SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER

vom 26. September 1996 *

1. Die vorliegenden Schlußanträge betreffen zwei miteinander zusammenhängende Klagen, die vom Vereinigten Königreich und vom Königreich Spanien gegen den Rat erhoben wurden. In der Rechtssache C-150/94 beantragt das Vereinigte Königreich die Nichtigerklärung einer Bestimmung der Verordnung (EG) Nr. 519/94 des Rates vom 7. März 1994 über die gemeinsame Regelung der Einfuhren aus bestimmten Drittländern und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nrn. 1765/82, 1766/82 und 3420/83 [1]. In der Rechtssache C-284/94 beantragt das Königreich Spanien die Nichtigerklärung der Verordnung (EG) Nr. 1921/94 des Rates vom 25. Juli 1994 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 519/94 [2].

2. Beide Rechtssachen betreffen die Einfuhrregelung für bestimmtes Spielzeug mit Ursprung in der Volksrepublik China. In der einen wird die Frage nach der Gültigkeit der Einführung von Gemeinschaftskontingenten für die Einfuhr aufgeworfen. In der anderen geht es um eine Maßnahme, durch die die bestehenden Kontingente erhöht wurden.

Vorgeschichte der Rechtsstreitigkeiten

Die rechtliche Regelung vor Erlaß der Verordnung Nr. 519/94

3. Vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 519/94 war die Einfuhr von Erzeugnissen mit Ursprung in den Staatshandelsländern durch verschiedene Verordnungen des Rates geregelt.

4. Die Verordnung Nr. 1766/82 (EWG) des Rates vom 30. Juni 1982 über die gemeinsame Regelung für die Einfuhr aus der Volksrepublik China [3] galt für die Einfuhr von Erzeugnissen, die vorbehaltlich etwaiger Schutzmaßnahmen keiner mengenmäßigen Beschränkung unterlagen.

5. Die Verordnung Nr. 3420/83 (EWG) des Rates vom 14. November 1983 über die Einfuhrregelungen für auf Gemeinschaftsebene nicht liberalisierte Waren mit Ursprung in

* Originalsprache: Französisch.

1 — ABl. L 67, S. 89.

2 — ABl. L 198, S. 1.

3 — ABl. L 195, S. 21.

Staatshandelsländern [4] sah für die Einfuhr zahlreicher Erzeugnisse mengenmäßige Beschränkungen vor. Gemäß ihrem Artikel 1 Absatz 1 galt diese Verordnung für die Einfuhr von Waren mit Ursprung in den in ihrem Anhang I aufgeführten Ländern, darunter der Volksrepublik China. Nach Artikel 2 Absatz 1 war die Überführung in den freien Verkehr der in Anhang III genannten Waren, zu denen das vorliegend streitige, seinerzeit der Tarifposition 97.03 zugeordnete Spielzeug gehörte, in den im Anhang bei den betreffenden Waren, genannten Mitgliedstaaten mengenmäßigen Beschränkungen unterworfen. Vor dem 1. Dezember eines jeden Jahres hatte der Rat für diese Waren gemäß Artikel 113 EWG-Vertrag die Einfuhrkontingente festzulegen, die von den Mitgliedstaaten gegenüber den einzelnen Staatshandelsländern für das folgende Jahr zu eröffnen waren (Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung). Hatte der Rat bis zu diesem Zeitpunkt keinen Beschluß gefaßt, so wurden die Kontingente vorläufig für das folgende Jahr verlängert (Artikel 3 Absatz 2). Artikel 4 legte die Voraussetzungen fest, unter denen die Mitgliedstaaten bei der Verwaltung der Einfuhrregelung Maßnahmen zur Anpassung oder zur Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen treffen durften. Die Artikel 7 bis 10 enthielten Vorschriften für die Änderung der in der Verordnung festgelegten Einfuhrregelung.

6. Bei ihrem Inkrafttreten sah die Verordnung Nr. 3420/83 für Spielzeug die Eröffnung von Einfuhrkontingenten durch die Bundesrepublik Deutschland, die Griechische Republik und die Französische Republik vor. Die Verordnung (EWG) Nr. 3784/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 zur Änderung der Anhänge I und III der Verordnung Nr. 3420/83 aufgrund des Beitritts Spaniens und Portugals [5] sah mit Wirkung vom 1. Januar 1986 die Eröffnung von Kontingenten für Spielzeug auch durch das Königreich Spanien vor.

7. Die Verordnung Nr. 3420/83 wurde zuletzt durch die Verordnung (EWG) Nr. 2456/92 des Rates vom 13. Juli 1992 zur Festlegung der von den Mitgliedstaaten gegenüber Staatshandelsländern zu eröffnenden Kontingente für 1992 [6] geändert. Für Spielzeug mit Ursprung in der Volksrepublik China wurden im Anhang VIII Kontingente für die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich Spanien festgelegt. Gemäß Artikel 5 dieser Verordnung galt Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3420/83, der die Möglichkeit einer automatischen Verlängerung der Kontingente des Vorjahres vorsah, nicht für 1993. Diese Ausnahmeregelung wurde in der fünften Begründungserwägung der Verordnung mit der Notwendigkeit erklärt, ab 1. Januar 1993 die Regelung der Beibehaltung von Einfuhrkontingenten, die lediglich auf einzelstaatlicher Ebene zu eröffnen waren, durch einen Gemeinschaftsmechanismus zu ersetzen, der alle am 31. Dezember 1992 noch bestehenden Beschränkungen erfaßte.

8. Für 1993 wurde keine Einfuhrkontingente festlegende Verordnung erlassen.

4 — ABl. L 346, S. 6.

5 — ABl. L 364, S. 1.

6 — ABl. L 252, S. 1.

9. Der vorgesehene Gemeinschaftsmechanismus wurde indessen nicht eingeführt, um ab 1993 zu funktionieren. In diesem Zusammenhang ermächtigte die Kommission nach den Artikeln 7 bis 10 der Verordnung Nr. 3420/83, die Änderungen der Einfuhrregelung betrafen, und zwar nach Artikel 9 Absätze 1 und 3, bestimmte Mitgliedstaaten, 1993 und im Laufe der ersten Monate von 1994 Kontingente zu eröffnen. Von den insgesamt 79 hierzu ergangenen Entscheidungen ermächtigten sechs das Königreich Spanien, Kontingente für unter den HS/KN-Code 9503 fallendes Spielzeug zu eröffnen. Die übrigen Mitgliedstaaten beantragten keine Festlegung von Kontingenten für dieses Spielzeug.

Der durch die Verordnung Nr. 519/94 eingeführte Gemeinschaftsmechanismus

10. Mit der seit dem 15. März 1994 geltenden Verordnung Nr. 519/94 wurden die Verordnungen Nrn. 1766/82 und 3420/83 aufgehoben.

11. Die Verordnung gilt für Einfuhren von Waren mit Ursprung in einem der in ihrem Anhang I genannten Drittländer, zu denen die Volksrepublik China gehört (Artikel 1 Absatz 1).

12. Diese Einfuhren sind unbeschadet etwaiger Schutzmaßnahmen sowie der in Anhang II der Verordnung genannten Kontingente frei; dieser Anhang betrifft lediglich Erzeugnisse mit Ursprung in China, darunter das vorliegend streitige Spielzeug, das künftig unter die HS/KN-Code-Nrn. 9503 41 [7], 9503 49 [8] und 9503 90 [9] (Artikel 1 Absatz 2) fällt.

13. Die für dieses Spielzeug geltenden Gemeinschaftskontingente wurden jeweils auf 200 798 000 ECU, 83 851 000 ECU und 508 016 000 ECU jährlich festgesetzt. Für den Zeitraum vom 15. März bis zum 31. Dezember 1994 beliefen sie sich somit entsprechend dem zeitlichen Anteil jeweils auf 158 965 083 ECU, 66 382 042 ECU und 402 179 333 ECU.

Die Erhöhung eines Kontingents durch die Verordnung Nr. 1921/94

14. Artikel 1 der Verordnung Nr. 1921/94 erhöhte das für die Zeit vom 15. März bis zum 31. Dezember 1994 eröffnete Kontingent, was das unter den HS/KN-Code 9503 41 fallende Spielzeug betrifft, von 158 965 083 ECU auf 204 500 000 ECU.

15. In der dritten Begründungserwägung der Verordnung wird dargelegt, bei der Anwen-

7 — Spielzeug, Tiere oder nichtmenschliche Wesen darstellend, Füllmaterial enthaltend (z. B. Teddybären).

8 — Anderes Spielzeug, Tiere oder nichtmenschliche Wesen darstellend (z. B. Plastiktiere).

9 — Anderes Spielzeug (z. B. Spielzeugwaffen).

dung des in der Verordnung Nr. 519/94 festgesetzten Kontingents seien Störungen im Handel mit der Volksrepublik China aufgetreten, die die Tätigkeit der mit der Einfuhr, dem Inverkehrbringen und der Verarbeitung des betroffenen Spielzeugs befaßten Wirtschaftszweige der Gemeinschaft beeinträchtigt und wirtschaftliche Schwierigkeiten hervorgerufen hätten.

16. Der Rat hielt es daher für angebracht, das fragliche Kontingent im Wege einer angemessenen Erhöhung für 1994 — unbeschadet einer Überprüfung der Situation — anzupassen (vierte Begründungserwägung der Verordnung) [10].

Anträge der Parteien

17. In der Rechtssache C-150/94 beantragt das Vereinigte Königreich, gemäß Artikel 173 EG-Vertrag

— Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 519/94 des Rates insoweit für nichtig zu erklären, als er für Spielzeug der Tarifnummern HS-KN 9503 41, 9503 49 und 9503 90 gilt;

— den Rat zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

18. Die Bundesrepublik Deutschland ist dem Rechtsstreit zur Unterstützung der Anträge des Vereinigten Königreichs beigetreten.

19. Der Rat beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— das zur Stützung des Antrags auf Nichtigerklärung in den Punkten 16 bis 18 des Streithilfeschriftsatzes neu vorgebrachte Angriffsmittel, mit dem eine im Rahmen der Begründung des angefochtenen Rechtsakts angeblich begangene Verletzung von Artikel 3b Absatz 3 des Vertrages geltend gemacht wird, als unzulässig, hilfsweise, als unbegründet zurückzuweisen;

— das Vereinigte Königreich zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

10 — Zuletzt verschmolz die Verordnung (EG) Nr. 752/96 des Rates vom 22. April 1996 zur Änderung der Anhänge II und III der Verordnung (EG) Nr. 519/94 (ABl. L 103, S. 1) die drei Kontingente, die für die drei vorliegend streitigen Arten von Spielzeugen eröffnet worden waren, zu einem einzigen Kontingent.

20. Das Königreich Spanien und die Kommission sind dem Rechtsstreit zur Unterstützung der Anträge des Rates beigetreten. Sie beantragen, die Klage abzuweisen. Das Königreich Spanien fordert überdies die Verurteilung des Vereinigten Königreichs zur Tragung der Kosten.

21. In der Rechtssache C-284/94 beantragt das Königreich Spanien, gemäß Artikel 173

— die Verordnung Nr. 1921/94 für nichtig zu erklären;

— den Rat zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

22. Der Rat beantragt, die Klage abzuweisen und die Klägerin zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

23. Die Kommission ist dem Rechtsstreit zur Unterstützung der Anträge des Rates beigetreten und beantragt, das Königreich Spanien zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Prüfung der gegen die Verordnung Nr. 519/94 gerichteten Klagegründe

24. Das Vereinigte Königreich macht fünf Nichtigkeitsgründe geltend:

— Verletzung von Artikel 190 des Vertrages;

— mangelnde oder offensichtlich irrige Beurteilung des Sachverhalts;

— willkürlicher Charakter der streitigen Kontingente;

— Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit;

— Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung.

25. Ich werde diese Klagegründe der Reihe nach prüfen.

26. Wie ich meine, brauchen Sie die Begründetheit eines sechsten, auf die Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes gestützten Klagegrundes, den die Regierung des Vereinigten Königreichs erstmals in ihrer Stellungnahme [11] zu den Streithilfeschriftsätzen der Bundesrepublik Deutschland und des Königreichs Spanien geltend gemacht hat, nicht zu prüfen. Dieser Klagegrund, der aus Anlaß von Ausführungen zum zweiten Klagegrund beiläufig vorgebracht wurde, ist nach Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung unzulässig.

Zum Klagegrund der Verletzung von Artikel 190 des Vertrages

27. Das Vereinigte Königreich führt aus, die Verordnung Nr. 519/94 sei nicht oder nicht ausreichend begründet. Die sechste Begründungserwägung sei in keiner Weise geeignet, die Einführung von Gemeinschaftskontingenten für das in Rede stehende Spielzeug zu begründen, da sie sich für die Rechtfertigung dieser mengenmäßigen Beschränkungen auf die „Sensibilität bestimmter Bereiche der Gemeinschaftsindustrie" berufe.

11 — Punkt 3.9 der am 15. Mai 1995 eingereichten Stellungnahme.

28. Einleitend macht der klagende Mitgliedstaat geltend, die streitigen Beschränkungen seien derart umfangreich, daß sie „beinahe Strafcharakter" hätten; sie bedürften daher einer besonders sorgfältigen Prüfung.

29. Weiterhin trägt er vor, die angefochtene Verordnung habe ihre Grundlage in den Bestimmungen des Vertrages über die Handelspolitik, deren Ziel gemäß Artikel 110 des Vertrages in der „schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und [im] Abbau der Zollschranken" bestehe.

