FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 26. september 1996 *

1. Dette forslag til afgørelse fremsættes i to direkte søgsmål, der er indbyrdes forbundne. Sagerne er anlagt af henholdsvis Det Forenede Kongerige og Kongeriget Spanien mod Rådet. I den førstnævnte sag (C-150/94) har Det Forenede Kongerige nedlagt påstand om annullation af en bestemmelse i Rådets forordning (EF) nr. 519/94 af 7. marts 1994 om den fælles ordning for indførsel fra visse tredjelande og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1765/82, nr. 1766/82 og nr. 3420/83 [1]. I den sidstnævnte sag (C-284/94) har Kongeriget Spanien nedlagt påstand om annullation af Rådets forordning (EF) nr. 1921/94 af 25. juli 1994 om ændring af forordning (EF) nr. 519/94 [2].

2. Begge sager drejer sig om ordningen for indførsel af visse former for legetøj fra Folkerepublikken Kina. I den ene rejses der spørgsmål om selve gyldigheden af, at der er indført EF-importkontingenter. I den anden anfægtes en retsakt, hvorved de eksisterende kontingenter er blevet forhøjet.

Baggrunden for sagerne

Relevante retsforskrifter forud for ikrafttrædelsen af forordning nr. 519/94

3. Før forordning nr. 519/94 trådte i kraft, var indførsel af varer fra statshandelslandene reguleret i en række rådsforordninger.

4. Rådets forordning (EØF) nr. 1766/82 af 30. juni 1982 om den fælles ordning for indførsel fra Den Kinesiske Folkerepublik [3] fandt anvendelse på indførsel af varer, som, medmindre der var indført beskyttelsesforanstaltninger, ikke var underlagt kvantitative restriktioner.

5. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 3420/83 af 14. november 1983 om importordningerne for de varer med oprindelse i statshandelslandene, som ikke er liberaliseret på fælles-

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 67, s. 89.

2 — EFT L 198, s. 1.

3 — EFT L 195, s. 21.

skabsplan [4], blev der fastsat kvantitative importrestriktioner for en lang række varer. Forordningen fandt ifølge artikel 1, stk. 1, anvendelse på indførsel af varer med oprindelse i de i bilag I til forordningen nævnte lande, herunder Folkerepublikken Kina. Ifølge artikel 2, stk. 1, var overgang til fri omsætning af de i bilag III til forordningen anførte varer, herunder de former for legetøj, som de foreliggende sager drejer sig om, og som dengang hørte under position 9703 i den fælles toldtarif, undergivet kvantitative restriktioner i de medlemsstater, der i bilaget var angivet under de pågældende varer. Inden den 1. december hvert år skulle Rådet i overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 113 fastsætte, hvilke importkontingenter medlemsstaterne skulle åbne for det kommende år over for de forskellige statshandelslande (forordningens artikel 3, stk. 1). Havde Rådet ikke havde truffet nogen beslutning inden denne dato, skulle de gældende importkontingenter midlertidigt videreføres for det følgende år (artikel 3, stk. 2). I artikel 4 var det fastlagt, på hvilke betingelser medlemsstaterne ved forvaltningen af importordningen kunne træffe foranstaltninger til ændring eller ophævelse af de kvantitative restriktioner. Artikel 7-10 indeholdt regler for ændring af den importordning, der var fastsat ved forordningen.

6. På ikrafttrædelsestidspunktet bestemte forordning nr. 3420/83 for så vidt angik legetøj, at Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik og Den Franske Republik skulle åbne importkontingenter. Ifølge Rådets forordning (EØF) nr. 3784/85 af 20. december 1985 om ændring, som følge af Spaniens og Portugals tiltrædelse, af bilag I og III til forordning nr. 3420/83 [5] skulle også Kongeriget Spanien åbne importkontingenter for legetøj med virkning fra den 1. januar 1986.

7. Forordning nr. 3420/83 blev senest ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2456/92 af 13. juli 1992 om fastsættelse af de importkontingenter, som medlemsstaterne skal åbne over for statshandelslandene i 1992 [6]. For så vidt angik legetøj med oprindelse i Folkerepublikken Kina bestemtes det i bilag VIII, at der skulle åbnes importkontingenter af Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Spanien. Ifølge forordningens artikel 5 skulle de bestemmelser i artikel 3, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 3420/83, som vedrørte eventuel automatisk videreførelse af kontingenterne fra det foregående år, ikke finde anvendelse for 1993. I femte betragtning til forordningen blev denne undtagelse forklaret med, at det var nødvendigt med virkning fra den 1. januar 1993 at erstatte den eksisterende ordning, der byggede på opretholdelse af importkontingenter udelukkende på nationalt plan, med en fællesskabsmekanisme, der omfattede samtlige resterende restriktioner pr. 31. december 1992.

8. Der blev ikke udstedt nogen forordning om fastsættelse af importkontingenter for 1993.

4 — EFT L 346, s. 6.

5 — EFT L 364, s. 1.

6 — EFT L 252, s. 1.

9. Den bebudede fællesskabsmekanisme blev imidlertid ikke indført, således at den kunne fungere fra og med 1993. Derfor tillod Kommissionen i henhold til artikel 7-10 i forordning nr. 3420/83 om ændring af importordningen — nærmere bestemt i henhold til artikel 9, stk. 1 og 3 — visse medlemsstater at åbne importkontingenter i 1993 og i de første måneder af 1994. Ved 6 af de i alt 79 trufne beslutninger blev det tilladt Kongeriget Spanien at åbne kontingenter for legetøj henhørende under HS/KN-kode 9503. De øvrige medlemsstater havde ikke anmodet om, at der blev fastsat kontingenter for denne kategori af legetøj.

Fællesskabsmekanismen i henhold til forordning nr. 519/94

10. Ved forordning nr. 519/94, der trådte i kraft den 15. marts 1994, er forordning nr. 1766/82 og nr. 3420/83 blevet ophævet.

11. Forordningen gælder for indførsel af varer med oprindelse i de i bilag I anførte tredjelande, herunder Folkerepublikken Kina (artikel 1, stk. 1).

12. Indførsel af sådanne varer er fri, dog med forbehold af eventuelle beskyttelsesforanstaltninger og de kontingenter, der er fastsat i bilag II til forordningen. Bilag II vedrører udelukkende varer med oprindelse i Kina, herunder de omtvistede former for legetøj, der nu henhører under HS/KN-kode 9503 41 [7], 9503 49 [8] og 9503 90 [9] (artikel 1, stk. 2).

13. Fællesskabskontingenterne for disse kategorier af legetøj er blevet fastsat til henholdsvis 200 798 000 ECU, 83 851 000 ECU og 508 016 000 ECU pr. år. For perioden 15. marts til 31. december 1994 har de således udgjort henholdsvis 158 965 083 ECU, 66 382 042 ECU og 402 179 333 ECU.

Kontingentforhøjelsen ved forordning nr. 1921/94

14. Ved artikel 1 i forordning nr. 1921/94 er kontingentet for perioden 15. marts til 31. december 1994 for så vidt angår legetøj henhørende under HS/KN-kode 9503 41 blevet forhøjet fra 158 965 083 ECU til 204 500 000 ECU.

15. Det forklares i tredje betragtning til forordningen, at der ved anvendelsen af det i

7 — Legetøj med fyld, som forestiller dyr eller ikke-menneskelige skabninger (f.eks. teddybjørne).

8 — Andet legetøj, som forestiller dyr eller ikke-menneskelige skabninger (f.eks. plasticdyr).

9 — Forskellige former for andet legetøj (f.eks. legetøjsvåben).

forordning nr. 519/94 fastsatte kontingent har vist sig forstyrrelser i samhandelen med Folkerepublikken Kina, som har påvirket aktiviteten inden for de erhvervsgrene i Fællesskabet, der har tilknytning til indførsel, markedsføring og forarbejdning af de pågældende former for legetøj, og som har medført økonomiske vanskeligheder.

16. Rådet har derfor fundet det hensigtsmæssigt at tilpasse det nævnte kontingent ved en passende forhøjelse for 1994, dog uden at foregribe en fornyet undersøgelse af situationen (fjerde betragtning til forordningen) [10].

Parternes påstande

17. I sag C-150/94 har Det Forenede Kongerige i medfør af EF-traktatens artikel 173 nedlagt følgende påstande:

— Artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 519/94 annulleres for så vidt angår legetøj henhørende under HS/KN-kode 9503 41, 9503 49 og 9503 90.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18. Forbundsrepublikken Tyskland har interveneret til støtte for Det Forenede Kongeriges påstande.

19. Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Det nye annullationsanbringende, som er fremsat i interventionsbegæringens punkt 16, 17 og 18 vedrørende en påstået tilsidesættelse af traktatens artikel 3 B, stk. 3, i forbindelse med den anfægtede retsakts begrundelse, afvises. Subsidiært frifindes Rådet på dette punkt.

— Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

10 — Kontingenterne for de tre kategorier af legetøj, som de foreliggende sager drejer sig om, er senest blevet samlet i ét kontingent ved Rådets forordning (EF) nr. 752/96 af 22.4.1996 om ændring af bilag II og III til forordning (EF) nr. 519/94 (EFT L 103, s. 1).

20. Kongeriget Spanien og Kommissionen har interveneret til støtte for Rådets påstande. De påstår Rådet frifundet. Kongeriget Spanien har nedlagt påstand om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21. I sag C-284/94 har Kongeriget Spanien i medfør af traktatens artikel 173 nedlagt følgende påstande:

— Forordning nr. 1921/94 annulleres.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22. Rådet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at sagsøger tilpligtes at betale sagens omkostninger.

23. Kommissionen har interveneret til støtte for Rådets påstande og nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Anbringenderne vedrørende forordning nr. 519/94

24. Det Forenede Kongerige har fremført følgende fem anbringender:

— Traktatens artikel 190 er blevet tilsidesat.

— Der er ikke blevet foretaget en vurdering af de faktiske omstændigheder, eller der er blevet foretaget en åbenbart urigtig vurdering.

— De pågældende kontingenter er vilkårlige.

— Proportionalitetsprincippet er blevet tilsidesat.

— Ligebehandlingsprincippet er blevet tilsidesat.

25. Jeg skal behandle anbringenderne i den samme rækkefølge.

26. Jeg mener ikke, at Domstolen bør realitetsbehandle et sjette anbringende, som angår tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Dette anbringende har Det Forenede Kongerige først fremført i sine skriftlige bemærkninger [11] til Forbundsrepublikken Tysklands og Kongeriget Spaniens skriftlige indlæg. Anbringendet, som er blevet fremført indirekte i forbindelse med argumentationen for ovennævnte andet anbringende i stævningen, skal afvises i medfør af procesreglementets artikel 42, stk. 2.

Tilsidesættelse af traktatens artikel 190

27. Det Forenede Kongerige har anført, at forordning nr. 519/94 ikke er begrundet, eller at forordningen indeholder en ufyldestgørende begrundelse. Specielt hævdes sjette betragtning at være fuldstændig uegnet som begrundelse for at indføre fællesskabskontingenter for de omtvistede former for legetøj, idet der som forklaring på disse kvantitative restriktioner blot henvises til »følsomheden i visse af Fællesskabets erhvervsgrene«.

28. Den sagsøgende medlemsstat gør indledningsvis gældende, at de indførte restriktioner er så vidtgående, at de »nærmest har karakter af straf« og derfor forudsætter en særlig omhyggelig undersøgelse.

