, että Rijksdienst saa kieltää edellä mainittujen kalastustuote-erien ja Affishin Japanista myöhemmin tuomien erien tuonnin yksinomaan ihmisten ja eläinten terveyden ja elämän suojelemiseen liittyvien syiden perusteella. Lisäksi Affish pyysi kansallisen tuomioistuimen presidenttiä määräämään, että toimivaltaisen viranomaisen (tässä tapauksessa Rijksdienstin) olisi pitänyt perustaa kieltonsa vastaajan itse suorittamiin tai sen toimeksiannosta toisen laitoksen suorittamiin laboratoriotutkimuksiin, jotka olisivat osoittaneet, että kyseisen erän tuonti oli todellinen uhka ihmisten ja eläinten terveydelle.

35. Kansalliselle tuomioistuimelle tekemänsä hakemuksen tueksi Affish esitti, että riidanalainen päätös 95/119/EY on pätemätön neljästä syystä: 1) direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan rikkominen, 2) suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen, 3) yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaaminen ja 4) sopimuksen 2, 4 ja 5 kohdan rikkominen. Toissijaisesti Affish esitti, että Alankomaiden kuningaskunta on jättänyt noudattamatta yhteisön oikeuden yleistä luottamuksensuojan periaatetta, koska se ei antanut minkäänlaisia siirtymäsäännöksiä jo matkalla olevien erien osalta.

36. Rijksdienst esitti, että Alankomaiden viranomaisten oli kaikilta osin noudatettava yhteisön päätöstä pohtimatta sitä, onko päätös tehty sääntöjen mukaisesti, koska tämä kysymys kuuluu yksinomaan yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan. Koska mainitussa päätöksessä ei määrätä siirtymäajasta, Alankomaiden hallitus ei myöskään voinut asettaa tällaista siirtymäaikaa.

37. Tutkittuaan ensiksi Affishin toissijaisesti esittämää perustetta kansallinen tuomioistuin hylkäsi sen, koska riidanalaiseen päätökseen 95/119/EY tai direktiiviin 90/675/ETY taikka yhteisön oikeuteen ei sisälly mitään sääntöä, jonka nojalla jäsenvaltiot voisivat päätöksen täytäntöönpanon yhteydessä asettaa siirtymäajan. Kansallinen tuomioistuin lisäsi, että koska kysymyksessä olivat tosiasiallisesti direktiivin 90/675/ETY 19 artiklassa tarkoitetut kansanterveyden intressit, ei näyttänyt olevan mahdollista ottaa huomioon myös asianomaisten taloudellisten toimijoiden intressejä.

38. Kansallinen tuomioistuin tutki tämän jälkeen, täyttyvätkö edellytykset, jotka yhteisöjen tuomioistuin esittää yhdistetyissä asioissa Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest 21.2.1991 antamassaan tuomiossa [23] (jäljempänä asia Zuckerfabrik) ja joiden perusteella kansallinen tuomioistuin voi määrätä yhteisön toimielimen antamaan säädökseen (yhteisön asetukseen) perustuvan kansallisen hallintotoimen täytäntöönpanon lykättäväksi. Kansallinen tuomioistuin arvioi, että on olemassa varteenotettavia syitä asettaa riidanalaisen päätöksen pätevyys kyseenalaiseksi.

39. Kansallinen tuomioistuin katsoo, ettei komissio ole päätöstä tehdessään noudattanut oikeaa menettelyä. Se katsoo, että asiantuntijaryhmän tehtävä oli tarkastaa paikan päällä Japanin kalastuslaitosten tila, jotta kalastustuotteiden erityiset tuontiedellytykset voitiin määrittää direktiivin 91/493/ETY 11 artiklan mukaisesti. Tämä ei kuitenkaan välttämättä merkitse sitä, että tarkastusten tuloksilla voitaisiin perustella päätöstä riittävästi.

40. Ennakkoratkaisupyynnön tehnyt tuomioistuin korostaa, että asiantuntijat tarkastivat Japanissa toimivista kymmenistä samankaltaisista laitoksista vain neljä maan koillisosassa sijaitsevaa laitosta. Asiantuntijoiden tarkastuskertomuksessaan tekemät päätelmät eivät olleet riittävä peruste Japanista tuotavien kalastustuotteiden yleiselle tuontikiellolle. Itse asiassa tarkastuskertomuksessa ei näytetä toteen, että kyseisissä neljässä kamabokon tuotantolaitoksessa todettu tilanne vastaisi [24] muiden laitosten tilannetta, eikä tarkastuksia myöskään tehty riittävästi Japanin muilla alueilla ottaen huomioon, että Affish tekee hankintojaan muista laitoksista, jotka sijaitsevat muilla kuin asiantuntijaryhmän tarkastamilla alueilla. Näillä edellytyksillä kalastustuotteiden tuontia koskevaa yleistä kieltoa ei voida antaa.

41. Kansallinen tuomioistuin korostaa vielä, että kielto koskee tarkoin määriteltyjä markkinoita, nimittäin kamaboko-nimisten kalastustuotteiden markkinoita, eikä niistä siihen mennessä ainakaan Alankomaissa ollut aiheutunut erityisiä ongelmia. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo myös, että tietyille tuotteille annettujen todistusten luotettavuutta voidaan parantaa tarkastamalla kyseessä olevia tuotteita tuotaessa niitä yhteisöön. Kansallinen tuomioistuin toteaa lisäksi, että tarkastuksen tulokset eivät näytä johtaneen yhteistoimintaan asianosaisten kanssa ennen riidanalaisen päätöksen tekoa.

42. Kansallinen tuomioistuin katsoo myös, että tarkastuskertomuksen päätelmien virheetöntä arviointia vaikeutti se, että asian

23 — Yhdistetyt asiat C-143/88 ja C-92/89 (Kok. 1991, s. I-415, 16 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Yhteisöjen tuomioistuimen tässä tuomiossa esittämiä edellytyksiä on täsmennetty asiassa C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ym. (II), 9.11.1995 annetussa tuomiossa (Kok. 1995, s. I-3799, 35 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

24 — Erityisesti yhden tällaisen laitoksen tilanne määritellään asianmukaiseksi.

käsittelyssä ei ollut komission edustajia, jotka olisivat kommentoineet asiantuntijaryhmän tarkastuskäynnin tuloksia, vaikka College van Beroep voor het Bedrijfslevenin presidentti oli pyytänyt komissiota olemaan edustettuna käsittelyssä pääasian vastaajan Rijksdienstin pyynnöstä [25].

43. Lopuksi kansallinen tuomioistuin totesi, että muista maista tulevien samankaltaisten tuotteiden kilpailun vuoksi Affish menettäisi hyvin nopeasti markkinat, joilla se myy kyseessä olevaa tuotetta, ja että kyseisen tuotteen osuus yhtiön kokonaisliikevaihdosta on niin suuri, että tuontikielto väistämättä johtaisi yhtiön konkurssiin. Näin ollen ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin arvioi, että yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Zuckerfabrik [26] määrittelemää väliaikaista oikeussuojaa koskeva kiireellisyysedellytys täyttyi ja että oikeudenkäyntiasia ei koskenut sellaisia yhteisön taloudellisia intressejä, jotka voivat olla esteenä toimenpiteen myöntämiselle.

44. Vaikka kansallinen tuomioistuin esitti varauksia Japanin toimivaltaisten viranomaisten suorittaman valvonnan ja terveystarkastusten riittävyydestä sen alueen laitoksissa, jolta Affishin maahantuomat tuotteet ovat lähtöisin, sekä niin ollen myös annettujen todistusten luotettavuudesta, se totesi että ottaen huomioon kansanterveyttä koskevat pakottavat edut direktiivissä 91/493/ETY säädetty maahantuotujen kalastustuotteiden kolmenlainen tarkastus [27] ei ole riittävä. Näihin perusteluihin nojautuen ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin hyväksyi Affishin pyynnön ja määräsi komission riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanon lykättäväksi ja velvoitti samalla Rijksdienstiä 1) määräämään kalastustuote-erille, joiden saattaminen yhteisön markkinoille oli kielletty, niin perusteelliset tarkastukset kuin tämänhetkisen tieteen tason mukaan on mahdollista ihmisten ja eläinten terveyden ja elämän suojelemiseen liittyvien puutteiden havaitsemiseksi ja 2) antamaan luvan kyseessä olevien erien yhteisön markkinoille saattamiseen ainoastaan, jos edellä mainittu tutkimus osoittaa riittävän selvästi, ettei puutteita ole. Samalla kansallinen tuomioistuin pyysi yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua päätöksen 95/119/EY pätevyydestä.

IV Ennakkoratkaisukysymys

45. College van Beroep voor het Bedrijfsleven on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko tässä asiassa esitetyt seikat huomioon ottaen komission 7 päivänä huhtikuuta 1995

25 — Komissio oli edustettuna samassa tuomioistuimessa samojen asianosaisten välisen myöhemmin esillä olleen asian käsittelyssä (asia koski päätöksen 95/119/EY nojalla annettua uusien kamaboko-erien tuontia koskevaa kieltoa). College van Beroep voor het Bedrijfsleven teki päätöksen viimeksi mainitussa asiassa 24.8.1995 antamassaan tuomiossa.

26 — Mainittu edellä alaviitteessä 23.

27 — Asiakirjojen tarkastus, tunnistamismerkintöjen tarkastus ja fyysinen tarkastus.

tekemä päätös 95/119/EY pätevä siltä osin kuin se koskee sellaisia kantajan maahantuomia surimi-kalasta valmistettuja, kamabokotuotteiksi 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?"

V Vastaus ennakkoratkaisukysymykseen

Alkuhuomautukset

46. Ennen kaikkea on syytä selventää seuraava kohta: kansalliselle tuomioistuimelle osoittamassaan hakemuksessa Affish on pyytänyt Rijksdienstin päätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä. Ennakkoratkaisupyynnön päätösosan mukaan kansallinen tuomioistuin on määrännyt komission päätöksen 95/119/EY soveltamisen lykkäämisestä. Katson kuitenkin, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin, joka on epäillyt riidanalaisen päätöksen 95/119/EY pätevyyttä, on ennen kaikkea lykännyt toimivaltaisen kansallisen viranomaisen sellaisen hallintotoimen [28] soveltamisen, jolla kielletään tiettyjen kalastustuote-erien tuonti Japanista ja joka on tehty *Warenwetregeling*in nojalla, jota vuorostaan on muutettu, jotta Alankomaiden kuningaskunta voisi noudattaa komission päätöstä. Katson toisin sanoen, että kansallinen tuomioistuin on erehtynyt: se ei tosiasiallisesti voinut lykätä yhteisön toimielimen säädöksen — nimittäin komission riidanalaisen päätöksen — täytäntöönpanoa, sillä yhteisöjen tuomioistuimella on yksinomainen toimivalta valvoa sen pätevyyttä ja määrätä sen täytäntöönpanon lykkäämisestä; itse asiassa kansallinen tuomioistuin lykkäsi sitä kansallista toimea, jolla sovellettiin kyseistä komission päätöstä, eikä yhteisöjen tuomioistuimen valvonta koske tätä ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen erehdystä.

47. Tämän kohdan selventämiseksi tekemäni huomautuksen jälkeen tutkin aluksi onko asiassa Zuckerfabrik annetusta tuomiosta [29] ilmenevää oikeuskäytäntöä tarpeen täydentää lisäämällä siihen vielä yksi, oikeudenkäyntimenettelyä koskeva edellytys kansallisen tuomioistuimen antamalle väliaikaiselle oikeussuojalle, jos tämä epäilee yhteisön säädöksen pätevyyttä (A). Tämän jälkeen on tutkittava komission päätöksen 95/119/EY pätevyyttä vastaan esitettyjä, sekä kansallisen tuomioistuimen esittämiä että Affishin yhteisöjen tuomioistuimelle tekemissä huomautuksissa esittämiä perusteita [30]. Näin

28 — Tähän Italian ja Alankomaiden hallitukset viittaavat huomautuksissaan.

29 — Mainittu edellä alaviitteessä 23.

30 — Kansallinen tuomioistuin korostaa, että ottaen huomioon direktiivin 90/675/ETY 19 artiklassa säädetyt edellytykset muut perustelut, joilla kantaja kiistää päätöksen pätevyyden, koskevat sitä, onko riidanalainen toimenpide suhteellisuusperiaatteen mukainen. Katson, että kaikki Affishin esittämät perusteet on syytä tutkia erikseen, vaikka kansallinen tuomioistuin ei ole ottanut kantaa mihinkään yksittäiseen perusteeseen. Katson, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö on tältä osin selkeä. Yhteisöjen tuomioistuin arvioi yhdistetyissä asioissa 103/77 ja 145/77, Royal Scholten-Honig, 25.10.1978 antamassaan tuomiossa (Kok. 1978, s. 2037, 16 ja 17 kohta), että yhteisön säädöksen pätevyyttä on syytä arvioida pääasian kantajan esittämien kumoamisperusteiden pohjalta, kun kansallinen tuomioistuin vain pyytää yleistä sanamuotoa käyttäen ratkaisemaan, onko kyseessä oleva säädös pätevä.

ollen tutkin, missä määrin komissio on päätöstä tehdessään rikkonut direktiivin 90/675/ETY 19 artiklaa, kun se ei riittävästi perustellut päätöstään, siltä osin kuin näin rajoittavan toimenpiteen käyttöön ottamiseen oikeuttavia "painavia syitä" ei ole olemassa (B). Tämän jälkeen tutkin, onko komissio loukannut suhteellisuusperiaatetta (C), yhdenvertaisuusperiaatetta (D) tai luottamuksensuojan periaatetta (E), onko se rikkonut terveys- ja kasvinsuojelutoimista tehdyn sopimuksen määräyksiä (F) ja lopuksi liittyykö komission toimintaan harkintavallan tai menettelyn mahdollista väärinkäyttöä (G).

A *Asiassa Zuckerfabrik annetusta tuomiosta ilmenevän oikeuskäytännön täydentämisen tarpeellisuus*

1. Tutkittavaksi ottaminen

48. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa päätöksessään ainoastaan, että koska komissio ei ollut edustettuna kansallisessa tuomioistuimessa pidetyssä käsittelyssä, vaikka tuomioistuimen presidentti oli Rijksdienstin pyynnöstä pyytänyt komissiota olemaan edustettuna käsittelyssä, asiantuntijoiden tarkastuskertomuksessa ja useita yrityskäyntejä koskevissa selostuksissa olevien toteamusten tarkka arviointi oli vaikeaa, samoin kuin siten myös riidanalaisen päätöksen pätevyyden tutkinta.

49. Komissio katsoo, että esillä oleva asia tarjoaa yhteisöjen tuomioistuimelle ensimmäisen kerran tilaisuuden tehdä ratkaisu, joka koskee tarvetta lisätä kansallista tuomioistuinta koskeva velvoite antaa yhteisön toimielimelle tilaisuus ennen lykkäämistä koskevan päätöksen tekemistä esittää kantansa niihin edellytyksiin, jotka yhteisöjen tuomioistuin itse asetti asiassa Zuckerfabrik annetussa tuomiossa ja joiden nojalla kansallinen tuomioistuin saa lykätä sellaista tointa, jonka kansallinen hallintoviranomainen on toteuttanut sellaisen yhteisön säädöksen perusteella, jonka pätevyys on kiistetty.

