

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS BESLUT (andra avdelningen)
den 15 september 1998 *

I mål T-136/95,

Industria del Frio Auxiliar Conservera SA, bolag bildat enligt spansk rätt, Bermeo (Spanien), företrätt av advokaterna Ignacio Sáenz-Cortabarría Fernández och Marta Morales Isasi, Vizcaya, delgivningsadress: advokatbyrån Guy Harles, 8-10, rue Mathias Hardt, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företräd av juridiske rådgivaren José Luis Iglesias Buhigues och Blanca Vila Costa, nationell tjänsteman med förordnande vid kommissionen, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: spanska.

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 95/119/EG av den 7 april 1995 om vissa skyddsåtgärder rörande fiskeprodukter med ursprung i Japan (EGT L 80, s. 56), till den del dessa åtgärder rör fiskeprodukter på väg till gemenskapen vid tidpunkten för beslutets offentliggörande samt ett yrkande om skadestånd för den skada som orsakats av denna omständighet,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (andra avdelningen)

sammansatt av ordföranden A. Kalogeropoulos samt domarna C. W. Bellamy och J. Pirrung,

justitiesekreterare: H. Jung,

följande

Beslut

Bestämmelser tillämpliga på tvisten

- 1 Rådets direktiv 91/493/EEG av den 22 juli 1991 om fastställande av hygienkrav för produktionen och marknadsföringen av fiskprodukter (EGT L 268, s. 15, svensk specialutgåva, område 4, volym 3, s. 192, nedan kallat direktivet), och särskilt artikel 10—12, innehåller bestämmelser som på veterinärområdet är tillämpliga på import av fiskprodukter med ursprung i tredje land.

- 2 I artikel 10 första stycket stadgas följande:

”De bestämmelser som tillämpas på import av fiskvaror från tredje land skall minst motsvara de som gäller för produktion och utsläppande på marknaden av produkter inom gemenskapen”.

- 3 I artikel 11.1 föreskrivs följande:

”För varje tredje land eller grupp av tredje land skall fiskvarorna uppfylla de särskilda importkrav som fastställs ... beroende på hygiensituationen i det tredje land som är i fråga.”

- 4 I artikel 11.7 anges följande:

”I avvaktan på att de importkrav som avses i punkt 1 fastställs skall medlemsstaterna säkerställa att de krav som tillämpas på import av fiskvaror från tredje land minst motsvarar de som gäller produktion och utsläppande på marknaden av produkter inom gemenskapen.”

- 5 Genom flera på varandra följande beslut av rådet och kommissionen har övergångsbestämmelser antagits vad gäller utfärdandet av intyg för fiskprodukter med ursprung i tredje land, för att underlätta tillämpningen av det system som föreskrivs i direktiv 91/493.

6 Enligt artikel 12 i direktivet skall regler och principer i rådets direktiv 90/675/EEG av den 10 december 1990 om principerna för organisering av veterinärkontroller av produkter som förs in i gemenskapen från tredje land (EGT L 373, s. 1, svensk specialutgåva, område 3, volym 36, s. 59, nedan kallat direktiv 90/675) ”tillämpas, speciellt beträffande organisation och uppföljning av de inspektioner som skall utföras av medlemsstaterna”.

7 I artikel 19.1 i direktiv 90/675 föreskrivs följande möjlighet att vidta skyddsåtgärder:

”Om det inom ett tredje lands territorium sprids en sjukdom som avses i [rådets] direktiv 82/894/EEG [av den 21 december 1982 om anmälan av djursjukdomar inom gemenskapen (EGT L 378, s. 58; svensk specialutgåva, område 3, volym 15, s. 215)], en zoonos eller annan sjukdom eller företeelse som kan utgöra ett allvarligt hot mot djurs eller människors hälsa eller om några andra allvarliga orsaker som rör djurs eller människors hälsa gör det motiverat, i synnerhet mot bakgrund av de slutsatser som kommissionens veterinära experter dragit, får kommissionen på eget initiativ eller på begäran av en medlemsstat utan dröjsmål och beroende på hur allvarlig situationen är, vidta någon av följande åtgärder:

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

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

8 På grundval av denna bestämmelse fattade kommissionen den 7 april 1995 beslut 95/119/EG om vissa skyddsåtgärder rörande fiskeprodukter med ursprung i Japan (EGT L 80, s. 56, nedan kallat det omtvistade beslutet).

9 I artikel 1 i detta beslut fastställs följande:

”Medlemsstaterna skall förbjuda import av partier av alla former av fiskeprodukter med ursprung i Japan.”