29. Endvidere peger den på, at den anfægtede forordning er baseret på traktatens bestemmelser om handelspolitikken, hvis formål ifølge traktatens artikel 110 er »... en gradvis afskaffelse af restriktionerne i den internationale handel og en sænkning af toldskrankerne«.

30. I forordningens femte betragtning bekræftes princippet om en liberalisering af importen. Da kontingenterne betegner en undtagelse fra dette princip, skulle Rådet særlig omhyggeligt have forklaret, hvorfor det havde besluttet at gøre undtagelse fra princippet.

31. Rådet skulle efter sagsøgerens opfattelse have anført:

— Hvorfor visse erhvervsgrene i Fællesskabet er særligt følsomme over for indførsel af de pågældende former for legetøj fra Folkerepublikken Kina og ikke fra noget andet tredjeland.

11 — Indgivet den 15.5.1995, punkt 3.9.

— Hvorfor det har været nødvendigt at lade en restriktion, der omfatter hele Fællesskabet, erstatte en national restriktion, som kun omfatter 2% af værdien af indførslen af de pågældende former for legetøj fra Folkerepublikken Kina, når man i stedet kunne have afskaffet den nationale restriktion eller — som forordningen endog selv åbner mulighed for — lade den afløse af en regional beskyttelsesforanstaltning.

— Hvorfor det har været nødvendigt at erstatte en restriktiv foranstaltning med meget begrænsede virkninger på fællesskabsplan med en restriktion, der på grund af den dramatiske forhøjelse, som den er udtryk for, har meget betydelige virkninger.

32. Det Forenede Kongerige henviser navnlig til Domstolens dom af 12. juli 1979 i sag 166/78, Italien mod Rådet [12], hvoraf det fremgår, at der kræves en særlig begrundelse for alle de enkeltheder, som en foranstaltning truffet i medfør af en generel gennemførelsesakt kan bestå af, når disse falder uden for helhedens systematik. Efter Det Forenede Kongeriges opfattelse udgør kontingenterne en undtagelse fra systematikken som helhed i såvel den anfægtede forordning som i forordning nr. 3420/83. Denne undtagelse er af en ganske anden art end den ene nationale restriktion, der blev indført ved sidstnævnte forordning. Da der er tale om en helt ny undtagelse, burde Rådet have forklaret, hvorfor det har været nødvendigt at gøre en sådan undtagelse fra forordning nr. 3420/83.

12 — Sml. s. 2575, præmis 8.

Pligten til at angive en begrundelse er efter Det Forenede Kongeriges opfattelse af væsentlig betydning i forbindelse med større ændringer af en politik.

33. Selv om man antog, at de anfægtede kontingenter var et led i den nye handelsordning for forbindelserne med Folkerepublikken Kina, vil de efter Det Forenede Kongeriges opfattelse stadig udgøre en undtagelse fra det princip om en liberalisering af importen, som ligger til grund for ordningen.

34. Det Forenede Kongerige har tilføjet, at den forklaring, som Rådet har givet under den foreliggende sag, hvori det har henvist til væksten i indførslerne fra Kina, ikke kan råde bod på den manglende begrundelse i retsakten. På tilsvarende måde har Rådet forsøgt at begrunde størrelsen af de indførte kontingenter i sit svarskrift, mens forordningen ikke indeholder en sådan begrundelse.

35. Forbundsrepublikken Tyskland har fremført de samme argumenter som Det Forenede Kongerige og hævdet, at begrundelsespligten også indebærer, at Rådet skulle have omtalt proportionalitetsprincippet, som udtrykkelig er blevet indføjet i traktatens artikel 3 B, stk. 3, og som bl.a. kræver, at medlemsstaternes interesser tages i betragtning. Rådet har under henvisning til artikel 37 i EF-statutten for Domstolen bestridt, at dette anbringende, som det betegner som nyt, kan antages til realitetsforhandling.

36. Før jeg behandler Det Forenede Kongeriges anbringende, skal jeg understrege, at afgørelsen af, om en retsakt er fyldestgørende begrundet, ikke afhænger af en materiel bedømmelse af de anførte grunde.

37. Desuden skal jeg henlede opmærksomheden på en række faktorer.

38. Når der i traktatens artikel 190 stilles krav om en begrundelse, er det ikke alene af formelle hensyn, men også for at give parterne mulighed for at varetage deres rettigheder, Domstolen mulighed for at udøve sin kontrol og såvel medlemsstaterne som alle interesserede borgere mulighed for at få kendskab til, hvordan den pågældende institution har anvendt traktaten [13].

39. Begrundelsespligtens omfang afhænger imidlertid af den pågældende retsakts karakter. Når der er tale om en retsakt, der skal finde generel anvendelse, såsom en forordning, kan begrundelsen begrænses til en angivelse af dels den generelle situation, der har ført til udstedelsen af forordningen, dels de generelle formål, som den ifølge sit indhold skal opfylde. Det kan derfor ikke kræves, at begrundelsen anfører de forskellige, undertiden meget talrige og sammensatte, omstændigheder, under hensyn til hvilke forordningen er vedtaget, og derfor heller ikke, at den indeholder en mere eller mindre fuldstændig vurdering heraf [14].

40. Der kan ikke kræves en særlig begrundelse for bestemte bestanddele af en generel gennemførelsesakt, når disse falder inden for systematikken i de i retsakten fastsatte foranstaltninger som helhed [15], eller når forordningen selv indgår i den systematik, som den i det hele er en del af [16].

41. Endvidere kræves det ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige retlige og faktiske momenter, da spørgsmålet herom ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område [17]. Dette gælder også, når medlemsstaterne har været indraget i udarbejdelsen af den omtvistede

13 — Dom af 4.7.1963, sag 24/62, Tyskland mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 407 (på dansk kun i sammendrag).

14 — Dom af 13.3.1968, sag 5/67, Beus, Sml. 1965-1968, s. 469 (på dansk kun i sammendrag).

15 — Dom af 20.6.1973, sag 80/72, Koninklijke Lassiefabrieken, Sml. s. 635, præmis 24 og 25, dommen i sagen Italien mod Rådet, jf. ovenfor, præmis 8, og dom af 29.2.1984, sag 37/83, Rewe-Zentrale, Sml. s. 1229, præmis 13.

16 — Dom af 28.20.1982, forenede sager 292/81 og 293/81, Lion m.fl., Sml. s. 3887, præmis 19, af 22.1.1986, sag 250/84, Eridania, Sml. s. 117, præmis 38, af 13.10.1992, forenede sager C-63/90 og C-67/90, Portugal og Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 5073, præmis 16, og af 14.7.1994, sag 353/92, Grækenland mod Rådet, Sml. I, s. 3411, præmis 19.

17 — Dom af 17.10.1995, sag C-478/93, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 3081, præmis 49, og af 9.11.1995, sag C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m.fl. (II), Sml. I, s. 3799, præmis 16.

retsakt og således kender grundene til, at den er udstedt [18].

42. I det foreliggende tilfælde er der tale om begrundelsen for en forordning, dvs. en generel gennemførelsesretsakt.

43. Jeg skal ikke opholde mig nærmere ved argumentet om, at kontingenterne »nærmest har karakter af straf«. Som både Rådet og Kommissionen har anført, har det ikke spillet nogen rolle overhovedet ved indførelsen af restriktionerne at pålægge en »sanktion«.

44. Der redegøres i forordning nr. 519/94 for den generelle situation, der har ført til udstedelsen af forordningen:

— Den fælles importordning ifølge bl.a. forordning nr. 1766/82 og nr. 3420/83 indeholder fortsat undtagelser og fritagelser, som giver medlemsstaterne mulighed for at anvende nationale foranstaltninger ved import af varer med oprindelse i de pågældende lande (første betragtning).

— I henhold til traktatens artikel 7 A har det indre marked siden den 1. januar 1993 bestået af et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital (anden betragtning).

45. Efter at have slået dette fast angiver fællesskabslovgiver sine mål og de midler, hvormed man har valgt at nå dem:

— Den fælles handelspolitik for importordninger skal gennemføres som et nødvendigt supplement til virkeliggørelsen af det indre marked og for at sikre, at der i reglerne for Fællesskabets samhandel med tredjelande tages hensyn til den situation, som følger af integrationen af markederne (tredje betragtning).

— I dette øjemed skal de undtagelser, der følger af nationale handelspolitiske foranstaltninger, som stadig er i kraft, bringes til ophør — navnlig de kvantitative foranstaltninger, som medlemsstaterne opretholder i henhold til forordning nr. 3420/83 (fjerde betragtning).

— Det anføres, at liberaliseringen af importen, dvs. afskaffelsen af samtlige

18 — Dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen, jf. ovenfor, præmis 50. Med hensyn til beslutninger kan der også henvises til dom af 11.1.1973, sag 13/72, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 27, præmis 12, og af 11.12.1980, sag 1252/79, Lucchini mod Kommissionen, Sml. s. 3753, præmis 14.

kvantitative restriktioner, bør danne grundlaget for fællesskabsbestemmelserne (femte betragtning).

— Dog, tilføjes det, bør der for nogle få varer med oprindelse i Folkerepublikken Kina på baggrund af følsomheden i visse af Fællesskabets erhvervsgrene fastsættes kvantitative kontingenter og tilsynsforanstaltninger på fællesskabsplan, idet der samtidig fastsættes en procedure for revision af og kontrol med disse foranstaltninger med henblik på at tilpasse dem til udviklingen (sjette betragtning).

— Der åbnes for andre varer mulighed for indførelse af tilsyns- og beskyttelsesforanstaltninger, i givet fald på regionalt plan (ottende, niende og tiende betragtning).

46. Som Kommissionen korrekt har anført [19], angiver begrundelsen for retsakten 1) den sammenhæng, hvori kontingenterne indføres (gennemførelsen af den fælles handelspolitik for at muliggøre det indre markeds funktion og den generelle liberalisering af handelen), 2) grundlaget for beslutningen om at indføre fællesskabskontingenter inden for de pågældende erhvervsgrene (deres begrænsede antal og deres følsomhed) og 3) årsagen til, at fællesskabskontingenterne er nødvendige (»integrationen af markederne«, dvs. afskaffelsen af grænsekontrollen i det indre marked).

47. Et kontingent er pr. definition en beskyttelsesforanstaltning mod import eller, mere nøjagtigt, mod den skadelige konkurrence, som den pågældende indførsel kan udgøre for de berørte erhvervsdrivende i Fællesskabet. Indførelsen af et kontingentet viser i sig selv, at den vare, som det gælder for, efter lovgivers opfattelse ville udgøre en fare for fællesskabsinteresser, hvis den kunne importeres frit. Når fællesskabslovgiver sammenfattende henviser til »følsomheden i visse af Fællesskabets erhvervsgrene«, forklares det nødvendigvis, om end indirekte, at tredjelandsvaren — ofte på grund af sin konkurrencedygtige pris — befinder sig i en gunstig konkurrencesituation i forhold til den tilsvarende fællesskabsvare, og at den derfor kan skade afsætningsmulighederne for de erhvervsdrivende i Fællesskabet, som fremstiller en tilsvarende vare, eller endog true deres eksistens.