50. Mielestäni ei ole yhteisöjen tuomioistuimen asia ottaa kantaa tähän seikkaan. Tämä huomautukseni perustuu toteamukseen, ettei kansallinen tuomioistuin ole esittänyt tällaista kysymystä. [31] Tosin yhteisöjen tuomioistuin on useaan kertaan tulkinnut säännöksiä, joiden tulkintaa kansallinen tuomioistuin ei suoraan ole pyytänyt. [32] Yhteisöjen tuomioistuin pyrki vain kussakin tapauksessa antamaan ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle hyödyllisen vastauksen, joka auttaisi tätä sitten ratkaisemaan käsiteltävänään olevan oikeudenkäyntiasian. Katson toisin sanoen, että tähän kysymykseen annettava vastaus ei ole tarpeellinen eikä hyödyllinen kansallisen tuomioistuimen yhteisöjen tuomioistuimelle käsiteltäväksi saattaman ennakkoratkaisukysymyksen ratkaisun kannalta ja ettei siihen myöskään ole tarpeen vastata siinä tarkoituksessa, että kansallinen tuomioistuin pystyisi ratkaisemaan

31 — Sen estämättä, että komissio ei voinut olla väliintulijana, kansallinen tuomioistuin pyysi komissiota esittämään näkemyksensä asian käsittelyssä.
Kuten suullisessa käsittelyssä todettiin, voidaan mainita esimerkkejä (erityisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa) tapauksista, joissa kansallinen tuomioistuin on pyytänyt yhteisön toimielintä selvittämään syitä, joiden perusteella kyseinen toimielin on antanut säädöksen.

32 — Ks. esim. asia 70/77, Simmenthal, tuomio 28.6.1978 (Kok. 1978, s. 1453, 57 kohta); asia C-114/91, Claeys, tuomio 16.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6559, 21 kohta yhdessä 10 kohdan kanssa) ja asia C-280/91, Viessmann, tuomio 18.3.1993 (Kok. 1993, s. I-971, 17 kohta) sekä samassa asiassa esitetty julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus (14 kohta).

käsiteltävänään olevan oikeudenkäyntiasian, jota sen esittämä kysymys koskee. [33]

2. Pääasia

51. Tässä yhteydessä on selvitettävä, missä määrin asiasta Zuckerfabrik ilmenevää oikeuskäytäntöä on syytä täydentää, ja tarkemmin sanottuna, onko yhteisöjen tuomioistuimen määriteltävä menettelysääntöjä, joilla vahvistetaan, millä tavalla kansallisten tuomioistuinten on varmistettava väliaikainen oikeussuoja [34]. Totean, että tällä kertaa komissio pyytää yhteisöjen tuomioistuinta määrittelemään menettelysäännön, joka koskee yhteisön toimielimen oikeutta puolustautua, kun sen antama säädös riitautetaan kansallisessa tuomioistuimessa. Yhteisön toimielin voisi tällä tavoin halutessaan esittää kantansa ja antaa kansalliselle tuomioistuimelle selvityksen riidanalaisen säädöksen antamiseen johtaneista syistä. Toisin sanoen ei olisi enää kansallisen tuomioistuimen asia pyytää yhteisön toimielintä esittämään kantansa, vaan se myöntäisi tämän oikeuden toimielimelle viran puolesta. [35]

52. Vaikka tällaisen edellytyksen tunnustamisesta voisi teoriassa olla hyötyä, en puolla sitä. Kansallinen tuomioistuin ei päätä yhteisön säädösten pätevyydestä, vaan sen on esitettävä ennakkoratkaisukysymys aina, kun se epäilee yhteisön säädöksen pätevyyttä. Yhteisöjen tuomioistuin on itse asiassa luonnollinen oikeuspaikka tällaisten kysymysten käsittelylle ja ratkaisulle. Ei voida myöskään ajatella, että yhteisön toimielin joutuu toteamaan, kuinka kansallinen tuomioistuin kumoaisi toimielimen päätöksen. Katson, ettei kansallisella tuomioistuimella olisi mitään hyötyä yhteisön toimielimen antamista selvityksistä, jotka tämä myöhemmin kuitenkin toistaisi yhteisöjen tuomioistuimessa esittämässään kannassa, kun asiaa koskeva ennakkoratkaisukysymys saatetaan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kansallinen tuomioistuin voi ainoastaan asiasta Zuckerfabrik [36] ilmenevän oikeuskäytännön mukaisesti lykätä yhteisön toimielimen säädöksen nojalla toteutetun hallintotoimen täytäntöönpanoa ja esittää samalla yhteisöjen tuomioistuimelle ennak-

33 — Mielestäni tämä on ainoa näkemys, joka on perustamissopimuksen 177 artiklan ajatustavan mukainen, ja se perustuu yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jossa on toistuvasti todettu, että 177 artiklassa annetaan yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi myötävaikuttaa jäsenvaltioiden lainkäyttöön (ks. asia 244/80, Foglia, tuomio 16.12.1981, Kok. 1981, s. 3045, 21 kohta; asia C-231/89, Gmurzynska-Bscher, tuomio 8.11.1990, Kok. 1990, s. I-4003, 20 kohta; asia C-346/93, Kleinwort Benson, tuomio 28.3.1995, Kok. 1995, s. I-615, 24 kohta ja asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995, Kok. 1995, s. I-4921, 60 kohta) eikä antaa neuvoa-antavia lausuntoja yleisluonteisista tai hypoteettisista kysymyksistä, jotka eivät millään tavalla vaikuta kyseessä olevan oikeudenkäyntiasian ratkaisuun. Ks. edellä mainittu asia Foglia (tuomion 18 ja 20 kohta) sekä asia 149/82, Robards, tuomio 3.2.1983 (Kok. 1983, s. 171, 19 kohta). Ks. myös yhdistetyt asiat C-422/93, C-423/93 ja C-424/93, Zabala Erasun ym., tuomio 15.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1567, 29 kohta).

34 — Todettakoon, että Affishin esittämän pyynnön tutkinnan kuluessa kansallinen tuomioistuin pyysi komissiota esittämään kantansa. Syistä, jotka eivät liity käsiteltävänä olevaan asiaan, komissio ei kuitenkaan pystynyt tekemään sitä. Sitä vastoin komissio esitti kantansa Affishin myöhemmin esittämän, samaan soveltamisalaan ja samaan oikeuskäytäntöön liittyvän kanteen tutkinnan yhteydessä.

35 — Tämä merkitsisi käytännössä sitä, että parlamentille annetaan oikeus puolustautua silloin, kun parlamentin tekemällä päätöksellä on oikeusvaikutuksia tai kun se tehdään perustamissopimuksen 189 b artiklassa tarkoitetussa neuvoston, komission ja Euroopan keskuspankin yhteispäätösmenettelyssä.

36 — Mainittu edellä alaviitteessä 23.

koratkaisupyynnön yhteisön säädöksen pätevyydestä ja siten välttää menettelyn pitkittämistä vuosia kestäväksi [37].

B *Komission päätöksen riittämätön perustelu*

53. Affishin mukaan komissio on usealla tavalla rikkonut direktiivin 90/675/ETY 19 artiklaa, kun se teki päätöksen 95/119/EY. Affish esittää, että komissiota ei voida pitää yhteisön lainsäätäjänä, eikä sillä niin ollen voi olla laajaa harkintavaltaa kyseisen säännöksen perusteella. Ja vaikka komissiolla olisi tällainen harkintavalta, se olisi velvollinen esittämään riittävät tosiasialliset ja oikeudelliset perustelut, joiden pohjalta se toteutti niin rajoittavan toimen kuin Japanista peräisin olevien kalastustuotteiden tuontia koskevan kiellon ja erityisesti Affishille osoitetun kiellon tuoda maahan surimi-tuotteita, joille siihen saakka oli ilman minkäänlaisia ongelmia suoritettu kaikki terveystarkastukset yhteisössä ja yhteisön ulkopuolella [38].

1. Komission harkintavallan laajuus direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan nojalla

54. Aluksi on syytä täsmentää, että direktiivissä 90/675/ETY, johon riidanalainen päätös perustuu, mainitaan sen oikeudellisena perustana perustamissopimuksen 43 artikla ja että riidanalaisen päätöksen sisältö huomioon ottaen se kuuluu yhteisen maatalouspolitiikan alaan, jolla yhteisön toimielimillä yleensä on laaja harkintavalta, kun otetaan huomioon perustamissopimuksessa niille asetetut velvollisuudet [39].

55. Direktiivin 90/675/ETY 19 artiklassa komissiolle perustetaan yksinomainen ja laaja harkintavalta: jos kolmannen maan

37 — Kansallisella tuomioistuimella on aina mahdollisuus pyytää säädöksen antaneelta yhteisön toimielimeltä selvitystä riita-asiaan liittyvistä tosiseikoista, joista se tarvitsee tietoja. Ks. esim. asia C-2/88, Zwartveld ym., määräys 13.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3365).

38 — Suullisessa käsittelyssä Affish esitti, että väitetty riski, joka johtui kalastuslaitoksissa todetuista terveydellisistä puutteista, oli hyvin vähäinen. Itse asiassa surimi-nimisten tuotteiden valmistuksessa käytettävät kalat pyydetään Alaskassa ja Kanadassa ja ne puhdistetaan ja jalostetaan puolivalmisteiksi merellä.

39 — Yhteisöjen tuomioistuin on tehnyt tähän alaan liittyvää komission harkintavaltaa koskevan ratkaisun asiassa 27/85, Vandemoortele v. komissio (ns. jouluvoitapaus) 11.3.1987 antamassaan tuomiossa (Kok. 1987, s. 1129, 14 kohta). Mainitussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että komissiolle periaatteessa annetun yhteisen maatalouspolitiikan alaan liittyvän täytäntöönpanovallan laajuuden osalta (14 kohta) "perustamissopimuksen, jonka 155 artikla on syytä korvata, rakenne samoin kuin käytännön vaatimukset osoittavat, että täytäntöönpanon käsitettä on tulkittava laajasti". Yhteisöjen tuomioistuin täsmentää tämän kannan jatkaen seuraavasti: "Koska komissio on ainoa, joka seuraa jatkuvasti ja tarkkaavaisesti maatalousmarkkinoiden kehitystä ja ottaa huomioon tilanteen kiireellisyyden, neuvosto on velvoitettava antamaan komissiolle tällä alalla laaja harkintavalta ja laajat toimintamahdollisuudet. Näillä edellytyksillä tämän toimivallan rajat on arvioitava ottaen erityisesti huomioon markkinajärjestelyjen yleiset ja olennaiset tavoitteet".
Yhteisen maatalouspolitiikan alalla neuvostolle kuuluvan toimivallan osalta ks. esimerkiksi asia C-122/94, komissio v. neuvosto, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-881, 18 kohta), joka koskee viinialan valtiontukea, ja tässä asiassa esittämäni ratkaisuehdotus sekä aikaisempi asia 138/79, Roquette Frères v. neuvosto, tuomio 29.10.1980 (Kok. 1980, s. 3333, 25 kohta).

alueella ilmenee tai leviää 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 viipymättä tilanteen vakavuuden perusteella yhden tässä säännöksessä säädetyistä toimenpiteistä.

56. Totean näin ollen, että direktiivin 19 artiklassa käytetään laajassa merkityksessä useita oikeudellisia käsitteitä, kuten "vakava vaara eläimille tai ihmisten terveydelle", "painava eläinten terveyttä tai ihmisten terveyden suojelua koskeva syy" ja "tilanteen vakavuus", jotka komissio voi määritellä yhteisöjen tuomioistuimen valvonnassa.

57. Katson, että sellaisten seikkojen tai tilanteiden, jotka osoittautuvat ehdottoman "vakavaksi vaaraksi", "painavaksi syyksi" tai "vakavaksi tilanteeksi", määrittelemistä on tarkasteltava erikseen jokaisessa yksittäisessä tilanteessa, ja tarkastelussa on otettava huomioon lukuisia tekijöitä, kuten tuotteen luonne, se, että tuote saattaa pilaantua nopeasti ja helposti, sekä mahdollisuus suorittaa täydellinen ja riittävä tarkastus tuotantovaiheessa, kuljetuksen aikana tai tuontitullauksen yhteydessä. [40]

58. Kun komissio käyttää direktiivin 19 artiklassa sille perustettua toimivaltaa, se toimii yhteisön lainsäätäjänä, sillä se voi puuttua esiin tulleeseen ongelmaan sääntelyn keinoin toteuttamalla jonkin kyseessä olevassa säännöksessä esitetyistä toimenpiteistä.

59. Komissiolle on annettu tämä laaja harkintavalta kolmansista maista yhteisöön tuotavien tuotteiden eläinlääkintätarkastusten järjestämiseen liittyvän koko suojatoimenpiteiden järjestelmän yhteydessä silloin, kun ilmenee vakavia ja poikkeuksellisia tilanteita [41].

40 — On kuitenkin syytä korostaa, että komission laaja harkintavalta ei merkitse, ettei sen toimivaltansa nojalla tekemiä päätöksiä valvottaisi lainkaan. Jos 19 artiklan 1 kohtaan sisältyviä väljiä oikeudellisia käsitteitä, joiden määrittely kuuluu komission harkintavaltaan, laajennetaan liiallisesti, nämä käsitteet menettäisivät oikeudellisen merkityksensä. Toisin sanoen ei ole mahdollista, että käsitteet kattavat kaikki tautien tai zoonoosien esiintymiset tai mitkä tahansa tilanteet, tai muuten on vaarana, että niiden ulottuvuus muuttuu tai että niistä tulee vain nimellisiä käsitteitä, jotka ovat menettäneet velvoittavan aineellisen merkityksensä ja joilla lopulta ei ole mitään erityistä käytännön merkitystä.

41 — Direktiivin 90/675/ETY kuudennen perustelukappaleen mukaan "on tärkeää säätää suojatoimenpiteistä; niiden mukaisesti komission on voitava toimia erityisesti tulemalla paikalle ja toteuttamalla tilanteeseen sopivat toimenpiteet".

60. Katson, että direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan 1 kohdassa annetaan komissiolle harkintavalta, jonka nojalla se voi toteuttaa ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä ihmisten terveyden suojelemiseksi keskeyttämällä tuonnin kolmansista maista. Tarkemmin sanottuna komissiolla on erityisesti eläinlääkintäasiantuntijoiden toteamien seikkojen perusteella valta määrätä joko viran puolesta tai jäsenvaltion pyynnöstä viipymättä tilanteen vakavuuden perusteella tuonnin keskeyttämisestä koko asianomaisesta kolmannesta maasta tai sen osasta taikka koko asianomaisesta kolmannesta maasta tai sen osasta peräisin olevia tuotteita koskevien erityisten edellytysten vahvistamisesta. Sen lisäksi, että komissio voi toimia, jos kolmannen maan alueella ilmenee tai leviää tauti tai zoonoosi, josta voi olla vakavaa vaaraa eläimille tai ihmisten terveydelle, se voi myös toimia, jos se on perusteltua eläinten terveyteen tai ihmisten terveyden suojeluun liittyvästä painavasta syystä.

61. Katson, että direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan mukaan komissio voi kieltää esillä olevassa asiassa kyseessä olevien kalastustuotteiden tuonnin niin pitkäksi ajaksi kuin se pitää tarpeellisena, sen vuoksi että on voitu osoittaa kalastustuotteiden tuontiin liittyvä todellinen riski, josta voi olla vaaraa ihmisten terveydelle (esimerkiksi tuotteiden pilaantumisen vuoksi), mutta myös yksinkertaisesti koska terveystarkastuksia ei lainkaan suoriteta viejämaassa tai jos kyseisessä maassa suoritettuihin tarkastuksiin liittyy vakavia puutteita, toisin sanoen jos tarkastukset ovat riittämättömät, riippumatta siitä, onko tuotteista aiheutunut vaaraa ihmisten terveydelle. Komissio voi toisin sanoen kieltää tuonnin estääkseen paitsi ihmisten terveydelle vaarallisten, myös riittämättömästi tarkastettujen tuotteiden kulutuksen, kun komissio jommassakummassa tapauksessa arvioi, että kiellolle on olemassa painava syy.

62. Sen lisäksi, että yhteisöjen tuomioistuin on antanut tuomioita useissa asioissa, jotka koskevat yhteisön toimielinten harkintavallan laajuutta yhteisen maatalouspolitiikan soveltamista koskevissa perustamissopimuksen määräyksissä vahvistetun toimivallan rajoissa, se on antanut tuomioita myös asioissa, jotka koskevat sellaisen valvonnan rajoja, jota voidaan harjoittaa, kun näillä toimielimillä on laaja harkintavalta ja kun ne joutuvat arvioimaan monitahoisia taloudellisia tilanteita [42]. Yhteisöjen tuomioistuin on siten katsonut, että kun on kyseessä yhteisen maatalouspolitiikan toteuttaminen, "valvoessaan tällaisen toimivallan käyttöä tuomioistuimen on tutkittava ainoastaan sitä, liittyykö tähän toimivallan käyttöön ilmeisiä virheitä tai harkintavallan väärinkäyttöä tai onko asianomainen viranomainen selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat". [43]

42 — On syytä todeta, että direktiivin 91/493/ETY ensimmäisen perustelukappaleen mukaan direktiivi on annettu muun muassa "kalastustuotteiden markkinoiden yhteisen järjestelyn yhdenmukaisen toiminnan varmistamiseksi".