10 I artikel 3 föreskrivs att medlemsstaterna skall ändra de åtgärder som de tillämpar på import så att dessa blir förenliga med detta beslut och att de skall underrätta kommissionen om detta.

11 Första och tredje övervägandet i det omtvistade beslutet har följande lydelse:

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

...

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

Bakgrund till tvisten

- 12 Sökanden är ett privat bolag med säte i Bermeo (Spanien). Dess verksamhetssyfte är att konservera och djupfrysa alla typer av livsmedel och livsmedelsprodukter, samt all verksamhet i samband med inköp, försäljning, beredning och bearbetning av fiskprodukter. Dess huvudsakliga verksamhet består i att importera, inköpa och leverera vit tonfisk till konservindustrin.

- 13 Sökanden beslutade i januari månad år 1995 att inköpa 250 ton djupfrost tonfisk albacora hos det japanska bolaget Itochu Corporation. Detta inköp skedde genom två kontrakt av den 14 februari respektive den 9 mars 1995. 50 ton tonfisk, som lastades den 28 februari 1995, anlände till hamnen i Bilbao den 5 april 1995. Partiet genomgick föreskriven hygienkontroll och förtullades i enlighet med gällande regler.

- 14 Vid tidpunkten för tillämpningen av det kritiserade beslutet, den 9 april 1995, var resten av den djupfrysta tonfisken (200 ton) på väg till gemenskapen efter att ha lastats i japanska hamnar i tre olika partier.

- 15 Det första partiet på 50 ton, som hade lastats den 15 mars 1995, anlände till Bilbao den 20 april 1995. De nationella myndigheterna vägrade den 21 april 1995 att tullklarera denna vara med tillämpning av det omtvistade beslutet.

- 16 Sökanden kontaktade tillsynsenheten för livsmedel som importeras från tredje land vid det spanska hälsovårds- och konsumentministeriets avdelning för frågor avseende yttre hälsa och djurhälsa. Avdelningen kontaktade kommissionen. Genom två telefax av den 25 respektive den 26 april 1995 upplyste kommissionen avdelningen om att det omtvistade beslutet innebar förbud av all import av fiskprodukter med ursprung i Japan, inbegripet dem som hade lastats innan beslutet delgavs. Inspección de Sanidad Exterior de Vizcaya vägrade tullklarering den 26 april 1995.

- 17 Subsecretaría de Sanidad y Consumo avslog klagomålet mot denna vägran genom beslut av den 22 juni 1995.
- 18 Dessförinnan hade de 50 ton tonfisk som är i fråga den 8 juni 1995 lastats med destination San Juan (Puerto Rico) i förhoppning om att en eventuell köpare skulle ta emot dem.
- 19 Det andra partiet på 75 ton lastades den 24 mars 1995 i en japansk hamn med destination Bilbao. Partiet kvarhölls den 19 april 1995 av Förenade kungarikets myndigheter i Southamptons hamn. Genom ett avtal av den 18 maj 1995 med Itochu tog detta företag hand om varan.
- 20 Det sista partiet, som även det uppgick till 75 ton, lastades i Japan den 31 mars 1994 och anlände till den spanska hamnen Algeciras den 7 maj 1995. De nationella myndigheterna vägrade den 15 maj 1995 att tullklarera detta parti. Genom ett avtal av den 18 maj med Itochu tog företaget även hand om denna vara.
- 21 Sökanden har genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 3 juli 1995, väckt denna talan.
- 22 Kommissionen anförde en invändning om rättegångshinder i en inlägga som inkom den 31 juli 1995. Förstainstansrätten lät beslut avseende invändningen anstå till det slutgiltiga avgörandet genom beslut av den 2 maj 1996. Det skriftliga förfarandet avslutades 17 december 1996.

- 23 På förstainstansrättens begäran inkom parterna mellan den 6 och den 27 oktober 1997 med yttranden avseende de eventuella följderna för förevarande tvist av domstolens dom av den 17 juli 1997 i mål C-183/95, Affish (REG 1997, s. I-4315).
- 24 Genom förstainstansrättens beslut av den 9 juni 1998 fattat i enlighet med artiklarna 14 och 51 i rättegångsreglerna hänsköts målet till den andra avdelningen sammansatt av tre domare.