48. Rådet har under den foreliggende sag anført, at det har taget hensyn til de foregående års betydelige vækst i indførslerne af de omtvistede kategorier af legetøj fra Folkerepublikken Kina. Denne begrundelse nævnes ikke i betragtningerne til forordning nr. 519/94. Det fremgår imidlertid af sagens akter, at medlemsstaterne, herunder sagsøgeren, har haft kendskab til den, idet de i høj grad har været inddraget i udarbejdelsen af

19 — Punkt 13 i dens skriftlige indlæg.

forordningen. Det Forenede Kongerige anfører i sin stævning [20], at Kommissionen gav en beskrivelse af den fællesskabsordning, som den påtænkte at indføre, da den i november 1992 fremsendte et forslag til forordning, og tilføjer: »Kommissionen stillede for de pågældende kategorier af legetøj forslag om kvantitative restriktioner på fællesskabsplan. Den forsøgte at begrunde sit forslag ved at henvise til, *hvor betydelig en andel af fællesskabsmarkedet indførslerne fra Kina repræsenterede, den store stigning i disse indførsler* og de eksisterende nationale restriktioner« [21]. Disse bemærkninger viser, at Kommissionen ikke alene oplyste Rådet, men også medlemsstaterne, om, at de påtænkte restriktioner bl.a. skyldtes de kinesiske varers position på Fællesskabets marked og den store stigning i indførslerne. Det var derfor med fuldt kendskab til disse grunde, at sagsøgeren under den første etape af retsaktens udarbejdelse rejste indsigelse mod de importrestriktioner, som Kommissionen havde stillet forslag om [22]. Og det var også på denne baggrund, at medlemsstaten fortsat modsatte sig, at der blev indført fællesskabskontingenter for legetøj, da drøftelserne blev genoptaget i januar 1994 [23].

49. Det følger heraf, at Rådet, i modsætning til hvad Det Forenede Kongerige hævder, ikke i sit svarskrift forsøger at råde bod på en utilstrækkelig begrundelse for retsakten. Sagsøgeren havde allerede kendskab til den omtvistede begrundelse, da den anfægtede retsakt blev udstedt. Princippet om, at der ikke kan rådes bod på en utilstrækkelig begrundelse under en sag for Domstolen [24], finder derfor ikke anvendelse i dette tilfælde.

50. Følgelig mener jeg, at forordning nr. 519/94, såvel efter sin ordlyd som ud fra den sammenhæng, hvori den er blevet udarbejdet, i høj grad lever op til den minimumsforpligtelse til at angive en begrundelse, som blev fastslået i Beus-dommen.

51. Efter denne konstatering skal jeg behandle spørgsmålet om, hvorvidt Rådet i medfør af den i punkt 40 nævnte retspraksis i det foreliggende tilfælde skulle have angivet en særlig begrundelse for samtlige enkeltheder i retsakten. Nærmere bestemt skal det undersøges, om samtlige de grunde, der var afgørende for det trufne valg og kontingenternes størrelse, skulle have været angivet i forordningen.

52. Svaret herpå afhænger af, om kontingenterne systematisk indgår i den samme helhed.

20 — Punkt 2.16.

21 — Min fremhævelse.

22 — Stævningen, punkt 2.19.

23 — A.st., punkt 2.20.

24 — Dom af 26.11.1981, sag 195/80, Michel mod Parlamentet, Sml. s. 2861, præmis 22, og af 12.11.1985, sag 183/83, Krupp mod Kommissionen, Sml. s. 3609, præmis 21.

53. Det er forordningens grundlæggende formål, at den fælles handelspolitik skal »udbygges yderligere« [25].

54. Denne politik skal ifølge traktatens artikel 113, stk. 1, bygge på ensartede principper, navnlig for så vidt angår toldændringer, indgåelse af told- og handelsaftaler, gennemførelse af ensartethed i liberaliseringsforanstaltninger, eksportpolitik og handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger.

55. Den fælles handelspolitik blev ved udløbet af overgangsperioden [26] omfattet af Fællesskabets kompetence.

56. Siden da har nationale handelspolitiske foranstaltninger kun været mulige i henhold til særlig bemyndigelse fra Fællesskabet [27].

57. De *nationale* kvantitative restriktioner, der var givet bemyndigelse til i henhold til forordning nr. 3420/83, var baseret på en ordning, der byggede på et sådant princip. Indførelsen af det indre marked gjorde det netop nødvendigt at bringe sådanne undtagelser fra en *fællesskabs*politik på handelsområdet til ophør. Afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser ville nemlig kunne gøre de nationale restriktioner, der var givet bemyndigelse til, fuldstændig virkningsløse.

58. Såvel formålet med den i traktaten foreskrevne handelspolitik som nødvendigheden af, at importrestriktionerne var effektive, gjorde det derfor påkrævet at overføre vurderingen af, hvilke foranstaltninger der var behov for, til Fællesskabet. I dette øjemed måtte kompetencen til foretage sådanne vurderinger samles i institutionerne, og vurderingsgrundlaget udvides til at omfatte fællesskabsinteresser i hele det indre marked. Om der tidligere fandtes en eller flere nationale restriktioner, var ikke afgørende. Dette var blot én af de faktorer, der skulle tages i betragtning, mens den afgørende faktor var økonomiske oplysninger for Fællesskabet som helhed, således som de forelå på det tidspunkt, hvor situationen blev vurderet.

59. I forhold til tidligere skal forordning nr. 519/94 således nu ses i en systematik på et andet plan, men systematikkens karakter er uændret. Den er stadig et handelspolitisk instrument. Den er ikke resultatet af »en væsentlig ændring af politikken« [28], men af

25 — Jf. den sidste sætning i første betragtning.

26 — Jf. ordlyden af *EØF*-traktatens artikel 113, stk. 1.

27 — Dom af 18.2.1986, sag 174/84, Bulk Oil, Sml. s. 559, præmis 31.

28 — Jf. punkt 32.

gennemførelsen af en i traktaten foreskrevet fælles handelspolitik.

60. Det, der kendetegner en beskyttelsesforanstaltning, er, forenklet udtrykt, at den fastlægger dels, hvilke varer der kan indføres frit, og hvilke varer der er underlagt importrestriktioner, dels arten og omfanget af de indførte restriktioner. Restriktionerne er en del af helheden. De er blot midler til at gennemføre det ønskede beskyttelsesniveau.

61. På samme måde som nationale kontingenter systematisk var led i den helhed, som de indgik i, udgør fællesskabskontingenter og andre importrestriktioner nu led i den systematik, der er indført ved forordning nr. 519/94. Forordningen er i øvrigt i sig selv en del af den helhed, som den fælles handelspolitik udgør, og som tager sigte på at samle »... alle de foranstaltninger, der har til formål at regulere de økonomiske forbindelser til tredjelandene« [29].

62. Fællesskabslovgiver har, følgelig, hverken haft pligt til særligt at begrunde, hvorfor man har valgt at indføre en importrestriktion for de omtvistede legetøjskategorier i stedet for at give indførslen af dem fri, hvorfor man har valgt at indføre et fællesskabskontingent i stedet for en tilsynsforanstaltning eller en regional beskyttelsesforanstaltning, og, endelig, hvordan man er nået frem til størrelsen af de pågældende kontingenter. Der kan i henhold til Domstolens praksis ikke stilles krav om, at begrundelsen specificerer de forskellige, talrige og komplicerede omstændigheder, under hensyn til hvilke forordningen er blevet udstedt. Jeg henleder opmærksomheden på, at den del af begrundelsen, hvori der henvises til »følsomheden i visse af Fællesskabets erhvervsgrene« i sjette betragtning til forordningen både gælder kvantitative kontingenter, hvoraf der er tale om 15 for 7 grupper af varer, og beskyttelsesforanstaltninger for varer henhørende under 37 HS/KN-koder og 27 varegrupper. Man kan forestille sig, hvor mange forskellige faktiske omstændigheder og vurderinger der skulle have været omtalt i begrundelsen, hvis den skulle have levet op til Det Forenede Kongeriges krav. Man bør også have in mente, at lovgiver af de tusindvis af nationale restriktioner, der er blevet taget stilling til under udarbejdelsen af den anfægtede forordning, udmærket kunne have ladet ikke kun et tocifret antal, men flere hundrede, fortsætte på fællesskabsplan. Kan man blot et øjeblik forestille sig, at forordningen skulle have indeholdt detaljerede oplysninger og økonomiske analyser til forklaring af hvert enkelt truffet valg?

63. Det Forenede Kongeriges argument om, at et kontingent som en undtagelse fra det princip om liberalisering af importen, der fremgår af traktatens artikel 110 og den anfægtede forordning selv, skal fortolkes strengt og derfor være ledsaget af en særlig begrundelse, kan ikke ændre ved denne konklusion.

29 — P. Pescatore: »La politique commerciale« i *Droit des Communautés européennes*. Les Novelles, 1969, s. 917 og 921.

64. Der gælder ganske vist et retligt princip om, at undtagelser fra en regel skal fortolkes strengt. Men jeg kan ikke tiltræde den konklusion, som Det Forenede Kongerige vil drage af dette princip.

65. Princippet om en streng fortolkning har nemlig til formål at klarlægge de *indholdsmæssige* grænser for en undtagelse [30], ikke *i hvor høj grad undtagelsen skal begrundes.* Dette afgøres udelukkende i henhold til Domstolens praksis vedrørende begrebet »helhedens systematik«. En sådan systematik kan som nævnt udmærket omfatte en foranstaltning, der fungerer efter et »regel og undtagelses-forhold«.

66. Dette forhold kan derfor ikke påberåbes som argument for det anbringende, der støttes på traktatens artikel 190.

67. Det følger af alle de ovenstående bemærkninger, at der ikke er grundlag for det af Det Forenede Kongerige fremførte anbringende, som støttes på traktatens artikel 190.

68. Hvad skal man da mene om den tyske regerings argument om, at der siden indførelsen af proportionalitetsprincippet i artikel 3 B, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union har været pligt til at angive en særlig begrundelse, der vedrører dette princip?

69. Udgør denne intervenients argument et nyt anbringende, som skal afvises ifølge artikel 37 i statutten for Domstolen?

70. Jeg mener ikke, at der er tale om et særskilt, og dermed nyt, anbringende. Forbundsrepublikken Tysklands argumentation drejer sig om indholdet af den begrundelsespligt, der følger af traktatens artikel 190. Intervenienten gør blot gældende, at indførelsen af det af Domstolen opstillede proportionalitetsprincip i traktatens ordlyd betyder, at dette princip nu indgår i anvendelsesområdet for pligten til begrunde fællesskabsretsakter.

71. Er der grundlag for dette argument?

72. Det mener jeg ikke. Domstolen har aldrig opstillet nogen særlig begrundelsespligt, der vedrører proportionalitetsprincippet. Princippet tages i betragtning ved

30 — Enten på udstedelsestidspunktet for en retsakt, hvis denne udgør en undtagelse fra en ufravigelig regel i traktaten, eller, i andre tilfælde, udelukkende ved anvendelsen af en retsakt, som fastlægger et princip og en eller flere undtagelser, jf. punkt 119.

efterprøvelsen af, hvordan den institution, der har udstedt retsakten, har udøvet sit skøn. Da traktaten ikke indeholder nogen udtrykkelig bestemmelse herom, kan indsættelsen af den nye artikel 3 B ikke have gjort det obligatorisk at henvise til princippet i de begrundelser, der skal angives ifølge traktatens artikel 190.

73. Det af Det Forenede Kongerige og Forbundsrepublikken Tyskland fremførte anbringende, som støttes på traktatens artikel 190, kan således ikke tiltrædes.

Manglende eller åbenbart urigtig vurdering af de faktiske omstændigheder

74. I de argumenter i Det Forenede Kongeriges stævning, som er fælles for alle fem annullationsanbringender, hævdes det under henvisning til både den målsætning om en liberalisering af samhandelen, der er opstillet i traktatens artikel 110, og det i forordning nr. 519/94 fastlagte princip om liberalisering af importen, at de omtvistede kontingenter som undtagelser fra liberaliseringsprincippet skal være fuldstændigt begrundede i forhold til fællesskabsretten. Det gøres gældende, at undtagelser fra et almindeligt princip skal fortolkes strengt.