43 — Toisin sanoen, jos päätöksen tehneellä toimielimellä on laaja harkintavalta, yhteisöjen tuomioistuimella ei ole valtaa korvata omalla arviollaan päätöksen tehneen toimielimen, eli tässä tapauksessa komission, arviota, ja sen vuoksi yhteisöjen tuomioistuimen on kunkin asianosaisen esittämien asiakirjojen perusteella saatava kohtuullinen varmuus siitä, että kyseinen toimielin ei ole ylittänyt harkintavaltansa äärimmäisiä rajoja, että ei ole tehty päätöksen pätevyyteen vaikuttavia tosiseikkoja koskevaa ilmeistä arviointivirhettä, ettei väljiä oikeudellisia käsitteitä ole määritelty virheellisesti, ettei päätöstä tehtäessä ole käytetty harkintavaltaa väärin, ettei ole tehty mainittuja tosiseikkoja koskevaa ilmeistä arviointivirhettä ja että perustelu on lainmukainen. Ks. edellä alaviitteessä 39 mainittu asia Roquette Frères v. neuvosto (tuomion 25 kohta); asia 166/78, Italia v. neuvosto, tuomio 12.7.1979 (Kok. 1979, s. 2575, 14 kohta) sekä alaviitteessä 39 mainittu asia komissio v. neuvosto (tuomion 18 kohta). Ks. myös julkisasiamies Gandin ratkaisuehdotuksen A kohdan loppuosa asiassa 8/65, Acciaierie e Ferriere Pugliesi v. EHTY:n korkea viranomainen, tuomio 8.2.1966 (Kok. 1966, s. 1).

63. Tarkastelen peräkkäin Affishin esittämät perusteet ja syvennyn konkreettisesti kysymykseen siitä, missä määrin komission päätökseen 95/119/EY johtaneet tosiseikat ovat riittävä peruste eli ovatko päätöksen perustelut virheellisiä vai eivät.

2. Riidanalaisen päätöksen perustelujen riittävyys

64. Aluksi on todettava, että perustamissopimuksen 190 artiklan mukaan yhteisön toimielinten antamat säädökset perustellaan. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön [44] mukaan "ETY:n perustamissopimuksen 190 artiklassa määrätyt perustelut on mukautettava kyseisen säädöksen, päätöksen tai muun toimenpiteen luonteeseen. Perusteluissa on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava toimielimen tekemän toimenpiteen perustelut siten, että henkilöille, joita toimenpide koskee, selviää sen syyt ja että yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuutta. Tämä oikeuskäytäntö osoittaa myös, ettei säädöksen perusteluissa ole tarpeen esittää kaikkia siihen liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, koska kyseinen säädös liittyy järjestelmällisesti kokonaisuuteen, josta se muodostaa osan."

65. Riittämätöntä perustelua koskevan kysymyksen osalta on syytä todeta, että perustelut ovat riittämättömät, jos niissä ei mainita tosiseikkoja, joiden arviointi on johtanut säädöksen antaneen toimielimen esittämiin päätöksen perusteluihin, ja jos niissä ei riittävän selkeästi ilmaista päätöksen tavoitteita. [45]

66. Esillä olevassa asiassa riidan kohteena olevan komission päätöksen 95/119/EY ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, 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".

67. Toisessa perustelukappaleessa todetaan, että "komission päätöksessä 94/206/EY kielletään Japanista peräisin olevien jäädytettyjen tai jalostettujen simpukka- ja merikotiloerien, lukuun ottamatta kampasimpukoita ja muita Pectinidae-lajiin kuuluvia, tuonti".

44 — Ks. esimerkiksi asia C-353/92, Kreikka v. neuvosto, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3411, 19 kohta); yhdistetyt asiat C-63/90 ja C-67/90, Portugali ja Espanja v. neuvosto, tuomio 13.10.1992 (Kok. 1992, s. I-5073, 16 kohta); alaviitteessä 23 mainittu asia Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ym. (II), tuomio 9.11.1995 (16 kohta) ja alaviitteessä 39 mainittu asia komissio v. neuvosto (tuomion 29 kohta).

45 — Ks. asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4023, 29 kohta) ja asia 68/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988 (Kok. 1988, s. 855, 28 kohta).

68. Asiantuntijoiden tarkastuskertomuksen perusteella komissio arvioi riidanalaisen päätöksen kolmannessa perustelukappaleessa, että "on tärkeää keskeyttää kaikkien Japanista peräisin olevien kalastustuotteiden tuonti siihen asti kunnes tuotannon valvontaa ja hygieniaa koskevia edellytyksiä on parannettu".

69. Yhteisön asiantuntijoiden laatima tarkastuskertomus osoittaa, että asiantuntijoiden huomautukset (tarkastuskertomuksen 2 ja 3 kohta) koskivat pääasiassa Japanin toimivaltaisten viranomaisten suorittamien terveystarkastusten vakavia puutteita. Huomautuksissa kiinnitetään samalla huomiota tarkastuksissa havaittuihin kansanterveyteen kohdistuviin vakaviin vaaroihin (ks. erityisesti tarkastuskertomuksen 1.4, 2.3 ja 3.2 kohta).

70. Asiantuntijoiden tarkastuskertomuksessa, johon komission päätöksen ensimmäisessä perustelukappaleessa nimenomaisesti viitataan, ja erityisesti sen 3 kohdassa, esitetään syyt, miksi asiantuntijoiden tarkastamien kalastuslaitosten tilanne ja erityisesti niiden rakenne, välineistö ja hygienia, niiden tuotantomenetelmät ja Japanin toimivaltaisten viranomaisten valvonnan puute muodostavat vakavan vaaran kansanterveydelle sen lisäksi, että ne eivät täyttäneet direktiivin 91/493/ETY edellytyksiä. Näin ollen oli olemassa painavia syitä toteuttaa toimenpiteitä kansanterveyden suojelemiseksi, ottaen huomioon näiden kalastustuotteiden luonne, joita voidaan, kuten komissio korostaa, valvoa tehokkaasti ainoastaan tuotantovaiheessa. Tästä syystä katson, että komission riidanalaisen päätöksen perustelut, joissa viitataan summittaisesti näihin asiantuntijoiden tarkastuskertomuksen kielteisiin johtopäätöksiin, eivät ole riittämättömiä eivätkä virheellisiä, sillä katson että ne 19 artiklassa asetetut edellytykset, joihin komissio perusti päätöksensä, täyttyvät.

71. Katson myös, että riidanalaisen päätöksen perusteluja ei voida pitää riittämättöminä sen vuoksi, että ne ovat lyhyet. On totta, että perusteluissa ei luetella tyhjentävästi kaikkia komission perusteluihin sisältyneitä seikkoja, että niissä ei toisteta kokonaisuudessaan komission Japaniin lähettämän asiantuntijaryhmän päätelmiä ja että niissä ei myöskään selvitetä, minkä vuoksi vähemmän rajoittava toimenpide ei olisi ollut asianmukainen. Komission harkintavallan nojalla tehdyssä riidanalaisessa päätöksessä viitataan kuitenkin, vaikkakin niukasti, komission huomioon ottamiin tosiseikkoihin ja päätöksen oikeudellisiin perusteluihin. Ja juuri koska kyseessä on komission harkintavaltaan kuuluva toimenpide, summittainen perustelu on riittävä, kuten julkisasiamies Lagrange korostaa. [46]

46 — Ks. julkisasiamiehen esittämä ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa 36/59, 37/59, 38/59 ja 40/59, Präsident ym. v. EHTY:n korkea viranomainen, tuomio 15.7.1960 (Kok. 1960, s. 857).

72. Katson, että hygienian ja Japanin viranomaisten valvonnan vakavat puutteet ovat seikkoja, jotka saattavat muodostaa eläinten terveyteen tai kansanterveyden suojeluun liittyvän painavan syyn.

73. Näin ollen päätöksen perustelukappaleet muodostavat yhdessä perustelun, jota on pidettävä riittävänä perustamissopimuksen 190 artiklan mukaisesti, ottaen huomioon päätöksen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys (viittaus hygieniaa ja valvontaa koskeviin vakaviin puutteisiin) ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt. [47]

C *Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen*

74. Affish esittää, että riidanalainen päätös on direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan mukaisen suhteellisuusperiaatteen vastainen. [48] Tosiasiallisesti Affish esittää, että komission valitsema toimenpide ei ollut päämäärän saavuttamisen kannalta tarkoituksenmukainen eikä tarpeellinen ja että komissio ei myöskään ollut tutkinut mahdollisuutta toteuttaa vähemmän rajoittavaa toimenpidettä. Lopuksi Affish katsoo, että kyseessä olevan toimenpiteen valinnasta aiheutui enemmän haittoja kuin etuja.

1. *Toteutetun toimenpiteen tavoite ja tarkoituksenmukaisuus*

75. Affish katsoo, ettei ole perusteltua, että komissio toteuttaa näin rajoittavan toimen vain siksi, että yhden Japanissa sijaitsevan alueen paikalliset viranomaiset eivät ole suorittaneet tarvittavia terveystarkastuksia.

76. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin huomauttaa, että tarkastuskertomuksen 1.3—1.5 kohdassa todetaan, että tuotantoprosessin kriittisistä kohdista, veden käytöstä ja erien tunnistamismerkinnöistä ei huolehdittu riittävästi. Tuomioistuin toteaa lisäksi, että Affishille kalastustuotteita toimittavat neljä tuotantolaitosta vastaavat täysin yhteisön säännöksissä asetettuja vaatimuksia. Tuomioistuin korostaa, että asiantuntijaryhmän päätelmät [49] eivät muodosta riittävää perustetta niin rajoittavan toimenpiteen toteuttamiselle: itse asiassa ei ole ilmennyt, että tietyistä tuotteista olisi esitetty selkeitä valituksia, joiden vuoksi olisi ollut perusteltua ottaa käyttöön direktiivin 90/675/ETY

47 — Ks. esimerkiksi asia 185/83, Rijksuniversiteit te Groningen, tuomio 25.10.1984 (Kok. 1984, s. 3623, 38 kohta); asia 203/85, Nicolet Instrument, tuomio 26.6.1986 (Kok. 1986, s. 2049, 10 kohta); asia 167/88, Association générale des producteurs de blé et autres céréales, tuomio 8.6.1989 (Kok. 1989, s. 1653, 34 kohta) ja yhdistetyt asiat C-121/91 ja C-122/91, CT Control ja JCT Benelux v. komissio, tuomio 6.7.1993 (Kok. 1993, s. I-3873, 31 kohta).

48 — Affishin mukaan tähän artiklaan sisältyy kaksinkertainen suhteellisuusperuste, koska siinä säädetään, että toteutettujen toimenpiteiden on oltava perusteltuja ja että toimenpiteen valinta on suoritettava vallitsevan tilanteen perusteella.

49 — Kansallinen tuomioistuin tai Affish eivät kumpikaan kiistä asiantuntijoiden tarkastamistaan laitoksista esittämien päätelmien luotettavuutta.

19 artiklassa tarkoitettuja suojatoimenpiteitä, kuten aikaisemmin kampasimpukoiden osalta, joista tehdyt valitukset johtivat niitä koskevaan kieltoon.

77. Näitä perusteluja ei voida hyväksyä.

78. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ylemmänasteisesta suhteellisuusperiaatteesta johtuu, että sellaisten toimenpiteiden, joilla toimijoille asetetaan taloudellisia velvoitteita, lainmukaisuuden edellytyksenä on, että toimenpiteet ovat tarkoituksenmukaisia ja tarpeen niiden tavoitteiden saavuttamiseksi, joihin kyseisellä säännöstöllä laillisesti pyritään, jolloin edellytetään, että jos valittavana on useita tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, niistä käytetään sitä, joka on vähiten rajoittava, ja että asetetut rasitukset eivät saa olla toimenpiteen tavoitteeseen nähden suhteettomia. [50]

79. Tuomioistuimen suorittaman edellä mainittujen edellytysten valvonnan osalta on korostettava, kuten jo edellä olen täsmentänyt, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan [51] "yhteisön lainsäätäjällä on yhteisen maatalouspolitiikan alalla harkintavalta, joka vastaa perustamissopimuksen 40 ja 43 artiklassa sille annettua poliittista vastuuta. Näin ollen ainoastaan tällä alalla toteutetun toimenpiteen ilmeinen epätarkoituksenmukaisuus siihen tavoitteeseen nähden, johon toimivaltaisen toimielimen tarkoituksena on ollut pyrkiä, voi vaikuttaa tällaisen toimenpiteen lainmukaisuuteen".

80. Ensiksi on syytä siten tarkastella riidanalaisen päätöksen 95/119/EY tavoitetta, jotta sen jälkeen voidaan ratkaista, onko komission toteuttama toimenpide tarkoituksenmukainen ja tarpeellinen tämän tavoitteen toteuttamiseksi ja aiheutuuko siitä enemmän haittoja kuin etuja.

81. Kyseisen päätöksen ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee, että sen tavoite on kansanterveyden suojelu ja että Japanista peräisin olevien kalastustuotteiden kulutus saattaa aiheuttaa vaaraa kansanterveydelle niiden hygieniaa koskevien vakavien puutteiden vuoksi.

82. Bovine spongiform encephalopathy -tautia (jäljempänä BSE) koskevassa asiassa, jota yleisesti kutsutaan hullun lehmän taudeksi [52] ja jossa kyseessä olevia intressejä verrataan, äskettäin antamassaan määräyksessä yhteisöjen tuomioistuin korostaa, että

50 — Ks. esimerkiksi asia 265/87, Schräder, tuomio 11.7.1989 (Kok. 1989, s. 2237, 21 kohta); edellä alaviitteessä 45 mainittu asia Fedesa ym., tuomio 13.11.1990, (12 kohta); asia C-295/94, Hüpeden, tuomio 4.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3375, 14 kohta) ja asia C-296/94, Pietsch, tuomio 4.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3409, 15 kohta).

51 — Ks. esimerkiksi edellä alaviitteessä 50 mainittu asia Schräder (tuomion 22 kohta); alaviitteessä 45 mainittu asia Fedesa ym. (tuomion 14 kohta) ja asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973, 89 ja 90 kohta).

52 — Asia C-180/96 R, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, määräys 12.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3903).

EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan o alakohdassa määrätään yhteisön tavoitteeksi muun muassa "myötävaikuttaminen korkean terveyden suojelun tason saavuttamiseen". Yhteisöjen tuomioistuin toteaa tämän jälkeen, että "tämä päämäärä toistetaan perustamissopimuksen 129 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, jonka mukaan yhteisö myötävaikuttaa ihmisten terveyden korkeatasoisen suojelun toteuttamiseen". Yhteisöjen tuomioistuin jatkaa seuraavasti: "Saman kohdan kolmannessa alakohdassa täsmennetään vielä, että terveyden suojelua koskevat vaatimukset kuuluvat osana yhteisön muuhun politiikkaan". [53] Lisäksi on huomattava, että yhteisöjen tuomioistuin totesi samassa määräyksessä, että "yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteisiin pyrittäessä ei voida jättää ottamatta huomioon sellaisia yleisen edun, kuten kuluttajansuojan tai ihmisten ja eläinten terveyden ja elämän suojelemisen, mukaisia vaatimuksia, jotka yhteisön toimielinten on otettava huomioon toimivaltaansa käyttäessään". [54]

83. Edellä mainitun oikeuskäytännön perusteella arvioin, että esillä olevassa asiassa komission toteuttama toimenpide, tässä tapauksessa kaikkien Japanista tuotavien kalastustuotteiden tuontia koskeva kielto, oli tarkoituksenmukainen ehdottoman tärkeän tavoitteen eli kansanterveyden suojelun toteuttamiseksi. Tämä perustui Japanin toimivaltaisten viranomaisten suorittamien terveystarkastusten riittämättömään tasoon yhteisön asiantuntijoiden tarkastamissa laitoksissa (tarkastuskertomuksen 1, 3.1 ja 3.2 kohta) sekä todettujen puutteiden kansanterveydelle aiheuttamaan vaaraan. [55]

2. Kysymys toteutetun toimenpiteen tarpeellisuudesta

84. Affish katsoo, että tarkastuksessa esille tulleet ongelmat kohdistuvat yhteen ainoaan Japanin alueeseen, jolta Affish ei tee hankintoja, ja että Japanista tuotavia tuotteita koskeva yleinen kielto ei ollut tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi tarpeellinen toimenpide.