Parternas yrkanden

- 25 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara det omtvistade beslutet vad gäller produkter på väg till gemenskapen,

— förplikta gemenskapen att ersätta sökanden den skada som följer av den rättsstridiga tillämpningen av detta beslut och fastställa det belopp som skall tilldömas till 18 396 133 PTA i väntan på en slutgiltig reglering — i förhållande till försäljningspriset för 50 ton djupfryst tonfisk alalunga i Puerto Rico — eller åtminstone till det belopp som förstainstansrätten anser lämpligt, jämte 9 procents ränta och dröjsmålsränta från och med den dag då ansökan inlämnades,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

26 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

- avvisa ansökan,
- i andra hand avslå den,
- förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning i sak

- 27 I det föreliggande fallet skall artikel 111 i rättegångsreglerna tillämpas, i dess ändrade lydelse med verkan från och med den 1 juni 1997 (EGT L 103, s. 6), enligt vilken förstainstansrätten, om det är uppenbart att talan inte kan tas upp till prövning skall fatta ett motiverat beslut utan ytterligare behandling. Domen i det ovan nämnda målet *Affish*, som innehåller en bekräftelse på giltigheten av det beslut som har ifrågasatts genom denna talan, visar att talan är uppenbart orgrundad.
- 28 Fem av de sex grunder som sökanden har lagt fram avseende åsidosättande av de allmänna principerna om skydd för berättigade förväntningar, proportionalitet, likabehandling, åsidosättande av motiveringsskyldigheten och maktmissbruk har redan i huvudsak åberopats i det mål som ledde till denna dom.
- 29 Sökanden har dessutom åberopat en sjätte grund avseende åsidosättande av principen om rättssäkerhet (rättsregler skall inte ha retroaktiv verkan).

- 30 I det föreliggande fallet behövs således ingen närmare bedömning annat än i fråga om tilläggsgrunden och de argument som särskilt har framförts till stöd för de övriga fem grunderna.

Åsidosättande av principen om rättssäkerhet

- 31 Sökanden anser att beslutet — genom att förbjuda importen av produkter under import till gemenskapen den dag när beslutet offentliggjordes och som oundgängligen nådde gemenskapshamnen efter denna dag — hade retroaktiva verkningar, eftersom det var tillämpligt på faktiska omständigheter som hade börjat äga rum före beslutet. En skyddsåtgärd som tillämpas under sådana omständigheter leder till orättvisor som inte omfattas av artikel 19 i direktiv 90/675, artikel 3b i EG-fördraget, och artiklarna 2 och 5.6 i avtalet om tillämpningen av sanitära och fytosanitära åtgärder, bilaga 1 A till avtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen.

- 32 Enligt kommissionen är det omtvistade beslutet en allmän bestämmelse vars omedelbara och tillfälliga tillämpning utan undantag har skett med full vetskap om syftet att uppnå större effektivitet på nivån för såväl hälsoskydd som tillrättande och återupprättande av hygienien vid de japanska fabrikerna.

- 33 Det skall i detta avseende konstateras att det omtvistade beslutet även enligt sin lydelse är omedelbart tillämpligt efter offentliggörandet på all import av fiskprodukter med ursprung i Japan.

- 34 Beslutet berör inte import till gemenskapen före sitt ikraftträdande. Den handling som beaktas vid fastställandet av beslutets tillämpningsområde är importen till

gemenskapen och inte, såsom sökanden felaktigt har påstått, exporten från tredje land. Att beslutet har haft ekonomiska verkningar på en vara på väg till gemenskapen fråntar det inte dess karaktär av ett beslut som är tillämpligt med omedelbar verkan (*ex nunc*), det vill säga tillämpligt på alla varor som importeras från och med dagen för offentliggörande.

- 35 Av detta följer att beslutet i avsaknad av en retroaktiv verkan inte har åsidosatt principen om rättssäkerhet.
- 36 Det är således uppenbart att talan inte kan vinna bifall på grunden avseende ett sådant åsidosättande.
- 37 Frågan om kommissionen borde ha beaktat varor på väg rör endast de grunder som avser åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar och proportionalitetsprincipen. Den frågan skall undersökas tillsammans med dessa grunder.

Åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar

- 38 Sökanden har hävdatt att principen om skydd för berättigade förväntningar föreskriver att övergångsbestämmelser skall antas med beaktande av den särskilda situationen avseende varor som redan är på väg till gemenskapen. Enligt sökanden skulle undantag från förbudet för dessa varor inte ha fråntagit det omtvistade beslutet dess ändamålsenliga verkan, eftersom varorna skulle ha underkastats en hygienkontroll för att intyga att de är oskadliga.