30. Die fünfte Begründungserwägung der Verordnung nehme Bezug auf den Grundsatz der Liberalisierung der Einfuhren. Da die Kontingentierung einer Ausnahme von diesem Grundsatz darstelle, hätte der Rat die Gründe für seine Entscheidung mit besonderer Sorgfalt darlegen müssen.

31. Er hätte klarstellen müssen,

— warum bestimmte Zweige der Gemeinschaftsindustrie gegenüber der Einfuhr des fraglichen Spielzeugs aus der Volksrepublik China und aus keinem anderen Land sensibel seien;

— weshalb notwendig gewesen sei, eine nationale Beschränkungsmaßnahme, die nur 2 % des Wertes der Einfuhren des in Rede stehenden Spielzeugs mit Ursprung in der Volksrepublik China erfaßt habe, durch eine gemeinschaftsweite Beschränkung zu ersetzen, obwohl die nationale Beschränkung hätte beseitigt oder durch eine regionale Schutzmaßnahme ersetzt werden können; die letztgenannte Maßnahmenart sei im übrigen in der Verordnung selbst vorgesehen;

— weshalb es notwendig gewesen sei, eine einschränkende Maßnahme, die sich auf Gemeinschaftsebene nur geringfügig ausgewirkt habe, durch eine drastisch verschärfte Einschränkung zu ersetzen, die eine ganz erhebliche Wirkung gehabt habe.

32. Das Vereinigte Königreich beruft sich insbesondere auf Ihr Urteil vom 12. Juli 1979 in der Rechtssache Italien/Rat [12], aus dem sich die Notwendigkeit der besonderen Begründung aller Einzelheiten ergebe, die eine aufgrund eines Rechtsakts mit allgemeinem Anwendungsbereich erlassene Maßnahme mit sich bringen können, wenn jene Einzelheiten aus dem systematischen Rahmen der Gesamtregelung herausfielen. Die Kontingente stellten aber eine Ausnahme dar, die aus dem systematischen Rahmen der angefochtenen Regelung wie aus dem der Verordnung Nr. 3420/83 herausfalle. Diese Ausnahme sei ganz anderer Art als die lediglich innerstaatliche Beschränkung, die nach der letztgenannten Verordnung gegolten habe. Sie stelle eine völlig neue Beschränkung dar, so daß der Rat hätte erklären müssen, weshalb eine derartige Abweichung von der Verordnung Nr. 3420/83 erforderlich gewesen sei. Im Falle einer wesentlichen Änderung der Politik sei die Begründungspflicht von entscheidender Bedeutung.

33. Sollten die streitigen Kontingente Bestandteil der für die Beziehungen zur Volksrepublik China geltenden neuen Handelsregelung sein, so würden sie dennoch eine Ausnahme vom Grundsatz der Liberalisierung der Einfuhren darstellen, der dieser Regelung zugrunde liege.

34. Der Kläger führt weiterhin aus, die Unzulänglichkeit der Begründung der Maßnahme könne nicht durch den vom Rat im vorliegenden Verfahren gegebenen Hinweis auf das Anwachsen der Einfuhren aus China geheilt werden. Der Rat habe in seiner Klagebeantwortung versucht, die Höhe der eingeführten Kontingente zu rechtfertigen, während die Verordnung sich hierzu nirgends äußere.

35. Die Bundesrepublik Deutschland schließt sich dem Vorbringen des Vereinigten Königreichs an und macht geltend, aus der Begründungspflicht habe sich die Notwendigkeit ergeben, zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Stellung zu nehmen, der ausdrücklich durch Artikel 3b Absatz 3 des Vertrages eingeführt worden sei und insbesondere die Berücksichtigung der Interessen der Mitgliedstaaten erforderlich mache. Der Rat bestreitet unter Berufung auf Artikel 37 der Satzung des Gerichtshofes der EG die Zulässigkeit dieses, seiner Ansicht nach neuen Angriffsmittels.

12 — Rechtssache C-166/78 (Slg. 1979, 2575, Randnr. 8.).

36. Eingangs der Prüfung des vom Vereinigten Königreich vorgebrachten Klagegrundes möchte ich betonen, daß die Untersuchung der Frage nach der ausreichenden Begründung eines Rechtsakts unabhängig davon ist, ob diese Begründung zutrifft.

37. Außerdem bringe ich einige Entscheidungen des Gerichtshofes in Erinnerung.

38. Wenn Artikel 190 des Vertrages eine Begründungspflicht vorsieht, so beruht dies nicht lediglich auf formellen Erwägungen, sondern soll den Parteien die Wahrnehmung ihrer Rechte, dem Gerichtshof die Wahrnehmung seiner Kontrollaufgabe und den Mitgliedstaaten sowie deren etwa interessierten Angehörigen die Unterrichtung darüber ermöglichen, in welcher Weise das Organ den Vertrag angewandt hat [13].

39. Der Umfang der Begründungspflicht hängt jedoch von der Rechtsnatur der betroffenen Maßnahme ab. Handelt es sich um einen Rechtsakt mit allgemeiner Geltung, so kann sich die Begründung darauf beschränken, die Gesamtlage anzugeben, die zum Erlaß der Maßnahme geführt hat, und die allgemeinen Ziele zu bezeichnen, die mit ihr erreicht werden sollen. Daher kann nicht verlangt werden, daß sie die mitunter sehr zahlreichen und weitverzweigten tatsächlichen Umstände im einzelnen anführt, aufgrund deren sie ergangen ist, und noch weniger, daß sie diese Umstände mehr oder weniger vollständig würdigt [14].

40. Eine spezifische Begründung bestimmter Einzelheiten einer Maßnahme mit allgemeiner Geltung ist nicht erforderlich, wenn sich diese Einzelheiten im systematischen Rahmen der Gesamtregelung halten [15] oder wenn sich die Verordnung selbst im systematischen Rahmen der Gesamtregelung hält, zu der sie gehört [16].

41. Im übrigen kann es sein, daß die Begründungspflicht keine spezifische Begründung aller maßgeblichen tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte erforderlich macht, wenn man sie nicht nur im Hinblick auf den Wortlaut, sondern auch auf den Zusammenhang der Maßnahme sowie auf die Gesamtheit der das betreffende Gebiet regelnden Rechtsvorschriften beurteilt [17]. Das trifft zu, wenn die Mitgliedstaaten am Entstehungsprozeß des streitigen Rechtsakts eng beteiligt

13 — Urteil vom 4. Juli 1963 in der Rechtssache 24/62 (Deutschland/Kommission, Slg. 1963, 129, 143).

14 — Urteil vom 13. März 1968 in der Rechtssache 5/67 (Beus, Slg. 1968, 125, 143).

15 — Urteile vom 20. Juni 1973 in der Rechtssache 80/72 (Koninklijke Lassiefabrieken, Slg. 1973, 635, Randnrn. 24 und 25), in der Rechtssache Italien/Rat (zitiert in Fußnote 12, Randnr. 8) und vom 29. Februar 1984 in der Rechtssache 37/83 (Rewe-Zentrale, Slg. 1984, 1229, Randnr. 13).

16 — Urteile vom 28. Oktober 1982 in den verbundenen Rechtssachen 292/81 und 293/81 (Lion u. a., Slg. 1982, 3887, Randnr. 19), vom 22. Januar 1986 in der Rechtssache 250/84 (Eridania u. a., Slg. 1986, 117, Randnr. 38), vom 13. Oktober 1992 in den verbundenen Rechtssachen C-63/90 und C-67/90 (Portugal und Spanien/Rat, Slg. 1992, I-5073, Randnr. 16) und vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache C-353/92 (Griechenland/Rat, Slg. 1994, I-3411, Randnr. 19).

17 — Urteile vom 17. Oktober 1995 in der Rechtssache C-478/93 (Niederlande/Kommission, Slg. 1995, I-3081, Randnr. 49) und vom 9. November 1995 in der Rechtssache C-466/93 (Atlanta Fruchthandelsgesellschaft u. a. [II], Slg. 1995, I-3799, Randnr. 16).

waren und daher wissen, auf welchen Gründen er beruht [18].

42. Hier geht es um die Begründung einer Verordnung, also eines Rechtsakts von allgemeiner Geltung.

43. Ich werde mich weiter mit der Behauptung befassen, die Kontingente hätten „beinahe Strafcharakter". Wie Rat und Kommission ausführen, ist die Vorstellung einer „Sanktion" der Einführung der fraglichen Beschränkungen völlig fremd.

44. Die Verordnung Nr. 519/94 legt die Gesamtlage dar, die zu ihrem Erlaß geführt hat:

— Die für die Einfuhren insbesondere aufgrund der Verordnungen Nrn. 1766/82 und 3420/83 geltende Gemeinschaftsregelung läßt Ausnahmen und Abweichungen bestehen, die es den Mitgliedstaaten gestatten, auf die Einfuhr bestimmter aus den fraglichen Ländern stammender Waren weiterhin innerstaatliche Vorschriften anzuwenden (erste Begründungserwägung);

— kraft Artikel 7a des Vertrages umfaßt der Binnenmarkt seit dem 1. Januar 1993 einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist (zweite Begründungserwägung).

45. Von dieser Feststellung ausgehend, nennt der Gemeinschaftsgesetzgeber seine Ziele und die Mittel, mit denen er sie zu erreichen gedenkt:

— Er will die gemeinsame Handelspolitik im Bereich der Einfuhrregelung als eine notwendige Ergänzung zur Vollendung des Binnenmarktes vollenden und bewirken, daß die Regelung des Handels zwischen der Gemeinschaft und Drittländern der Integration der Märkte in angemessener Weise Rechnung trägt (dritte Begründungserwägung);

— zu diesem Zweck sieht er vor, die Ausnahmen und Abweichungen aufgrund der noch geltenden handelspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten, insbesondere die gemäß der Verordnung Nr. 3420/83 von den Mitgliedstaaten aufrechterhaltenen mengenmäßigen Beschränkungen, aufzuheben (vierte Begründungserwägung);

— er kündigt an, daß die Liberalisierung der Einfuhren, d. h. der Verzicht auf jegliche

18 — Urteil Niederlande/Kommission (zitiert in Fußnote 17, Randnr. 50). Vgl. auch die eine Entscheidung betreffenden Urteile vom 11. Januar 1973 in der Rechtssache 13/72 (Niederlande/Kommission, Slg. 1973, 27, Randnr. 12) und vom 11. Dezember 1980 in der Rechtssache 1252/79 (Lucchini/Kommission, Slg. 1980, 3753, Randnr. 14).

· mengenmäßige Beschränkung, den Ausgangspunkt für die Gemeinschaftsregelung bilden wird (fünfte Begründungserwägung);

— er ist jedoch der Ansicht, daß für eine begrenzte Zahl von aus der Volksrepublik China stammenden Waren wegen der Sensibilität bestimmter Bereiche der Gemeinschaftsindustrie Mengenkontingente und Überwachungsmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene eingeführt werden müssen, wobei ein Verfahren für die Überprüfung und die Kontrolle dieser Maßnahmen vorzusehen ist, um sie der Entwicklung der Situation anzupassen (sechste Begründungserwägung);

— für die übrigen Waren sieht er die Möglichkeit von Überwachungs- und Schutzmaßnahmen, gegebenenfalls regionaler Natur, vor (achte bis zehnte Begründungserwägung).

46. Wie die Kommission zutreffend ausführt [19], stellt die Begründung des Rechtsakts somit folgendes klar: 1. den Zusammenhang, in dem die Kontingente eingeführt wurden (Vollendung der Handelspolitik, um das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts und die allgemeine Liberalisierung des Handels zu ermöglichen); 2. die Grundlage, auf der die den Gemeinschaftskontingenten unterworfenen Bereiche ausgewählt wurden (beschränkte Anzahl der Waren und Sensibilität des betroffenen Bereichs), und 3. den Grund, aus dem Gemeinschaftskontingente notwendig waren („Integration der Märkte", d. h. Fehlen von Kontrollen an den Grenzen innerhalb des Binnenmarktes).

47. Ein Kontingent stellt begriffsnotwendig eine Schutzmaßnahme gegen Einfuhren oder, genauer gesagt, gegen den für die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer der Gemeinschaft nachteiligen Wettbewerb dar, den diese Einfuhren hervorrufen können. Die bloße Tatsache seiner Einführung zeigt, daß das kontingentierte Erzeugnis nach Ansicht des Gesetzgebers die Gemeinschaftsinteressen gefährden würde, wenn es unbeschränkt eingeführt werden könnte. Wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber zusammenfassend von der „Sensibilität bestimmter Bereiche der Gemeinschaftsindustrie" spricht, so bringt er damit stillschweigend, aber notwendigerweise zum Ausdruck, daß sich das Drittlanderzeugnis gegenüber dem entsprechenden Gemeinschaftserzeugnis in einer günstigen Wettbewerbsposition befindet, zumeist wegen der Wettbewerbsfähigkeit seines Preises, und somit die Absatzmärkte, ja sogar die Existenz der Wirtschaftsteilnehmer der Gemeinschaft gefährden könnte, die ein ähnliches Erzeugnis herstellen.

48. Der Rat hat im Laufe des Verfahrens geltend gemacht, er habe der beträchtlichen Steigerung der Einfuhren des streitigen Spielzeugs aus der Volksrepublik China während der vorangegangenen Jahre Rechnung getragen. Dieses Begründungselement ist in den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 519/94 nicht erwähnt. Aus den Akten geht jedoch hervor, daß die Mitgliedstaaten, namentlich der klagende Staat, hiervon

19 — Punkt 13 des Streithilfeschriftsatzes.