75. Endvidere gøres det gældende, at den eneste nationale restriktion, der på udstedelsestidspunktet for den anfægtede forordning fandt anvendelse på de omtvistede former for legetøj, var det kontingent, som Kongeriget Spanien havde åbnet for direkte indførsel fra Folkerepublikken Kina. Overgangen fra denne situation til den, som forordningen medfører, er udtryk for en grundlæggende ændring af Rådets standpunkt. Hvor der tidligere har været tale om, at Rådet kunne bemyndige en medlemsstat til at indføre en handelsrestriktion, har det nu indført en restriktion, der skal anvendes i samtlige medlemsstater.

76. Dette er ifølge sagsøgeren sket, uden at der har foreligget nogen som helst oplysninger, rapporter eller undersøgelser, som efter en vurdering af de relevante omstændigheder har kunnet retfærdiggøre det trufne valg.

77. En sådan vurdering skulle efter sagsøgerens opfattelse have bestået i, at man havde overvejet følgende faktorer:

— forholdene i den spanske legetøjsindustri

— argumenterne for og imod at udvide beskyttelsen af den spanske legetøjsindustri i stedet for at opretholde de eksisterende restriktioner ved hjælp af en regional beskyttelsesforanstaltning

— legetøjsindustriens situation i de øvrige medlemsstater

— afvejningen mellem de interesser, der gør sig gældende i den del af Fællesskabets legetøjsindustri, som ønsker beskyttelse, og de interesser, der gør sig gældende i den — større — del, som er imod beskyttelse

— virkningerne af de foreslåede foranstaltninger samt

— mere generelt, afvejningen mellem Fællesskabets interesse i frihandel og dets interesse i protektionisme.

78. Det Forende Kongerige har gjort gældende, at forordning nr. 519/94 må annulleres på grund af den manglende vurdering af de faktiske omstændigheder, fordi Rådet har undladt at udtale sig om nogen af disse punkter. Hvis en åbenbart urigtig vurdering fører til annullation, må en manglende vurdering i endnu højere grad gøre det.

79. Det Forenede Kongerige gør subsidiært gældende, at Rådet har foretaget en åbenbart urigtig vurdering af de faktiske omstændigheder.

80. Det anfører i replikken, at Rådet som eneste begrundelse har henvist til den bratte stigning i indførslerne af de pågældende kategorier af legetøj siden 1990.

81. Det finder ikke, at denne stigning i sig selv er en tilstrækkelig begrundelse.

82. Efter sagsøgerens opfattelse er Rådets vurdering ikke relevant af følgende grunde:

— Der er ikke gennemført nogen undersøgelse af, hvordan stigningen i indførslerne vil påvirke Fællesskabets legetøjsindustri.

— Der har hverken været gennemført nogen undersøgelse af Fællesskabets legetøjsindustris størrelse, struktur, produktion, produktionskapacitet og rentabilitet eller af Fællesskabets legetøjsmarked som sådan (med hensyn til om der er tale om et stagnerende, ekspanderende eller vigende marked).

83. Rådet har efter sagsøgerens opfattelse ikke fremlagt nogen dokumentation for, at det rådede over nogen anden oplysning end oplysningen om stigningen i indførslerne fra Kina, da det besluttede, at fællesskabsindustrien havde behov for beskyttelse.

84. Med hensyn til princippet om, at undtagelser skal fortolkes strengt, har Det Forenede Kongerige i sine bemærkninger til Forbundsrepublikken Tysklands og Kongeriget Spaniens skriftlige indlæg gjort gældende, at Rådet burde have draget en parallel til Fællesskabets interne handelsordning, hvis grundprincip er frie varebevægelser (traktatens artikel 12 ff. og artikel 30 ff.). På dette område udgør den undtagelse, der følger af traktatens artikel 36 og begrebet »tvingende hensyn«, en undtagelse fra et grundlæggende princip, hvorfor den skal fortolkes strengt.

85. Under alle omstændigheder skulle Rådet, da det pålagde alle andre medlemsstater end Kongeriget Spanien en ny restriktion på et tidspunkt, hvor handelen med de pågældende legetøjskategorier i praksis var blevet frigivet, have fulgt samme procedure (eller en tilsvarende procedure) som den, der i henhold til forordning nr. 519/94 skal følges ved indførelse af beskyttelsesforanstaltninger.

86. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at Rådet foretog en urigtig vurdering ved ikke at tage hensyn til traktatens artikel 110, da det i strid med det generelle mål, der er fastsat i denne primære retsregel, besluttede at opretholde de eksisterende restriktioner og at indføre nye.

87. Rådet har i sit svar til intervenienten anført, at denne ikke har ført noget bevis for en sådan undladelse, og at sagsøgeren ikke har gjort gældende, at der foreligger en sådan. Efter Rådets opfattelse skal dette argument således afvises. Under alle omstændigheder gør Rådet gældende, at traktatens artikel 110 ikke kan fortolkes således, at artiklen er til hinder for Rådets indførelse af de omtvistede kontingenter i henhold til traktatens artikel 113.

88. Som med hensyn til det foregående anbringende skal jeg først gennemgå, hvordan spørgsmålet om Rådets eller Kommissionens udøvelse af deres skøn er reguleret i gældende ret. Derefter går jeg over til at anvende de principper, som kan udledes heraf, på omstændighederne i den foreliggende sag.

89. På områder, hvor det er nødvendigt at vurdere komplicerede økonomiske forhold, råder den kompetente institution over et meget vidt skøn. Ved efterprøvelsen af en sådan kompetenceudøvelses lovlighed skal Domstolen begrænse sig til at kontrollere, om den er åbenbart urigtig eller behæftet med magtfordrejning, eller om den pågældende myndighed åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn [31].

31 — Dom af 20.10.1977, sag 29/77, Roquette Frères, Sml. s. 1835, præmis 19 og 20, og af 25.1.1979, sag 98/78, Racke, Sml. s. 69, præmis 5. Jf. også dom af 10.3.1992, sag C-179/87, Sharp Corporation mod Rådet, Sml. I, s. 1635, præmis 58.

90. Når fællesskabslovgiver, nærmere bestemt, i forbindelse med fastlæggelsen af en ordning skal vurdere dennes fremtidige virkninger, og disse ikke kan forudses med nøjagtighed, kan det af fællesskabslovgiver udøvede skøn kun tilsidesættes, hvis det er åbenbart fejlagtigt, når henses til de oplysninger, som fællesskabslovgiver rådede over på tidspunktet for ordningens vedtagelse [32].

91. Det skøn, som Rådet har ved bedømmelsen af en sammensat økonomisk situation, omfatter ikke blot arten og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de grundlæggende fakta, især således, at Rådet i påkommende tilfælde frit kan gå ud fra generelle konstateringer [33].

92. Bevisbyrden for, at der er foretaget en vurdering, som er urigtig, at der foreligger magtfordrejning, eller at den pågældende myndighed åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn, påhviler den part, der anfægter retsaktens gyldighed [34].

93. I det foreliggende tilfælde drejer det sig om en retsakt, som er udstedt inden for rammerne af den fælles handelspolitik i henhold til traktatens artikel 113. På dette område skal der, på samme måde som inden for den fælles landbrugspolitik og konkurrencepolitikken, i praksis tages stilling til komplicerede økonomiske forhold. De kompetente institutioner råder derfor over et vidt skøn på dette felt.

94. Under henvisning til Det Forenede Kongeriges argumentation herom må det erkendes, at når en åbenbart urigtig vurdering kan føre til annullation af en retsakt, må en manglende vurdering af de faktiske omstændigheder i endnu højere grad kunne gøre det.

95. Kan det i den foreliggende sag hævdes, at Rådet har undladt at foretage en vurdering af omstændighederne?

96. Som sagsøgeren selv har anført, har først Kommissionen og derpå Rådet taget hensyn til »... den betydelige andel af fællesskabsmarkedet, som de fra Kina indførte varer repræsenterer, [og] den store stigning i indførslerne fra Kina« [35].

97. Det fremgår af en undersøgelse, som er foretaget af Netherlands Economic Institute (herefter »undersøgelsen« eller »NEI-

32 — Dom af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 — C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 14. Jf. også den tidligere dom af 7.2.1973, sag 40/72, Schroeder, Sml. s. 125, præmis 14.

33 — Dommen i sagen Italien mod Rådet, jf. ovenfor, præmis 14.

34 — A.st., præmis 15.

35 — Punkt 2.16 i stævningen.

undersøgelsen«) [36], og som Rådet har fremlagt under retsforhandlingerne, men ikke er blevet anfægtet af Det Forenede Kongerige, at importeret legetøj fra lande uden for Fællesskabet i årene 1982-1991 havde en stadig større andel af Fællesskabets legetøjsmarked.

98. Den følgende tabel, som er opstillet på grundlag af tallene (i mio. ECU) i undersøgelsens tabel 1 og 3 [37], viser udviklingen år for år i form af forholdet mellem indførslerne fra tredjelande og forbruget i Fællesskabet (herefter »IT/F« i tabellen):

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

99. Alene i årene 1988 til 1991 steg den andel af fællesskabsmarkedet, som indførslerne fra tredjelande tegnede sig for, fra 29,7% til 38,2%, dvs. en stigning på 28,6% [38].

100. Tabel 2 i NEI-undersøgelsen [39] viser, at den gennemsnitlige årlige vækstrate i perioden 1985-1991 udgjorde 10,2%, mens den årlige vækstrate i indførslerne fra tredjelande udgjorde 18,8%. Dette bekræfter stigningen i indførslernes andel af fællesskabsmarkedet.

101. Rådet beskriver i svarskriftet [40] for hver af de tre kategorier af legetøj, hvordan indførslerne fra Kina udviklede sig fra 1988 til 1993.

102. Opstillet ud fra disse tal [41] viser de følgende tabeller, vare for vare og år for år, vækstraten for indførslerne i forhold til det foregående år og den procentdel af de samlede indførsler, som de tegnede sig for:

36 — *Panorama de l'industrie communautaire*, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, 1993-udgaven.

37 — Side 23.

38 — Jf. også kommentaren på s. 26 i undersøgelsen: »Hvor nettoindførslerne repræsenterede 15% af det synlige forbrug i 1980, steg de til hele 38% i 1991«.

39 — Side 23.

40 — Punkt 3.2.3 og bilag I.

41 — De pågældende tal, som for årene 1991 til 1993, med en enkelt undtagelse, er lavere end de af Det Forenede Kongerige anførte, er ikke blevet bestridt.

Legetøj med fyld, som forestiller dyr eller ikke-menneskelige skabninger (HS/KN-kode 9503 41)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Stigning i % i forhold til det foregående år		+ 4, 52	+ 1, 25	+ 73,84	+ 21,98	+ 15,94
Procentdel af samlede indførsler	38	37	43	54	62	68

Andet legetøj, som forestiller dyr eller ikke-menneskelige skabninger (HS/KN-kode 9503 49)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Stigning i % i forhold til det foregående år		+ 20,25	+ 12,43	+ 52,33	+ 33	+ 54,67
Procentdel af samlede indførsler	38	48	52	64	71	81

Andre former for legetøj (HS/KN-kode 9503 90)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Stigning i % i forhold til det foregående år		+ 61,13	+ 18,39	+ 41,12	+ 18,45	+ 7, 64
Procentdel af samlede indførsler	33	45	51	59	66	66

103. Fra 1990 til 1993 steg indførslerne fra Kina for de tre kategorier følgelig med henholdsvis 145,88%, 213,39% og 79,94%. Den andel af de samlede indførsler, som indførslerne fra Kina repræsenterede, steg i løbet af den samme periode så meget, at de kom til at udgøre langt størsteparten (henholdsvis 68%, 81% og 66%).