85. Kansallinen tuomioistuin korostaa, että yhteisön asiantuntijaryhmän kirjaamia tuloksia ei voida pitää edustavina ottaen huomioon, että tarkastetuista laitoksista yhdessä tilannetta pidettiin tyydyttävänä. Kansallinen tuomioistuin toteaa lisäksi, että tarkastukset kohdistuivat hyvin rajoitettuun määrään (4) laitoksia tarkoin määritellyllä Japanin alueella, joka ei ole lainkaan se alue, jolta Affish tekee hankintansa.

53 — Määräyksen 63 kohta.

54 — Määräyksen 63 kohta. Ks. myös edellä alaviitteessä 45 mainittu asia Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (tuomion 12 kohta).

55 — Kuten komissio suullisessa käsittelyssä korosti, terveysvalvonnan puutteet perustuivat Japanissa voimassa olevaan oikeudelliseen järjestelmään. Keskusviranomaiset antavat sääntöjä, joita kaikkien alueellisten viranomaisten on noudatettava, mutta itse asiassa sellaista keskitettyä valvontaa ei kuitenkaan ole, jolla varmistettaisiin, että hallintoalueiden paikalliset viranomaiset noudattavat näitä sääntöjä.

a) Pistokokeiden käyttö

86. Komission toteuttaman toimenpiteen tarpeellisuuden tutkinnassa nousee mielestäni esiin kysymys siitä, missä määrin pistokokein suoritetut tarkastukset voivat muodostaa riittävän perusteen komission antamalle Japanista peräisin olevia kalastustuotteita koskevalle yleiselle kiellolle. Kysymys on sitä paitsi tärkeä sen vuoksi, että Affish ja kansallinen tuomioistuin toteavat, että tuotannon terveysvalvonnan hajautetusta rakenteesta johtuen näille laitoksille ei Japanissa ole keskitettyä valvontaelintä. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että valvonta maan muilla alueilla olisi niin puutteellista, että sen johdosta kaikki tuonti pitäisi kieltää.

87. Pidän paikan päällä suoritettavia pistokokeita sopivana menetelmänä valvoa kalastustuotteiden käsittelylaitosten tilannetta Japanissa. Kuten asiantuntijoiden tarkastuskertomukset osoittavat ja kuten komissio suullisessa käsittelyssä korosti, nämä laitokset eivät täyttäneet yhteisön vaatimuksia. Näin ollen komissio saattoi näiden laitosten tilanteen perusteella yleensä ja sen mukaan, mikä on todennäköistä, tehdä laajentavia päätelmiä eli päätellä yleistämällä.

88. Tätä näkemystä tukee yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan komissio voi nojautua riittävän luotettavalla tavalla suoritettuihin pistokokeisiin ja asiantuntijoiden eli tilanteen vakavuuden kokonaisarviointia varten riittävät erikoistiedot omaavien tiedemiesten johtopäätöksiin [56] ja toteuttaa näiden johtopäätösten nojalla toimenpiteen, joka kohdistuu kokonaisuuteen [57], jonka tietyt osat on tarkastettu [58].

89. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi katsonut, että pistokokeita määrittelevien aineellis-

56 — Ks. asia C-269/90, Technische Universität München, tuomio 21.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5469), joka koskee tullittomuuden myöntämistä yhteisöön tuodulle tieteelliselle laitteelle sen perusteella, että yhteisössä ei ole tieteelliseltä arvoltaan vastaavia laitteita. Yhteisöjen tuomioistuin toteaa 21 kohdassa, että "komissio on myöntänyt aina noudattaneensa asiantuntijaryhmän lausuntoa, jollei sillä ole ollut kyseisten laitteiden osalta käytettävissään muita tietolähteitä", ja esittää tämän jälkeen kohdassa 22, että "näin ollen asiantuntijaryhmän on mahdollista suorittaa tehtävänsä ainoastaan, jos se muodostuu henkilöistä, joilla on vaadittava tekninen tietämys kyseisten tieteellisten laitteiden eri käyttöaloilta, tai jos kyseisen ryhmän jäsenet voivat saada neuvoja asiantuntijoilta, joilla on tällainen tietämys".

57 — Ks. asia C-413/92, Saksa v. komissio, tuomio 9.8.1994 (Kok. 1994, s. I-3781, 13 kohta), joka koskee kaseiinin ja kaseinaattien valmistukseen käytettävän rasvattoman maidon tuen myöntämistä. Mainitussa asiassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että toimivaltaisen kansallisen interventioelimen suorittaman valvonnan piirissä kaseiinin ja kaseinaattien valmistukseen käytettävän rasvattoman maidon tuen myöntämisestä 24.4.1970 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 756/70 (EYVL L 91, s. 28) 3 artiklan 3 kohdan mukaisella jatkuvan valvonnan käsitteellä tarkoitetaan, että koska viralliset tarkastukset osoittavat, että sisäisissä tarkastuksissa hyväksytyistä eristä tietyt eivät tosiasiallisesti ole kyseisessä asetuksessa vahvistettujen vaatimusten mukaisia ja että kyseessä oleville erille ei tämän vuoksi voida myöntää tukea, kansallisten viranomaisten on joko suoritettava lisätarkastuksia sen toteamiseksi, ovatko muut erät, joille tukea on haettu, tosiasiallisesti asetuksessa vahvistettujen vaatimusten mukaiset, tai tehtävä asianmukaisia yleistyksiä sen mukaan, mikä on todennäköistä.

58 — Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevassa asiassa C-385/89, Kreikka v. komissio, 20.5.1992 antamassaan tuomiossa (Kok. 1992, s. I-3225) yhteisöjen tuomioistuin tutki komission pistokokeiden perusteella tekemän, kyseessä olevan päätöksen laillisuutta ja katsoi, että "vaikka komission on sovellettava tarkoituksenmukaisia ja luotettavia tarkastusmenetelmiä, on kantajana olevan jäsenvaltion asia esittää näyttö siitä, että komission käyttämät menetelmät eivät ole tarkoituksenmukaisia suoritettavan tarkastustavan osalta eivätkä luotettavia saatujen tulosten osalta" (25 kohta).

ten sääntöjen puuttuessa komissiolla on oikeus soveltaa tarkoituksenmukaisimmiksi katsomiaan valvontamenetelmiä [59] mutta että valittujen menetelmien luotettavuus sitä vastoin on tärkeää [60].

b) Toteutetun toimenpiteen tarpeellisuus

90. Esillä olevassa asiassa on olemassa säännöt, joissa määritellään kalastuslaitoksia koskevat vaatimukset; tästä on osoituksena direktiivin 91/493/ETY liitteessä olevat säännöt. Sellaisia sääntöjä ei kuitenkaan ole, joissa määritellään tarkastettavien laitosten lukumäärä. Koska komissiolla ei käytännössä ollut mahdollisuutta tarkastaa kaikkia Japanin kalastuslaitoksia, jotka harjoittavat tuontia yhteisöön, katson, että komissio saattoi tyytyä pistokokeiden tuloksiin, eli yhteisön asiantuntijoiden johtopäätöksiin edustavassa määrässä laitoksia suorittamistaan tarkastuksista, ja tehdä niiden perusteella päätelmänsä, joita voidaan soveltaa yleisesti Japanin kalastuslaitoksissa vallitsevaan tilanteeseen.

91. Koska Affish ei ole näyttänyt toteen, että kaikki laitokset, joista sen tuotteet ovat lähtöisin, olisivat yhteisön vaatimusten mukaiset, ei sellaista väitettä voida hyväksyä, jonka mukaan komissio ei voi perustaa päätöstään kolmannen maan kalastuslaitoksia paikan päälle tarkastamaan lähettämänsä asiantuntijaryhmän johtopäätöksiin.

92. Komission mukaan Japanista tuotavia kalastustuotteita koskeva yleinen kielto oli välttämätön kansanterveyden tehokkaan suojelun kannalta.

93. Kuten komissio aivan oikein esittää, tuontikiellon rajoittaminen koskemaan yhtä ainoata ja tiettyä aluetta, eli aluetta, johon ongelma tarkastusten mukaan keskittyi, tai yksinomaan määrättyjä laitoksia, ei olisi ollut mahdollista kolmesta syystä:

1) Koska japanilaiset viranomaiset itse valitsivat tarkastettavat laitokset [61] ja määräsivät siten alueen, jossa tarkastukset suoritettiin [62] ja jossa hygieniaa koskevien olosuhteiden katsottiin olevan riittämättömät, komissio päätteli perustellusti, että

59 — Ks. edellä alaviitteessä 58 mainittu asia Kreikka v. komissio, julkisasiamies Gulmannin ratkaisuehdotuksensa 34 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa esittämä arvio.

60 — Ks. yhdistetyt asiat C-161/90 ja C-162/90, Petruzzi ja Longo, tuomio 10.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4845, 17 ja 18 kohta), oliiviöljyn aistinvaraisesti havaittavia ominaisuuksia koskevista pistokokeista.

61 — Oli luonnollisempaa suorittaa valinta vähintään keskitasoa edustavista ellei parhaista laitoksista.

62 — Komissio totesi näin suullisessa käsittelyssä vastatessaan yhteisöjen tuomioistuimen asiaa koskevaan kysymykseen.

tilanne oli suurin piirtein samanlainen niissä laitoksissa, joita yhteisön asiantuntijat eivät tarkastaneet.

2) Kuten asiantuntijat tarkastuskertomuksessaan korostavat (3.3 kohta), toimivaltaisen viranomaisen puutteellisen valvonnan ja tuote-erien huonojen tunnistamismerkintöjen perusteella ei millään tavalla voitu taata, että viedyt tuotteet olivat direktiivin 91/493/ETY vaatimusten mukaiset tai että ne olivat lähtöisin hyväksytystä laitoksesta. Kuten komissio sekä kirjallisissa huomautuksissaan että suullisessa käsittelyssä korosti, koko Japanin kattavan keskitetyn valvontaviranomaisen puuttuessa kiellon mahdollinen rajoittaminen tiettyihin alueisiin ei millään tavalla takaisi, että pilaantumattomilla alueilla, joilla kaikkia terveyttä koskevia vaatimuksia noudatetaan, sijaitsevista laitoksista tuotavat tuotteet eivät sekoittuisi tuotteisiin, jotka eivät ole lähtöisin tältä alueelta. [63]

3) Komissio ja Alankomaiden hallitus katsovat, että tuontikielto on tehokkaampi keino kuin valvonta tuonnin yhteydessä: kalastustuotteissa voi helposti tapahtua terveydelle vaarallista pilaantumista, ja tämän ominaisuuden vuoksi niille suoritettavat terveystarkastukset ovat tehokkaimmat tuotantovaiheessa [64]. Itse asiassa kalastustuotteiden valvonta on tehokkaampaa, jos se suoritetaan ennen pakkaamista, kun tuotteet vielä ovat irtotavarana. Tällainen valvonta on myös helpompi suorittaa, ja se kohdistuu kieltämättä suurempiin määriin. Lisäksi lähtökohtana oleva tuotantovaiheessa suoritettu valvonta on yhteisön eläinlääkintä- ja eläintautidirektiivien ja varsinkin direktiivin 91/493/ETY perustana [65].

94. Jokainen pakattu kalastustuote-erä on luonnollisesti tarkastettava pistokokein; itse asiassa kaikkien pakkausten tarkastaminen olisi taloudellisesti mahdotonta ja veisi niin paljon aikaa, että se saattaisi johtaa tuotteen pilaantumiseen. Tällainen valvonta ei kuitenkaan takaisi, etteikö missään pakkauksessa olisi tautia aiheuttavia mikro-organismeja,

63 — Yhteisöjen tuomioistuin esittää samansuuntaisen kannanoton edellä alaviitteessä 52 mainitussa määräyksessään Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio. Kyseisen määräyksen 68 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että "syy siihen, miksi rajoittamistoimenpiteet koskevat koko Yhdistynyttä kuningaskuntaa eivätkä yhtä tai useampaa aluetta, on se, että sairaus, jota esiintyi vuosia sitten paikallisesti, on levinnyt koko maahan, ja koska kaikkia eläimiä ei voitu tunnistaa asianmukaisesti, oli mahdotonta määritellä, mistä ne olivat peräisin, samoin kuin selvittää sitä, olivatko ne joskus elämänsä aikana kuuluneet karjaan, jossa oli todettu BSE-tapauksia. Yhdistynyt kuningaskunta on nimittäin esittänyt istunnossa, että ainoastaan BSE-tartunnan saaneet eläimet tai eläimet, joiden epäillään saaneen tämän tartunnan, oli rekisteröity, ja se ei kiistänyt komission esittämää lukua, jonka mukaan eläimen alkuperäkarjaa ei ole pystytty yksilöimään 11 000 BSE-tartunnan saaneen eläimen kohdalla". Ks. myös tältä osin määräyksen perustelujen 75 kohta.

64 — Kuten komissio toteaa, tuotantovaiheessa suoritettua valvontaa pidetään kaikkialla maailmassa tehokkaana keinona näiden ongelmien hoitamiseksi. Näin todetaan erityisesti YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestön (FAO) Codex Alimentarius -säännöstössä.

65 — Toteaa, että direktiivin 91/493/ETY liitteessä vahvistetaan uiville jalostamoille normit, jotka koskevat aluksesta siirtoa ja sen jälkeistä käsittelyä, maissa sijaitsevia tehdaslaitoksia koskevat yleiset vaatimukset sekä kalastustuotteiden käsittelyä maissa sijaitsevissa laitoksissa koskevat erityisvaatimukset. Liitteessä määrätään, miten terveystarkastukset suoritetaan ja miten tuotanto-olosuhteita valvotaan, ja siinä vahvistetaan näiden tuotteiden pakkaamista, tunnistamismerkintöjä, varastointia ja kuljetusta koskevat säännöt.

vaikka koko erän katsottaisiin täyttävän yhteisön lainsäädännössä asetetut vaatimukset [66]. Tämän vuoksi tuontitarkastukset eivät voi olla täydellisiä. Ne eivät ole siten yhtä edustavia eivätkä näin ollen yhtä luotettavia kuin tarkastukset tuotanto- ja jalostusvaiheessa.

95. Edellä esitetyistä seikoista seuraa, että vaihtoehtoista ratkaisua ei ole ja että komission päätös, joka on todettava tehdyksi pysyvän eläinlääkintäkomitean lausunnon mukaisesti, on ainoa tarkoituksenmukainen ja tarpeellinen toimenpide kansanterveyden suojelun kannalta. [67]

3. *Etujen ja haittojen vertailu*

96. Affish katsoo, että sen ammatin harjoittamisen vapauden rajoittaminen ja huomattava vahinko, joka sille aiheutuu siitä, että surimi-niminen tuote, jonka myynti edustaa 72:ta prosenttia sen liikevaihdosta, uhkaa hävitä markkinoilta, ovat haittoja, joita kansanterveyden suojeluun liittyvät hyödyt eivät korvaa.