Kenntnis hatten, da sie am Entstehungsprozeß der Verordnung eng beteiligt waren. In seiner Klageschrift [20] erinnert das Vereinigte Königreich daran, daß die Kommission im November 1992 aus Anlaß der Übermittlung eines Verordnungsvorschlags die angestrebte Gemeinschaftsregelung beschrieben und dann hinzugefügt habe: „Im Fall des fraglichen Spielzeugs hat die Kommission mengenmäßige Beschränkungen auf Gemeinschaftsebene vorgeschlagen. Sie war bestrebt, ihren Vorschlag dadurch zu rechtfertigen, daß sie den *bedeutenden Anteil der chinesischen Einfuhren am Markt der Gemeinschaft, das beträchtliche Ansteigen dieser Einfuhren* sowie die bestehenden nationalen Beschränkungen hervorhob." [21] Diese Hinweise zeigen, daß die Kommission den Rat, aber auch die Mitgliedstaaten hat wissen lassen, daß die beabsichtigten Beschränkungen insbesondere auf die Situation der chinesischen Erzeugnisse auf dem Gemeinschaftsmarkt und auf den beträchtlichen Anstieg der eingeführten Mengen gestützt sein würden. Der klagende Staat hatte also Kenntnis von diesem Begründungselement, als er sich während der ersten Phase der Ausarbeitung des Rechtsakts den von der Kommission vorgesehenen Einfuhrbeschränkungen widersetzte [22]. In gleicher Weise hat er sich weiterhin gegen die Einführung von Gemeinschaftsquoten für Spielzeug gewehrt, als die Diskussion im Januar wieder aufgenommen wurde [23].

49. Diesen Feststellungen ist zu entnehmen, daß der Rat entgegen der Behauptung des Vereinigten Königreichs nicht versucht hat, im Stadium seiner Klagebeantwortung einer unzulänglichen Begründung des Rechtsakts abzuhelfen. Der Kläger hatte bereits Kenntnis von der streitigen Begründung, als der angegriffene Rechtsakt erlassen wurde. Der Grundsatz des Verbotes der Heilung einer unzureichenden Begründung im Laufe des gerichtlichen Verfahrens [24] ist daher vorliegend nicht anwendbar.

50. Abschließend erweist sich also, daß die Verordnung Nr. 519/94 sowohl ihrem Wortlaut nach als auch mit Rücksicht auf die Begleitumstände ihrer Entstehung der im Urteil Beus festgestellten Mindestbegründungspflicht voll nachgekommen ist.

51. Nachdem dieses Ergebnis feststeht, stellt sich die Frage, ob aufgrund der oben unter Nummer 40 angeführten Rechtsprechung die spezifische Begründung aller Einzelheiten des Rechtsakts erforderlich war. Insbesondere muß beurteilt werden, ob die Verordnung alle Gründe darzulegen hatte, die für die Auswahl und den Umfang der streitigen Kontingente maßgebend gewesen waren.

52. Die Antwort auf diese Frage hängt davon ab, ob sich die Kontingente im systematischen Rahmen ein und derselben Gesamtregelung halten.

20 — Punkt 2.16.

21 — Hervorhebung von mir.

22 — Punkt 2.19 der Klageschrift.

23 — A. a. O., Punkt 2.20.

24 — Urteile vom 26. November 1981 in der Rechtssache 195/80 (Michel/Parlament, Slg. 1981, 2861, Randnr. 22) und vom 12. November 1985 in der Rechtssache 183/83 (Krupp/Kommission, Slg. 1985, 3609, Randnr. 21).

53. Grundlegendes Ziel der Verordnung ist die „Vollendung" [25] der gemeinsamen Handelspolitik.

54. Nach Artikel 113 Absatz 1 des Vertrages beruht diese Politik auf einheitlichen Grundsätzen, insbesondere was die Änderung von Zollsätzen, den Abschluß von Zoll- und Handelsabkommen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik und die handelspolitischen Schutzmaßnahmen betrifft.

55. Mit Ablauf der Übergangszeit [26] ist sie in die Zuständigkeit der Gemeinschaft übergegangen.

56. Seitdem waren handelspolitische Maßnahmen nationaler Art nur aufgrund einer besonderen Ermächtigung durch die Gemeinschaft zulässig [27].

57. Die gemäß der Verordnung Nr. 3420/83 genehmigten *nationalen* mengenmäßigen Beschränkungen beruhten auf einer Regelung, die sich von einem derartigen Grundsatz leiten ließ. Das Inkrafttreten des „Binnenmarktes" machte es gerade erforderlich, diesen Abweichungen von einer *gemeinschaftlichen* Handelspolitik ein Ende zu setzen. In der Tat nahm die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen den genehmigten nationalen Beschränkungen jede Wirkung.

58. Die Zielsetzung der im Vertrag vorgesehenen Handelspolitik und das Erfordernis der Wirksamkeit der Einfuhrbeschränkungen rechtfertigten es somit gemeinsam, die Beurteilung der notwendigen Maßnahmen auf die Ebene der Gemeinschaft zu übertragen. Zu diesem Zweck mußte die Beurteilungsbefugnis in den Händen der Gemeinschaftsorgane konzentriert und zugleich der Blickwinkel für die Würdigung der Gemeinschaftsinteressen auf den gesamten Binnenmarkt erweitert werden. Das etwaige vorherige Bestehen einer oder mehrerer nationaler Beschränkungen war nicht ausschlaggebend. Es war nur eines von mehreren Kriterien, deren wichtigste die auf die gesamte Gemeinschaft bezogenen, bei der Beurteilung der Situation bekannten wirtschaftlichen Daten waren.

59. Der systematische Rahmen der Verordnung Nr. 519/94 entspricht somit einem Wechsel der Ebene, nicht aber der Natur des bisherigen Rahmens. Wie jener stellt er nach wie vor ein handelspolitisches Instrument dar. Er ist nicht das Ergebnis einer „wesentlichen Änderung der Politik" [28], sondern der

25 — Vgl. die erste Begründungserwägung a. E.

26 — Vgl. die Fassung von Artikel 113 Absatz 1 EWG-Vertrag.

27 — Urteil vom 18. Februar 1986 in der Rechtssache 174/84 (Bulk Oil, Slg. 1986, 559, Randnr. 31).

28 — Siehe oben, Nr. 32.

Endpunkt der Verwirklichung einer gemeinsamen Handelspolitik, wie sie im Vertrag vorgesehen ist.

60. Zum Wesen eines Schutzinstruments gehört es aber, vereinfacht ausgedrückt, daß bestimmt wird, welche Erzeugnisse frei eingeführt werden können und welche einer Einfuhrbeschränkung zu unterwerfen sind, und daß Art und Umfang der eingeführten Beschränkungen festgelegt werden. Die Beschränkungen sind Teil des Ganzen. Sie stellen nichts weiter als Mittel zur Erreichung der gewünschten Schutzintensität dar.

61. Ebenso wie die nationalen Kontingente einen Bestandteil des systematischen Rahmens darstellten, in den sie sich einfügten, stellen die Gemeinschaftskontingente und die sonstigen Einfuhrbeschränkungen künftig Bestandteile des systematischen Rahmens der Verordnung Nr. 519/94 dar. Diese Verordnung fügt sich im übrigen vollständig in das Gesamtsystem der gemeinsamen Handelspolitik ein, deren Bestimmung es ist, „die Gesamtheit der Maßnahmen [zu erfassen,] die die wirtschaftlichen Beziehungen mit den Drittländern regeln sollen" [29].

62. Der Gemeinschaftsgesetzgeber war daher nicht gehalten, seine Entscheidung, das in Rede stehende Spielzeug einer Einfuhrbeschränkung zu unterwerfen, anstatt seine Einfuhr zu liberalisieren, und ein Gemeinschaftskontingent einzuführen, anstatt eine regionale Überwachungs- und Schutzmaßnahme zu treffen, sowie den Umfang der beschlossenen Kontingente eigens zu begründen. Nach Ihrer Rechtsprechung konnte nicht verlangt werden, daß die Begründung des Aktes die verschiedenen, sehr zahlreichen und komplexen Tatsachen, im Hinblick auf die die Verordnung ergangen war, im einzelnen aufführte. Es ist zu beachten, daß derjenige Teil der Begründung, der sich auf die „Sensibilität bestimmter Bereiche der Gemeinschaftsindustrie" beruft, in der sechsten Begründungserwägung der Verordnung sowohl für die Mengenkontingente (15 für 7 Gruppen von Waren) als auch für Überwachungsmaßnahmen gilt, die Waren betreffen, die zu 37 HS/KN-Code-Nummern und 27 Gruppen von Erzeugnissen gehören. Stellen wir uns die Zahl der Tatsachen und Analysen vor, die in eine den Wünschen der Regierung des Vereinigten Königreichs entsprechende Begründung hätten aufgenommen werden müssen. Seien wir uns auch dessen bewußt, daß der Gesetzgeber von den Tausenden von nationalen Beschränkungsmaßnahmen, die er aus Anlaß der Ausarbeitung der angefochtenen Verordnung zu überprüfen hatte, sehr wohl auf Gemeinschaftsebene nicht lediglich einige Dutzend sondern mehrere Hundert hätte beibehalten können. Kann man sich auch nur vorstellen, daß die Verordnung die Zahlenangaben und die eingehenden wirtschaftlichen Untersuchungen zur Erklärung sämtlicher getroffenen Entscheidungen hätte enthalten müssen?

63. Dieses Ergebnis wird nicht durch die Behauptung des Vereinigten Königreichs in Frage gestellt, Kontingente seien als Ausnahmen von dem sich aus Artikel 110 des Vertrages und der angefochtenen Verordnung selbst ergebenden Grundsatz der Liberalisierung der Einfuhren eng auszulegen und deshalb besonders zu begründen.

29 — P. Pescatore, La politique commerciale, *Droit des Communautés européennes*, Les Novelles, 1969, S. 917, 921.

64. Das positive Recht kennt in der Tat den Grundsatz, daß Ausnahmen von einer Regel eng auszulegen sind. Ich vermag mich jedoch nicht der Folgerung anzuschließen, die das Vereinigte Königreich aus diesem Grundsatz zieht.

65. Der Grundsatz der engen Auslegung dient nämlich dazu, die *materiell-rechtlichen* Grenzen der Ausnahmen zu bestimmen [30], nicht aber den Grad der *Ausführlichkeit ihrer Begründung*. Dieser bestimmt sich einzig und allein nach Maßgabe Ihrer oben angeführten Rechtsprechung zum Begriff des „systematischen Rahmens". Wie wir gesehen haben, kann ein solcher Rahmen sehr wohl einen Mechanismus umfassen, der nach dem „Regel-Ausnahme-Verhältnis" funktioniert.

66. Der auf Artikel 190 des Vertrages gegründete Klagegrund kann daher nicht auf dieses Verhältnis gestützt werden.

67. Nach alledem ist der auf Artikel 190 des Vertrages gestützte Klagegrund des Vereinigten Königreichs nicht begründet.

68. Was ist zu der Auffassung der deutschen Regierung zu sagen, seit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit durch den Vertrag über die Europäische Union in Artikel 3b Absatz 3 des Vertrages aufgenommen worden sei, bestehe eine besondere Begründungspflicht im Hinblick auf diesen Grundsatz?

69. Stellt das Vorbringen der Streithelferin ein nach Artikel 37 Absatz 3 der Satzung des Gerichtshofes unzulässiges neues Angriffsmittel dar?

70. Ich glaube nicht, daß es sich um ein selbständiges und deshalb neues Angriffsmittel handelt. Das Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland bezieht sich auf den Inhalt der Begründungspflicht nach Artikel 190 des Vertrages. Die Streithelferin beruft sich lediglich auf die Einfügung des vom Gerichtshof aufgestellten Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in den Wortlaut des Vertrages, um geltend zu machen, dieser Grundsatz sei in den Anwendungsbereich der Pflicht zur Begründung der Gemeinschaftsakte eingegangen.

71. Ist das Vorbringen begründet?

72. Ich verneine dies. Ihre Rechtsprechung hat niemals eine besondere Begründungspflicht im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit postuliert. Dieser ist zu

30 — Sei es im Stadium des Erlasses des Rechtsakts, wenn dieser von einer zwingenden Norm des Vertrages abweicht, sei es — in den übrigen Fällen — lediglich im Stadium der Anwendung des Aktes, der einen Grundsatz aufgestellt und eine oder mehrere Ausnahmen vorgesehen hat: siehe unten, Nr. 119.

berücksichtigen, wenn geprüft wird, wie das Gemeinschaftsorgan, das einen Rechtsakt erlassen hat, seine Ermessensbefugnis ausgeübt hat. In Ermangelung einer ausdrücklichen Bestimmung des Vertrages kann die Einfügung eines neuen Artikel 3b nicht bedeuten, daß die Begründungspflicht nach Artikel 190 des Vertrages eine obligatorische Bezugnahme hierauf umfaßte.

73. Die auf Artikel 190 des Vertrages gestützte Rüge, wie sie der klagende Staat und die Bundesrepublik Deutschland vorgebracht haben, ist nach alledem zurückzuweisen.