- 39 Kommissionen anser att det kritiserade beslutet inte åsidosätter principen om skydd för berättigade förväntningar. De nödvändiga villkoren för att skapa berättigade förväntningar är inte uppfyllda i det föreliggande fallet. Ett undantag för varor som anses utgöra en allvarlig risk för människors hälsa — och som innebär att de diskrimineras — förutsätter ett åsidosättande av åtgärdens syfte och gör det inte möjligt att så snart som möjligt återställa en tillfredsställande situation vid japanska fabriker vad beträffar produktion och lagring.
- 40 Förstainstansrätten anser att gemenskapen i det föreliggande fallet inte har åstadkommit en situation som har gett upphov till berättigade förväntningar.
- 41 Inom ramen för skyddsåtgärder måste kommissionen nödvändigtvis vidta åtgärder som är anpassade till varje situation. En näringsidkare kan inte sätta sin tillit till att dess ekonomiska intressen under alla omständigheter kommer att beaktas, även om det tidigare genom vissa skyddsåtgärder har tagits hänsyn till jämförbara intressen.
- 42 De exempel som sökanden åberopade i sin skrivelse av den 27 oktober 1997, nämligen kommissionens beslut 97/513/EG av den 30 juli 1997, 97/515/EG och 97/516/EG av den 1 augusti 1997 om vissa skyddsåtgärder mot vissa fiskprodukter med ursprung i Bangladesh, Indien respektive Madagaskar (EGT L 214, s. 46, 52 respektive 53), kan inte ändra denna bedömning. Dessa tre beslut har nämligen fattats *efter* det omtvistade beslutet, vilket innebär att de inte i något fall har kunnat ge upphov till berättigade förväntningar, eftersom sådana förväntningar endast kan grundas på förhållanden som föreligger *innan* en viss åtgärd vidtas.
- 43 Domstolen har dessutom beslutat att även om gemenskapen har skapat en situation som kan ge upphov till berättigade förväntningar, kan ett överordnat allmänintresse hindra att det antas övergångsbestämmelser för situationer som har uppstått före ikraftträdandet av de nya reglerna men som ännu inte har upphört (domen i

det ovannämnda målet Affish, punkt 57). Det omtvistade beslutets syfte, det vill säga skyddet för folkhälsan, utgör ett sådant överordnat allmänintresse (samma punkt i domen). Frågan huruvida avgången från Japan för vissa fiskpartier skedde före eller efter den 8 april 1995 saknar följaktligen intresse.

- 44 Vad gäller möjligheten att tillgripa en skyddsåtgärd som består i att vid importen kontrollera redan avsända partier av fiskeprodukter har domstolen beslutat att sökanden inte kunde ha berättigade förväntningar om att så skulle ske (domen i det ovannämnda målet Affish, punkt 58). Sådana kontroller kan under alla omständigheter inte utgöra en tillfredsställande referensparameter för att avgöra om en produkt kan importeras. Det är effektivare och mer praktiskt att utföra hygienkontroller på produktionsstadiet än att göra det vid importen. Det valda tillvägagångssättet är för övrigt grundläggande för de veterinära och sanitära direktiven, i synnerhet direktiv 91/493 (samma dom, punkterna 39 och 40, till vilka punkt 58 hänvisar). Kommissionen kunde slutligen inte heller anpassa skyddsåtgärden till den specifika situationen för en enda importör eller en enda medlemsstat, utan var tvungen att ta hänsyn till importen av fiskprodukter från Japan till hela gemenskapens territorium (samma dom, punkt 58).
- 45 Av detta följer att talan inte kan vinna bifall på grunden avseende åsidosättande av berättigade förväntningar.

Åsidosättande av proportionalitetsprincipen

- 46 Sökanden anser att ett totalförbud för import av en vara på väg inte var nödvändigt för att uppnå de mål som eftersträvades genom beslutet. Det borde ha funnits andra lika effektiva och mindre restriktiva åtgärder för den grupp av importörer vilkas varor var på väg till gemenskapen när beslutet offentliggjordes.

- 47 Sökanden har åberopat att artikel 5.6 i avtalet om tillämpningen av sanitära och fytosanitära åtgärder och artikel 2.3 *in fine* i detta avtal är tvingande för gemenskapen. Enligt denna bestämmelse skall sanitära och fytosanitära åtgärder inte tillämpas på ett sätt som utgör en förtäckt inskrivning av den internationella handeln.
- 48 Kommissionen anser att den inte skulle ha kunnat vidta någon mindre begränsande åtgärd, såsom en sedvanlig eller särskild kontroll, för att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås. Åtgärden måste nödvändigtvis vara radikal (totalförbud) och allmän (samtliga arter från hela landet). Sökanden kan således inte hävda att den har uppfyllt gemenskapens veterinära villkor och att antagandet att dessa villkor har uppfyllts skall vara av betydelse.
- 49 Att på sökanden tillämpa en mindre tvingande åtgärd, såsom att endast genomföra veterinärkontroller vid införsel till gemenskapen, skulle motsvara en total avsaknad av alla åtgärder, eftersom sådana kontroller av varor som når sin destination redan föreskrivs när de hygien- och sanitetsvillkor som uppställs i gemenskapsreglerna ursprungligen är uppfyllda och när det i princip inte föreligger någon fara för människors hälsa. Sökanden har i det föreliggande fallet således hävdats att kommissionen inte borde ha vidtagit några åtgärder för att tillfredsställa det berörda bolagets rent kommersiella intressen, bortsett från beaktande av intresset avseende sanitet och folkhälsa.
- 50 Inom ramen för en riktig avvägning av de åtgärder som skall vidtas för att skydda folkhälsan ansågs ett undantagslöst totalförbud för import av fisk med ursprung i Japan vara en klart effektivare åtgärd än vanliga importkontroller i destinationshamnen när det rörde sig om fiskprodukter och när de katastrofala produktions- och lagringsförhållandena med stor säkerhet utgjorde en risk för hälsan. Det var för övrigt av just den anledningen som direktiv 91/493 föreskriver skyddsvillkor som innehåller åtgärder som klart överstiger regelbundna, vanliga veterinärkontroller.