104. Sammenholder man de sidstnævnte tal med dem, der fremgår af tabellen i punkt 98 [42], viser det sig, at indførslerne fra Folkerepublikken Kina af de tre omtvistede kategorier af legetøj steg betydeligt, nemlig så meget, at den kom til at udgøre 2/3 eller endog 4/5 af de samlede indførsler. Indførslerne fra Kina tegnede sig således for langt størsteparten af indførslerne fra tredjelande til *fællesskabsmarkedet*. Det fremgår ligeledes, at denne stigning førte til, at der blev erobret markedsandele fra såvel de øvrige indførsler fra tredjelande som det egentlige fællesskabsmarked.

105. Tallene kan yderligere suppleres med nogle almindeligt kendte økonomiske forhold, nemlig størrelsen af Folkerepublikken Kinas produktionspotentiel og landets ekstreme konkurrencedygtighed på priserne på grund af de lave udgifter til arbejdskraft, en fordel, som naturligvis er af afgørende betydning i en erhvervsgren, der er præget af mange samleoperationer, der er vanskelige at automatisere [43].

106. Af ovenstående kan udledes, at indførslerne fra Kina ud fra en samlet betragtning øver et stærkt pres på priserne på fællesskabsmarkedet, uanset om den sker på bekostning af Fællesskabets produktion og/eller på bekostning af indførslerne fra andre tredjelande.

107. Under disse forhold har Rådet — med udgangspunkt i, hvor stor en del af fællesskabsmarkedet indførslerne fra Kina repræsenterer, og hvordan den meget betydelige stigning i indførslerne i årene forud for udstedelsen af den anfægtede retsakt har medvirket til denne situation — foretaget en vurdering af de faktiske omstændigheder, hvorunder det til dels har lagt generelle oplysninger til grund.

108. I modsætning til, hvad Det Forenede Kongerige hævder, har Rådet ikke foretaget denne vurdering udelukkende i relation til situationen på det spanske marked, men har foretaget den i relation til de interesser, der gør sig gældende på fællesskabsmarkedet som helhed.

42 — Også selv om denne omfatter alt legetøj.

43 — Jf. NEI-undersøgelsen, s. 26.

109. Anbringendet om, at der ikke er blevet foretaget en vurdering af de faktiske omstændigheder, kan følgelig ikke tiltrædes.

110. Har Rådet da foretaget en åbenbart urigtig vurdering af de faktiske omstændigheder?

111. Og skyldes dette først og fremmest, at Rådet ikke har efterkommet traktatens artikel 110, men har tilsidesat den generelle målsætning om en liberalisering af samhandelen, der opstilles i denne bestemmelse?

112. Rådet kan ikke gøre gældende, at dette argument, som er blevet fremsat af intervenienten, Forbundsrepublikken Tyskland, bør afvises, fordi det ikke tidligere er blevet fremført af sagsøgeren. Det Forenede Kongerige henviser nemlig i de argumenter, som er fælles for alle anbringenderne, til målsætningen i traktatens artikel 110. Det vil endog drage en parallel til traktatens artikel 12 ff. og artikel 30 ff., idet det yderligere gør gældende, at princippet om en streng fortolkning af undtagelser finder anvendelse i det foreliggende tilfælde.

113. Medfører dette princip og traktatens artikel 110 da en materiel begrænsning af lovgivers muligheder for at træffe beskyttelsesforanstaltninger på fællesskabsplan?

114. Det mener jeg ikke.

115. I artikel 110, stk. 1, udtrykkes kun en hensigt, hvortil der ikke er knyttet nogen tidsfrist, dvs. et mål, som de kontraherende parter udtrykker vilje til at tilstræbe: »... medlemsstaterne *[har] til hensigt* i fælles interesse *at bidrage* til *en harmonisk udvikling af verdenshandelen, en gradvis afskaffelse* af restriktionerne i den internationale handel og en sænkning af toldskrankerne« [44].

116. I dom af 5. maj 1981, sag 112/80, Dürbeck [45], og af 15. juli 1982, sag 245/81, Edeka [46], udtalte Domstolen, at denne artikel »ikke [kunne] fortolkes som indeholdende et forbud ... for Fællesskabet mod at træffe foranstaltninger, der kan påvirke samhandelen med tredjelande ...«. I de to sager var der tale om foranstaltninger, som var nødvendige på grund af faren for en alvorlig forstyrrelse af fællesskabsmarkedet, der kunne have bragt målsætningerne i traktatens artikel 39 i fare, og som havde grundlag i fællesskabsrettens bestemmelser.

44 — Min fremhævelse.
45 — Sml. s. 1095, præmis 44.
46 — Sml. s. 2745, præmis 24.

117. Jeg mener dog ikke, at der kun kan træffes beskyttelsesforanstaltninger i så strengt afgrænsede tilfælde som disse. Med forbehold af de internationale forpligtelser, som Fællesskabet har indgået [47], og navnlig åbenbare fejl, kan Fællesskabet efter min opfattelse ud fra oplysninger om den internationale konkurrence frit vurdere, hvilke handelsmæssige beskyttelsesforanstaltninger dets interne marked måtte have behov for. Sådanne vurderinger må endog antages at høre under den i traktatens artikel 113 omhandlede fælles handelspolitik.

118. Den parallel, som Det Forenede Kongerige vil drage til traktatens artikel 12 ff. og artikel 30 ff., er ikke relevant. For det første fordi der i artikel 12 og 30, i modsætning til i artikel 110, opstilles egentlige forpligtelser, som er aftalt mellem de stater, der har undertegnet traktaten. For det andet fordi indførelse af beskyttelsesforanstaltninger på fællesskabsplan ved forordning nr. 519/94 netop derfor ikke udgør en undtagelse fra en præceptiv regel, således som en bestemmelse til gennemførelse af traktatens artikel 36 kunne være det, men en undtagelse fra et princip, der ikke indebærer nogen reelle forpligtelser, og hvis omfang lovgiver *frit* kunne fastsætte på samme tidspunkt, som undtagelserne fra det blev fastsat.

119. Skønt princippet om en streng fortolkning af undtagelser, når det finder anvendelse på undtagelser fra en præceptiv regel i traktaten, kan være til hinder for, at der *udstedes gennemførelsesakter*, der falder uden for en snæver fortolkning, har det ingen betydning i andre tilfælde. Hvor lovgivers beføjelser ikke begrænses af en præceptiv regel, kan princippet om en streng fortolkning af undtagelser kun påberåbes på et *efterfølgende* stadium, nemlig i forbindelse med *gennemførelsen af den retsakt*, som lovgiver udsteder, hvis det, som i det foreliggende tilfælde, besluttes at fastsætte et princip, hvortil der er knyttet undtagelser. Denne regel kan i øvrigt kun påberåbes, indtil lovgiver udsteder en ny retsakt, som — hvis traktaten ikke er til hinder derfor — ændrer princippets udstrækning ved at øge anvendelsesområdet for undtagelserne.

120. Når traktatens artikel 110 ikke i sig selv er til hinder for forordning nr. 519/94, udgør det da en åbenbart urigtig vurdering at omdanne en national restriktion til en fællesskabsrestriktion uden nogen objektiv begrundelse?

121. Det Forenede Kongerige lægger til grund, at der kun har været nationale restriktioner i én medlemsstat, nemlig Kongeriget Spanien.

122. Dette må, for det første, modificeres på baggrund af de særlige omstændigheder, som gjorde sig gældende, da forordningen blev udstedt.

47 — Navnlig den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (GATT).

123. Jeg har allerede nævnt, at den fællesskabsmekanisme, som til slut blev indført ved forordningen, skulle være trådt i kraft den 1. januar 1993, således som det var bestemt i forordning nr. 2456/92.

124. I bilag VIII til denne forordning fastsattes der kontingenter, som skulle anvendes i Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Spanien i 1992.

125. Helt frem til den 1. januar 1993 har der således været fastsat kontingenter i to medlemsstater, herunder i den ifølge sagsøgeren største fællesskabsproducent af legetøj, nemlig Forbundsrepublikken Tyskland [48]. Når anvendelsen af kontingenterne ophørte i Tyskland den 1. januar 1993, var det derfor i første række i medfør af forordning nr. 2456/92, hvorved den automatiske videreførelse af det foregående års kontingenter blev ophævet.

126. For det andet, og frem for alt, kan Det Forenede Kongerige ikke hævde, at lovgiver ikke kunne indføre et *fællesskabs*kontingent, fordi så godt som alle medlemsstater havde frigivet indførslerne af de former for legetøj, som det drejede sig om.

48 — Ifølge NEI-undersøgelsen (s. 24) den næststørste efter Frankrig i 1991.

127. Dette ræsonnement mener jeg beror på en misforståelse af arten og rækkevidden af de beføjelser, som en institution inden for rammerne af en fælles politik kan udøve på baggrund af medlemsstaternes ønsker. Det beror også på en misfortolkning af sagens faktiske omstændigheder og navnlig af den måde, hvorpå disse har ændret sig.

128. Når en institution — Rådet eller Kommissionen — i stedet for medlemsstaterne udøver de beføjelser, som traktaten tillægger den, er den hensigt, der kommer til udtryk, ikke et direkte resultat af de opfattelser, som medlemsstaterne, udelukkende med deres nationale interesser for øje, måtte have fremført før ikrafttrædelsen eller gennemførelsen af den pågældende fælles politik. De trufne valg er først og fremmest resultatet af en ny indgangsvinkel til de opståede problemer, nemlig med udgangspunkt i Fællesskabets almindelige interesse, som ikke er identisk med summen af staternes individuelle interesser. Selve problemerne undersøges i sammenhæng med de spørgsmål, som de er en del af. Når det er hensigtsmæssigt, kan de, med forbehold af en åbenbart urigtig vurdering eller magtfordrejning, gøres til genstand for et kompromis, som er dikteret af den almindelige interesse.

129. Hvis Det Forenede Kongeriges ræsonnement var korrekt, måtte man da ikke erkende, at tvisten aldrig ville være opstået, fordi det ganske enkelt havde været umuligt at samle det kvalificerede flertal, der kræves efter traktatens artikel 113, stk. 4? Samtlige medlemsstater bortset fra Det Forenede Kongerige, herunder også Forbundsrepublikken Tyskland, som har interveneret i sagen til støtte for Det Forenede Kongeriges påstande, stemte imidlertid for udstedelsen af forordningen.

130. Institutionens selvstændige politiske vilje kommer i særlig grad til udtryk i det vide skøn, som traktaten tillægger den på områder, hvor de økonomiske forhold er komplicerede.

131. Når det gælder handelsmæssige beskyttelsesforanstaltninger, skal man være opmærksom på, at det i absolut forstand udmærket kan forekomme, at to forskellige beslutningstagende organer, som stilles over for den samme økonomiske situation, har forskellig opfattelse af, hvornår det er hensigtsmæssig at træffe sådanne foranstaltninger, og af, hvor indgribende de skal være. Det er kun naturligt, at graden af skønsfrihed resulterer i forskellige opfattelser hos organer, der er tillagt en sådan kompetence. Således kan også en fællesskabsinstitution, som stilles over for de samme faktiske omstændigheder have en anden vurdering af, hvad der er behov for, end medlemsstaterne tidligere måtte have haft. Disse har kunnet fastsætte tærsklen for, hvornår truslen gjorde det berettiget, at de greb ind, på et højere niveau. De har også kunnet være mindre bevidste om den mere generelle fare. I begge tilfælde vil de have været tilbøjelige til at udsætte indførelsen af foranstaltninger.