Zum Klagegrund der mangelnden oder offensichtlich irrigen Beurteilung des Sachverhalts

74. In denjenigen Ausführungen seiner Klageschrift, die für alle fünf Klagegründe gelten, vertritt das Vereinigte Königreich unter Berufung sowohl auf das in Artikel 110 des Vertrages niedergelegte Ziel der Liberalisierung des Handels als auch auf den in der Verordnung Nr. 519/94 aufgestellten Grundsatz der Liberalisierung der Einfuhren die Auffassung, die streitigen Kontingente müßten als Ausnahme vom Grundsatz der Liberalisierung in vollem Umfang im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht gerechtfertigt sein. Das Vereinigte Königreich erinnert daran, daß eine Ausnahme von einem allgemeinen Grundsatz eng auszulegen sei.

75. Die klagende Regierung macht geltend, zur Zeit des Erlasses der angefochtenen Verordnung sei die einzige nationale Beschränkungsmaßnahme für das in Rede stehende Spielzeug das vom Königreich Spanien eröffnete Kontingent für direkte Einfuhren mit Ursprung in der Volksrepublik China gewesen. Der Übergang von dieser Situation zu derjenigen, die sich aus der Verordnung ergebe, bedeute einen grundlegenden Wechsel der Haltung des Rates. Dieser sei von der Genehmigung einer von einem Mitgliedstaat verfügten Handelsbeschränkung zu einer für alle Mitgliedstaaten geltenden Beschränkung übergegangen.

76. Der Rat sei in dieser Weise vorgegangen, ohne daß Informationen oder Berichte vorgelegen hätten oder eine Untersuchung stattgefunden hätte, die geeignet gewesen wären, diese Entscheidung als Ergebnis einer Bewertung der maßgebenden Tatsachen zu rechtfertigen.

77. Eine derartige Bewertung hätte sich insbesondere auf folgende Punkte erstrecken müssen:

— Stellung und Zustand der spanischen Spielzeugindustrie;

— die für und gegen die Verstärkung des Schutzes der spanischen Spielzeugindustrie im Vergleich zu einer etwaigen Beibehaltung der bestehenden Beschränkungen im Wege einer regionalen Schutzmaßnahme sprechenden Gründe;

— die Situation der Spielzeugindustrie in den anderen Mitgliedstaaten;

— den Interessenausgleich zwischen demjenigen Teil der Spielzeugindustrie der Gemeinschaft, der geschützt werden wolle, und dem mehrheitlichen Teil dieser Industrie, der sich einem solchen Schutz widersetze;

— die Wirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen und

— allgemein das Gleichgewicht zwischen den jeweiligen Interessen der Gemeinschaft am freien Handel einerseits und am Protektionismus andererseits.

78. Da sich der Rat zu keinem dieser Punkte geäußert habe, müsse die Verordnung Nr. 519/94 wegen fehlender Tatsachenwürdigung für nichtig erklärt werden. Wenn ein offensichtlicher Beurteilungsfehler die Nichtigerklärung rechtfertige, so müsse dies erst recht für das Fehlen einer Beurteilung gelten.

79. Hilfsweise macht das Vereinigte Königreich eine offensichtlich irrige Beurteilung des Sachverhalts geltend.

80. In seiner Erwiderung trägt es vor, der einzige vom Rat angeführte Grund sei der schnelle Anstieg der Einfuhren des fraglichen Spielzeugs seit 1990.

81. Dieser Anstieg stelle für sich allein keine ausreichende Rechtfertigung dar.

82. Die vom Gesetzgeber vorgenommene Beurteilung sei nicht stichhaltig, da

— die Auswirkungen eines Anstiegs der Einfuhren auf die Gemeinschaftsindustrie überhaupt nicht geprüft worden seien;

— keinerlei Untersuchung über Größe, Struktur, Produktion, Produktionskapazität und Wirtschaftlichkeit der Spielzeugindustrie der Gemeinschaft und ebensowenig über den gemeinsamen Spielzeugmarkt (statische Situation, Expansion oder Rückgang) stattgefunden habe.

83. Der Rat habe keinerlei Beweis dafür beigebracht, daß er über andere Anhaltspunkte als den Anstieg der chinesischen Einfuhren verfügt hätte, um entscheiden zu können, ob die Gemeinschaftsindustrie schutzbedürftig gewesen sei.

84. In seinen Bemerkungen zu den Streithilfeschriftsätzen der Bundesrepublik Deutschland und des Königreichs Spanien führt das Vereinigte Königreich zum Grundsatz der engen Auslegung von Ausnahmen aus, es müsse ein Analogieschluß zu der gemeinschaftsinternen Handelsregelung gezogen werden, deren grundlegendes Prinzip der freie Warenverkehr sei (Artikel 12 ff., 30 ff. des Vertrages). Auf diesem Gebiet stelle die sich aus Artikel 36 des Vertrages und dem Begriff der „zwingenden Erfordernisse" ergebende Ausnahme eine Abweichung von einem grundlegenden Prinzip dar und müsse eng ausgelegt werden.

85. Jedenfalls hätte der Rat, wenn er zu einem Zeitpunkt, in dem der Handel mit dem fraglichen Spielzeug de facto liberalisiert gewesen sei, zu Lasten der anderen Mitgliedstaaten als des Königreichs Spanien eine neue Beschränkung habe einführen wollen, in gleicher (oder entsprechender) Weise vorgehen müssen, wie dies in der Verordnung Nr. 519/94 für die Einführung von Schutzmaßnahmen vorgesehen sei.

86. Nach Ansicht der Bundesrepublik Deutschland hat der Rat insofern einen Beurteilungsirrtum begangen, als er bei der Beibehaltung der bestehenden und der Einführung neuer Beschränkungen Artikel 110 des Vertrages unter Verkennung des in dieser Vertragsbestimmung aufgestellten allgemeinen Zieles nicht berücksichtigt habe.

87. In Erwiderung auf das Vorbringen der Streithelferin macht der Rat geltend, diese erbringe keinerlei Beweis für eine derartige Unterlassung; der klagende Staat habe diesen Punkt nicht vorgetragen. Das Vorbringen sei daher zurückzuweisen. Jedenfalls könne Artikel 110 des Vertrages nicht dahin ausgelegt werden, daß er den Rat daran hindere, Kontingentierungen wie die vorliegend streitigen im Rahmen von Artikel 113 des Vertrages zu beschließen.

88. Wie beim vorhergehenden Klagegrund werde ich das positive Recht betreffend die Ausübung der Ermessensbefugnis des Rates oder der Kommission in Erinnerung rufen, bevor ich die so ermittelten Grundsätze auf den vorliegenden Sachverhalt anwende.

89. In den Bereichen, die die Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte erforderlich machen, verfügt das zuständige Gemeinschaftsorgan über einen weiten Ermessensspielraum. Bei der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Ausübung einer solchen Befugnis muß sich der Richter darauf beschränken, zu prüfen, ob der Behörde kein offensichtlicher Irrtum oder Ermessensmißbrauch unterlaufen ist oder ob sie die Grenzen ihres Ermessensspielraums nicht offensichtlich überschritten hat [31].

31 — Urteile vom 20. Oktober 1977 in der Rechtssache 29/77 (Roquette Frères, Slg. 1977, 1835, Randnrn. 19 und 20) und vom 25. Januar 1979 in der Rechtssache 98/78 (Racke, Slg. 1979, 69, Randnr. 5). Vgl. auch das Urteil vom 10. März 1992 in der Rechtssache C-179/87 (Sharp Corporation/Rat, Slg. 1992, I-1635, Randnr. 58).

90. Ist der Gemeinschaftsgesetzgeber für den Erlaß einer Regelung genötigt, die künftigen Auswirkungen dieser Regelung zu beurteilen, und lassen sich diese Auswirkungen nicht genau vorhersehen, so kann seine Beurteilung nur dann beanstandet werden, wenn sie im Hinblick auf die Erkenntnisse, über die er zum Zeitpunkt des Erlasses der Regelung verfügte, offensichtlich irrig erscheint [32].

91. Das Ermessen, über das das betroffene Gemeinschaftsorgan bei der Würdigung einer komplexen wirtschaftlichen Situation verfügt, erstreckt sich nicht ausschließlich auf Art und Tragweite der zu erlassenden Vorschriften, sondern zu einem gewissen Grad auch auf die Ermittlung der zugrundeliegenden Daten, was bedeutet, daß es dem Organ freisteht, sich gegebenenfalls auf globale Feststellungen zu stützen [33].

92. Die Beweislast für den Beurteilungsirrtum, den Ermessensmißbrauch oder die Überschreitung der Grenzen des Ermessens obliegt der Partei, die die Nichtigkeit des Rechtsakts geltend macht [34].

93. Hier geht es um einen Rechtsakt, der im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik nach Artikel 113 des Vertrages erlassen wurde. Dieser Bereich bringt in der Tat, ebenso wie die gemeinsame Agrar- und Wettbewerbspolitik, die Bewertung komplexer wirtschaftlicher Situationen mit sich. Die zuständigen Organe verfügen infolgedessen über einen weiten Ermessensspielraum.

94. Wie das Vereinigte Königreich zutreffend ausgeführt hat, rechtfertigt das Fehlen einer Würdigung des Sachverhalts ebenso wie ein offensichtlicher Irrtum bei der Würdigung des Sachverhalts erst recht die Nichtigerklärung des betroffenen Rechtsakts.

95. Läßt sich vorliegend annehmen, daß es der Rat unterlassen hat, den Sachverhalt zu würdigen?

96. Wie der Kläger selbst einräumt, haben die Kommission und somit anschließend der Rat auf Gemeinschaftsebene den „bedeutenden Anteil der chinesischen Einfuhren [und] deren erheblichen Anstieg" berücksichtigt [35].

32 — Urteil vom 21. Februar 1990 in den verbundenen Rechtssachen C-267/88 bis C-285/88 (Wuidart u. a., Slg. 1990, I-435, Randnr. 14). Vgl. auch das ältere Urteil vom 7. Februar 1973 in der Rechtssache 40/72 (Schroeder, Slg. 1973, 125, Randnr. 14).

33 — Urteil Italien/Rat (zitiert in Fußnote 12), Randnr. 14.

34 — A. a. O., Randnr. 15.

35 — Punkt 2.16.

97. Aus einer Studie des Netherlands Economic Institute (NEI) [36], die der Rat in der mündlichen Verhandlung vorgelegt hat und die das Vereinigte Königreich nicht bestreitet, geht hervor, daß der Anteil der Einfuhren aus Drittländern am Gemeinschaftsmarkt für Spielzeug von 1982 bis 1991 ständig zugenommen hat.

98. Die nachstehende Tabelle, die auf der Grundlage der Zahlenangaben (in Millionen ECU) der Tabellen 1 bis 3 der NEI-Studie [37] erstellt wurde, spiegelt diese Entwicklung wider; sie gibt für jedes Jahr das Verhältnis „Einfuhren aus Drittländern/ Gemeinschaftsverbrauch" an (in der nachstehenden Tabelle: EaD/G):

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
EaD/G (%)	21,7	23,6	23,5	23,2	24,7	28,1	29,7	29,3	31,6	38,2

99. Allein im Laufe der Jahre 1988 bis 1991 ist der Anteil der Einfuhren aus Drittländern am Gemeinschaftsmarkt von 29,7 % auf 38,2 % gestiegen, hat also um 28,6 % zugenommen [38].

100. Aus Tabelle 2 der NEI-Studie [39] ergibt sich, daß 1985 bis 1991 die durchschnittliche monatliche Zuwachsrate 10,2 % betrug, während sich die jährliche Wachstumsrate der Einfuhren aus Drittländern auf 18,8 % belief. Dies bestätigt das immer stärkere Eindringen dieser Einfuhren in den Gemeinschaftsmarkt.

101. In seiner Klagebeantwortung [40] beschreibt der Rat für jede der drei Gruppen des streitigen Spielzeugs die Entwicklung der Einfuhren aus China von 1988 bis 1993.

102. Die nachstehenden, aufgrund dieser Zahlenangaben [41] erstellten Tabellen zeigen für jedes Erzeugnis und jedes Jahr die Zuwachsrate der entsprechenden Einfuhren im Verhältnis zum Vorjahr sowie den prozentualen Anteil dieser Einfuhren an der Gesamtheit der Einfuhren:

36 — Ausgabe 1993 des *Panorama de l'industrie communautaire* (Kommission der Europäischen Gemeinschaften).

37 — Seite 23.

38 — Siehe auch die folgende Feststellung der NEI-Studie (S. 26): „Während die Nettoeinfuhren 1980 15 % des feststellbaren Verbrauchs ausmachten, sind sie 1991 auf 38 % gestiegen."

39 — Seite 23.

40 — Punkt 3.2.3 und Anlage I.

41 — Mit einer Ausnahme liegen diese Zahlen für die Jahre 1991 bis 1993, unter denen, auf die sich das Vereinigte Königreich bezieht; sie sind nicht bestritten.

Spielzeug, Tiere oder nichtmenschliche Wesen darstellend, Füllmaterial enthaltend (HS/KN-Code 9503 41)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
prozentualer Zuwachs im Verhältnis zum Vorjahr		+ 4,52	+ 1,25	+ 73,84	+ 21,98	+ 15,94
prozentualer Anteil der Einfuhren	38	37	43	54	62	68

Anderes Spielzeug, Tiere oder nichtmenschliche Wesen darstellend (HS/KN-Code 9503 49)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
prozentualer Zuwachs im Verhältnis zum Vorjahr		+ 20,25	+ 12,43	+ 52,33	+ 33	+ 54,67
prozentualer Anteil der Einfuhren	38	48	52	64	71	81

Sonstiges Spielzeug (HS/KN-Code 9503 90)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
prozentualer Zuwachs im Verhältnis zum Vorjahr		+ 61,13	+ 18,39	+41,12	+ 18,45	+ 7,64
prozentualer Anteil der Einfuhren	33	45	51	59	66	66

103. Von 1990 bis 1993 haben die chinesischen Einfuhren somit bei diesen drei Spielzeuggruppen jeweils um 145,88 %, 213,39 % und 79,94 % zugenommen. Während des gleichen Zeitraums haben die chinesischen Einfuhren einen Anteil an der Gesamtheit der Einfuhren von weit über der Hälfte erreicht (jeweils 68 %, 81 % und 66 %).