- 51 Förstainstansrätten noterar att domstolen har fastställt att det, för att avgöra om en gemenskapsrättslig bestämmelse är förenlig med proportionalitetsprincipen, skall kontrolleras om de medel som föreskrivs i bestämmelsen är ägnade att uppnå det åsyftade målet och om dessa medel går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå sagda mål (domstolens dom av den 13 maj 1997 i mål C-233/94, Tyskland mot parlamentet och rådet, REG 1997, s. I-2405, punkt 54, och domen i det ovan nämnda målet Affish, punkt 30).
- 52 Såsom domstolen har fastställt, har denna princip kommit till särskilt uttryck i artikel 19.1 i direktiv 90/675, enligt vilken den säkerhetsåtgärd som kommissionen beslutar skall anpassas till hur allvarlig situationen är. Denna åtgärd kan bestå i att tillfälligt avbryta importen eller att uppställa särskilda villkor för de importerade produkterna. I båda fallen kan åtgärden utsträckas till att omfatta hela det tredje landet i fråga eller begränsas till produkter som kommer från en del av detta land (domen i det ovan nämnda målet Affish, punkt 31).
- 53 Beträffande importförbudets territoriella verkan har domstolen medgett att man inte kan förebrå kommissionen för att endast ha kontrollerat ett begränsat antal anläggningar för export av fiskprodukter, eftersom dessa kontroller dels var tillförlitliga, dels gav resultat som på lämpligt sätt kunde användas som underlag för att beskriva situationen i hela det tredje landet i fråga. Att besöka ett stort antal anläggningar, eller alla anläggningar, är nämligen i praktiken omöjligt, om inte annat så på grund av den skyndsamhet som krävs vid vidtagandet av åtgärder till skydd för folkhälsan. Vid organisationen av kontrollerna är kommissionen dessutom beroende av myndigheterna i det tredje landet i fråga (samma dom, punkt 33).
- 54 Vad beträffar möjligheten att uppskatta resultaten av de kontroller som har utförts på de utvalda anläggningarna, skall först anmärkas att urvalet gjordes av de japanska myndigheterna och att kommissionen därför hade rätt att anse att dessa anläggningar var representativa för samtliga japanska anläggningar och inte bara för dem där de hygieniska förhållandena var som sämst (samma dom, punkt 35).

55 Vidare framgår det, såsom domstolen har konstaterat (samma dom, punkt 36), av kommissionens expertgrupps utlåtande, dels att den japanska myndigheten inte utövade tillräcklig kontroll över de berörda anläggningarna och att anläggningar som uppvisar de allvarliga risker för folkhälsan har förklarats uppfylla kraven i direktiv 91/439, dels att den otydliga märkningen av produktpartierna gjorde det omöjligt att med säkerhet fastställa från vilken anläggning dessa kom och vilken framställningsmetod som hade använts. Under dessa omständigheter och i brist på en central och effektiv kontroll för hela Japan skulle en eventuell begränsning av förbudet till produkter från vissa regioner i Japan inte ha säkerställt att de produkter som kom från en anläggning i en annan region, där alla hygienkrav skulle ha respekterats, inte förväxlades med produkter som inte kom från denna region.

