JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
26 päivänä syyskuuta 1998 *

1. Ratkaisuehdotus koskee kahta toisiinsa liittyvää suoraa kannetta, joista toisen on nostanut Yhdistynyt kuningaskunta neuvostoa vastaan ja toisen Espanjan kuningaskunta samoin neuvostoa vastaan. Ensimmäisessä asiassa (C-150/94) Yhdistynyt kuningaskunta vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan tiettyjen kolmansien maiden tuontiin sovellettavasta yhteisestä menettelystä ja asetusten (ETY) N:o 1765/82, (ETY) N:o 1766/82 ja (ETY) N:o 3420/83 kumoamisesta 7 päivänä maaliskuuta 1994 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 519/94 [1] erään säännöksen. Toisessa asiassa (C-284/94) Espanjan kuningaskunta vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan asetuksen (EY) N:o 519/94 muuttamisesta 25 päivänä heinäkuuta 1994 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1921/94. [2]

2. Molemmat asiat koskevat tiettyjen Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien lelujen tuontijärjestelmää. Ensimmäisessä kyseenalaistetaan itse yhteisön tuontikiintiöiden käyttöönottamisen pätevyys. Toisessa riitautetaan säädös, jolla on suurennettu olemassa olevia kiintiöitä.

Asioita edeltänyt tilanne

Ennen asetusta N:o 519/94 voimassa olleet oikeussäännöt

3. Ennen asetuksen N:o 519/94 voimaantuloa valtiojohtoisen kaupankäynnin maista peräisin olevien tuotteiden tuontia säänneltiin neuvoston eri asetuksilla.

4. Kiinan kansantasavallasta tapahtuvaan tuontiin sovellettavasta yhteisestä menettelystä 30 päivänä kesäkuuta 1982 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1766/82 [3] koski sellaisten tuotteiden tuontia, joihin ei kohdistunut mitään määrällisiä rajoituksia, jollei suojatoimenpiteistä muuta johtunut.

5. Yhteisöön rajoitetusti tuotavien valtiojohtoisen kaupan maiden alkuperätuotteiden tuontimenettelystä 14 päivänä marraskuuta 1983 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY)

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — EYVL L 67, s. 89.

2 — EYVL L 198, s. 1.

3 — EYVL L 195, s. 21.

N:o 3420/83 [4] säädettiin määrällisiä rajoituksia useiden tuotteiden tuonnille. Asetuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan asetusta sovellettiin sen liitteessä I mainituista maista, muun muassa Kiinan kansantasavallasta, peräisin olevien tuotteiden tuontiin. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan asetuksen liitteessä III mainittujen tuotteiden, muun muassa näissä asioissa riidanalaisten ja tuolloin tullitariffin nimikkeeseen 97.03 luokiteltujen lelujen, saattamista vapaaseen vaihdantaan rajoitettiin määrällisesti niissä jäsenvaltioissa, jotka oli mainittu tässä liitteessä kunkin tuotteen osalta. Neuvoston oli ennen kunkin vuoden joulukuun ensimmäistä päivää päätettävä ETY:n perustamissopimuksen 113 artiklan mukaisesti tuontikiintiöistä, jotka jäsenvaltioiden oli asetettava seuraavaksi vuodeksi valtiojohtoisen kaupankäynnin maille näitä tuotteita varten (asetuksen 3 artiklan 1 kohta). Jollei päätöstä ollut tuohon päivään mennessä tehty, voimassa olevat tuontikiintiöt uudistettiin väliaikaisina seuraavalle vuodelle (3 artiklan 2 kohta). Asetuksen 4 artiklassa säädettiin tarkemmin siitä, millä edellytyksillä jäsenvaltiot voivat tuontijärjestelmää hallinnoitaessa päättää määrällisten rajoitusten mukautuksista tai jopa niiden poistamisesta. Asetuksen 7—10 artiklassa oli tämän asetuksen mukaisen tuontijärjestelmän muuttamista koskevat säännöt.

6. Kun asetus N:o 3420/83 tuli voimaan, siinä säädettiin leluja koskevien tuontikiintiöiden käyttöön ottamisesta Saksan liittotasavallassa, Helleenien tasavallassa ja Ranskan tasavallassa. Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3420/83 liitteiden I ja III muuttamisesta Espanjan ja Portugalin liittymisen johdosta 20 päivänä joulukuuta 1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3784/85 [5] mukaan myös Espanjan kuningaskunnassa otettiin 1.1.1986 alkaen käyttöön leluja koskevia kiintiöitä.