104. Verknüpfen wir diese Informationen mit denen der vorstehend in Nummer 98 abgedruckten Tabelle [42], so stellen wir fest, daß die Einfuhren des streitigen Spielzeugs mit Ursprung in der Volksrepublik China erheblich gestiegen sind, so daß sie zwei Drittel, ja sogar vier Fünftel der gesamten Einfuhren ausmachen, also die ganz große Mehrheit des Anteils der außergemeinschaftlichen Einfuhren am *Markt der Gemeinschaft*. Ebenso stellen wir fest, daß diese Zunahme ihren Niederschlag im Gewinn von Marktanteilen sowohl zu Lasten der übrigen außergemeinschaftlichen Einfuhren als auch auf dem eigentlichen Markt der Gemeinschaft gefunden hat.

105. Diese Gegebenheiten lassen sich noch mit allgemein bekannten wirtschaftlichen Daten verbinden, nämlich der Bedeutung des Produktionspotentials der Volksrepublik China und ihrer infolge der niedrigen Kosten der Arbeitskräfte äußerst hohen Wettbewerbsfähigkeit, ein Vorteil, der sich natürlich auf einem Sektor, auf dem zahlreiche und schwer zu automatisierende Montagevorgänge anfallen [43], als ausschlaggebend erweist.

106. Hieraus läßt sich folgern, daß die chinesischen Einfuhren, ob sie nun zu Lasten der Gemeinschaftserzeugung und/oder anderer außergemeinschaftlicher Einfuhren aus Drittländern angestiegen sind, insgesamt einen starken Druck auf die Preise des Gemeinschaftsmarkts ausüben.

107. Unter diesen Umständen hat der Rat, ausgehend von dem Anteil der chinesischen Einfuhren am Gemeinschaftsmarkt und von den Auswirkungen des äußerst starken Anwachsens dieser Einfuhren in den Jahren, die dem Erlaß des angefochtenen Rechtsakts vorausgegangen sind, auf diese Situation, eine Bewertung der Tatsachen vorgenommen, zum Teil auf der Grundlage globaler Feststellungen.

108. Entgegen der Behauptung des Vereinigten Königreichs erfolgte diese Bewertung nicht lediglich im Hinblick auf die Lage des spanischen Marktes, sondern unter Berücksichtigung der Interessen des gesamten Marktes der Gemeinschaft.

42 — Auch wenn berücksichtigt wird, daß diese Tabelle sich auf das gesamte Spielzeug erstreckt.

43 — Vgl. S. 26 der NEI-Studie.

109. Der auf eine mangelnde Beurteilung des Sachverhalts gestützte Klagegrund kann daher keinen Erfolg haben.

110. Hat der Rat dann den Sachverhalt offensichtlich irrig bewertet?

111. Ergibt sich ein solcher Irrtum zunächst daraus, daß der Rat Artikel 110 des Vertrages nicht berücksichtigt hätte, indem er das in dieser Bestimmung festgelegte allgemeine Ziel der Liberalisierung des Handels verkannt hätte?

112. Der Rat kann nicht geltend machen, dieses Argument müsse deswegen zurückgewiesen werden, weil es von der Bundesrepublik Deutschland als Streithelferin, nicht aber zuvor vom klagenden Staat vorgebracht worden sei. Das Vereinigte Königreich hat sich nämlich in den für alle seine Klagegründe geltenden allgemeinen Ausführungen ausdrücklich auf das Ziel von Artikel 110 des Vertrages berufen. Es hat sogar einen Analogieschluß zu den Artikeln 12 ff. und 30 ff. des Vertrages angeregt, um dann anschließend für den vorliegenden Fall die Anwendung des Grundsatzes der engen Auslegung von Ausnahmen zu fordern.

113. Konnten dieser Grundsatz und Artikel 110 des Vertrages, materiell-rechtlich gesehen, die Befugnis des Gesetzgebers begrenzen, Schutzmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene zu treffen?

114. Die Frage ist zu verneinen.

115. Artikel 110 Absatz 1 drückt, ohne eine Frist zu setzen, nur eine Absicht aus, ein Ziel, das sich die unterzeichnenden Staaten setzen: Danach „beabsichtigen die Mitgliedstaaten, im gemeinsamen Interesse *zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung* der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Zollschranken *beizutragen*“ [44].

116. Nach den Urteilen vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 112/80 [45] und vom 15. Juli 1982 in der Rechtssache 245/81 [46] ist dieser Artikel „nicht dahin zu verstehen, daß er der Gemeinschaft ... jegliche Maßnahme verbietet, die den Handel mit den Drittländern beeinträchtigen könnte ...“ In diesen Rechtssachen ging es um Maßnahmen, die erforderlich waren, weil auf dem Markt der Gemeinschaft die Gefahr einer schweren Störung bestand, die geeignet war, die Ziele des Artikels 39 des Vertrages zu gefährden, und die durch Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts gerechtfertigt waren.

44 — Hervorhebungen von mir.

45 — Dürbeck (Slg. 1981, 1095, Randnr. 44).

46 — Edeka Zentrale (Slg. 1982, 2745, Randnr. 24).

117. Ich bin jedoch der Meinung, daß derart eng begrenzte Sachverhalte nicht den einzigen Rahmen bilden, innerhalb dessen Schutzmaßnahmen möglich sind. Vorbehaltlich bestehender internationaler Verpflichtungen [47] und vorbehaltlich vor allem eines offensichtlichen Irrtums bleibt die Gemeinschaft frei, zu beurteilen, ob und, wenn ja, welche Maßnahmen zum Schutz des Handels für ihren Binnenmarkt aufgrund der internationalen Wettbewerbsverhältnisse erforderlich sind. Eine solche Beurteilung fällt unter Umständen sogar unter die in Artikel 113 des Vertrages vorgesehene gemeinsame Handelspolitik.

118. Der vom Vereinigten Königreich gezogene Analogieschluß zu den Artikeln 12 ff. und 30 ff. des Vertrages ist nicht stichhaltig. Dies zum einen deswegen, weil die Artikel 12 und 30 im Gegensatz zu Artikel 110 feste Verpflichtungen begründen, die die Unterzeichnerstaaten untereinander vereinbart haben. Zum anderen deswegen, weil die Einführung gemeinschaftlicher Schutzmaßnahmen durch die Verordnung Nr. 519/94 eben aus diesem Grund nicht die Schaffung einer Ausnahme von einer zwingenden Norm bedeutet, wie dies bei einer Anwendungsvorschrift zu Artikel 36 des Vertrages der Fall sein könnte, sondern die Festschreibung einer Ausnahme von einem außerhalb jeder wirklichen Verpflichtung aufgestellten Grundsatz, einem Grundsatz, dessen Geltungsbereich der Gesetzgeber eben zu dem Zeitpunkt, zu dem er die Ausnahmen bestimmte, *frei* festlegen durfte.

119. Zwar kann der Grundsatz der engen Auslegung von Ausnahmen, wenn er auf eine Abweichung von einer zwingenden Vorschrift des Vertrages angewendet wird, dem *Ergreifen von Durchführungsmaßnahmen* entgegenstehen, die aus dem Rahmen einer engen Auslegung herausfallen; in den übrigen Fällen ist er jedoch ohne Bedeutung. Ist die Befugnis des Gesetzgebers nicht durch eine zwingende Vorschrift eingeschränkt, so ist eine Berufung auf die Regel der engen Auslegung nur *für die Zukunft* möglich, d. h. im *Rahmen der Anwendung des Rechtsakts*, den der Gesetzgeber erlassen wird, wenn er wie hier beschließt, dafür einen mit Ausnahmen versehenen Grundsatz aufzustellen. Im übrigen ist eine Berufung auf jene Regel nur bis zu einem neuen Tätigwerden des Gesetzgebers möglich, der, da der Vertrag ihm keinerlei Hindernisse entgegenstellt, die Umrisse des Grundsatzes verändern würde, indem er den Bereich der Ausnahmen erweitert.

120. Wenn Artikel 110 des Vertrages nicht für sich allein dem Erlaß der Verordnung Nr. 519/94 entgegenstand, ergibt sich dann ein offensichtlicher Beurteilungsfehler daraus, daß eine einschränkende nationale Maßnahme ohne objektive Rechtfertigung in eine für die gesamte Gemeinschaft geltende Einschränkung umgewandelt wurde?

121. Das Vereinigte Königreich geht davon aus, daß nur in einem einzigen Mitgliedstaat, dem Königreich Spanien, nationale Einschränkungen bestanden hätten.

122. Diese Behauptung muß zunächst im Lichte der besonderen Begleitumstände des Erlasses der Verordnung relativiert werden.

47 — Insbesondere des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT).

123. Ich habe bereits daran erinnert, daß der Gemeinschaftsmechanismus, den die Verordnung schließlich geschaffen hat, am 1. Januar 1993 hätte in Kraft treten sollen, wie dies die Verordnung Nr. 2456/92 vorgesehen hatte.

124. Diese letztgenannte Verordnung hatte aber in ihrem Anhang VIII für 1992 Kontingente für die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich Spanien festgesetzt.

125. Unmittelbar vor dem 1. Januar 1993 bestanden also Kontingentierungen in zwei Mitgliedstaaten, darunter der Bundesrepublik Deutschland, dem Kläger zufolge der Hauptherstellerin von Spielzeug innerhalb der Gemeinschaft [48]. Wenn die Kontingente seit dem 1. Januar 1993 in Deutschland nicht mehr angewandt worden sind, so geschah dies also zunächst aufgrund der Verordnung Nr. 2456/92, die der automatischen Verlängerung der Kontingente des Vorjahres ein Ende gesetzt hatte.

126. Vor allem aber kann das Vereinigte Königreich nicht mit der Behauptung gehört werden, der Gesetzgeber habe kein *Gemeinschafts*kontingent einführen dürfen, weil fast alle Mitgliedstaaten die Einfuhren des betroffenen Spielzeugs liberalisiert hätten.

48 — Der NEI-Studie (S. 24) zufolge stand sie 1991 an zweiter Stelle nach Frankreich.

127. Dieses Vorbringen scheint mir Art und Tragweite der Befugnis zu verkennen, die ein Gemeinschaftsorgan im Anschluß an ein Vorgehen der Mitgliedstaaten im Rahmen einer gemeinsamen Politik ausübt. Es verkennt auch den wirklichen Sachverhalt und insbesondere dessen Veränderung.

128. Übt ein Organ, Rat oder Kommission, die ihm vom Vertrag verliehenen Befugnisse anstelle der Mitgliedstaaten aus, so ist der hierbei zum Ausdruck gebrachte Wille nicht einfach die lineare Fortsetzung der Beurteilungen, die die Staaten vor dem Inkrafttreten oder der Vollendung einer gemeinsamen Politik unter alleiniger Berücksichtigung ihrer nationalen Interessen vorgenommen haben. Die getroffenen Entscheidungen ergeben sich zunächst daraus, daß die Probleme unter einem neuen Gesichtspunkt angegangen werden, nämlich dem des allgemeinen Gemeinschaftsinteresses, das sich von der Summe der Einzelinteressen der Staaten unterscheidet. Die Probleme selbst werden im Rahmen einer Gesamtbetrachtung aller betroffenen Bereiche geprüft. Gegebenenfalls und vorbehaltlich eines offensichtlichen Beurteilungsfehlers oder eines Ermessensmißbrauchs können sie sich in einen vom allgemeinen Interesse geleiteten Kompromiß einfügen.

129. Müßte man, wenn die Überlegungen des Vereinigten Königreichs zuträfen, nicht annehmen, daß es nie zu einem Rechtsstreit gekommen wäre, weil ganz einfach die von Artikel 113 Absatz 4 des Vertrages geforderte qualifizierte Mehrheit nicht erzielt worden wäre? Abgesehen vom Vereinigten Königreich haben jedoch alle übrigen Mitgliedstaaten für den Erlaß der Verordnung gestimmt, einschließlich der als Streithelferin an der Seite des Vereinigten Königreichs auftretenden Bundesrepublik Deutschland.

130. Die Autonomie des politischen Willens des handelnden Gemeinschaftsorgans kommt namentlich im Rahmen des weiten Ermessensspielraums zum Ausdruck, den der Vertrag diesem Organ auf denjenigen Gebieten einräumt, auf denen komplexe wirtschaftliche Situationen bestehen.

131. Bei Maßnahmen zum Schutz des Handels müssen wir uns dessen bewußt sein, daß absolut gesehen zwei verschiedene mit Entscheidungsbefugnis ausgestattete Stellen bei der Beurteilung ein und derselben wirtschaftlichen Lage sehr wohl zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen könnten, was den geeigneten Zeitpunkt für solche Maßnahmen sowie deren wünschenswerte Intensität betrifft. Die unterschiedliche Betrachtungsweise ließe sich ohne weiteres auf den Ermessensspielraum des Befugnisinhabers zurückführen. Ebenso ist es möglich, daß ein Gemeinschaftsorgan im Hinblick auf ein und denselben Sachverhalt zu einer anderen Beurteilung der Notwendigkeit des Tätigwerdens gelangt als zuvor die Mitgliedstaaten. Diese konnten die Eingreifschwelle höher ansetzen. Möglicherweise sind sie sich auch der globalen Gefahr weniger bewußt. In beiden Fällen werden sie geneigt gewesen sein, das Ergreifen von Maßnahmen zeitlich zu verschieben.