56 Sökanden har åberopat möjligheten att utföra veterinärkontroller vid import av produkter med ursprung i Japan. Kommissionen har på denna punkt med rätta betonat att kontroller på destinationsorten redan föreskrivs när hygien- och sanitetsvillkoren ursprungligen är uppfyllda och när det i princip inte föreligger någon fara för människors hälsa. Sådana kontroller är nämligen mindre effektiva, eftersom de nödvändigtvis genomförs som stickprov och när den djupfrysade fisken är förpackad. Det skulle vara ekonomiskt omöjligt att undersöka samtliga förpackningar och undersökningens längd skulle riskera att medföra en försämring av produkten. En sådan kontroll i destinationshamnen skulle således inte kunna säkerställa att samtliga produkter inte innehåller några patogena mikroorganismer, även om samtliga partier skulle anses uppfylla de gemenskapsrättsliga kraven. Importkontrollerna skulle vara ofullständiga, mindre representativa och följaktligen mindre pålitliga, än de som genomförs i produktions- och bearbetningsskedet. Ett undantagslöst totalförbud av importen från Japan framstår således som en klart effektivare åtgärd än att genomföra regelbundna importkontroller. Förbudet förefaller således berättigat med hänsyn till dess målsättning, nämligen att skydda gemenskapeskonsumenternas hälsa. Kommissionen har i detta avseende med rätta betonat att det är just för att undvika en viss risk för människors hälsa som direktiv 91/493 föreskriver skyddsvillkor som innehåller åtgärder som klart överskrider vanliga veterinärkontroller.

- 57 Under alla omständigheter skall utövandet av näringsverksamhet inte anses utgöra en absolut rättighet utan skall betraktas mot bakgrund av sin roll i samhället. Det kan därför underkastas begränsningar, särskilt inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden, förutsatt att dessa begränsningar står i verklig överensstämmelse med de mål som gemenskapen söker uppnå i allmänhetens intresse och att de inte, i förhållande till det eftersträvade målet, utgör ett orimligt och oacceptabelt ingrepp som påverkar själva kärnan i den garanterade rättigheten. Vikten av de eftersträvade målen kan göra det befogat att vidta åtgärder som har negativa konsekvenser för vissa näringsidkare (se domen i det ovannämnda målet *Affish*, punkt 42, och ovannämnd rättspraxis).
- 58 Det omtvistade beslutet kan dock inte — inte ens om det bedöms mot bakgrund av de ekonomiska följder som det kan få för importörer som befinner sig i samma situation som sökanden — anses utgöra ett orimligt ingrepp, eftersom det uppfyller de proportionalitetskrav som föreskrivs i artikel 19.1 i direktiv 90/675. Syftet med dessa krav är nämligen just att säkerställa att näringsidkarnas intressen iakttas. Det gäller i ännu högre grad i detta fall, eftersom det skydd för folkhälsan som direktivet är avsett att säkerställa är mycket viktigare än ekonomiska hänsyn (se samma dom, punkt 43, och ovannämnd rättspraxis).
- 59 Slutligen förpliktar inte heller de bestämmelser i avtalet om tillämpningen av sanitära och fytosanitära åtgärder som sökanden har åberopat kommissionen att beakta dess ekonomiska intressen. Med hänsyn till ovanstående överväganden innebär den omständigheten att den vidtagna åtgärden syftade till att skydda folkhälsan att den inte skulle vara ”mer handelsbegränsande än vad som krävs för att uppnå skälig sanitär eller fytosanitär skyddsnivå, med hänsyn tagen till vad som [enligt medlemmarna] är tekniskt och ekonomiskt möjligt” i den mening som avses i artikel 5.6 i avtalet om tillämpningen av sanitära och fytosanitära åtgärder. Eftersom kommissionen har baserat sig på trovärdiga slutsatser dragna av experter för att fatta sitt beslut kan sökanden för övrigt inte tillåtas att i avsaknad av bevis därom hävda att den beslutade åtgärden utgjorde ”en förtäckt inskränkning av den internationella handeln” i den mening som avses i artikel 2.3 i samma avtal.

- 60 Kommissionen var således inte skyldig att föreskriva ett särskilt system för näringsidkare med varor på väg till gemenskapen.
- 61 Talan kan således inte vinna bifall på grunden avseende åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

Åsidosättande av principen om likabehandling

- 62 Sökanden anser att kommissionen — genom att i det omtvistade beslutet underlåta att beakta varor som var på väg — behandlade likadana situationer på olika sätt och således åsidosatte den allmänna principen om likabehandling. Det omtvistade beslutet kan endast förklaras av en vilja att gynna vissa transportsätt till nackdel för andra (lufttransport i stället för sjötransport).
- 63 Att tillämpa detta beslut på varor som sänts före dess offentliggörande innebär dessutom ett åsidosättande av principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet, som anges i artikel 6 i fördraget. Denna tillämpning leder oundgängligen till diskriminering på grund av nationalitet av de företag som importerar fiskprodukter, eftersom dessa endast etablerar sig där även majoriteten av deras kunder, i det föreliggande fallet konservföretag, är etablerade. Importerande företag kan således inte etablera sig i andra medlemsstater.
- 64 Enligt sökanden finns det en kvalitativ skillnad mellan de varor som sänts från Japan innan beslutet fattades och dem som har sänts efter det att beslutet fattades vad avser frågan om de svarar mot beslutets mål. Det är således inte alls befogat att behandla alla varor med ursprung i detta land på samma sätt och de produkter som har sänts innan beslutet fattades kan inte vara behäftade med ett ovedersägligt