97. Edellä esitetty arviointi huomioon ottaen katson, että asetetun tavoitteen, eli tässä tapauksessa kansanterveyden suojelun, ensiarvoisen merkityksen vuoksi Affishille esillä olevassa asiassa aiheutuneet haitat, eli ammatin harjoittamisen vapauden rajoittaminen [68] ja sen jälkeen kyseessä olevan tuoteluokan tuontikiellon aiheuttama vahinko, eivät ole suuremmat kuin edut riippumatta ajankohdasta, jolloin kyseessä olevat tuotteet on viety Japanista, eli ennen päätöksen 95/119/EY tekemistä 7.4.1995 tai sen jälkeen. Päätöksen pätevyyttä koskevaa ongelmaa

66 — Lisäksi tuotantovaiheessa suoritettujen tarkastusten tärkeyttä kuvaa direktiivin 91/493/ETY 11 artiklan 2 kohta, jonka mukaan kolmansista maista tuotavien kalastustuotteiden on täytettävä erityiset tuontiedellytykset. Nämä edellytykset vahvistetaan muun muassa sen jälkeen, kun yhteisöön vietävien kalastustuotteiden tuotanto-, varastointi- ja lähetysolosuhteiden varmistamiseksi paikalla tehtävät tarkastukset on suoritettu.

67 — Kuten Suomen hallitus kirjallisissa huomautuksissaan osuvasti korostaa, tämä komitean toimivalta on ensiarvoisen tärkeä erityisesti yhteisön pienille valtioille, joilla ei ole välttämättömien terveystarkastusten suorittamista varten tarvittavia keinoja.

68 — Todettuaan, että ammatin harjoittamisen vapaus kuuluu yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin, yhteisöjen tuomioistuin korosti edellä alaviitteessä 51 mainitussa asiassa Saksa v. neuvosto eli ns. banaanitapauksessa antamassaan tuomiossa (78 kohta), että ammatin harjoittamisen vapaus kuuluu yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin mutta että tätä periaatetta ei kuitenkaan pidetä ehdottomana oikeutena, vaan ammatin harjoittamisen vapauden merkitys yhteiskunnassa on otettava huomioon. Näin ollen ammatin harjoittamisen vapautta voidaan rajoittaa ja tällaisia rajoituksia voidaan tehdä etenkin yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä sillä edellytyksellä, että rajoitukset palvelevat todellisuudessa yleiseen etuun liittyviä yhteisön tavoitteita ja että ne eivät merkitse rajoituksen tavoite huomioon ottaen suhteetonta ja sietämätöntä puuttumista, jolla vahingoitettaisiin tällä tavoin taattujen oikeuksien keskeistä sisältöä (ks. myös edellä alaviitteessä 50 mainittu asia Schräder, tuomion 15 kohta; asia 5/88, Wachauf, tuomio 13.7.1989, Kok. 1989, s. 2609, 18 kohta ja asia C-177/90, Kühn, tuomio 10.1.1992, Kok. 1992, s. I-35, 16 kohta).

suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen osalta ei siten ole. [69]

D *Yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaaminen*

98. Affish katsoo, että komissio on loukannut surimi-kalasta valmistettujen yhtäältä Japanista ja toisaalta Thaimaasta tai Koreasta peräisin olevien tuotteiden markkinoilla toimivien toimijoiden/tuojien yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, josta määrätään perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdassa. Japanista peräisin olevat surimi-kalasta valmistetut tuotteet nimittäin kilpailevat Thaimaasta tai Koreasta peräisin olevien samanlaisten tuotteiden kanssa, joiden laatu on huonompi (sekä maun ja koostumuksen kannalta että bakteriologisesti) mutta joita kuitenkin tuodaan rajoituksetta yhteisöön. Affish katsoo, että näihin maihin olisi pitänyt lähettää sama asiantuntijaryhmä ennen japanilaista kamaboko-tuotetta koskevaa toimenpidettä.

99. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä [70] todetaan, että perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaan maatalouden yhteisessä markkinajärjestelyssä ei saa syrjiä tuottajia tai kuluttajia yhteisössä ja tämä syrjintäkielto on vain erityinen ilmaisu yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin kuuluvasta yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta, joka edellyttää, että toisiinsa verrattavissa olevissa tilanteissa ei menetellä eri tavalla ja että erilaisissa tilanteissa ei menetellä samalla tavalla, ellei tällaista menettelyä voida objektiivisesti perustella.

100. Katson, että Affishin asiassa esittämää perustelua ei voida hyväksyä. Affish ei missään tapauksessa esitä minkäänlaista näyttöä, jonka perusteella voitaisiin osoittaa, että Korean ja Thaimaan tilanne olisi tuotannon ja markkinoinnin olosuhteiden kannalta verrattavissa Japanissa vallitsevaan tilanteeseen ja että komissio olisi toiminut ylemmänasteisen yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti.

69 — Edellä alaviitteessä 52 mainitussa hullun lehmän tapauksessa antamassaan määräyksessä, jossa verrataan vastakkaisia intressejä, yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi Yhdistyneen kuningaskunnan vaatimuksen lykätä tietyistä BSE:hen liittyvistä kiireellisistä suojatoimenpiteistä 27 päivänä maaliskuuta 1996 tehdyn komission päätöksen 96/239/EY (EYVL L 78, s. 47) täytäntöönpano. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi nimittäin (tuomion 91—93 kohta), että "on totta, että suoritettu arviointi osoittaa, että vientikiellon pysyttämisestä voimassa toistaiseksi aiheutuu todennäköisesti taloudellista vahinkoa ja sosiaalisia ongelmia ja että osaa tästä vahingosta ei voitaisi helposti korjata, jos pääasian vaatimukset hyväksyttäisiin". Yhteisöjen tuomioistuin jatkoi seuraavasti: "Tämä vahinko ei kuitenkaan voi olla merkittävämpi kuin se vakava haitta, joka saattaa aiheutua kansanterveydelle, jos riitautetun päätöksen täytäntöönpanoa lykätään, ja jota ei voitaisi korjata, jos pääasian vaatimukset myöhemmin hylättäisiin". Yhteisöjen tuomioistuin totesi lopuksi: "Tiedemiesten tieto Creutzfeldt-Jakobin taudista ja erityisesti sen äskettäin löydetystä muodosta on toistaiseksi puutteellista. — — Koska todennäköisin selitys tälle kuolemaan johtavalle sairaudelle on joutuminen alttiiksi BSE:lle, asiassa ei ole tilaa epäröinnille. Samalla kun yhteisöjen tuomioistuin myöntää, että komission päätöksestä aiheutuu Yhdistyneessä kuningaskunnassa taloudellisia ja sosiaalisia vaikeuksia, se katsoo, että se ei voi olla asettamatta terveyden suojelemista *ensisijaiseen asemaan*" (kursivointi tässä).

70 — Ks. esim. asia C-311/90, Hierl, tuomio 19.3.1992 (Kok. 1992, s. I-2061, 18 kohta); edellä alaviitteessä 30 mainittu asia Royal Scholten-Honig (tuomion 25—27 kohta); asia 203/86, Espanja v. neuvosto, tuomio 20.9.1988 (Kok. 1988, s. 4563, 10 kohta); asia 84/87, Erpelding, tuomio 17.5.1988 (Kok. 1988, s. 2647, 29 kohta); yhdistetyt asiat C-267/88—C-285/88, Wuidart ym., tuomio 21.2.1990 (Kok. 1990, s. I-435, 13 kohta) ja asia C-63/93, Duff ym., tuomio 15.2.1996 (Kok. 1996, s. I-569, 26 kohta).

E *Luottamuksensuojan periaatteen loukkaaminen*

101. Affish esittää, että direktiivin 90/675/ETY 19 artiklassa jätetään harkintavaltaa, joka mahdollistaa luottamuksensuojan periaatteen huomioon ottamisen, ja että komissio ei kuitenkaan ottanut tätä huomioon tehdessään riidanalaisen päätöksen 95/119/EY. Affish esittää myös, että kyseisessä päätöksessä ei määrätä eikä siinä voida määrätä Japanista peräisin olevien kalastustuotteiden välittömästä tuontikiellosta ja että jo lähetettyjen erien tuonnin kieltäminen ei ollut välttämätöntä. Affishin mukaan olisi ollut riittävää suorittaa niille erityinen tarkastus, silloin kun ne saapuivat yhteisön alueelle.

102. Italian hallitus pitää tosin huomautuksissaan riidanalaista päätöstä pätevänä ja myöntää, että jäsenvaltioilla ei ole päätöksen osalta sitä harkintavaltaa, joka niillä on yhteisön direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteitä koskevan menettelyn yhteydessä. Italian hallitus huomauttaa toisaalta, että päätöksessä 95/119/EY ja varsinkaan sen 3 artiklassa ei määrätä minkäänlaista muodollista määräaikaa, jonka kuluessa jäsenvaltioiden on noudatettava sitä. Italian hallitus esittää, että päätöksen täytäntöönpanoajankohdan on oltava suhteessa sen tavoitteeseen. Päätös ei siten kuitenkaan estä kansallista viranomaista toteuttamasta jo lähetettyjen kalastustuote-erien erityistilanteen kannalta tarkoituksenmukaisia täytäntöönpanotoimia, ottaen huomioon oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet sekä yhteisön etujen täysimääräinen turvaaminen.

103. Rijksdienst katsoo, että koska riidanalaisessa komission päätöksessä ei myöskään muodollisesti määrätä sen voimaantuloa koskevan siirtymäajan asettamisen mahdollisuudesta, tällaisen siirtymäajan asettaminen ei ole Alankomaiden hallituksen asia. [71]

104. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut, [72] "tämä yhteisön oikeusjärjestykseen kuuluva periaate [luottamuksensuojan periaate] —— perustuu välittömästi oikeusvarmuuden periaatteeseen, joka edellyttää, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä ja jonka tarkoituksena on taata niiden tilanteiden ja oikeudellisten suhteiden ennakoitavuus, joihin yhteisön oikeutta sovelletaan". Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, [73] että "vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan taloudelliset toimijat eivät voi perustaa perusteltua luottamustaan sille, etteivät markkinapolitiikasta tai rakennepolitiikasta johtuvat mahdolliset rajoitukset koske niitä yhteisten markkinajärjestelyjen alalla, joiden tavoitteena on jatkuva sopeutuminen muuttuneisiin taloudellisiin tilanteisiin ——". Yhteisöjen tuomioistuin on myös korostanut, että "luottamuksensuojan periaatteeseen voidaan vedota yhteisön säännöksiä ja määräyksiä vastaan vain silloin,

71 — Huomautan, että komission riidanalainen päätös julkaistiin 7.4.1995. Alankomaiden *Warenwetregeling*, joka säädettiin päätöksen noudattamiseksi Alankomaiden kuningaskunnassa, on päivätty 13.4.1995, ja se tuli voimaan 15.4.1995.

72 — Ks. edellä alaviitteessä 70 mainittu asia Duff ym. (tuomion 20 kohta) ja tässä asiassa antamani ratkaisuehdotuksen 23 kohta ja sitä seuraavat kohdat. Ks. myös yhdistetyt asiat 205/82— 215/82, Deutsche Milchkontor ym., tuomio 21.9.1983 (Kok. 1983, s. 2633, 30 kohta) ja edellä alaviitteessä 68 mainittu asia Kühn (tuomion 13 kohta).

73 — Edellä alaviitteessä 70 mainittu asia Duff ym. (tuomion 20 kohta).

kun yhteisö on itse luonut etukäteen tilanteen, johon perusteltu luottamus perustuu". [74]

105. Tämän yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella katson, että Affishin väitteet, että komissio olisi loukannut luottamuksensuojan periaatetta, eivät ole perusteltuja. Säännöksessä, jonka perusteella päätös 95/119/EY on tehty, velvoitetaan saavuttamaan kansanterveyden suojelua koskeva tulos. Siitä lähtien kun asiantuntijaryhmän esiintuomista terveystarkastusten vakavista puutteista syntynyt kansanterveyden suojelun tarve johti komission määräämään kieltoa koskevan päätöksensä välittömästä soveltamisesta, jäsenvaltiot ovat olleet velvollisia noudattamaan sitä.

106. Juuri siksi, että päätöksen tavoite on kansanterveyden suojelu, ei mielestäni voida katsoa, että on tarpeen jättää harkintavaltaa, jonka perusteella luottamuksensuojan periaate voitaisiin ottaa huomioon sellaisten yksityisten osalta, joita päätös koskee. Näin ollen sillä ei ole paljoakaan merkitystä, ovatko tietyt kalastustuote-erät lähteneet Japanista ennen 7.4.1995 vai sen jälkeen.

107. Katson toisin sanoen, että jäsenvaltioiden mahdollinen siirtymäajan asettaminen vaarantaisi yhteisön oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen ja toteutetun toimenpiteen tehokkuuden. [75] Katson, että jos jäsenvaltio vahvistaa matkalla olevia eriä koskevan siirtymätoimenpiteen, se rikkoo perustamissopimuksen 189 artiklaa, jonka mukaan päätös velvoittaa kaikilta osiltaan niitä, joille se on osoitettu. [76]

108. Kaiken edellä esitetyn perusteella siirtymätoimenpiteiden puuttuminen ei vaikuta komission päätöksen 95/119/EY pätevyyteen.

F *Terveys- ja kasvinsuojelutoimista tehdyn sopimuksen rikkominen*

109. Affishin perustelut koskevat käsiteltävänä olevassa asiassa terveys- ja kasvinsuojelutoimista tehdyn sopimuksen [77] tulkintaa ja välitöntä oikeusvaikutusta. Affish arvioi, että komission päätös rikkoo sopimusta, jonka määräyksiä se pitää sellaisina, että yritykset ja yksityiset voivat vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa, sillä niihin sisältyy selkeästi muotoiltuja velvoitteita, jotka kuuluvat

74 — Ks. esimerkiksi edellä alaviitteessä 68 mainittu asia Kühn (tuomion 14 kohta).

75 — Ks. yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 112/80, Dürbeck, 5.5.1981 antama tuomio (Kok. 1981, s. 1095), joka koskee Chilestä peräisin olevien, syötäviksi tarkoitettujen omenoiden vaihdantaan saattamisen väliaikaista keskeyttämistä yhteisössä ja jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi (tuomion 50 kohta), että "ottaen huomioon tarpeet, joihin vastataan keskeyttämällä tuonti väliaikaisesti, sellaiset siirtymätoimenpiteet, joiden perusteella tämä keskeyttäminen ei koskisi tehtyjä sopimuksia, olisi jättänyt suojatoimenpiteet ilman käytännön vaikutuksia ja päästänyt syötäväksi tarkoitettujen omenoiden markkinoille yhteisössä sellaisia tuontimääriä, jotka olisivat saattaneet vaarantaa kyseiset markkinat".

76 — Sen lisäksi perustamissopimuksen 191 artiklan 3 kohdassa määrätään, että päätökset annetaan tiedoksi niille, joille ne on osoitettu, ja että ne tulevat voimaan, kun ne on annettu tiedoksi.

77 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu sopimus.

tuomioistuinten valvonnan piiriin. Affish esitti kansallisessa tuomioistuimessa, että vaikka sopimuksella ei voida katsoa olevan välitöntä oikeusvaikutusta, yhteisön oikeutta ja erityisesti direktiivin 90/675/ETY 19 artiklaa on kuitenkin tulkittava sopimuksen määräysten valossa.

1. Tutkittavaksi ottaminen

110. Suullisessa käsittelyssä Alankomaiden hallituksen asiamies korosti, että tässä tapauksessa kansallinen tuomioistuin ei esittänyt suoraan yhteisöjen tuomioistuimelle kysymystä siitä, missä määrin päätös 95/119/EY ei ole pätevä sen perusteella, että sillä rikotaan sopimusmääräyksiä, vaikka ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä mainitaankin, että Affish oli esittänyt tämän kysymyksen kansallisessa tuomioistuimessa. Tämän vuoksi Alankomaiden hallituksen asiamies esitti, että yhteisöjen tuomioistuimen tutkimuksen kohdistaminen tähän kysymyksen osaan johtaa tutkittavaksi ottamiseen liittyvään ongelmaan. Juuri siksi, että kansallinen tuomioistuin ei esittänyt tätä kysymystä, jäsenvaltiot eivät myöskään esittäneet näkemystään EY:n tuomioistuimen perussäännön 20 artiklan mukaisesti. [78]

111. Katson, että näitä perusteluja ei voida hyväksyä. Ottaen huomioon, että kansallisen tuomioistuimen tekemässä ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä mainitaan tämä kysymys, jonka Affish otti esiin kansallisessa tuomioistuimessa esittämissään huomautuksissa, kysymystä on syytä tutkia, jotta voidaan antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus ja poistaa kaikki epäilyt riidanalaisen päätöksen pätevyydestä [79].