132. Die Überlegungen des Klägers berücksichtigen ferner nicht den wirklichen Sachverhalt.

133. Sie gehen von der irrigen Vorstellung aus, die wirtschaftliche Lage sei zumindest seit den Jahren 1990 und 1991 — die bei der Bestimmung der durch die Verordnung Nr. 2456/92 festgesetzten letzten nationalen Beschränkungen als Bezugsjahre hatten dienen können — unverändert geblieben.

134. Die in Nummer 102 angegebenen Zahlen zeigen jedoch, daß die Einfuhren aus der Volksrepublik China weiter unerbittlich gestiegen sind.

135. So scheint mir angesichts einer derartigen Fortentwicklung einer Situation, die ihrerseits bereits ein Risiko dargestellt hatte, die Behauptung, die Einführung von Gemeinschaftskontingenten zum Schutze des gesamten Gemeinsamen Marktes sei das Ergebnis eines offensichtlichen Beurteilungsirrtums, in keiner Weise begründet zu sein.

136. Ich erinnere hier an den Ausspruch von Émile de Girardin: „Regieren heißt vorausschauen".

137. Wenn die Einfuhren bestimmter Erzeugnisse zu äußerst wettbewerbsfähigen Preisen derart zunehmen, daß sie zwei Drittel, ja vier Fünftel der Gesamteinfuhren ausmachen, muß man zwangsläufig voraussehen, daß diese Einfuhren sich nicht nur in Verlusten von Marktanteilen der übrigen Einfuhren und/oder der Gemeinschaftserzeugung niederschlagen werden, sondern

auch einen starken Wettbewerbsdruck auf das Preisniveau des einheitlichen Marktes ausüben und somit möglicherweise Nachteile für die Gemeinschaftsindustrie mit sich bringen werden.

138. Man kann vom Rat nicht verlangen, daß er über die Gefahr einer Störung oder des Beginns einer Störung hinaus einen bereits weitgehend eingetretenen Schaden nachweist.

139. Ein solches Erfordernis würde geradezu einen Aspekt der Definition von Politik zunichte machen, soweit diese als die Kunst der Vorbeugung angesehen wird. Es bestünde sogar die Gefahr, daß bei zu weitem Hinausschieben der Verabreichung des Heilmittels eines Tages zu beklagen sein könnte, daß der Hoheitsträger häufig nicht mehr in der Lage sein würde, heilend einzugreifen.

140. Achten wir schließlich darauf, daß nicht unter dem Deckmantel einer zu weit getriebenen logischen Beweisführung auf Schleichwegen eine Umkehr der Beweislast erreicht wird, wenn es um die Behauptung eines offensichtlichen Beurteilungsirrtums geht.

141. Könnten die wiederholten Forderungen des Vereinigten Königreichs, der Rat möge bis in die kleinsten Einzelheiten sowohl jeden Schritt seiner Gedankenführung als auch und vor allem jeden der Umstände rechtfertigen und so eine bereits eingetretene Entwicklung anstatt nur ein bestehendes Risiko dartun, nicht zu einem solchen Ergebnis führen?

142. Ich meine, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber in den Bereichen, in denen er eine weite Ermessensbefugnis ausübt, unabhängig von der Verpflichtung zu einer gedrängten Begründung der Rechtsakte mit allgemeiner Tragweite in der Lage sein muß, in Grundzügen die entscheidenden rechtlichen und tatsächlichen Faktoren sowie die Überlegungen darzulegen, die ihn dazu geführt haben, die streitige Regelung zu erlassen.

143. Es ist dann Sache des Klägers, den Beweis für das Vorliegen eines offensichtlichen Beurteilungsirrtums oder eines Ermessensmißbrauchs zu erbringen.

144. Es muß festgestellt werden, daß das Vereinigte Königreich den ihm obliegenden Beweis nicht erbracht hat.

145. Neben seinen Beweisforderungen hat es kein Schriftstück vorgelegt, das geeignet wäre, den Nachweis dafür zu erbringen, daß der Rat bei der Beurteilung der Notwendigkeit von Gemeinschaftskontingenten, deren Wirkungen nicht mit Sicherheit voraussehbar waren, angesichts der Informationen, die ihm beim Erlaß der Verordnung zur Verfügung standen, einen offensichtlichen Irrtum begangen hätte. Insbesondere hat das Vereinigte Königreich keinerlei Unterlagen zu den Akten gegeben, die dartun würden, daß die getroffene Maßnahme bereits im Prinzip für die Gemeinschaftsindustrie, der sie helfen sollte, tatsächlich nachteilig gewesen wäre.

146. Nicht beweiskräftig sind in dieser Hinsicht die Berichte, auf die es sich in seiner Klageschrift [49] zur Stützung seiner Behauptung beruft, beschränkende Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene wären wirtschaftlich nicht gerechtfertigt gewesen. Diese Berichte wurden 1989 erstellt und beruhen auf Daten, die allenfalls auf 1988 zurückgehen, d. h. auf einen Zeitraum, in dem sich der Anteil der chinesischen Einfuhren an den Gesamteinfuhren für die beiden ersten Spielzeuggruppen auf 38 % und für die dritte auf 33 % belief.

147. Der Rat hat seinerseits eine wirtschaftliche Studie mit Darlegungen der Entwicklung der Spielzeugindustrie der Gemeinschaft und der Einfuhren für 1993 vorgelegt; diese Entwicklung hat er bei seiner Beurteilung berücksichtigt.

148. Was schließlich die Behauptung des Vereinigten Königreichs betrifft, der Rat hätte bei den streitigen Spielwaren das in der Verordnung Nr. 519/94 vorgesehene (oder ein ähnliches) Verfahren einschlagen müssen, so gehört sie zum fünften Klagegrund, mit dem eine Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung geltend gemacht wird. Sie zielt nämlich stillschweigend auf eine angebliche Diskriminierung derjenigen Unternehmen, die an dem von der Verordnung unmittelbar kontingentierten Spielzeug gegenüber denen, die an anderen liberalisierten Erzeugnissen interessiert waren, für die aufgrund der gleichen Vorschrift später Beschränkungen eingeführt werden sollten.

49 — Punkte 2.17 und 2.18.

149. Diese Behauptung ist also nicht im Rahmen des vorliegenden Klagegrundes zu prüfen.

Zum Klagegrund des willkürlichen Charakters der Kontingente

150. Das Vereinigte Königreich macht geltend, der Rat habe willkürlich gehandelt, da er keine Tatsachenbewertung vorgenommen oder die Tatsachen falsch bewertet habe. Dieser Nichtigkeitsgrund ließe sich darauf stützen, daß die angefochtene Verordnung in keiner ihrer Bestimmungen die Gründe für die Ersetzung einer nationalen Beschränkung mit geringfügigen Auswirkungen durch eine Beschränkung von Gemeinschaftswegen mit erheblichen Auswirkungen darlegt. Er könnte auch noch dadurch gestützt werden, daß der Rat lediglich das Ansteigen der Einfuhren aus der Volksrepublik China in Betracht gezogen hat.

151. Meines Erachtens zeigt bereits die Formulierung des Klagegrundes, daß dieser durch den ersten und den zweiten Nichtigkeitsgrund, die bereits geprüft wurden, absorbiert wird. Dieser Klagegrund könnte ebenfalls im Zusammenhang mit dem Klagegrund der Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit stehen, der im folgenden behandelt wird.

152. Der dritte Klagegrund ist daher nicht gesondert zu prüfen.

Zum Klagegrund der Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

153. Dieser Klagegrund gliedert sich in drei Teile.

154. Der erste Teil enthält den Vorwurf, der Rat habe mit der Einführung der Gemeinschaftskontingente eine Maßnahme getroffen, die nicht in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel gestanden habe, das auf den Schutz der spanischen Spielzeugindustrie beschränkt gewesen sei. In bezug auf dieses Ziel sei die Maßnahme nicht die am wenigsten einschneidende gewesen. Eine regionale Schutzmaßnahme hätte ausgereicht.

155. Wir haben indessen gesehen, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber das Bedürfnis nach Schutz gegen die Einfuhren aus der Volksrepublik China nicht lediglich im Hinblick auf den spanischen Markt, sondern angesichts der Entwicklung dieser Einfuhren auf dem gesamten Gemeinsamen Markt gewürdigt hat.

156. Der erste Teil des Klagegrundes ist daher zurückzuweisen.

157. Im Rahmen des zweiten Teils trägt das Vereinigte Königreich vor, der Gesetzgeber habe den Schutzumfang beträchtlich erweitert, indem er den Handelsverkehr auf Gemeinschaftsebene um bis zu 50 % verringert habe. Insofern wäre eine einfache Überwachungsmaßnahme der Gemeinschaft weniger einschneidend gewesen. Jedenfalls habe der Rat nicht nachgewiesen, daß es gerechtfertigt gewesen sei, bei der Festsetzung des Umfangs der Kontingente auf die Höhe der chinesischen Einfuhren von 1991 und nicht von 1992 oder 1993 Bezug zu nehmen.

158. Dieser zweite Teil des Klagegrundes ist ebenso zurückzuweisen wie der erste.

159. Verfügt der Gemeinschaftsgesetzgeber über einen weiten Ermessensspielraum, so „kann die Rechtmäßigkeit einer in diesem Bereich erlassenen Maßnahme nur dann beeinträchtigt sein, wenn diese Maßnahme zur Erreichung des Zieles, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist“ [50]. Diese Einschränkung der Kontrolle der Verhältnismäßigkeit „ist insbesondere dann geboten, wenn sich der Rat veranlaßt sieht, ... einen Ausgleich zwischen divergierenden Interessen herbeizuführen und auf diese Weise im Rahmen der in seine eigene Verantwortung fallenden politischen Entscheidungen eine Auswahl zu treffen“ [51].

50 — Siehe insbesondere das Urteil vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88 (Fedesa u. a., Slg. 1990, I-4023, Randnr. 14).

51 — Urteil vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93 (Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-4973, Randnr. 91).

160. In einer Situation, in der die Einfuhren in wenigen Jahren erheblich zugenommen und schließlich zwei Drittel bis vier Fünftel der Gesamteinfuhren erreicht haben, läßt sich aber meines Erachtens nicht behaupten, eine einfache Überwachungsmaßnahme der Gemeinschaft, die sich nicht unmittelbar auf die Höhe der Einfuhren ausgewirkt hätte, wäre ausreichend gewesen. Genauer gesagt können Kontingentierungen unter derartigen Umständen nicht als Maßnahmen angesehen werden, die zur Erreichung des Schutzziels, das der Rat zu verfolgen beabsichtigte, offensichtlich ungeeignet wären.

161. Was die von der Verordnung Nr. 519/94 festgelegte Höhe der drei Spielzeugkontingente betrifft, so ergibt sich aus den Akten, daß sie den Einfuhrzahlen bei diesen Spielwaren im Jahre 1991 tatsächlich sehr nahe kommt.

162. Der Rat legt dar, er habe sicherstellen wollen, daß die Regelung des Handels der Gemeinschaft mit den Drittländern die Vollendung des Binnenmarktes widerspiegele und zugleich der Sensibilität der Gemeinschaftsindustrie in dem betroffenen Sektor Rechnung trage. Indem er die Kontingente auf dem Niveau der Einfuhren des Jahres 1991 und nicht auf dem eindeutig niedrigeren Niveau des Jahres 1990 festgesetzt habe, habe er sich bemüht, ein bestimmtes Gleichgewicht zwischen einem angemessenen Schutz der betroffenen Zweige der Gemeinschaftsindustrie und — unter Berücksichtigung der auf dem Spiel stehenden wirtschaftlichen Interessen der Gemeinschaft — der Aufrechterhaltung eines angemessenen Umfangs des Handels mit der Volksrepublik China zu finden.

163. Daß die ersten Ziele tatsächlich und rechtmäßig verfolgt worden sind, hat sich bei der Prüfung der beiden ersten Nichtigkeitsgründe bestätigt.

164. Die Wahl von 1991 als Bezugsjahr trägt, wie mir scheint, vorbehaltlich eventueller späterer Anpassungen nicht nur den Interessen der Gemeinschaftserzeuger Rechnung, sondern auch denjenigen der übrigen betroffenen Wirtschaftsteilnehmer der Gemeinschaft wie der Importeure, der Vertriebsfirmen, der Einzelhändler usw. Die Höhe der festgesetzten Kontingente erfaßt in der Tat den sehr beträchtlichen Anstieg der Einfuhren im Laufe des Jahres 1991 (jeweils 73,84 %, 52,33 % und 41,12 % für Spielzeug der Code-Nrn. 9503 41, 9503 49 und 9503 90) [52]. Selbstverständlich erfaßt sie auch den Anstieg der Vorjahre.

165. Das Vereinigte Königreich, das die Beweislast trägt, hat nichts dafür vorgetragen, daß die Intensität des Schutzes, für die sich der Gesetzgeber in dieser Weise entschieden hat, im Verhältnis zu dem angestrebten Ziel offensichtlich unangemessen gewesen wäre. Hierzu erinnere ich daran, daß zwar „nicht auszuschließen [ist], daß andere Mittel in Betracht kommen konnten, um das angestrebte Ergebnis zu erreichen; der Gerichtshof kann jedoch nicht die Beurteilung des Rates in der Frage, ob die vom

52 — Siehe die Tabelle der Randnr. 102.