antagande att de är farliga, vilket kommissionen hävdade, genom att likställa dem med de produkter som har sänts efter det att beslutet fattades, vilka från och med den tidpunkten utgjorde en fara för folkhälsan.

- 65 Kommissionen har däremot hävdats att den har likabehandlat, och inte behandlat på olika sätt, alla varor med ursprung i Japan, vilka har lämnat de japanska anläggningar som inte uppfyllde de hygien- och sanitetsvillkor som uppställdes vid gemenskapsinspektionen. Att kommissionen i sitt beslut inte beaktade de varor som var på väg till gemenskapen visar just att samtliga varor med ursprung i detta land har likabehandlats.
- 66 Det behöver inte göras någon skillnad mellan å ena sidan de varor som har lastats och anlänt till destinationshamnen före den dag då beslutet offentliggjordes och å andra sidan de varor som lastats före men som skulle anlända till hamnen efter denna dag, eftersom detta skulle innebära ett åsidosättande av principen om att administrativa rättsakter skall tillämpas med omedelbar verkan (*ex nunc*). Den skillnad som beror på transportmedel är helt konstlad. Det omtvistade beslutet har verkningar för alla varor efter det att det offentliggjordes, vilket innebär att det kan talas om regelbunden effektivitet av en rättsakt som innehåller en allmän sanitär åtgärd.
- 67 Kommissionen anser att påståendet om diskriminering på grund av nationalitet helt saknar grund, eftersom det syftar till att ge det omtvistade beslutet verkningar som inte förekommer på de traditionella handelsrutterna, eftersom detta beslut på grund av sin tillfälliga karaktär inte kunde leda till någon extraordinär förändring.
- 68 Förstainstansrätten anser att det omtvistade beslutet behandlar likadana situationer på ett likadant sätt. Beslutet är tillämpligt på alla varor som importerats efter dess offentliggörande utan att göra någon skillnad beroende på det använda transportsättet. Beslutets tillämpning avgörs endast genom dagen för import till gemenska-

pen. Från och med det att beslutet trädde i kraft är all import till gemenskapen förbjuden oberoende av det använda transportsättet. Att varan redan har lastats och är på väg till gemenskapen påverkar inte tillämpningen av beslutet vilket tillämpas på ett likadant sätt på all fisk med ursprung i Japan.

- 69 Att andra näringsidkare har kunnat rikta varan till andra marknader utgör en underordnad verkan av offentliggörandet av beslutet, vilken inte gör det möjligt att anta att likhetsprincipen har åsidosatts.
- 70 Det omtvistade beslutet innebär inte heller diskriminering på grund av nationalitet, eftersom det berör samtliga betydande näringsidkare som till gemenskapen importerar fisk med ursprung i Japan.
- 71 Det är således uppenbart att talan inte kan vinna bifall på grunden avseende åsidosättande av likhetsprincipen.

Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

- 72 Sökanden anser att kommissionen har åsidosatt sin skyldighet att motivera rättsakter, eftersom den inte har motiverat vissa väsentliga aspekter av sitt beslut. Svaret borde på ett särskilt sätt ha motiverat den retroaktiva verkan som den gav nämnda beslut.
- 73 Näringsidkare vilkas varor är på väg till gemenskapen befinner sig i en särskild situation som enligt sökanden borde skyddas med stöd av den allmänna principen om rättssäkerhet. I det föreliggande fallet tvingar såväl artikel 19.1 andra strecksat-

sen i direktiv 90/675, artikel 3b i fördraget som artiklarna 2.3 och 5.6 i avtalet om tillämpningen av sanitära och fytosanitära åtgärder att situationen för varor som är på väg när en skyddsåtgärd vidtas beaktas.