132. Endvidere tager sagsøgerens ræsonnement ikke hensyn til sagens faktiske omstændigheder.

133. Det bygger på den fejlagtige opfattelse, at den økonomiske situation ikke havde ændret sig, i det mindste ikke siden 1990 og 1991, som kunne have været brugt som referenceår ved fastsættelsen af de sidste nationale restriktioner for 1992 i forordning nr. 2456/92.

134. Men som tallene i punkt 102 viser, er indførslerne fra Folkerepublikken Kina ubønhørligt fortsat med at stige.

135. Derfor finder jeg det uberettiget at påstå, at det over for en sådan udvikling i en allerede risikofyldt situation har været udtryk for en åbenbart urigtig vurdering at indføre fællesskabskontingenter til beskyttelse af fællesskabsmarkedet som helhed.

136. Som Émile de Girardin udtrykte det: »Gouverner, c'est prévoir« (at regere er at se frem).

137. Når indførslerne af varer til meget konkurrencedygtige priser stiger til et niveau svarende til 2/3 eller endog 4/5 af den samlede import, kan det uden videre forudses, at de ikke alene vil føre til tab af markedsandele for andre importerede varer og/eller fællesskabsvarer, men at de også vil øve et stærkt

konkurrencemæssigt pres på prisniveauet på enhedsmarkedet og dermed vil kunne være skadelige for fællesskabsindustrien.

138. Man kan ikke forlange, at Rådet, ud over dokumentation for en fare for forstyrrelser eller begyndende forstyrrelser, også som minimum skal godtgøre, at industrien i vidt omfang allerede har lidt skade.

139. Et sådant krav ville undergrave et aspekt af selve det, der defineres som politik, nemlig kunsten at se frem. Det ville endog indebære betydelig fare for, at man i mange tilfælde senere måtte beklage, at det var for sent for det kompetente organ at træffe effektive modforholdsregler, fordi de var blevet udsat for længe.

140. Endelig skal man passe på, at man ikke ved at drive en logisk argumentation for vidt, indfører en omvendt bevisbyrde for, at der er anlagt en åbenbart urigtig vurdering.

141. Kan dét ikke blive resultatet af Det Forenede Kongeriges gentagne krav om, at Rådet i de mindste detaljer dels dokumenterer hvert enkelt trin i sit ræsonnement, dels, og især, hver enkelt faktisk omstændighed, som snarere udgør en fuldbyrdet kendsgerning end en risiko?

142. På områder, hvor fællesskabslovgiver er tillagt et vidt skøn, må det, uafhængigt af den kortfattede begrundelse, der består en pligt til at angive for generelle retsakter, efter min opfattelse også kunne kræves, at der kan gives en detaljeret redegørelse for, hvilke faktiske og retlige omstændigheder og hvilket ræsonnement der har dannet grundlaget for udstedelsen af den retsforskrift, der anfægtes.

143. Derefter påhviler det sagsøgeren at bevise, at der er foretaget en åbenbart urigtig vurdering eller begået magtfordrejning.

144. Det må konstateres, at Det Forenede Kongerige ikke har løftet den bevisbyrde, der påhviler det.

145. Det har ikke i forbindelse med sine krav om en begrundelse fremlagt nogen dokumentation for, at Rådets vurdering af, at der var behov for fællesskabskontingenter — hvis virkninger ikke kunne forudses med nøjagtighed — var åbenbart urigtig ud fra de oplysninger, som det var i besiddelse af, da det udstedte forordningen. Navnlig har Det Forenede Kongerige ikke fremlagt nogen dokumentation for, at den indførte beskyttelsesforanstaltning efter selve sin karakter har været klart skadelig for den fællesskabsindustri, som den skal beskytte.

146. De rapporter, som Det Forenede Kongerige henviser til i stævningen [49] til støtte for sit anbringende om, at der ikke er nogen økonomisk begrundelse for fællesskabsrestriktionerne, er ikke overbevisende. De er udarbejdet i 1989 og bygger på oplysninger, som senest vedrører 1988, dvs. et tidspunkt, hvor indførslerne fra Kina af de to første kategorier af legetøj udgjorde 38% og af den tredje kategori 33% af de samlede indførsler.

147. Det skal bemærkes, at Rådet selv har fremlagt en økonomisk undersøgelse, der tegner et billede af udviklingen i Fællesskabets legetøjsindustri og i indførslerne frem til 1993. Rådet har taget denne udvikling i betragtning ved sin vurdering.

148. Afslutningsvis vil jeg mene, at Det Forenede Kongeriges argument om, at Rådet for de omtvistede legetøjskategorier skulle have fulgt samme procedure som fastsat i forordning nr. 519/94 (eller en tilsvarende procedure), falder ind under det femte anbringende, hvorefter Rådet har tilsidesat ligebehandlingsprincippet. Indirekte går argumentet ud på, at erhvervsdrivende, som har interesse i indførslerne af de legetøjskategorier, for hvilke der umiddelbart fastsættes kontingenter, stilles anderledes end erhvervsdrivende, som har interesse i indførslerne af andre, frigivne, varer, der ifølge samme forordning først senere indføres kontingenter for.

149. Dette argument skal derfor ikke behandles i forbindelse med nærværende anbringende.

Kontingenternes vilkårlighed

150. Det Forenede Kongerige hævder, at Rådet har handlet vilkårligt, idet det har undladt at foretage en vurdering af de faktiske omstændigheder eller har foretaget en urigtig vurdering af dem. For dette annullationsanbringende kan tale, at den anfægtede forordning i ingen af sine bestemmelser indeholder en forklaring på, hvorfor en national restriktion med meget begrænsede virkninger skal erstattes af en fællesskabsrestriktion med betydelige virkninger. Det taler også for anbringendet, at Rådet kun har taget væksten i indførslerne fra Folkerepublikken Kina i betragtning.

151. Efter min opfattelse fremgår det af selve anbringendets ordlyd, at det er omfattet af første og andet annullationsanbringende, som jeg har behandlet ovenfor. Det kan ligeledes opfattes således, at det er knyttet til anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, som behandles i det følgende.

152. Det er derfor unødvendigt at behandle det tredje anbringende særskilt.

49 — Punkt 2.17 og 2.18.

Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

153. Dette anbringende falder i tre dele.

154. Ifølge første del har Rådet ved indførelsen af fællesskabskontingenterne ikke truffet en foranstaltning, som står i rimeligt forhold det tilstræbte mål, der består i at beskytte den spanske legetøjsindustri. I forhold til dette mål er den indførte foranstaltning ikke den mindst indgribende. En regional beskyttelsesforanstaltning havde været tilstrækkelig.

155. Jeg har imidlertid allerede omtalt, hvordan fællesskabslovgiver ved vurderingen af, om der er behov for beskyttelse mod indførsler fra Folkerepublikken Kina, har lagt den samlede udvikling i disse indførsler til grund, ikke i relation alene til det spanske marked, men i relation til fællesskabsmarkedet som helhed.

156. Første del af anbringendet kan derfor ikke tages til følge.

157. Med anbringendets anden del gør Det Forenede Kongerige gældende, at Rådet har gennemført en betydelig udvidelse af beskyttelsesniveauet ved at nedbringe samhandelen i et omfang, der på fællesskabsplan svarer til helt op til 50%. I denne henseende havde det været mindre indgribende blot at indføre en tilsynsforanstaltning. Under alle omstændigheder har Rådet ikke fremlagt dokumentation, der kan forklare, hvorfor det ved fastsættelsen af kontingentstørrelserne har henholdt sig til indførslerne fra Kina i 1991 og ikke i 1992 eller 1993.

158. Denne del af anbringendet kan, ligesom den første, ikke tages til følge.

159. I tilfælde hvor fællesskabslovgiver har et vidt skøn, er det »... kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, ... [at] en sådan foranstaltning [vil] kunne kendes ulovlig« [50]. Denne begrænsning af Domstolens prøvelsesret med hensyn til proportionaliteten »gør sig navnlig gældende, såfremt Rådet ... skal afveje modstående interesser og således vælge mellem flere muligheder inden for rammerne af de politiske valg, som henhører under dets særlige ansvarsområder« [51].

50 — Jf. bl.a. dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 14.

51 — Dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 91.

160. I en situation, hvor indførslerne i løbet af nogle få år har udvist en så betydelig stigning, at de er kommet op på at repræsentere mellem 2/3 og 4/5 af den samlede import, mener jeg ikke, at det kan hævdes, at det havde været tilstrækkeligt blot at indføre en tilsynsforanstaltning, som ikke umiddelbart havde haft nogen virkning på indførslerne. Mere nøjagtigt mener jeg ikke, at kontingenter under sådanne omstændigheder er foranstaltninger, som er åbenbart uhensigtsmæssige i forhold til det beskyttelsesmål, som Rådet har ønsket at forfølge.

161. Med hensyn til størrelsen af de årlige kontingenter, der fastsættes i forordning nr. 519/94 for de tre kategorier af legetøj, fremgår det af sagens akter, at de faktisk ligger meget tæt på tallene for indførslerne af de pågældende kategorier af legetøj i 1991.

162. Rådet har forklaret, at det mål, det har haft for øje, har været at sikre, at reglerne for Fællesskabets samhandel med tredjelande afspejler såvel virkeliggørelsen af det indre marked som hensyntagen til fællesskabsindustriens følsomhed i den berørte erhvervsgren. Det har tilføjet, at det ved at fastsætte kontingenterne, således at de svarer til indførslerne i 1991 og ikke til de væsentligt lavere indførsler i 1990, har tilstrøbt en vis ligevægt mellem en passende beskyttelse af denne fællesskabsindustri og, i betragtning af de berørte økonomiske interesser i Fællesskabet, opretholdelse af et acceptabelt niveau i samhandelen med Folkerepublikken Kina.

163. Behandlingen af de to første annullationsanbringender har bekræftet rigtigheden og lovligheden af de førstnævnte mål.

164. Jeg vil mene, at Rådet ved — med forbehold af eventuelle senere justeringer — at vælge 1991 som referenceår rent faktisk har taget hensyn til ikke alene fællesskabsproducenternes, men også de øvrige berørte erhvervsdrivendes interesser, herunder Fællesskabets importører, distributører og detailhandlere. De fastsatte kontingentstørrelser afspejler således de meget store stigninger i indførslerne, der fandt sted i 1991 (73,84% for legetøj henhørende under HS/KN-kode 9503 41, 52,33% for legetøj henhørende under HS/KN-kode 9503 49 og 41,12% for legetøj henhørende under HS/KN-kode 9503 90) [52]. De omfatter naturligvis også de foregående års stigninger.

165. Det Forenede Kongerige, som bærer bevisbyrden, har ikke fremlagt nogen dokumentation for, at det beskyttelsesniveau, som lovgiver således har valgt, er åbenbart uhensigtsmæssigt i forhold til de tilstræbte mål. Det skal tilføjes, at selv om »der kunne tænkes andre midler til at nå det forfulgte mål, kan Domstolen ikke sætte sit skøn i stedet for Rådets med hensyn til, om de af fællesskabslovgiver valgte foranstaltninger

52 — Jf. tabellerne i punkt 102.

var mere eller mindre hensigtsmæssige, når der ikke er ført bevis for, at disse foranstaltninger var åbenbart uegnede ...« [53].