Gemeinschaftsgesetzgeber gewählten Maßnahmen mehr oder weniger angemessen sind, durch seine eigene Beurteilung ersetzen, wenn der Beweis nicht erbracht ist, daß diese Maßnahmen zur Verwirklichung des erfolgten Zieles offensichtlich ungeeignet waren" [53].

166. Mit dem dritten Teil seines Klagegrundes macht der klagende Staat geltend, die allgemeine Ausdehnung von Tragweite und Wirkung der spanischen Einfuhrbeschränkungen stehe im Widerspruch zu den Bestimmungen der Verordnung, die eine Prüfung des Sachverhalts von Fall zu Fall vorsähen, bevor in bezug auf liberalisierte Erzeugnisse Überwachungs- oder Schutzmaßnahmen ergriffen würden.

167. Meiner Ansicht nach besteht kein Anlaß, die Begründetheit dieses Vorbringens im Rahmen des vierten Klagegrundes zu prüfen.

168. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit unter diesem Gesichtspunkt gehört zur Untersuchung des fünften Nichtigkeitsgrundes, mit dem eine Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung geltend gemacht wird. Das Vereinigte Königreich setzt in der Tat voraus, daß ein Mißverhältnis zwischen der Situation des von der Kontingentierung betroffenen Spielzeugs, bei dem keine Prüfung von Fall zu Fall vorgenommen worden sei, und derjenigen der übrigen liberalisierten Erzeugnisse bestehe, für die die angefochtene Verordnung vorschreibe, daß vor jedem Erlaß einer Überwachungs- oder Schutzmaßnahme eine Prüfung von Fall zu Fall stattzufinden habe. Es macht somit stillschweigend das Vorliegen einer Ungleichbehandlung geltend. Zuerst muß aber eine eventuelle Diskriminierung im materiellen Sinn festgestellt worden sein, bevor bei der Prüfung der Frage, ob die Diskriminierung objektiv gerechtfertigt ist, zu untersuchen ist, ob diese dem verfolgten Ziel streng angemessen ist.

Zur Rüge der Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung

169. Das Vereinigte Königreich rügt eine unterschiedliche Behandlung zweier Gruppen von Erzeugnissen durch die angefochtene Verordnung. Die erste, die diejenigen Erzeugnisse umfasse, welche bereits nationalen Schutz- oder Überwachungsmaßnahmen unterworfen gewesen seien, sei Gegenstand von mit der Verordnung getroffenen Schutzmaßnahmen, ohne daß ein formelles Prüfungsverfahren durchgeführt worden wäre und die Beteiligten ein Recht auf Anhörung gehabt hätten. Für die zweite, die Gruppe der „übrigen Erzeugnisse", sei vorgesehen, daß vor dem Erlaß neuer Überwachungs- oder Schutzmaßnahmen ein obligatorisches Untersuchungsverfahren der Gemeinschaft durchzuführen sei und daß die beteiligten Dritten von ihrem Recht auf Anhörung Gebrauch gemacht hätten. Da die Umwandlung einer auf das Königreich Spanien begrenzten nationalen Beschränkung in eine gemeinschaftsrechtliche Beschränkung in Wirklichkeit eine neue Beschränkung darstelle, hätte sie den für die Einführung von Einfuhrbeschränkungen für die „übrigen Erzeugnisse" geltenden Verfahrensvorschriften unterworfen werden müssen.

170. Der allgemeine Grundsatz der Gleichbehandlung bedeutet insbesondere, daß ver-

53 — Urteil Deutschland/Rat (zitiert in Fußnote 51), Randnr. 94.

gleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden dürfen, es sei denn, eine Differenzierung wäre objektiv gerechtfertigt [54].

171. Bei der Abgrenzung der von ihm verglichenen Gruppen geht das Vereinigte Königreich auch hier von der irrigen Vorstellung aus, der Rat hätte berücksichtigen müssen, daß das streitige Spielzeug de facto liberalisiert gewesen sei, da beim Erlaß der Verordnung Nr. 519/94 nur noch in einem einzigen Mitgliedstaat nationale Beschränkungen gegolten hätten. Es will also festgestellt sehen, daß die Situation des streitigen Spielzeugs und die der anderen durch die Verordnung liberalisierten Erzeugnisse vergleichbar, jedoch Gegenstand einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung gewesen seien.

172. Wie wir jedoch bei der Prüfung der zweiten Rüge gesehen haben, ist der vom Gemeinschaftsgesetzgeber zum Ausdruck gebrachte Wille nicht einfach die lineare Folge der Beurteilungen, die die Mitgliedstaaten zuvor vorgenommen haben mögen [55]. Diese Beurteilungen waren hier um so weniger zwingend, als sie eine Situation betrafen, die sich später verändert hat, und als die Gemeinschaft im Rahmen von Artikel 113 des Vertrages jedenfalls frei beurteilen kann, ob und wenn ja, welche handelspolitischen Schutzmaßnahmen für ihren Binnenmarkt erforderlich sind [56].

54 — Vgl. z. B. das Urteil vom 13. Dezember 1989 in den verbundenen Rechtssachen C-181/88, C-182/88 und C-218/88 (Deschamps u. a., Slg. 1989, 4381, Randnr. 18) sowie das Urteil in der Rechtssache Wuidart u. a. (zitiert in Fußnote 32), Randnr. 13.

55 — Siehe oben, Nr. 128.

56 — Siehe oben, Nr. 117.

173. In Wirklichkeit muß unterschieden werden

— zwischen der Gruppe von Spielzeug, für die der Rat im Rahmen seines weiten Ermessensspielraums einen Schutz der Interessen der Gemeinschaftsindustrie nach Maßgabe der beim Erlaß der Verordnung bestehenden Situation für erforderlich gehalten hat;

— und derjenigen Spielzeuggruppe, für die der Rat angesichts der von ihm im gleichen Zeitraum beurteilten wirtschaftlichen Situation der Meinung war, er könne die Einfuhren liberalisieren.

174. Für die Abgrenzung dieser beiden Gruppen ist daher auf den Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Rechtsakts abzustellen, d. h. auf den einzigen Zeitpunkt, zu dem der Gemeinschaftsgesetzgeber die wirtschaftliche Lage beider Gruppen gewürdigt hat, nicht aber, was das streitige Spielzeug betrifft, auf einen früheren Zeitraum, zu dem die gemeinsame Handelspolitik noch nicht zum Abschluß gebracht worden war.

175. Es handelt sich um zwei völlig verschiedene Gruppen, da sie anhand objektiver Kriterien geschaffen wurden, die anläßlich einer Beurteilung der wirtschaftlichen Lage zu einem gegebenen Zeitpunkt entwickelt worden waren. Sie können nicht als „vergleich-

bar" im Sinne Ihrer vorstehend angeführten Rechtsprechung bezeichnet werden. Die eine umfaßt die nicht liberalisierten, die andere die liberalisierten Erzeugnisse.

176. Daß die Verordnung Nr. 519/94 eine Änderung der rechtlichen Situation der liberalisierten Erzeugnisse tatsächlich einem besonderen Verfahren unterworfen hat, vermag unter diesen Umständen keine verbotene Diskriminierung zu begründen [57]. Eine Anwendung dieses Verfahrens auf liberalisierte Erzeugnisse kommt lediglich später in Betracht, um diesen gegebenenfalls die zwangsläufig beschränkte Rechtsstellung nicht liberalisierter Erzeugnisse zu geben. Sie setzt eine Änderung der wirtschaftlichen Lage voraus, die dann neu beurteilt werden muß. Das Verfahren konnte nicht auf eine bekannte und vom Gesetzgeber bereits beurteilte wirtschaftliche Situation angewendet werden, noch dazu zu einem Zeitpunkt, als entsprechende Verfahrensvorschriften weder erlassen noch veröffentlicht worden waren.

177. Der Gesetzgeber war nicht gehalten, vor der Einführung jeder neuen Beschränkung ein besonderes Verfahren zu schaffen. Er hätte die Möglichkeit gehabt, ein solches Verfahren erst in einer späteren Regelung vorzusehen; in diesem Fall hätte es begriffsnotwendig nur für durch die Verordnung Nr. 519/94 liberalisierte Erzeugnisse gelten können.

57 — Ganz anders läge der Fall, wenn der Gesetzgeber ein besonderes Verfahren angeordnet hätte, bevor er später für bestimmte zuvor liberalisierte Erzeugnisse neue Einfuhrbeschränkungen eingeführt, dies jedoch für andere, ebenfalls liberalisierte Erzeugnisse nicht getan hätte.

178. Die Rüge der Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ist infolgedessen zurückzuweisen, ohne daß zu prüfen wäre, ob die Maßnahme in einem vernünftigen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel steht [58].

Prüfung der gegen die Verordnung Nr. 1921/94 gerichteten Klagegründe

179. Das Königreich Spanien macht zwei Nichtigkeitsgründe geltend, nämlich

— Verletzung von Artikel 190 des Vertrages;

— Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes.

180. Ich werde sie nacheinander prüfen.

58 — Siehe oben, Nr. 168.

Zur Rüge der Verletzung von Artikel 190 des Vertrages

181. Das Königreich Spanien führt aus, der Rat habe die Erhöhung des für Spielzeug des NS/KN-Codes 9503 41 geltenden Kontingents um 28,64 % nicht ausreichend begründet, obwohl sie gegenüber der Verordnung Nr. 519/94 eine „wesentliche Änderung" bedeute; eine etwaige Änderung der Umstände, die dies gerechtfertigt hätte, sei nicht angeführt worden.

182. Da die Verordnung Nr. 1921/94 die Lage der Wirtschaftsteilnehmer des betroffenen Sektors wesentlich verändert habe, hätte sie nicht nur die Faktoren benennen müssen, die die Entscheidung des Rates beeinflußt hätten, sondern auch die Wirkungen dieser Faktoren angeben müssen, wie dies aus dem Urteil vom 7. April 1992 in der Rechtssache C-358/90 [59] hervorgehe. Wenn die Verordnung lediglich von „Störungen im Handel mit der Volksrepublik China" spreche [60], so gehe es hierbei nur um „Bemerkungen rein tatsächlicher Natur", die nicht ausreichten, wenn das handelnde Organ sein weites Ermessen bei der Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Situationen ausübe [61].

183. Schließlich beruft sich der klagende Staat auf Ihr Urteil vom 4. Juni 1992 in der Rechtssache C-181/90 [62], in dem Sie entschieden haben [63], daß zwar im Rahmen eines ersten Antrags auf Zuschuß des Europäischen Sozialfonds zu einem Berufsbildungsvorhaben eine gedrängte Begründung den Erfordernissen von Artikel 190 des Vertrages genüge, daß jedoch, wenn der erste Antrag genehmigt worden sei, eine Entscheidung zur späteren Kürzung des Betrages des zunächst bewilligten Zuschusses für den Antragsteller schwerwiegende Folgen habe und daher die Gründe, die die Kürzung rechtfertigten, klar zum Ausdruck bringen müsse.

184. Die Verordnung Nr. 1921/94 ist wie die Verordnung Nr. 519/94 ein allgemein anwendbarer Rechtsakt und keine Entscheidung.

185. Die Verordnung mußte der Begründungspflicht genügen, wie sie das in Nummer 39 dieser Schlußanträge angeführte Urteil in der Rechtssache Beus festgelegt hat. Gegebenenfalls konnten für die Begründung auch die in den Nummern 40 und 41 dieser Schlußanträge angeführten Urteilen erfolgten Klarstellungen maßgeblich sein. Die Begründung konnte sich also zunächst darauf beschränken, zum einen die Gesamtlage, die zum Erlaß des Rechtsakts geführt hatte, und zum anderen die allgemeinen Ziele anzugeben, die mit diesem Rechtsakt verfolgt werden sollten.

59 — Compagnia italiana alcool/Kommission (Slg. 1992, I-2457, Randnr. 42).

60 — Dritte Begründungserwägung.

61 — Vgl. das in Fußnote 59 zitierte Urteil, Randnr. 41.

62 — Consorgan/Kommission (Slg. 1992, I-3557).

63 — Randnrn. 15, 16 und 18.

186. In den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 1921/94 wurden folgende Punkte angesprochen:

— Die Verordnung Nr. 519/94 habe für die Einfuhr einer begrenzten Anzahl Waren wegen der Sensibilität bestimmter Sektoren der Gemeinschaftsindustrie mengenmäßige Gemeinschaftskontingente eingeführt (erste Begründungserwägung);

— bei der Festlegung der Höhe dieser Kontingente habe sich der Rat bemüht, einen Ausgleich zwischen einem angemessenen Schutz der betroffenen Industriezweige der Gemeinschaft und, unter Berücksichtigung der verschiedenen Interessen, der Aufrechterhaltung eines akzeptablen Handelsniveaus mit der Volksrepublik China zu finden (zweite Begründungserwägung);

— im Fall von Spielzeug des KN-Codes 9503 41 habe sich jedoch bei Anwendung und Verwaltung des Kontingents gezeigt, daß dieses Ziel für 1994 nicht in einer vollständig zufriedenstellenden Art erreicht worden sei; es seien nämlich Störungen im Handel mit der Volksrepublik China aufgetreten, die die Tätigkeit der mit der Einfuhr, dem Inverkehrbringen und der Verarbeitung des Spielzeugs mit Ursprung in diesem Land befaßten Wirtschaftszweige der Gemeinschaft beeinträchtigten und wirtschaftliche Schwierigkeiten hervorriefen (dritte Begründungserwägung);

— unter diesen Bedingungen erscheine es — unbeschadet einer Überprüfung der Situation — angebracht, das fragliche Kontingent anzupassen und für 1994 in angemessenem Umfang zu erhöhen, um den Übergang von der bisher bestehenden Einfuhrregelung zu der mit der Verordnung Nr. 519/94 erlassenen Regelung zu erleichtern (vierte Begründungserwägung).