7. Asetusta N:o 3420/83 muutettiin viimeksi valtiojohtoisen kaupankäynnin maille vuodeksi 1992 vahvistettavista jäsenvaltioiden tuontikiintiöistä 13 päivänä heinäkuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2456/92. [6] Asetuksen liitteessä VIII vahvistettiin Kiinan kansantasavallasta peräisin oleville leluille kiintiöt Saksan liittotasavaltaa ja Espanjan kuningaskuntaa varten. Asetuksen 5 artiklan mukaan asetuksen N:o 3420/83 3 artiklan 2 kohdan säännöksiä edellisen vuoden kiintiöiden mahdollisesta automaattisesta uudistamisesta ei sovelleta vuonna 1993. Asetuksen viidennessä perustelukappaleessa poikkeamista selitettiin tarpeella korvata ainoastaan kansallisella tasolla asetettavien tuontikiintiöiden säilyttämistä koskeva järjestelmä 1.1.1993 lähtien sellaisella yhteisön mekanismilla, joka kattaa kaikki 31.12.1992 vielä jäljellä olevat rajoitukset.

8. Vuodelle 1993 ei annettu asetusta tuontikiintiöiden vahvistamisesta.

4 — EYVL L 346, s. 6.

5 — EYVL L 364, s. 1.

6 — EYVL L 252, s. 1.

9. Suunniteltua yhteisön mekanismia ei kuitenkaan otettu käyttöön niin, että se olisi ollut toiminnassa jo vuodesta 1993. Tuontijärjestelmän muuttamista koskevien asetuksen N:o 3420/83 7—10 artiklan ja erityisesti sen 9 artiklan 1 ja 3 kohdan perusteella komissio antoi eräille jäsenvaltioille luvan asettaa kiintiöitä vuonna 1993 ja vuoden 1994 ensimmäisten kuukausien aikana. Kaikkiaan tehtiin 79 päätöstä, joista kuudella annettiin Espanjan kuningaskunnalle lupa asettaa kiintiöitä koodiin HS/CN 9503 kuuluville leluille. Muut jäsenvaltiot eivät olleet pyytäneet näitä leluja koskevien kiintiöiden vahvistamista.

Asetuksella N:o 519/94 käyttöön otettu yhteisön mekanismi

10. Asetuksella N:o 519/94, jota sovelletaan 15.3.1994 alkaen, kumottiin asetukset N:o 1766/82 ja N:o 3420/83.

11. Asetusta sovelletaan tuotaessa liitteessä I tarkoitettujen kolmansien maiden, muun muassa Kiinan kansantasavallan, alkuperää olevia tuotteita (1 artiklan 1 kohta).

12. Tämä tuonti on vapaata, sanotun kuitenkaan rajoittamatta mahdollisten suojatoimenpiteiden soveltamista ja niiden kiintiöiden soveltamista, joita tarkoitetaan asetuksen liitteessä II, joka koskee ainoastaan Kiinasta peräisin olevia tuotteita, muun muassa näissä asioissa riidanalaisia leluja, jotka kuuluvat nykyään koodeihin HS/CN 9503 41, [7] 9503 49 [8] ja 9503 90 [9] (1 artiklan 2 kohta).

13. Näihin leluihin sovellettaviksi yhteisön vuotuisiksi kiintiöiksi on vahvistettu 200 798 000 ecua, 83 851 000 ecua ja 508 016 000 ecua. Ajanjakson 15.3.—31.12.1994 ajallisesti suhteutetuiksi kiintiöiksi vahvistettiin 158 965 083 ecua, 66 382 042 ecua ja 402 179 333 ecua.

Kiintiön nostaminen asetuksella N:o 1921/94

14. Asetuksen N:o 1921/94 1 artiklalla nostettiin HS/CN-koodiin 9503 41 kuuluvien lelujen osalta ajanjaksolle 15.3.—31.12.1994 asetetun kiintiön määrä 158 965 083 ecusta 204 500 000 ecuun.