2. Sopimusmääräysten välitön oikeusvaikutus

112. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö osoittaa, että jotta voidaan tutkia, missä määrin yhteisön tekemän kansainvälisen sopimuksen määräyksillä voi olla välitön oikeusvaikutus, on syytä tutkia missä määrin yksityinen voi vedota näihin määräyksiin kansallisessa tuomioistuimessa, kun ensin on tarkasteltu kyseisen sopimuksen tarkoitusta, sanamuotoa ja rakennetta. [80] On toisin sanoen tutkittava, ovatko nämä määräykset riittävän täsmälliset ja ehdottomat vai edellyttävätkö ne jälkeenpäin toteutettavia

78 — Yhteisöjen tuomioistuin on useaan kertaan korostanut, että ennakkoratkaisupyynnössä on annettava asiaan liittyvien tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen määrittelemistä varten tarvittavat tiedot, jotta jäsenvaltiot ja ne, joita asia koskee, pystyisivät esittämään huomautuksensa EY:n tuomioistuimen perussäännön 20 artiklan mukaisesti. Ks. erityisesti asia C-2/96, Sunino ja Data, määräys 20.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1543, 5 kohta) ja asia C-458/93, Saddik, määräys 23.3.1995 (Kok. 1995, s. I-511, 12 kohta) ja yhdistetyt asiat 141/81, 142/81 ja 143/81, Holdijk ym., tuomio 1.4.1982 (Kok. 1982, s. 1299, 6 kohta).

79 — Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei kielletä sitä, että asianosaisen esittämä oikeudellinen peruste tutkitaan, vaikka kansallinen tuomioistuin ei suoraan toisikaan sitä esille. Ks. edellä alaviitteessä 30 mainittu asia Royal Scholten-Honig (tuomion 16 ja 17 kohta). Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on useaan kertaan tulkinnut säännöksiä, joiden tulkintaa kansallinen tuomioistuin ei ole suoraan pyytänyt, ja se on tällöin tutkinut, missä määrin säännökset, joiden pätevyyden kansallinen tuomioistuin on asettanut kyseenalaiseksi, ovat niiden säännösten mukaisia, joita yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut omasta aloitteestaan, mutta kuitenkin siten, että esitettyihin kysymyksiin annettu vastaus olisi kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen. Ks. esimerkiksi edellä alaviitteessä 32 mainitut asiat Simmenthal (tuomion 57 kohta), Claeys (tuomion 21 kohta yhdessä 10 kohdan kanssa) ja Viessmann (tuomion 17 kohta).

80 — Yhteisöjen tuomioistuin on todennut tämän esimerkiksi tutkiessaan yhteisön ja Portugalin tasavallan välisen vapaakauppasopimuksen oikeusvaikutuksia asiassa 108/81, Kupferberg, 26.10.1982 antamassaan tuomiossa (Kok. 1982, s. 3641, 23 kohta). Ks. myös edellä alaviitteessä 51 mainittu asia Saksa v. neuvosto (tuomion 105—110 kohta); yhdistetyt asiat 21/72, 22/72, 23/72 ja 24/72, International Fruit Company ym., tuomio 12.12.1972 (Kok. 1972, s. 1219) ja asia 266/81, SIOT, tuomio 6.3.1983 (Kok. 1983, s. 731, 28 kohta).

täytäntöönpanotoimenpiteitä. Katson, että tätä kysymystä on syytä tutkia kaikkien niiden sopimusten perusteella, jotka on tehty Uruguayn kierroksen monenvälisissä kauppaneuvotteluissa (1986—1994).

113. Tätä edeltävän järjestelmän, eli tullitariffeja ja kauppaa koskevan aikaisemman yleissopimuksen, voimassa ollessa yhteisöjen tuomioistuin on todennut vakiintuneessa oikeuskäytännössään [81] sen tarkoitusta, rakennetta ja sanamuotoa tutkiessaan, että kyseisen sopimuksen erityispiirteiden vuoksi "yhteisön oikeussubjekteilla ei ole oikeutta vedota siihen tuomioistuimessa kiistääkseen yhteisön säännöksen lainmukaisuuden". Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että nämä erityispiirteet estävät myös sen, että yhteisöjen tuomioistuin ottaisi huomioon yleissopimuksen määräykset arvioidakseen asetuksen lainmukaisuutta sellaisen kanteen yhteydessä, jonka jäsenvaltio on nostanut perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen alakohdan nojalla. [82]

114. Tutkin tämän jälkeen, missä määrin voin kyseisen sopimuksen tarkoituksen, rakenteen ja sanamuodon perusteella ottaa kantaa siihen, voidaanko tuomioistuimissa vedota suoraan WTO:n perustamissopimukseen [83], jonka liitteenä tässä tarkasteltu sopimus on, sekä siihen, voidaanko yhteisön säädöksen lainmukaisuutta kiistää sen perusteella, että yhteisön tekemillä kansainvälisillä sopimuksilla on ensisijainen asema yhteisön johdettuun oikeuteen nähden. [84] Nimittäin arvioitaessa sopimusta sen kohteen ja päämäärän sekä kaikkien sen määräysten valossa voidaan muodostaa käsitys sen määräysten välittömästä oikeusvaikutuksesta.

115. Yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti korostanut, että kansainvälisen sopimuksen määräysten vaikutus yhteisön oikeusjärjestykseen määräytyy sopimuksen tavoitteiden ja luonteen mukaan. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi korostanut, että tätä vaikutusta ei voida määritellä ottamatta huomioon kyseessä olevien määräysten kansainvälistä alkuperää ja että kansainvälisen oikeuden periaatteiden mukaan sopimuspuolet saavat vapaasti sopia siitä, minkälainen vaikutus sopimuksen määräyksillä on niiden sisäisessä oikeusjärjestyksessä. [85]

116. Vuoden 1947 tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen tarkoitusta, rakennetta ja sanamuotoa tutkiessaan yhteisöjen tuomioistuin totesi, että kyseinen sopimus perustuu sen johdanto-osan mukaan periaatteeseen neuvotella keskinäisistä ja kaikille osapuolille edullisista järjestelyistä ja että sille on ominaista määräysten suuri joustavuus, erityisesti poikkeuksia ja poikkeuksellisten vaikeuksien sattuessa toteutettavia

81 — Ks. edellä alaviitteessä 51 mainittu asia Saksa v. neuvosto (tuomion 109 kohta). Ks. myös aikaisemmat asiat: edellä alaviitteessä 80 mainittu asia International Fruit Company ym. (tuomion 19—29 kohta); asia 9/73, Schlüter, tuomio 24.10.1973 (Kok. 1973, s. 1135, 28—30 kohta) ja edellä alaviitteessä 80 mainittu asia SIOT (tuomion 28 kohta).

82 — Ks. myös asia C-469/93, Chiquita Italia, tuomio 12.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4533, 26—29 kohta).

83 — Edellä alaviitteessä 4 mainittu sopimus.

84 — Ks. asia C-61/94, komissio v. Saksa, tuomio 10.9.1996 (Kok. 1996, s. I-3989, 52 kohta).

85 — Edellä alaviitteessä 80 mainittu asia Kupferberg (tuomion 17 kohta).

toimia koskevien määräysten sekä sopimuspuolten välisten riitojen ratkaisua koskevien sääntöjen osalta. [86] Tarkasteltuaan vuoron perään aikaisemman tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen erilaisia erityispiirteitä yhteisöjen tuomioistuin totesi, että yleissopimuksen määräykset eivät ole luonteeltaan ehdottomat, eikä velvollisuus antaa niille sopimuspuolten sisäisissä oikeusjärjestyksissä välittömästi sovellettavien kansainvälisen oikeuden sääntöjen merkitys voi perustua sopimuksen tarkoitukseen, rakenteeseen tai sanamuotoon. [87]

117. Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut, että kyseisen yleissopimuksen säännöt eivät voi velvoittaa sopimuspuolia antamaan niille sopimuspuolten sisäisissä oikeusjärjestyksissä välittömästi sovellettavien kansainvälisen oikeuden sääntöjen merkitystä. [88] "Tällaisen itse sopimukseen perustuvan velvoitteen puuttuessa yhteisöjen tuomioistuimen asiana on tutkia kyseessä olevan yhteisön säädöksen lainmukaisuus GATTin sääntöihin nähden vain, jos yhteisöllä on ollut tarkoitus panna täytäntöön tietty GATTin yhteydessä hyväksytty erityinen velvoite tai jos yhteisön säädöksessä nimenomaisesti viitataan tiettyihin yleissopimuksen määräyksiin." [89]

118. Tarkastelen, voiko sekä Maailman kauppajärjestön perustamissopimuksen [90] että tullitariffeja ja kauppaa koskevan uuden yleissopimuksen kyseessä olevilla määräyksillä olla välitön oikeusvaikutus, ottaen huomioon yhteisöjen tuomioistuimen määrittelemät periaatteet, ja erityisesti voidaanko yksityisille myöntää oikeus vedota suoraan sopimuksen määräyksiin.

119. Katson, että Maailman kauppajärjestön perustamissopimuksen määräyksille, samoin kuin tullitariffeja ja kauppaa koskevan vuoden 1994 yleissopimuksen määräyksille, on edelleen ominaista suuri joustavuus, minkä vuoksi niillä ei voi olla välitöntä oikeusvaikutusta, eivätkä yksityiset siten voi vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa [91]. Tämä suuri joustavuus on ominaista määräyksille, jotka koskevat mahdollisuutta tehdä poikkeuksia, poikkeuksellisten vaikeuksien sattu-

86 — Ks. erityisesti edellä alaviitteessä 80 mainittu asia International Fruit Company ym. (tuomion 21 kohta) ja edellä alaviitteessä 51 mainittu asia Saksa v. neuvosto (tuomion 106 kohta).

87 — Ks. erityisesti edellä alaviitteessä 51 mainittu asia Saksa v. neuvosto (tuomion 110 kohta).

88 — Edellä alaviitteessä 51 mainittu asia Saksa v. neuvosto (tuomion 110 kohta).

89 — Ks. edellä alaviitteessä 51 mainittu asia Saksa v. neuvosto (tuomion 111 kohta) ja tätä aikaisemmat asiat 70/87, Fediol v. komissio, tuomio 22.6.1989 (Kok. 1989, s. 1781) ja C-69/89, Nakajima v. neuvosto, tuomio 7.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2069).

90 — EYVL 1994, L 336, s. 11.

91 — Ks. yleisesti tämän visaisen kysymyksen osalta esim. Mengozzi Paolon artikkeli "Les droits des citoyens de l'Union européenne et l'applicabilité directe des accords de Marrakech", *Revue du Marché unique européen*, 1994, osa 4, s. 165—174, sekä C. W. A. Timmermansin artikkeli "L'Uruguay Round: sa mise en oeuvre par la Communauté européenne", *Revue du Marché unique européen*, 1994, osa 4, s. 175—193.

essa toteutettavia toimia ja sopimuspuolten välisten riitojen ratkaisemista [92].

120. Sopimus koskee terveys- ja kasvinsuojelutoimien soveltamista, ja sen määräyksiä on tulkittava ottaen huomioon vuoden 1994 yleissopimukseen perustuva sääntely kokonaisuudessaan. Katson, että erityisesti 2 ja 5 artiklan määräykset eivät ole riittävän täsmällisiä ja havainnollisia, jotta kuka tahansa yksityinen voisi vedota niihin kansallisessa tuomioistuimessa. [93] Kuten sopimuksen sanamuoto osoittaa, useimmat riidanalaisten artiklojen (2 ja 5 artikla) kohdat on osoitettu WTO:n jäsenille, [94] ja niihinsisältyy jäsenille

92 — On totta, että tullitariffeja ja kauppaa koskevaan vuoden 1994 yleissopimukseen sisältyy uusi, muodoltaan tuomioistuinta muistuttava järjestely jäsenten välisten riitojen ratkaisemiseksi, joka antaa riitojenratkaisuelimen (jäljempänä DSB) suositusten ja päätösten osalta paremmat takeet kuin tullitariffeja ja kauppaa koskeva aikaisempi yleissopimus. Tämä järjestely esitetään Maailman kauppajärjestön perustamissopimuksen liitteessä 2, joka sisältää riitojen ratkaisusta annettuja sääntöjä ja menettelyjä koskevan sopimuksen (EYVL 1994, L 336, s. 234). Tullitariffeja ja kauppaa koskevalle aikaisemmalle yleissopimukselle ominaista neuvotteluilmapiiriä ei ole kokonaan poistettu uudesta yleissopimuksesta.
Siten uudessa yleissopimuksessa määrätään edelleen jäsenten oikeudesta vahingonkorvaukseen tai niitä koskevien myönnytysten tai muiden velvoitteiden peruuttamiseen (sopimuksen 22 artiklan 1 kohta) riitojen ratkaisemiseksi tai ennaltaehkäisemiseksi.
Sitä paitsi DSB:n tuomioistuinta muistuttavaa luonnetta vähentää se, että vaikka WTO:n perustamissopimuksen IX artikla, jonka otsikko on "Päätöksenteko", koskee vuoden 1947 yleissopimuksen käytäntöä konsensuspäätöksenteosta (1 kohta), siinä määrätään, että ministerikokouksella ja myös kaikkia jäseniä edustavalla yleisneuvostolla, eli poliittisilla (hallitustenvälisillä) toimielimillä, on oikeus hyväksyä WTO:n perustamissopimuksen sekä monenkeskisten kauppasopimusten tulkintoja (2 kohta).
Lisäksi uudessa yleissopimuksessa määrätään edelleen jäsenten oikeudesta muuttaa tai peruuttaa tekemänsä sitoumukset [WTO:n perustamissopimuksen liitteessä 1 B olevan palvelukaupan yleissopimuksen XXI artikla (EYVL 1994, L 336, s. 190)]. Tätä joustavuutta valaisee myös edellä mainitun sopimuksen XX artikla, jossa määrätään jäsenen oikeudesta kirjata listaan erityiset sitoumuksensa, jotka koskevat sitä, että jäsenen palvelut ja palvelujen tarjoajat pääsevät toisen jäsenen markkinoille.
Uusi yleissopimus tarjoaa mahdollisuuden tehdä sopimuksia, joissa määrätään keskinäisesti tyydyttävä hyvitys, kun riita syntyy ja sopimuksen mukaisen riidanratkaisumenettelyn jälkeen (sopimuksen 22 artiklan 2 ja 3 kohta).
Vaikka suojalausekkeita koskevan sopimuksen [WTO:n perustamissopimuksen liitteen 1 A (EYVL 1994, L 336, s. 184)] 8 artiklan 2 kohdassa vähennetään tietyssä määrin jäsenten oikeutta toteuttaa suojatoimia sen välttämiseksi, että suuri tuontimäärä aiheuttaa vakavaa haittaa samanlaisia tai suoraan kilpailevia tuotteita valmistavalle kotimaiselle teollisuudelle (2 artikla), siinä sallitaan tällaisten toimenpiteiden toteuttaminen (sopimalla mistä tahansa riittävistä kaupan korvausmuodoista asianomaisten osapuolten kauppaan vaikuttavan toimenpiteen haitallisten vaikutusten osalta) ja erityisesti vuoden 1994 yleissopimuksessa asetettujen velvoitteiden rajoittaminen (8 artikla, ks. myös 5 artikla). Suojalausekkeita koskevassa sopimuksessa määrätään oikeudesta lykätä vuoden 1994 yleissopimuksen mukaisten myönnytysten tai muiden velvoitteiden soveltaminen suojatoimea soveltavan jäsenvaltion kauppaan. Suojalausekkeita koskevassa sopimuksessa sallitaan myös edelleen suojatoimien käyttö kriittisissä tilanteissa (6 artikla). On selvää, että suojatoimien soveltaminen on sallittu vakavan haitan estämiseksi tai korjaamiseksi taikka sopeutumistoimien helpottamiseksi tarvittavana ajanjaksona (7 artikla), kuitenkin enintään kahdeksan vuoden aikana (7 artiklan 3 kohta), mutta katson, että tämä ei vähennä vuoden 1994 yleissopimukseen sisältyvää joustavuuden vaikutelmaa.
Ks. myös C. W. A. Timmermansin asiassa esittämät samansuuntaiset varaukset edellä alaviitteessä 91 mainitussa artikkelissa, s. 178— .