187. Die Verordnung enthält somit eine völlig klare Beschreibung der Gesamtlage. Insbesondere stellt sie fest, daß der Übergang zur Neuregelung der Verordnung Nr. 519/94 ein Problem aufwirft, das sich zu Beginn der Anwendung dieser Vorschrift gezeigt hat. Dem Wortlaut der Begründungserwägungen ist zwangsläufig zu entnehmen, daß das für Spielzeug des HS/KN-Codes 9503 41 festgesetzte Kontingent sich als nicht ausreichend erwiesen hat, um für den Zeitraum vom 15. März zum 31. Dezember 1994 den Bedürfnissen der an der Einfuhr interessierten Wirtschaftsteilnehmer der Gemeinschaft zu genügen; hierbei ist ganz sicherlich der Umfang der laufenden Geschäfte und der kurzfristigen Verpflichtungen berücksichtigt worden. Wie in der vierten Begründungserwägung festgestellt wird, beschränkt sich die Verordnung also auf die „Anpassung" des fraglichen Kontingents, und zwar lediglich für diese Übergangszeit.

188. Im übrigen legt die Verordnung Nr. 1921/94 das von ihr verfolgte Ziel unmißverständlich dar. Es handelt sich darum, einen Ausgleich zwischen einem angemessenen Schutz der betroffenen Zweige der Gemeinschaftsindustrie und — unter Berücksichtigung der verschiedenen auf dem Spiel stehenden Interessen — der Aufrechterhaltung eines akzeptablen Handelsniveaus mit der Volksrepublik China zu finden. Es geht um dasselbe Ziel, wie es die

Verordnung Nr. 519/94 insoweit verfolgt, jedoch, was das in Rede stehende Spielzeug betrifft, nicht vollständig erreicht hat.

189. Der Rat hat somit die Begründungspflicht beachtet, die ihm nach dem Urteil Beus oblag. Er brauchte nicht außerdem die speziellen Tatsachen anzugeben, die den Grad der provisorischen Erhöhung des Kontingents rechtfertigten, d. h. die in technischer Hinsicht getroffene Wahl [64].

190. Die beiden Urteile, auf die sich das Königreich Spanien im besonderen beruft, sind im vorliegenden Fall ohne Bedeutung.

191. Beide betreffen Entscheidungen. Die Pflicht zur Begründung einer Entscheidung erweist sich jedoch zumeist als weitergehend als die Pflicht zur Begründung eines Rechtsakts von allgemeiner Tragweite.

192. Wenn das oben genannte Urteil Compagnia italiana alcool/Kommission betont, eine Entscheidung müsse „die Wirkungen" der Faktoren angeben, die sie beeinflußt hätten, so ist damit die größere Genauigkeit angesprochen, mit der eine Entscheidung die Lage der Rechtssubjekte regeln muß, die durch diese Entscheidung betroffen sind. Dieses Erfordernis findet sich in der Regelung der Begründungspflicht für allgemein anwendbare Rechtsakte nicht wieder. Hinzugefügt sei noch, daß die Feststellung der Verordnung Nr. 1921/94, daß „Störungen im Handel mit der Volksrepublik China aufgetreten [sind], die die Tätigkeit der mit der Einfuhr, dem Inverkehrbringen und der Verarbeitung der Spielzeuge mit Ursprung in diesem Land befaßten Wirtschaftszweige der Gemeinschaft beeinträchtigen und wirtschaftliche Schwierigkeiten hervorrufen" [65], keine „Bemerkung rein tatsächlicher Natur" darstellt. Diese Feststellungen bedeuten unmißverständlich, daß es das ursprüngliche Kontingent 1994 nicht gestattete, den Bedürfnissen der an den Einfuhren interessierten Wirtschaftsteilnehmer ausreichend Rechnung zu tragen.

193. Was das Urteil in der Rechtssache Consorgan/Kommission angeht, so bezieht es sich — abgesehen davon, daß es eine Entscheidung betrifft — auf einen Fall, in dem diese Entscheidung eine frühere Entscheidung revidiert hatte, mit der einem bestimmten Rechtssubjekt ein bestimmter Zuschußbetrag bewilligt worden war, und somit ein berechtigtes Vertrauen darauf hatte entstehen lassen, daß dieser Betrag tatsächlich dem Vermögen des Betroffenen zufließen würde. Im vorliegenden Fall nimmt aber die angefochtene Verordnung keineswegs einem Wirtschaftsteilnehmer seine grundsätzlich anerkannten subjektiven Rechte, sondern weist lediglich alle Wirtschaftsteilnehmer des betroffenen Sektors auf das Ausmaß an *Wettbewerb* hin, das von den chinesischen Erzeugnissen ausgehen könnte. Ich meine daher, daß es nicht in Betracht kommt, den sich aus dem angeführten Urteil ergebenden Grundsatz analog anzuwenden.

64 — Vgl. das Urteil in den verbundenen Rechtssachen Eridania u. a. (zitiert in Fußnote 16), Randnr. 38.

65 — Dritte Begründungserwägung.

194. Nach alledem ist die Rüge der Verletzung von Artikel 190 des Vertrages zurückzuweisen.

Zur Rüge der Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes

195. Nach Auffassung des Königreichs Spanien hat der Gemeinschaftsgesetzgeber verkannt, daß die Wirtschaftsteilnehmer darauf hätten vertrauen dürfen, daß das mit der Verordnung Nr. 519/94 geschaffene Schutzniveau erhalten bleiben würde. Der Rat habe die Situation der betroffenen Unternehmen nicht berücksichtigt, die, ohne daß eine Änderung der ursprünglichen Verhältnisse eingetreten wäre, hätten zusehen müssen, wie sich innerhalb einer sehr kurzen Zeitspanne der mit der früheren Verordnung geschaffene Status quo verändert habe, ohne daß ein höherrangiges öffentliches Interesse dargetan worden wäre. Dem Kläger zufolge kann man von keinem vorsichtigen und besonnenen Wirtschaftsteilnehmer verlangen, daß er einen Wechsel vorhersehe, durch den das bisherige Kontingent knapp vier Monate nach seiner Einführung jeglicher praktischen Bedeutung beraubt werde. Schließlich füge die Verordnung Nr. 1921/94 allen Wirtschaftsteilnehmern der Gemeinschaft, die aufgrund der früheren Verordnung ihre Verträge gekündigt oder aufgeschoben hätten, schweren Schaden zu.

196. Im übrigen weise der Rat in seiner Klagebeantwortung nicht nach, daß es keine berechtigten Erwartungen der Unternehmen gegeben habe oder daß ein höheres öffentliches Interesse es gerechtfertigt hätte, sich über diese Erwartungen hinwegzusetzen.

197. Nach Ansicht des Beklagten ist diese Rüge als unbegründet zurückzuweisen; er wirft aber die Frage auf, ob ein Mitgliedstaat überhaupt eine Verletzung des Vertrauensgrundsatzes zum Schaden von Wirtschaftsteilnehmern geltend machen kann.

198. Zu diesem letzten Punkt bin ich der Meinung, daß Mitgliedstaaten als privilegierte Kläger die Verletzung berechtigter Erwartungen der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer geltend machen können, ebenso wie sie berechtigt sind, einen Verstoß gegen jede andere Norm der Gemeinschaftsrechtsordnung zu rügen. Die Befugnis der Mitgliedstaaten, bestimmte Klagegründe vorzubringen, läßt sich schwerlich an das Vorliegen eines besonderen Interesses knüpfen. Wäre eine solche Betrachtungsweise, wenn sie allgemein auf andere Klagegründe ausgedehnt würde, nicht geeignet, heikle und unnötige Anwendungsschwierigkeiten zu schaffen? Vor allem würde sie unvermeidlich den Umfang der Rechtmäßigkeitskontrolle einschränken. Dieses Ergebnis wäre unangebracht, soweit es die natürlichen und juristischen Personen betrifft, deren Zugang zur Gemeinschaftsgerichtsbarkeit durch Artikel 173 des Vertrages begrenzt wird.

199. Bevor ich die Rüge prüfe, erinnere ich daran, daß die Beweislast für ihre Begründetheit im vorliegenden Fall selbstverständlich dem klagenden Staat obliegt. Dieser kann daher nicht in seinen Schriftsätzen mit Erfolg auf eine Umkehr der Beweislast hinwirken, indem er fordert, der Rat möge alle sachdienlichen Beweise vorlegen, von denen überdies einige negativer Art sind [66].

66 — Siehe oben, Nr. 196.

200. Wie der Rat bemerkt, hat der Gerichtshof die Grenzen des Grundsatzes des Vertrauensschutzes für den Geltungsbereich von Artikel 113 des Vertrages bereits klargestellt: „Die Organe der Gemeinschaft verfügen über einen Ermessensspielraum bei der Wahl der zur Verwirklichung ihrer Politik erforderlichen Mittel, und die Wirtschaftsteilnehmer dürfen nicht auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation vertrauen, die durch Entscheidungen dieser Organe im Rahmen ihres Ermessensspielraums verändert werden kann." [67]

201. Die Hersteller von konkurrierendem Spielzeug in der Gemeinschaft können sich nicht auf ein wohlerworbenes Recht auf Aufrechterhaltung eines Vorteils berufen, der sich für sie aus der Einführung von Kontingenten durch die Verordnung Nr. 519/93 ergibt [68]. Die Änderung von Kontingenten gehört begriffsnotwendig zur Handelspolitik. Die Erhöhung eines Kontingents steigert lediglich den Grad des Wettbewerbs auf dem Markt der Gemeinschaft; sie reduziert nicht positive Erwartungen der Gemeinschaftshersteller. Schließlich stellen Änderungen mengenmäßiger Beschränkungen wirtschaftliche Risiken dar, die den von diesen Beschränkungen betroffenen Sektoren immanent sind.

202. Es fällt auf, daß das Königreich Spanien nicht ausdrücklich von der Lage der Gemeinschaftshersteller spricht.

203. Seltsamerweise bezieht es sich vielmehr auf die Lage der an Einfuhren aus der Volksrepublik China interessierten Wirtschaftsteilnehmer, wenn es auf den schweren Schaden verweise, den diejenigen Wirtschaftsteilnehmer der Gemeinschaft erlitten hätten, die aufgrund der früheren Verordnung „ihre Verträge gekündigt oder aufgeschoben" hätten. In der Tat konnten nur solche Wirtschaftsteilnehmer, die an Einfuhren interessiert waren, genötigt sein, das Volumen ihrer Geschäfte infolge der Einführung von Kontingenten durch die Verordnung Nr. 519/94 zu verringern. Aber die Erwartungen solcher Wirtschaftsteilnehmer sind durch die Verordnung Nr. 1921/94 nicht reduziert, sondern im Gegenteil wieder gesteigert worden. In dieser Lage kann demnach von einer Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes keine Rede sein.

204. Insgesamt konnte also die angefochtene Verordnung lediglich bestimmte Perspektiven der konkurrierenden Gemeinschaftshersteller durchkreuzen, allerdings in einem Zusammenhang und unter einem Blickwinkel, die mit dem Begriff des berechtigten Vertrauens nichts zu tun hatten.

205. Mit der Verordnung wurde nur die Höhe eines der in der Verordnung Nr. 519/94 vorgesehenen Kontingente nach Maßgabe der bei der Durchführung der letztgenannten angefallenen Daten dieser Verordnung angepaßt [69].

67 — Urteil vom 28. Oktober 1982 in der Rechtssache 52/81 (Faust/Kommission, Slg. 1982, 3745, Randnr. 27).

68 — Vgl. entsprechend Urteil vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-350/88 (Delacre u. a./Kommission, Slg. 1990, I-395, Randnr. 34).

69 — Wegen eines ähnlichen Falles der Änderung von Schutzmaßnahmen im Laufe ein und desselben Jahres siehe das Urteil in der Rechtssache Dürbeck (zitiert in Fußnote 45), Randnr. 36.

206. Die zweite Rüge des Königreichs Spanien ist daher zurückzuweisen.

Kosten

207. Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Artikel 69 § 4 tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

208. Diese Bestimmungen sind in den beiden vorliegenden Rechtssachen anzuwenden.

209. In der Rechtssache C-150/94 hat infolgedessen das Vereinigte Königreich außer seinen eigenen Kosten diejenigen des Rates zu tragen, während die Bundesrepublik Deutschland, das Königreich Spanien und die Kommission als Streithelfer jeweils ihre eigenen Kosten zu tragen haben.

210. In der Rechtssache C-284/94 hat das Königreich Spanien außer seinen eigenen Kosten diejenigen des Rates zu tragen, während die Kommission als Streithelferin ihre eigenen Kosten trägt.

Ergebnis

211. Ich beantrage daher, wie folgt zu entscheiden:

Rechtssache C-150/94:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Das Vereinigte Königreich trägt seine eigenen Kosten und diejenigen des Rates.

3. Die Bundesrepublik Deutschland, das Königreich Spanien und die Kommission tragen ihre eigenen Kosten.

Rechtssache C-284/94:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Das Königreich Spanien trägt seine eigenen Kosten und diejenigen des Rates.

3. Die Kommission trägt ihre eigenen Kosten.