166. I tredje del af anbringendet hævder sagsøgeren, at udvidelsen af de spanske restriktioners rækkevidde og virkning til at omfatte hele Fællesskabet er i strid med forordningens bestemmelser, hvorefter der skal foretages en vurdering af de faktiske omstændigheder fra tilfælde til tilfælde, før der indføres tilsyns- eller beskyttelsesforanstaltninger for varer, som kan indføres frit.

167. Jeg mener ikke, at det under behandlingen af det fjerde anbringende er nødvendigt at tage stilling til, om denne argumentation kan tiltrædes.

168. Behandlingen af proportionalitetsspørgsmålet ud fra den her anlagte synsvinkel knytter sig til behandlingen af det femte annullationsanbringende, som er, at ligebehandlingsprincippet er blevet tilsidesat. Det Forenede Kongerige underforstår nemlig, at der er et misforhold mellem den måde, hvorpå de af kontingenterne omfattede former for legetøj er blevet behandlet, og den måde, hvorpå de øvrige varer, som kan indføres frit, behandles. For de førstnævntes vedkommende er der ikke blevet foretaget en vurdering fra tilfælde til tilfælde, men for de sidstnævnte foreskriver forordningen, at der skal foretages en konkret vurdering, før der kan indføres en tilsyns- eller beskyttelsesforanstaltning. Det Forenede Kongerige henviser således implicit til, at der har fundet en forskelsbehandling sted. Det er imidlertid kun, hvor der kan konstateres en faktisk forskelsbehandling, at der ved prøvelsen af, om denne er objektivt begrundet, skal tages stilling til, om den står i rimeligt forhold til det tilstræbte mål.

Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

169. Det Forenede Kongerige gør gældende, at den anfægtede forordning behandler to kategorier af varer forskelligt. For den ene kategori, som består af varer, der allerede var underlagt nationale beskyttelses- eller tilsynsforanstaltninger, er der ved forordningen blevet indført beskyttelsesforanstaltninger, uden at der forinden er blevet gennemført en formel undersøgelsesprocedure, og uden at de berørte parter har haft ret til at blive hørt. For den anden, som består af »andre varer«, skal der ifølge forordningen gennemføres en obligatorisk undersøgelsesprocedure på fællesskabsplan, og de berørte tredjemænd har ret til at blive hørt, før en ny tilsyns- eller beskyttelsesforanstaltning indføres. Da omdannelsen af en national restriktion, der har været begrænset til Kongeriget Spanien, til en fællesskabsrestriktion reelt er ensbetydende med indførelse af en ny restriktion, skulle den efter sagsøgerens opfattelse have været underkastet de procedureregler, der gælder for indførelse af importrestriktioner for »andre varer«.

170. Ifølge den almindelige lighedsgrundsætning må sammenlignelige forhold ikke regu-

53 — Dommen i sagen Tyskland mod Rådet, jf. ovenfor, præmis 94.

leres forskelligt, medmindre en sådan forskellig regulering er objektivt begrundet [54].

171. Ved opstillingen af de kategorier, som sammenlignes, går Det Forenede Kongerige også her ud fra den fejlagtige opfattelse, at Rådet nødvendigvis har skullet betragte indførslerne af de omtvistede former for legetøj som de facto frigivet, fordi der, da forordning nr. 519/94 blev udstedt, kun var nationale restriktioner tilbage i en enkelt medlemsstat. Dermed søger Det Forenede Kongerige at godtgøre, at situationen for de omtvistede legetøjskategorier og den situation, som de øvrige varer, der efter forordningen nu kan indføres frit, befandt sig i, var sammenlignelige, men at de blev behandlet forskelligt.

172. Som nævnt under behandlingen af andet anbringende, er den hensigt, fællesskabslovgiver udtrykker, ikke et direkte resultat af de opfattelser, som medlemsstaterne forinden måtte have fremført [55]. I det foreliggende tilfælde ville sådanne opfattelser have været endnu mindre relevante, fordi de angik en situation, som efterfølgende ændrede sig, og fordi Fællesskabet i henhold til traktatens artikel 113 under alle omstændigheder frit kan vurdere, hvilke handelsmæssige beskyttelsesforanstaltninger dets interne marked måtte have behov for [56].

54 — Jf. eksempelvis dom af 13.12.1989, forenede sager C-181/88, C-182/88 og C-218/88, Deschamps m.fl., Sml. s. 4381, præmis 18, og Wuidart-dommen, præmis 13.

55 — Jf. punkt 128.

56 — Jf. punkt 117.

173. Reelt må der sondres mellem:

— den kategori af legetøj, for hvilken Rådet under udøvelsen af sit vide skøn ud fra situationen på udstedelsestidspunktet for forordningen har fundet det nødvendigt at beskytte fællesskabsindustriens interesser, og

— den kategori af varer, for hvilken Rådet ud fra sin vurdering af den økonomiske situation på samme tidspunkt har fundet det muligt at frigive importen.

174. Begge kategorier må således opstilles i forhold til det tidspunkt, hvor den anfægtede retsakt blev udstedt, dvs. på netop det tidspunkt, hvor fællesskabslovgiver for hver enkelt kategori vurderede den økonomiske situation, og ikke for de omtvistede legetøjskategoriers vedkommende på et tidligere tidspunkt, hvor den fælles handelspolitik endnu ikke var blevet gennemført.

175. De to kategorier er fuldstændig adskilte, idet de er opstillet på grundlag af objektive kriterier, der er fremgået af en vurdering af den økonomiske situation på et givet tidspunkt. De kan ikke betegnes som »sammenlignelige« i den betydning, hvori

Domstolen har anvendt dette udtryk i den nævnte praksis. Den ene omfatter varer, for hvilke importen ikke er blevet frigivet, den anden varer, for hvilke importen er blevet frigivet.

176. At forordning nr. 519/94 foreskriver, at ændringer af frigivne varers retlige situation skal ske ved en særlig procedure, kan under disse omstændigheder ikke udgøre en forbudt forskelsbehandling [57]. Denne procedure skal blot følges, hvis frigivne varer i fremtiden skal overføres til den pr. definition mere restriktive kategori af ikke-frigivne varer. Den forudsætter en ændring af den økonomiske situation, som netop skal underkastes en ny vurdering. Det er ikke meningen, at den skal anvendes på en økonomisk situation, som lovgiver allerede er bekendt med og har vurderet, endog på et tidspunkt, hvor de pågældende procedureregler hverken er blevet vedtaget eller offentliggjort.

177. Det skal bemærkes, at lovgiver ikke havde pligt til at fastsætte en særlig procedure for indførelse af enhver ny restriktion. Dette kunne være foreskrevet i en senere retsakt og i så fald naturligvis kun for varer, som ifølge forordning nr. 519/94 kan importeres frit.

57 — Helt anderledes ville det forholde sig, hvis lovgiver for visse tidligere frigivne varers vedkommende havde foreskrevet, at senere indførelse af nye importrestriktioner kun kunne finde sted efter en særlig procedure, som ikke skulle følges for andre, ligeledes frigivne, varers vedkommende.

178. Anbringendet om, at der foreligger en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, må følgelig forkastes, og det er unødvendigt at foretage en prøvelse af, om foranstaltningen står i rimeligt forhold til det tilstræbte mål [58].

Anbringenderne vedrørende forordning nr. 1921/94

179. Kongeriget Spanien har fremført følgende to annullationsanbringender til støtte for sine påstande:

— Traktatens artikel 190 er blevet tilsidesat.

— Princippet om den berettigede forventning er blevet tilsidesat.

180. Jeg skal behandle anbringenderne hver for sig.

58 — Jf. punkt 168.

Tilsidesættelse af traktatens artikel 190

181. Kongeriget Spanien hævder, at Rådet ikke har angivet en tilstrækkelig begrundelse for forhøjelsen på 28,64% af kontingentet for legetøj henhørende under HS/KN-kode 9503 41, selv om forhøjelsen udgør »en væsentlig ændring« i forhold til forordning nr. 519/94, og at Rådet ikke har angivet, hvilken udvikling der har kunnet berettige en sådan ændring.

182. Efter sagsøgerens opfattelse har Rådet i forordning nr. 1921/94, som indebærer en væsentlig ændring af de erhvervsdrivendes situation i den berørte erhvervsgren, i overensstemmelse med dommen af 7. april 1992 i sag C-358/90, Compagnia italiana alcool mod Kommissionen [59], ikke alene skullet anføre, hvilke forhold der har haft indflydelse på dets beslutning, men også hvilken virkning disse forhold har haft. Når forordningen kun henviser til »forstyrrelser i samhandelen med Den Kinesiske Folkerepublik« [60], er dette blot »beskrivelser af faktiske forhold«, hvilket er utilstrækkeligt, når den pågældende institution udøver sit vide skøn til at vurdere komplicerede økonomiske forhold [61].

183. Endelig henviser sagsøgeren til dom af 4. juni 1992 i sag C-181/90, Consorgan mod Kommissionen [62], hvori Domstolen udtalte [63], at skønt en kortfattet begrundelse for afvisning af en oprindelig ansøgning om tilskud fra Den Europæiske Socialfond til en erhvervsuddannelsesaktion opfyldte kravene i traktatens artikel 190, havde en beslutning om nedsættelse af et oprindeligt bevilget tilskud derimod alvorligere følger for ansøgeren, hvorfor det af en sådan klart skulle fremgå, hvilke grunde der berettigede nedsættelsen.

184. Det skal bemærkes, at forordning nr. 1921/94 ligesom forordning nr. 519/94 ikke er en beslutning, men en generel gennemførelsesretsakt.

185. Den skal derfor opfylde begrundelsespligten som fastlagt i Beus-dommen, jf. ovenfor i punkt 39. Denne pligt kan i givet fald variere som nærmere angivet i de i punkt 40 og 41 nævnte domme. Som udgangspunkt kan det således være tilstrækkeligt, at man i begrundelsen dels anfører den generelle situation, som har givet anledning til udstedelsen af retsakten, dels de generelle mål, som den skal opfylde.

59 — Sml. I, s. 2457, præmis 42.
60 — Tredje betragtning.
61 — Samme dom, præmis 41.
62 — Sml. I, s. 3557.
63 — Præmis 15, 16 og 18.

186. Begrundelsen i forordning nr. 1921/94 indeholder følgende elementer:

— Ved forordning nr. 519/94 blev indførslerne af et begrænset antal varer underlagt kvantitative fællesskabskontingenter på grund af følsomheden inden for visse af Fællesskabets erhvervsgrene (første betragtning).

— Ved fastlæggelsen af disse kontingenters størrelse bestræbte Rådet sig på at finde en vis balance mellem en passende beskyttelse af de pågældende erhvervsgrene i Fællesskabet og, på grund af de forskellige interesser, der gjorde sig gældende, opretholdelsen af et acceptabelt niveau for samhandelen mellem Fællesskabet og Folkerepublikken Kina (anden betragtning).

— For så vidt angår legetøj henhørende under HS/KN-kode 9503 41 har anvendelsen og forvaltningen af kontingentet vist, at dette mål ikke er nået på fuldt tilfredsstillende måde i 1994. Der har faktisk været forstyrrelser i samhandelen med Folkerepublikken Kina, som har påvirket aktiviteten inden for de erhvervsgrene i Fællesskabet, der har tilknytning til indførsel, afsætning og forarbejdning af legetøj med oprindelse i dette land, hvilket har medført økonomiske vanskeligheder (tredje betragtning).