15. Asetuksen kolmannessa perustelukappaleessa on selitetty, että kun asetuksella

7 — Eläimiä tai muita hahmoja kuin ihmistä esittävät täytetyt lelut (esim. teddykarhut).

8 — Muut eläimiä ja muita hahmoja kuin ihmistä esittävät lelut (esim. muovieläimet).

9 — Muut lelut (esim. leluaseet).

N:o 519/94 vahvistettua kiintiötä sovellettiin, Kiinan kansantasavallan kanssa käydyssä kauppavaihdossa ilmeni ongelmia, jotka vaikuttivat kyseisten lelujen tuontiin, markkinoille saattamiseen ja jalostukseen liittyvien yhteisön talouden alojen toimintaan ja jotka aiheuttivat taloudellisia vaikeuksia.

16. Neuvosto siis katsoi, että kyseistä kiintiötä oli mukautettava nostamalla sitä tarpeellinen määrä vuodeksi 1994, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tilanteen uudelleen tarkastelua (neljäs perustelukappale). [10]

Asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset

17. Asiassa C-150/94 Yhdistynyt kuningaskunta vaatii EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla, että yhteisöjen tuomioistuin

— kumoaa asetuksen N:o 519/94 1 artiklan 2 kohdan siltä osin kuin sitä sovelletaan tullikoodeihin HS/CN 9503 41, 9503 49 ja 9503 90 kuuluviin leluihin ja

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18. Saksan liittotasavalta osallistuu oikeudenkäyntiin tukeakseen Yhdistyneen kuningaskunnan vaatimuksia.

19. Neuvosto vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää kanteen,

— jättää tutkimatta väliintulokirjelmän 16—18 kohdassa esitetyn uuden kumoamisperusteen, jonka mukaan riidanalaisen säädöksen perusteluissa on rikottu perustamissopimuksen 3 b artiklan kolmatta kohtaa, tai toissijaisesti hylkää tämän uuden kumoamisperusteen perusteettomana sekä

— velvoittaa Yhdistyneen kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

10 — Asetuksen (EY) N:o 519/94 liitteiden II ja III muuttamisesta 22 päivänä huhtikuuta 1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 752/96 (EYVL L 103, s. 1) tässä asiassa kyseessä olevia kolmea leluryhmää koskevat kolme kiintiötä yhdistettiin yhdeksi kiintiöksi.

20. Espanjan kuningaskunta ja komissio osallistuvat oikeudenkäyntiin tukeakseen neuvoston vaatimuksia. Ne vaativat kanteen hylkäämistä. Espanja kuningaskunta vaatii, että Yhdistynyt kuningaskunta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21. Asiassa C-284/94 Espanjan kuningaskunta vaatii EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla, että yhteisöjen tuomioistuin

— kumoaa asetuksen N:o 1921/94 ja

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

22. Neuvosto vaatii, että kanne on hylättävä ja kantaja on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23. Komissio osallistuu oikeudenkäyntiin tukeakseen neuvoston vaatimuksia ja vaatii, että Espanjan kuningaskunta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Asetusta N:o 519/94 koskevien kanneperusteiden tutkiminen

24. Yhdistynyt kuningaskunta vetoaa viiteen kumoamisperusteeseen, joiden mukaan

— perustamissopimuksen 190 artiklaa on rikottu,

— tosiseikkoja ei ole arvioitu lainkaan tai ne on arvioitu ilmeisen virheellisesti,

— kyseiset kiintiöt ovat mielivaltaisia,

— suhteellisuusperiaatetta on loukattu ja

— yhdenvertaisen kohtelun periaatetta on loukattu.

25. Perusteet käsitellään seuraavassa yksitellen.

26. Yhteisöjen tuomioistuimen ei mielestäni pitäisi tutkia, onko Yhdistyneen kuningaskunnan esiin tuoma kuudes kanneperuste, johon se vetosi vasta Saksan liittotasavallan ja Espanjan kuningaskunnan väliintulokirjelmiin esittämissään huomautuksissa [11] ja jonka mukaan luottamuksensuojan periaatetta on loukattu, perusteltu. Tämä peruste, johon on vedottu kanteessa esitettyä, edellä mainittua toista kanneperustetta kehiteltäessä, on jätettävä tutkimatta työjärjestyksen 42 artiklan 2 kohdan nojalla.