93 — Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut asiassa 87/75, Bresciani, 5.2.1976 antamassaan tuomiossa (Kok. 1976, s. 129, 25 kohta), että Euroopan talousyhteisön ja tähän yhteisöön assosioituneiden Afrikan ja Madagaskarin valtioiden välillä Yaoundéssa 20.7.1963 tehdyn assosiaatiosopimuksen 2 artiklan 1 kohdalla, jossa nimenomaisesti viitataan perustamissopimuksen 13 artiklaan, on välitön oikeusvaikutus, ja tämän vuoksi siinä perustetaan yksityisille oikeussubjekteille oikeus olla suorittamatta jäsenvaltiolle tulleja vaikutukseltaan vastaavaa maksua, ja yhteisön kansallisten tuomioistuinten on suojeltava tätä oikeutta, "koska tämä velvoite on täsmällinen eikä sitä koske mikään suora tai epäsuora yhteisön varauma".
Asiassa 17/81, Pabst & Richarz, 29.4.1982 antamassaan tuomiossa (Kok. 1982, s. 1331), joka koskee Euroopan talousyhteisön ja Kreikan välistä Ateenassa 9.7.1961 tehtyä assosiaatiosopimusta, joka tehtiin ja hyväksyttiin yhteisön puolesta 25.9.1961 tehdyllä neuvoston päätöksellä (EYVL L 26), yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut (tuomion 27 kohta), että sopimuksen 53 artiklan 1 kohdan sanamuoto, samoin kuin sen kohde ja luonne, osoittaa että tällä määräyksellä "perustetaan selkeä ja täsmällinen velvoite, jonka täytäntöönpano ei edellytä mitään myöhemmin toteutettavia toimenpiteitä. Näillä edellytyksillä", yhteisöjen tuomioistuin jatkaa, "53 artiklan 1 kohtaa on pidettävä välittömästi sovellettavana". Yhteisöjen tuomioistuin totesi (tuomion 28 kohta), että muista jäsenvaltioista tai Kreikasta tuotavan alkoholin maahantuojat, joita asia koskee, voivat vedota kansallisessa tuomioistuimessa muun muassa Kreikan assosiaatiosopimuksen 53 artiklan 1 kohdan määräyksiin.
Asiassa C-18/90, Kziber, 31.1.1991 antamassaan tuomiossa (Kok. 1991, s. I-199), joka koskee Rabatissa 27.4.1976 allekirjoitetun, yhteisön puolesta 26.9.1978 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2211/78 (EYVL L 264, s. 1) hyväksytyn Euroopan talousyhteisön ja Marokon kuningaskunnan välisen yhteistyösopimuksen välitöntä oikeusvaikutusta, yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli aluksi sopimuksen sanamuotoa (tuomion 16 kohta) ja totesi, että sopimuksen 41 artiklan 1 kohdan määräys on välittömästi sovellettavissa (tuomion 23 kohta) ja että määräykseen voidaan vedota suoraan kansallisissa tuomioistuimissa, ottaen huomioon toisaalta sopimuksen luonne ja tarkoitus ja toisaalta määräys, jossa määritellään riittävässä määrin ne, jotka ovat tiettyjen sosiaalisten etuuksien saajia, ja näiden saamat oikeudet ja jolla näin ollen on välitön oikeusvaikutus (tuomion 24—29 kohta).

94 — Käytetyt sanamuodot ovat selkeät: "jäsenten on varmistettava" (2 artiklan 2 ja 3 kohta) ja "jäsenten on otettava huomioon"/"jäsenten tulisi pyrkiä"/"jäsenet varmistavat" (5 artiklan 2, 4 ja 6 kohta), "jäsen voi väliaikaisesti ottaa käyttöön terveys- ja kasviensuojelutoimia" ja "jäsenet pyrkivät" (5 artiklan 7 kohta).

asetettuja velvoitteita toimia tai pidättäytyä toimista [95]. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on korostanut vastaavia tapauksia koskevissa asioissa, joissa kansainvälisten sopimusten välitöntä oikeusvaikutusta on arvioitu, [96] lisätoimenpiteiden toteuttaminen, eli yksityiskohtaisia täytäntöönpanosääntöjä koskevien määräysten antaminen, on välttämätöntä. [97]

121. Yksityiskohtaisempien täytäntöönpanotoimenpiteiden tarpeellisuus käy selvästi ilmi useista sopimuksen määräyksistä. Se perustuu esimerkiksi sopimuksen 2 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan terveys- tai kasvinsuojelutoimia ei saa ylläpitää ilman "riittävää tieteellistä näyttöä". Toimivaltaisten viranomaisten tehtävä on määritellä tieteellisen näytön riittävyys. [98]

122. Katson, että nimenomainen viittaus riittävään tieteelliseen näyttöön (sopimuksen 5 artiklan 2 ja 3 kohta) ja asiaankuuluviin taloudellisiin tekijöihin (5 artiklan 3 kohta) ei ole riittävä perustamaan jäsenille välittömiä velvoitteita. Näin ollen on tarpeen toteuttaa yksityiskohtaisia toimenpiteitä yksityiskohtaisten täytäntöönpanosääntöjen määrittelemiseksi. Sama ongelma koskee 5 artiklan

95 — Määräysten sanamuodot ovat seuraavat: "Jäsenten on varmistettava" ja "jäsenten on otettava huomioon". Mielestäni nämä verbirakenteet ilmaisevat velvoittavuutta.

96 — Yhteisöjen tuomioistuin vastasi asiassa C-277/94, Taflan-Met ym., 10.9.1996 antamassaan tuomiossa (Kok. 1996, s. I-4085) esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen kiistämättä sitä, että Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta turkkilaisiin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 19 päivänä syyskuuta 1980 tehty assosiaationeuvoston päätös nro 3/80 (EYVL 1983, C 110, s. 60) on sopimuspuolia sitova, seuraavasti: "Koska neuvosto ei ole ryhtynyt päätöksen nro 3/80 täytäntöönpanon kannalta välttämättömiin lisätoimenpiteisiin, tämän päätöksen 12 ja 13 artiklalla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta jäsenvaltioiden alueella, eikä yksityisillä näin ollen ole oikeutta vedota näihin artikloihin kansallisissa tuomioistuimissa". Ks. myös edellä alaviitteessä 93 mainittu asia, Kziber (tuomion 15 kohta) ja asia 12/86, Demirel, tuomio 30.9.1987 (Kok. 1987, s. 3719, 14 kohta).

97 — Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella voidaan päätellä, että niin kauan kuin yhteisö ei ole toteuttanut yleissopimuksen perusteella sille kuuluviin velvoitteisiin liittyviä välttämättömiä täytäntöönpanotoimenpiteitä, asianomaiset toimijat eivät voi saattaa sitä vastaamaan näistä velvoitteista tuomioistuimessa. Yhteisö voi näin ollen käyttää vuoden 1947 yleissopimuksessa perustettuja keinoja ja neuvotella tarkoituksenmukaisesta ratkaisusta asianomaisen kolmantena osapuolena olevan jäsenen kanssa. Jos yhteisö sitä vastoin olisi täyttänyt velvollisuutensa, se olisi vapaaehtoisesti luopunut tästä mahdollisuudesta, ja ne, joita asia koskee, voisivat vedota riidanalaiseen määräykseen kansallisissa tuomioistuimissa. Esimerkiksi edellä alaviitteessä 89 mainitussa asiassa Fediol v. komissio annetun tuomion 20 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että vaikka yleissopimukselle leimaa-antavaa on sen määräysten joustavuus, "tämä arvio ei kuitenkaan estä yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemasta ja soveltamasta yleissopimuksen määräyksiä johonkin määrättyyn asiaan tutkiakseen onko tiettyjä kauppatapoja pidettävä näiden määräysten vastaisina". Yhteisöjen tuomioistuin tekee seuraavan päätelmän: "Yleissopimuksen määräyksillä on niille ominainen sisältö, joka on aina syytä täsmentää tulkinnan keinoin määräysten soveltamista varten". Komissio teki tämän päätelmän, koska yhteisen kauppapolitiikan lujittamisesta erityisesti hyvän kauppatavan vastaisiin käytäntöihin kohdistettavilla toimenpiteillä 17 päivänä syyskuuta 1984 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2641/84 (EYVL L 252, s. 1) perustetaan asianomaisille toimijoille oikeus vedota yleissopimuksen määräyksiin valituksessa, jonka ne tekevät komissiolle hyvän kauppatavan vastaisesta toimenpiteestä, josta ne katsovat kärsineensä vahinkoa.

Yhteisöjen tuomioistuin katsoi edellä alaviitteessä 89 mainitussa asiassa Nakajima v. neuvosto, joka koskee polkumyynnillä tai vientituella muista kuin Euroopan talousyhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 11.7.1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2423/88 (EYVL L 209, s. 1) pätevyyttä, annetussa tuomiossa, että mahdollisuus saattaa tämän asetuksen pätevyys kyseenalaiseksi yleissopimuksen VI artiklan perusteella saman yleissopimuksen VI artiklan täytäntöönpanemiseksi vuonna 1979 luodun polkumyynnin ehkäisemistä koskevan koodin rikkomisesta ei edellytä kyseessä olevan sopimuksen välitöntä oikeusvaikutusta. Tämä mahdollisuus on olemassa, sillä yleissopimuksen määräykset sitovat yhteisöä, ja on selvää, että riidanalainen asetus annettiin yhteisön kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi (vrt. 28—31 kohta).
Yhteisöjen tuomioistuin on noudattanut tätä oikeuskäytäntöä alaviitteessä 51 mainitussa asiassa Saksa v. neuvosto 5.10.1994 antamassaan tuomiossa (111 kohta).

98 — Komissio huomauttaa, että yhteisö ja sen kauppakumppanit ovat eri mieltä siitä, onko karjan kasvatuksessa käytettävien hormonien vastaisen kiellon oikeuttamiseksi olemassa riittävää tieteellistä näyttöä, ja kysymys on annettu Genevessä olevalle WTO:n erityisryhmälle ratkaistavaksi.

4 kohtaa, jossa määrätään, että määritellessään asianmukaista terveys- tai kasvinsuojelun suojatasoa "jäsenten tulisi pyrkiä kauppaan kohdistuvien kielteisten vaikutusten minimoimiseen".

123. Täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamisen tarve perustuu myös 5 artiklan 6 ja 7 kohtaan. Artiklan 6 kohdassa mainitaan toimet, jotka jäsenet toteuttavat "asianmukaisen" terveys- tai kasvinsuojelun "suojatason" saavuttamiseksi, elleivät tällaiset toimet rajoita kauppaa enempää kuin on tarpeen asianmukaisen terveys- tai kasvinsuojelun suojatason saavuttamiseksi, ottaen huomioon tekninen ja taloudellinen toteutettavuus. Lopuksi 7 kohdassa, joka koskee riittäviä tieteellisiä todisteita, joiden perusteella toimivaltainen kansallinen viranomainen voi väliaikaisesti ottaa käyttöön terveys- tai kasvinsuojelutoimia, ilmenee tarve ottaa käyttöön toimia, joilla määritellään yksityiskohtaiset täytäntöönpanosäännöt, joiden avulla nämä todisteet voidaan määritellä.

124. Vaikka oletettaisiinkin, että sopimuksen määräykset kokonaisuudessaan ovat ehdottomia, tämä ehdottomuus kyseenalaistuu siitä syystä, että siinä (14 artikla) annetaan vähiten kehittyneille kehitysmaille mahdollisuus lykätä sopimuksen määräysten soveltamista viidellä vuodella WTO-sopimuksen voimaantulon jälkeen, ja muille kehitysmaille tämä aika on kaksi vuotta. Sopimuksessa vahvistetaan lisäksi näistä maista peräisin olevien tuotteiden erityis- ja erilliskohtelu (10 artikla).

125. On totta, että sopimuksen 13 artiklassa määrätään, että jäsenet ovat täysin vastuussa kaikkien sopimuksessa määrättyjen velvoitteiden täyttämisestä. Siitä ilmenee kuitenkin selvästi, että tässä tapauksessa kyseessä on jäsenten kansainvälinen vastuu, riippumatta siitä mitkä tahot (julkiset tai yksityiset) ovat vastuussa terveys- ja kasvinsuojelusääntöjen täytäntöönpanosta. [99]

126. Maataloutta koskevan sopimuksen [100] 14 artiklasta [101], jonka otsikko on "Terveys- ja kasvinsuojelutoimet", ilmenee, että jäsenet arvioivat yksityiskohtaiset täytäntöönpano-

99 — Tämä ilmenee selvästi XXIV artiklan 12 kohdasta, jonka tulkinta esitetään vuoden 1994 tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen XXIV artiklan tulkintaa koskevassa liitesopimuksessa (EYVL L 336, s. 16), jossa määrätään seuraavaa:
"Jokainen jäsen on GATT 1994 -sopimuksen nojalla täysin vastuussa kaikkien GATT 1994 -sopimuksen määräysten noudattamisesta ja ryhtyy sellaisiin sen käytettävissä oleviin kohtuullisiin toimenpiteisiin, joilla varmistetaan määräysten noudattaminen sen alue- ja paikallishallinnon viranomaisten toimesta."

100 — EYVL 1994, L 336, s. 22.

101 — Sopimuksen 14 artiklassa määrätään seuraavaa:
"Jäsenet sitoutuvat panemaan täytäntöön terveys- ja kasvinsuojelutoimia koskevan sopimuksen."

säännöt vahvistavien toimien olevan tarpeen sopimuksen voimaan saattamiseksi [102].

127. Katson lopuksi, että on syytä tarkastella edellä esittämäni arvioinnin perusteella Uruguayn kierroksen monenvälisissä kauppaneuvotteluissa laadittujen sopimusten tekemisestä tehdyn neuvoston päätöksen 94/800/EY yhdettätoista perustelukappaletta, jossa todetaan, että "Maailman kauppajärjestön perustamissopimukseen ja sen liitteisiin ei voida niiden luonteen vuoksi vedota suoraan yhteisön eikä jäsenvaltioiden tuomioistuimissa". Koska neuvoston päätöksen 94/800/EY päätösosassa ei ole vastaavaa säännöstä, katson, että tämä perustelukappale ei sellaisenaan riitä sulkemaan pois sopimuksen määräysten välitöntä oikeusvaikutusta. Tämän vuoksi sopimuksen ja yleisemmällä tasolla Uruguayn kierroksen monenvälisissä neuvotteluissa laadittujen sopimusten sanamuotoa, rakennetta ja tarkoitusta on syytä tutkia. Toisin sanoen tässä perustelukappaleessa [103] ilmaistaan vain ja ainoastaan, että vakavat syyt, joiden perusteella yhteisöjen tuomioistuin oli todennut, ettei se voinut katsoa vuoden 1947 yleissopimuksella olevan minkäänlaista välitöntä oikeusvaikutusta, [104] eivät ole menettäneet merkitystään vuoden 1994 uuden yleissopimuksen ja Maailman kauppajärjestön perustamissopimuksen jälkeen, kuten komissio korostaa. [105]

128. Tämän perusteella katson, että vaikka sopimuksella perustetaan sen hyväksyneitä jäseniä velvoittava uusi järjestelmä, sillä ei kuitenkaan ole välitöntä oikeusvaikutusta; toisin sanoen yksityinen ei voi vedota sen määräyksiin kansallisessa tuomioistuimessa.