— For at lette overgangen fra den tidligere importordning til den ordning, der blev indført ved forordning nr. 519/94, bør det pågældende kontingent, uden at foregribe en fornyet undersøgelse af situationen, derfor tilpasses ved en passende forhøjelse for 1994 (fjerde betragtning).

187. Forordningen indeholder således en fuldstændig klar beskrivelse af den generelle situation. Navnlig omtaler den et problem i forbindelse med overgangen til den nye ordning i henhold til forordning nr. 519/94, der blev gennemført ved ikrafttrædelsen af denne forordning. Det følger klart af betragtningernes ordlyd, at det kontingent, der blev fastsat for legetøj henhørende under HS/KN-kode 9503 41, i perioden 15. marts til 31. december 1994 har vist sig utilstrækkeligt til at opfylde behovene for de erhvervsdrivende i Fællesskabet, som har interesse i den pågældende import — utvivlsomt i betragtning af omfanget af de løbende transaktioner og kortfristede forpligtelser. Som anført i fjerde betragtning »tilpasses« det pågældende kontingent, men kun for den nævnte overgangsperiode.

188. Endvidere angives det fuldstændig klart i forordning nr. 1921/94, hvilket mål forordningen skal opfylde. Det går ud på at finde en balance mellem en passende beskyttelse af de berørte erhvervsgrene i Fællesskabet og, på grund af de forskellige interesser, der gør sig gældende, opretholdelsen af et acceptabelt niveau for samhandelen med Folkerepublikken Kina. Målet er i denne henseende det samme som det, der forfølges med forord-

ning nr. 519/94, men det er ikke fuldt ud blevet opnået for så vidt angår de pågældende former for legetøj.

189. Rådet har følgelig overholdt sin begrundelsespligt i overensstemmelse med Beus-dommen. Det har ikke haft pligt til derudover at angive, hvilke specifikke faktiske forhold der har begrundet størrelsen af den midlertidige kontingentforhøjelse, dvs. den afgørelse af teknisk art, som det har truffet [64].

190. De to domme, som Kongeriget Spanien nærmere henviser til, er ikke relevante i dette tilfælde.

191. De vedrører begge beslutninger, men for beslutninger gælder der oftest en videre begrundelsespligt end for generelle retsakter.

192. Når det i dommen i sagen Compagnia italiana alcool mod Kommissionen fremhæves, at en beslutning skal »angive den virkning«, som de forhold, der har haft indflydelse på den, har haft, tænkes der på den større grad af præcision, som en beslutning skal være udtryk for med hensyn til den situation, som netop den eller de borgere, der berøres af den, befinder sig i. Dette krav indgår ikke i reglerne for begrundelsespligten for generelle gennemførelsesretsakter. Jeg skal for fuldstændighedens skyld tilføje, at bemærkningerne i forordning nr. 1921/94 om, at »... der ... faktisk [har] været forstyrrelser i samhandelen med Den Kinesiske Folkerepublik, som påvirker aktiviteten inden for de erhvervsgrene i Fællesskabet, der har tilknytning til indførsel, afsætning og forarbejdning af legetøj med oprindelse i dette land, hvilket medfører økonomiske vanskeligheder« [65] ikke udgør »beskrivelser af faktiske forhold«. Det fremgår indirekte, men klart, at det oprindelige kontingent i 1994 ikke har gjort det muligt at opfylde de erhvervsdrivendes behov, som har interesse i den pågældende import.

193. Bortset fra, at dommen i sagen Consorgan mod Kommissionen drejer sig om en beslutning, vedrører den et tilfælde, hvor man ved en beslutning havde ændret en oprindelig beslutning om at tildele en borger et støttebeløb. Beslutningen havde derfor givet den pågældende en berettiget forventning om, at det beløb, som der var tale om, rent faktisk ville blive udbetalt til ham. I den foreliggende sag medfører den anfægtede forordning imidlertid på ingen måde, at en erhvervsdrivende mister individuelle rettigheder, som han principielt har fået tildelt. Den angiver blot over for samtlige erhvervsdrivende inden for erhvervsgrenen den højere grad af *konkurrence*, som de kinesiske varer kan tænkes at ville medføre. Jeg mener derfor ikke, at der kan være tale om lade det princip, der blev fastlagt i den nævnte dom, finde analog anvendelse.

64 — Jf. dommen i sagen Eridania m.fl., præmis 38 i.f.

65 — Tredje betragtning.

194. Anbringendet om, at der er sket en tilsidesættelse af traktatens artikel 190, må følgelig forkastes.

197. Rådet har anført, at anbringendet bør forkastes, og har indledningsvis rejst spørgsmål om, hvorvidt en medlemsstat kan påberåbe sig en tilsidesættelse af erhvervsdrivendes berettigede forventning.

Tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

195. Kongeriget Spanien har anført, at fællesskabslovgiver har tilsidesat de erhvervsdrivendes berettigede forventning om, at det beskyttelsesniveau, der blev fastsat i forordning nr. 519/94, ville være det gældende niveau. Rådet har efter dets opfattelse undladt at tage hensyn til de pågældende erhvervsdrivendes situation, idet den ordning, som blev indført ved den foregående forordning, er blevet ændret inden for et meget kort tidsrum, uden at de oprindelige omstændigheder har ændret sig, og uden at der henvises til en overordnet offentlig interesse. Efter sagsøgerens opfattelse kan man ikke forlange af en agtpågivende og velinformeret erhvervsdrivende, at han skal forudse, at et eksisterende kontingent kun fire måneder efter, at det er indført, ændres således, at det reelt bliver indholdsløst. Endvidere hævder Kongeriget Spanien, at forordning nr. 1921/94 påfører alle de erhvervsdrivende i Fællesskabet alvorlig skade, som i tiltro til den oprindelige forordning har opsagt eller suspenderet kontrakter.

196. Endelig hævdes det, at Rådet i svarskriftet hverken fører bevis for, at de erhvervsdrivende ikke har næret den pågældende forventning, eller for, at en overordnet offentlig interesse har gjort det berettiget at tilsidesætte den.

198. På det sidstnævnte punkt vil jeg mene, at en medlemsstat som privilegeret sagsøger udmærket kan påberåbe sig en tilsidesættelse af erhvervsdrivendes berettigede forventning, på samme måde som den kan påberåbe sig enhver anden tilsidesættelse af en fællesskabsretlig regel. Jeg har svært ved at se, at en medlemsstats ret til at gøre et bestemt anbringende gældende skal afhænge af tilstedeværelsen af en særlig interesse. Ville en sådan opfattelse, hvis den også kom til at gælde for andre anbringender, ikke kunne føre til vanskelige og unødvendige problemer i praksis? Navnlig ville den ikke kunne undgå at indskrænke prøvelsesretten. Dette ville være et uheldigt resultat for de fysiske og juridiske personer, hvis adgang til at indbringe sager for Fællesskabets retsinstanser er begrænset af traktatens artikel 173.

199. Inden jeg behandler anbringendet, skal jeg minde om, at bevisbyrden i det foreliggende tilfælde påhviler sagsøgeren. Sagsøgeren bør derfor ikke i sine processkrifter kunne forsøge at vende bevisbyrden om ved at kræve, at Rådet fremlægger hele den relevante dokumentation, hvoraf en del oven i købet består i at godtgøre, at bestemte forhold *ikke* har gjort sig gældende [66].

66 — Jf. ovenfor i punkt 196.

200. Som Rådet har anført, har Domstolen allerede præciseret grænserne for princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i tilfælde, hvor traktatens artikel 113 finder anvendelse: »Fællesskabets institutioner har et vidt skøn med hensyn til valget af de midler, der er nødvendige for at virkeliggøre deres politik, hvorfor de erhvervsdrivende ikke kan have nogen berettiget forventning med hensyn til opretholdelsen af en bestående situation, som kan ændres ved beslutninger taget af disse institutioner inden for rammerne af deres frie skøn« [67].

201. Fællesskabets legetøjsproducenter kan ikke påberåbe sig en velerhvervet ret til at bevare en fordel, som for de pågældende erhvervsdrivende er resultatet af de ved forordning nr. 519/94 indførte kontingenter [68]. Kontingentændringer er et led i selve udøvelsen af en handelspolitik. Således indebærer en kontingentforhøjelse blot, at konkurrenceniveauet på fællesskabsmarkedet forhøjes, men den er ikke et indgreb i fællesskabsproducenternes positive forventninger. Kvantitative restriktioner hører, når alt kommer til alt, til de økonomiske risici, der kendetegner de af restriktionerne omfattede erhvervsgrene.

202. Det skal bemærkes, at Kongeriget Spanien ikke udtrykkeligt henviser til fællesskabsproducenternes situation.

203. I stedet henviser Kongeriget Spanien — i sin omtale af den alvorlige skade, som de af Fællesskabets erhvervsdrivende skal have lidt, som i medfør af den oprindelige forordning har »opsagt eller suspenderet kontrakter« — mærkeligt nok til de erhvervsdrivende, der har interesse i indførslerne fra Folkerepublikken Kina. Rent faktisk er det da også kun de erhvervsdrivende, der har interesse i indførslerne, som kan tænkes at være blevet tvunget til at mindske omfanget af deres transaktioner som følge af indførelsen af kontingenter ved forordning nr. 519/94. Men forordning nr. 1921/94 har ikke været et indgreb i sådanne erhvervsdrivendes forventninger. Den har tværtimod forøget dem. Denne situation er således på ingen måde udtryk for en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

204. Sammenfattende har den anfægtede forordning kun kunnet influere negativt på nogle af de konkurrerende fællesskabsproducenters muligheder, men i en sammenhæng og fra en synsvinkel, som ikke er relevant for begrebet »den berettigede forventning«.

205. Forordningen justerer blot størrelsen af ét af de ved forordning nr. 519/94 indførte kontingenter under hensyn til de oplysninger, der fremkom i forbindelse med anvendelsen af forordningen [69].

67 — Dom af 28.10.1982, sag 52/81, Faust mod Kommissionen, Sml. s. 3745, præmis 27.

68 — Jf. i analogi hermed dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 34.

69 — Jf. om et lignende tilfælde af ændring af beskyttelsesforanstaltninger inden for et og samme år Dürbeck-dommen, præmis 36.

206. Kongeriget Spaniens andet annullationsanbringende kan således ikke tiltrædes.

Sagernes omkostninger

207. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til artikel 69, stk. 4, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.

208. Disse bestemmelser bør bringes i anvendelse i begge sager.

209. I sag C-150/94 bør Det Forenede Kongerige følgelig ud over sine egne omkostninger tilpligtes at betale Rådets omkostninger, mens Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Spanien og Kommissionen som intervenienter bør bære deres egne omkostninger.

210. I sag C-284/94 bør Kongeriget Spanien ud over sine egne omkostninger tilpligtes at betale Rådets omkostninger, mens Kommissionen som intervenient bør bære sine egne omkostninger.

Forslag til afgørelse

211. Jeg skal således foreslå Domstolen at udtale og bestemme følgende:

I sag C-150/94

»1. Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2. Det Forenede Kongerige betaler, ud over sine egne omkostninger, Rådets omkostninger.

3. Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Spanien og Kommissionen bærer deres egne omkostninger.«

I sag C-284/94

»1. Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2. Kongeriget Spanien betaler, ud over sine egne omkostninger, Rådets omkostninger.

3. Kommissionen bærer sine egne omkostninger.«