- 74 Kommissionen har erinrat om att målet med motiveringen är begränsat till innehållet i domslutet i den rättsakt som den föregår. Eftersom det i det föreliggande fallet rör sig om en skyddsåtgärd som föreskrivs i artikel 19 i direktiv 90/675, är motiveringen just begränsad till de materiella villkor och den lämplighet som har lett till denna åtgärd. Eftersom det inte finns några särskilda rättsregler som är tillämpliga på varor på väg till gemenskapen, kan denna omständighet således inte vara föremål för en negativ motivering för att utesluta den, eftersom näringsidkarna inte kan åberopa någon princip om skydd för berättigade förväntningar.
- 75 Det skall påpekas — såsom domstolen fastslog i domen i det ovannämnda målet *Affish* (punkt 64) — att det av övervägandena i ingressen till det omtvistade beslutet klart framgår att kommissionen vidtog skyddsåtgärden efter att ha skickat en expertgrupp till platsen, vilken hade konstaterat sådana allvarliga brister i fråga om hygien och kontroll av produktions- och lagringsförhållandena för fiskprodukter att de kunde innebära risker för folkhälsan (första övervägandet i det omtvistade beslutet).
- 76 Det framgår också (samma dom, punkt 65) att kommissionen med hänsyn till det omtvistade beslutets natur, och särskilt den frist inom vilken det måste börja gälla, kunde inskränka sig till att i allmänna ordalag ange vilket förfarande som hade tillämpats och de väsentliga faktorer som låg till grund för dess bedömning utan att vare sig återge detaljerna i expertgruppens utlåtande eller att genom en särskild motivering ange skälen till att andra möjligheter hade uteslutits.

- 77 Det är således uppenbart att talan inte kan vinna bifall på grunden avseende åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

Maktmissbruk

- 78 Mot bakgrund av den preliminära rapporten av kommissionens experter — av vilken det endast framgår att de produkter som sänts av två japanska företag medför en risk för folkhälsan — bekräftar enligt sökanden tillämpningen av det omtvistade beslutet på produkter med ett annat ursprung och som var på väg, att det snarare rör sig om en kommersiell än en sanitär åtgärd. Kommissionen tillskansade sig således befogenheter som enligt artikel 113 i fördraget tillkommer rådet och åsidosatte bestämmelserna i artiklarna 4.1 och 155 i fördraget, varigenom den gjorde sig skyldig till maktmissbruk.

- 79 Kommissionen har bekräftat att den vidtagna åtgärden endast är begränsad till de parametrar som anges i artikel 19.1 i direktiv 90/675. Kommissionen har betonat att på grund av de allvarliga brister som konstaterats beträffande produktions- och lagringsanläggningarna för alla fiskarter måste den omedelbara skyddsåtgärden vara allmän och tillräckligt effektiv. Kommissionen har tillagt att denna åtgärd inte åtföljdes av någon särskild bestämmelse för farliga varor, inbegripet dem som var på väg, och på samma sätt har kommissionen inte heller föreskrivit någon retroaktiv tillämpning.

- 80 Kommissionen har erinrat om att artikel 43 i fördraget, som utgör den rättsliga grunden för hela den gemensamma jordbrukspolitiken, ger gemenskapsinstitutionerna och särskilt kommissionen en omfattande beslutanderätt. Enligt kommissionen utgör förbättring av sanitära villkor i detta fall endast den allmänna, struktu-

rella målsättningen för alla skyddsåtgärder. Institutionen har således inte vid något tillfälle åsidosatt vare sig artikel 43 i fördraget eller direktiv 90/675 och den har inte utövat sina befogenheter i ett kommersiellt syfte.

- 81 Det skall påpekas att vad gäller de syften som kommissionen söker uppnå var det just de brister som avslöjades rörande de japanska myndigheternas kontroll som bidrog till bedömningen att den sanitära standarden inte kunde garanteras för produkter från någon del av Japan (domen i det ovannämnda målet Affish, punkt 49). Sökanden har i det föreliggande fallet emellertid — i likhet med sökanden i målet Affish — inte angett någon uppgift som styrker att kommissionen genom att anta det omtvistade beslutet skulle ha sökt uppnå ett annat syfte än det som omfattas av dess behörighet enligt artikel 19 i direktiv 90/675 (domen i det ovannämnda målet Affish, punkt 49).
- 82 Under dessa omständigheter är det uppenbart att talan inte kan vinna bifall på grunden avseende maktmissbruk.
- 83 Av vad som har anförts ovan följer att talan om ogiltigförklaring inte kan vinna bifall.
- 84 Vad gäller skadeståndstalan saknar den grund, eftersom det omtvistade beslutet inte är behäftat med rättsstridighet som medför skadeståndsansvar för gemenskapen.

Rättegångskostnader

- 85 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom sökanden har tappat målet, skall den i enlighet med kommissionens yrkande förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder fattar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (andra avdelningen)

följande beslut:

- 1) **Talan ogillas.**

- 2) **Sökanden skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Luxemburg den 15 september 1998

H. Jung

Justitiesekreterare

A. Kalogeropoulos

Ordförande