3. Päätöksen 95/119/EY yhteensopimattomuus sopimuksen 2 ja 5 artiklan kanssa

129. Vaikka olen päätynyt siihen, että sopimuksen määräyksillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta ja että yksityiset eivät voi vedota

102 — Edellä alaviitteessä 100 mainitun maataloutta koskevan sopimuksen neljännen perustelukappaleen mukaan jäsenet "sitoutuvat — — pääsemään sopimukseen terveys- ja kasvinsuojelukysymyksistä".

103 — Ks. professori Paolo Mengozzin edellä alaviitteessä 91 mainitussa artikkelissaan esittämä ankara arvostelu siitä, että tämä perustelukappale oli otettu päätökseen 94/800/EY (s. 168—). Lisäksi hän puoltaa uuden yleissopimuksen määräysten sovellettavuutta sellaisenaan (eli välitöntä oikeusvaikutusta) ja arvioi, että jollei tätä vaikutusta tunnusteta, vaarannetaan yhteisön oikeuden ensisijaisuus kansalliseen oikeuteen nähden (s. 174).

104 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 51 mainittu asia Saksa v. neuvosto (erityisesti tuomion 106—108 kohta).

105 — Päätöksen 94/800/EY kyseisen perustelukappaleen perustelemiseksi komissio esittää, että jotkut sopimuspuolet (Yhdysvallat ja Kanada) katsoivat, että vuoden 1994 yleissopimuksella ei ole välitöntä oikeusvaikutusta. Komissio katsoo, että sillä ei vastavuoroisuuden puuttuessa ole tämän perusteella myöskään yhteisöä koskevaa välitöntä oikeusvaikutusta. Katson, että tästä perustelusta ei ole hyötyä tutkittaessa, onko sopimuksella välitön oikeusvaikutus vai ei; itse asiassa komissio ei esitä riittävää näyttöä väitteidensä tueksi, ja lisäksi, kuten yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut, "kansainvälisen oikeuden yleisten sääntöjen mukaan sopimuspuolten on pantava sopimukset täytäntöön vilpittömässä mielessä. Jos kukin sopimuspuoli vastaa hyväksymistään sitoumuksista, sopimuspuolen on määriteltävä omassa oikeusjärjestyksessään siihen tarvitsemansa oikeuskeinot, jollei kohteensa ja päämääränsä perusteella tulkitussa sopimuksessa itsessään määritellä näitä keinoja. Viimeksi mainitulla varauksella se, että yhden sopimuspuolen tuomioistuimet arvioivat sopimuksen tiettyjen määräysten olevan välittömästi sovellettavia, kun taas toisen sopimuspuolen tuomioistuimet eivät hyväksy tätä välitöntä sovellettavuutta, ei itsessään ja yksinään muodosta vastavuoroisuuden puutetta sopimuksen täytäntöönpanossa" (ks. edellä alaviitteessä 80 mainittu asia Kupferberg, tuomion 18 kohta).

niihin kansallisissa tuomioistuimissa, haluan vielä, ollakseni perinpohjainen, tarkastella, missä määrin komission päätöksellä rikotaan sopimuksen 2 ja 5 artiklan määräyksiä, siltä varalta että yhteisöjen tuomioistuin tekisi toisensuuntaisen ratkaisun, ja ottaen huomioon yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan yhteisön hyväksymien kansainvälisten sopimusten ensisijaisuus yhteisön johdetun oikeuden säädöksiin ja toimiin nähden edellyttää, että viimeksi mainittuja on tulkittava "mahdollisuuksien mukaan siten, että [ne ovat] yhteensoveltuv[ia] sopimusten kanssa" [106].

130. Affish esittää, että komissio on rikkonut sopimuksen 5 artiklan 7 kohtaa siltä osin kuin se nojautuu yksinomaan asiantuntijoiden kertomukseen ottamatta huomioon muita käytettävissä olevia tietoja, kuten jo pitkään yhteisöön tuotuja tuotteita koskevia tarkastuskertomuksia ja niissä yrityksissä, joista Affish tekee hankintansa, aikaisemmin suoritettuja tarkastuksia, joista käy ilmi, ettei kansanterveyteen liittyviä ongelmia ole.

131. Affish katsoo myös, että komissio on rikkonut sopimuksen 2 artiklan 3 kohtaa, koska toteutetulla toimenpiteellä harjoitetaan mielivaltaista tai perusteetonta syrjintää sellaisten jäsenten välillä, joiden olosuhteet ovat samanlaiset tai samankaltaiset, samoin kuin jäsenten alueiden ja muiden jäsenten alueiden välillä, ja sitä sovelletaan sellaisella tavalla, joka on kansainvälisen kaupan verhottu este.

132. Lisäksi Affish esittää, että komissio ei ole myöskään täyttänyt sopimuksen 5 artiklan 4 ja 6 kohtaan perustuvia velvoitteitaan sen varmistamiseksi, että kauppaan kohdistuvat kielteiset vaikutukset minimoidaan ja että ne eivät rajoita kauppaa enempää kuin on tarpeen terveys- ja kasvinsuojelun asianmukaisen suojatason saavuttamiseksi.

133. Katson, että Affishin perusteluja ei voida hyväksyä, sillä ne eivät perustu riittävään näyttöön.

134. Sopimuksen kuudennessa perustelukappaleessa mainitaan Codex Alimentarius -komissio sekä sen standardit, ohjeet ja suositukset, jotka jäsenet voivat ottaa käyttöön terveys- ja kasvinsuojelutoimien perustaksi. Juuri tästä määrätään sopimuksen 3 artiklan 1 kohdassa. Kuten komissio esittää, se perustaa toimintansa kansainvälisesti tunnustettuihin periaatteisiin ja menettelyihin ja toimii

106 — Ks. edellä alaviitteessä 84 mainittu asia komissio v. Saksa (tuomion 52 kohta). Asiassa C-70/94, Werner (Kok. 1995, s. I-3189, 23 kohta) ja asiassa C-83/94, Leifer ym. (Kok. 1995, s. I-3231, 23 ja 24 kohta) 17.10.1995 antamissaan tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin on myös tulkinnut yhteisen vientimenettelyn käyttöönotosta 20 päivänä joulukuuta 1969 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 2603/69 (EYVL L 324, s. 25) tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen XI artiklan, "jota voidaan pitää merkityksellisenä kansainväliseen kauppaan sovellettavia yhteisön välineitä tulkittaessa", valossa.

niiden mukaan, eikä sen toiminta ole ristiriidassa sopimuksen kanssa. [107]

135. Sopimuksen 5 artiklan 2 kohdassa mainitaan, että arvioidessaan riskejä jäsenten on otettava huomioon muun muassa asianmukaiset tuotantoprosessit ja -menetelmät.

136. Komissio huomauttaa, että direktiivissä 91/493/ETY vahvistetut säännöt perustuvat Codex Alimentarius -komission laatimiin johtopäätöksiin ja periaatteisiin ja ovat tämän komission suositusten mukaisia ja että terveystarkastuksiin kiinnitetään aiheellisesti erityistä huomiota tuotantovaiheessa eli tässä tapauksessa kalojen pyytämisestä niiden pakkaamiseen asti.

137. Koska asiantuntijaryhmä osoitti kertomuksessaan (3 kohta) Japanin viranomaisten valvonnan riittämättömyyden ja kyseessä olevien tuotteiden tuotanto- ja pakkausolosuhteista aiheutuvat vakavat terveysriskit, katson, että komissio on sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan tehnyt riidanalaisen päätöksen laillisesti.

138. Ottaen huomioon edellä esitetty arviointi ja erityisesti arvioinnin se osa, joka koskee suhteellisuusperiaatteen mahdollista loukkaamista, niin koska toteutetulla toimenpiteellä pyrittiin suojelemaan kansanterveyttä, on ilmeistä, että tämä toimenpide ei "rajoita kauppaa enempää kuin [jäsenet katsovat, että] on tarpeen asianmukaisen [terveys- ja kasvinsuojelun] suojatason saavuttamiseksi, ottaen huomioon tekninen ja taloudellinen toteutettavuus", kuten 5 artiklan 6 kohdassa ja sen alaviitteessä olevassa selittävässä huomautuksessa määrätään.

139. Yhteenvetona totean, että yhteisön voimassa olevan lainsäädännön mukaan komission on nojauduttava elintarvikehygienian määrittämistä koskeviin yhtenäisiin sääntöihin, joita kalastustuotteiden osalta on noudatettava riippumatta siitä, ovatko ne yhteisöstä peräisin, kuten direktiivin 91/493/ETY 10 artiklaan sisältyvä vastaavuusperiaate mielestäni osoittaa. Ottaen myös huomioon, että komissio perusti päätöksensä asiantuntijoiden luotettaviin johtopäätöksiin, katson, että näytön puuttuessa ei ole syytä hyväksyä Affishin väitettä, jonka mukaan komissio on harjoittanut mielivaltaista tai perusteetonta syrjintää sellaisten jäsenten välillä, joiden olosuhteet ovat samanlaiset tai samankaltaiset, ja jonka mukaan toteutettu toimenpide on sopimuksen 2 artiklan 3 kohdan mukai-

107 — Komissio mainitsee, että Codex Alimentarius -komissio vahvistaa menettelysäännöt, joita suositellaan kansainvälisesti *erityisesti kalastustuotteiden* alalla. Komissio korostaa lisäksi, että Codex Alimentarius -komission tässä yhteydessä antamat suositukset nojautuvat kahteen perusperiaatteeseen eli tuotantoprosessin aikana mahdollisesti esiin tulevien terveysriskien analysointiin ja tuotantoprosessin kriittisten kohtien hallintaan.

nen "kansainvälisen kaupan verhottu este" [108].

G *Harkintavallan väärinkäyttö ja menettelyn väärinkäyttö*

1. Harkintavallan väärinkäyttö

140. Kansallinen tuomioistuin ja Affish tuovat esiin kysymyksen siitä, onko komissio käyttänyt direktiivin 90/675/ETY 19 artiklassa perustettua harkintavaltaa painostuskeinona kolmatta maata vastaan, jotta terveysviranomaiset tehostaisivat valvontaansa. Toisin sanoen on tarpeen arvioida, missä määrin tätä harkintavaltaa ei ole käytetty kuluttajien terveyden suojelemiseksi, vaan sellaisen kauppapolitiikan keinona, jolla pyritään saamaan Japani noudattamaan yhteisössä käytössä olevaa järjestelmää vastaavaa kalastuslaitosten valvontajärjestelmää.

141. Kansallinen tuomioistuin ja Affish esittivät tällä tavoin kysymyksen, joka pääasiallisesti koskee sitä, onko komission riidanalainen päätös pätemätön harkintavallan väärinkäytön vuoksi tai toisin sanoen onko mainittu päätös tehty muun kuin sellaisen päämäärän saavuttamiseksi, jota varten komissiolle on 19 artiklassa annettu alaa koskeva toimivalta.

142. Affish ei ole esittänyt sellaista näyttöä harkintavallan väärinkäytöstä, joka osoittaisi objektiivisten, olennaisten ja yhtäpitävien seikkojen perusteella, että päätös on tehty muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi. [109]

143. Ottaen huomioon päätöksen ensimmäinen perustelukappale kokonaisuudessaan asiantuntijoiden tarkastuskertomuksessa esiin tulleet tosiseikat osoittavat, että oli olemassa painava syy toteuttaa toimenpiteitä kansanterveyden suojelemiseksi, sillä asiantuntijat olivat todenneet vakavia puutteita kalastuslaitosten hygieniassa ja valvonnassa. Tästä syystä komission ensisijainen tavoite päätöstä tehtäessä oli kansanterveyden suojeleminen, siten kuin myös direktiivissä 90/675/ETY velvoitetaan. [110]

144. Koska komission tavoite on selvästi kansanterveyden suojeleminen, se ei ole käyttänyt 19 artiklassa sille annettua harkintavaltaa muiden päämäärien saavuttamiseksi kuin niiden, joita varten tämä harkintavalta on annettu. Näin ollen harkintavaltaa ei ole käytetty väärin.

108 — Komissio toteaa, että Japani ei ole milloinkaan tuonut esille kysymystä siitä, onko riidanalainen päätös 95/119/EY sopimuksen mukainen. On myös korostettava, että asiantuntijaryhmän antaman kielteisen lausunnon jälkeen ja komission tekemän päätöksen jälkeen Japanin viranomaiset keskeyttivät terveystodistusten antamisen toukokuun alusta 1995. Nämä viranomaiset toimittivat 7.8.1995 komissiolle uuden luettelon, joka sisälsi kaksi hyväksyttyä laitosta. Viranomaiset ilmoittivat 7.9.1995, että neljä uutta laitosta oli hyväksytty. Sitä paitsi viranomaiset ovat uudelleen ryhtyneet antamaan terveystodistuksia ainoastaan näistä laitoksista peräisin oleville kalastustuotteille.

109 — Ks. erityisesti asia C-323/88, Sermes, tuomio 11.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3027, 33 kohta) ja edellä alaviitteessä 89 mainittu asia Nakajima v. neuvosto (tuomion 134 kohta).

110 — Ks. yhteisöjen tuomioistuimen vastaava päättely edellä alaviitteessä 52 mainitussa hullun lehmän tapauksessa annetussa määräyksessä (62 kohta).

2. Menettelyn väärinkäyttö

145. Affish esittää, että kun komissio lähetti asiantuntijaryhmän Japaniin, se noudatti direktiivin 91/493/ETY 11 artiklassa säädettyä menettelyä toteuttaessaan riidanalaisen toimen. Affish katsoo, että kyseisellä menettelyllä kuitenkin pyrittiin vahvistamaan erityiset tuontiedellytykset, eikä sitä voitu käyttää direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan nojalla annetun tuontikiellon perusteena. Affish pyytää siten näkemykseni mukaan selvittämään, missä määrin kyseessä on ollut sellainen menettelyn väärinkäyttö, jonka vuoksi yhteisöjen tuomioistuin voisi todeta päätöksen 95/119/EY pätemättömäksi.

146. Menettelyn väärinkäyttö perusteena yhteisön toimielimen antaman säädöksen kumoamiseksi on yleisemmän perusteen eli harkintavallan väärinkäytön erityinen alalaji. [111] Menettelyn väärinkäytöllä tarkoitetaan, että toimivaltainen toimielin on kiertänyt tietyn päätöksen teossa noudatettavan menettelyn määritteleviä olennaisia määräyksiä ja noudattanut siten päätöstä tehdessään eri päämäärää varten tarkoitettua toista menettelyä. [112]

147. Tätä Affishin esittämää perustetta ei voida hyväksyä. Komissio arvioi direktiivin 90/675/ETY 19 artiklassa sille annetun harkintavallan rajoissa, onko kyseessä terveyden suojeluun tai kansanterveyteen liittyvä varteenotettava syy, ja toimi sen perusteella. Komissio pystyi myös täysin ottamaan huomioon lähettämiensä asiantuntijoiden esittämät kansanterveyden kannalta huolestuttavat johtopäätökset.

VI Ratkaisuehdotus

148. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella esitän, että College van Beroep voor het Bedrijfslevenin esittämään ennakkoratkaisupyyntöön vastataan seuraavasti:

Edellä esitetyn arvioinnin perusteella ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat tietyistä Japanista peräisin olevia kalastustuotteita koskevista suojatoimenpiteistä 7 päivänä huhtikuuta 1995 tehdyn komission päätöksen 95/119/EY pätevyyteen.

111 — Ks. erityisesti asia 2/57, Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse v. EHTY:n korkea viranomainen, tuomio 12.6.1958 (Kok. 1958, s. 129) ja yhdistetyt asiat 32/87, 52/87 ja 57/87, ISA ym. v. komissio, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. 3305, 19 kohta). Asiassa C-225/91, Matra v. komissio, 15.6.1993 antamassaan tuomiossa (Kok. 1993, s. I-3203, 25 kohta) yhteisöjen tuomioistuin korostaa nimenomaan tutkivansa myös mahdollista menettelyn väärinkäyttöä.

112 — Ks. edellä alaviitteessä 45 mainittu asia Fedesa ym. (tuomion 24 kohta) sekä alaviitteessä 39 mainitussa asiassa komissio v. neuvosto esittämäni ratkaisuehdotus (68—70 kohta).