Perustamissopimuksen 190 artiklan rikkominen

27. Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että asetusta N:o 519/94 ei ole perusteltu tai että sitä ei ole perusteltu asianmukaisesti. Kuudes perustelukappale ei sen mukaan sovellu lainkaan perusteluksi kyseisiä leluja koskevien yhteisön kiintiöiden käyttöönottamiselle, koska siinä pyritään osoittamaan tällaiset määrälliset rajoitukset perustelluiksi vetoamalla "tiettyjen yhteisön teollisuudenalojen herkkyyteen".

28. Kantajana oleva jäsenvaltio väittää kyseisten rajoitusten ensinnäkin olevan niin laajoja, että ne ovat "lähes rangaistuksenluonteisia", joten niitä olisi pitänyt tarkastella erityisen huolellisesti.

29. Seuraavaksi kantaja väittää, että riidanalainen asetus perustuu kauppapolitiikkaa koskeviin perustamissopimuksen määräyksiin, joilla perustamissopimuksen 110 artiklan mukaan tavoitellaan "— — kansainvälisen kaupan rajoitusten asteittaista poistamista sekä tulliesteiden purkamista".

30. Kantaja toteaa, että asetuksen viidennessä perustelukappaleessa vahvistetaan tuonnin vapauttamisen periaate. Koska kiintiöt ovat poikkeus tästä periaatteesta, neuvoston olisi kantajan mielestä pitänyt selvittää tehdyn valinnan syyt erityisen huolellisesti.

31. Kantajan mukaan neuvoston olisi pitänyt mainita seuraavat seikat:

— miksi tietyt yhteisön teollisuudenalat olivat herkkiä kyseisten lelujen tuonnille Kiinan kansantasavallasta mutta eivät tuonnille muista kolmansista maista;

11 — 15.5.1995 toimitettujen huomautusten 3.9. kohta.

— miksi kansallinen rajoitus, joka koski vain kahta prosenttia kyseisten lelujen Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan tuonnin arvosta, oli tarpeen korvata yhteisön laajuisella rajoituksella, vaikka kansallinen rajoitus olisi voitu poistaa tai korvata alueellisella suojatoimenpiteellä, mistä toimenpidetyypistä sitä paitsi säädetään asetuksessa itsessään;

— miksi rajoitus, jonka vaikutus yhteisössä oli minimaalinen, oli tarpeen korvata rajoituksella, jolla oli hyvin tuntuva vaikutus siitä aiheutuvan valtavan korotuksen vuoksi.

32. Yhdistynyt kuningaskunta vetoaa erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Italia vastaan neuvosto 12.7.1979 antamaan tuomioon, [12] jonka mukaan kaikki yleisesti sovellettavan säädöksen nojalla toteutettuun toimenpiteeseen liittyvät yksityiskohdat on perusteltava erikseen, jos nämä yksityiskohdat eivät ole osa laajempaa rakenteellista kokonaisuutta. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan kiintiöt muodostavat poikkeuksen, joka ei ole osa sen enempää riidanalaisen asetuksen kuin asetuksen N:o 3420/83 muodostamaa rakenteellista kokonaisuutta. Sen mielestä tämä poikkeus on täysin erilainen kuin viimeksi mainitun asetuksen nojalla sovellettu pelkkä kansallinen rajoitus. Poikkeus muodostaa täysin uuden rajoituksen, joten neuvoston olisi pitänyt selittää, miksi tällainen poikkeus asetuksesta N:o 3420/83 oli välttämätön. Kantajan mukaan perusteluvelvollisuus on erittäin tärkeä merkittävien politiikan suunnanmuutosten yhteydessä.

33. Vaikka riitautetut kiintiöt olisivatkin olleet osa Kiinan kansantasavaltaan olevia suhteita sääntelevää uutta kauppajärjestelmää, kantajan mukaan kiintiöt olivat kuitenkin poikkeus tämän järjestelmän taustalla olevasta tuonnin vapauttamisen periaatteesta.

34. Kantaja lisää, että säädöksen puutteellisia perusteluja ei voida korjata neuvoston tämän asian käsittelyn yhteydessä esittämällä selityksellä, joka perustuu Kiinasta tulevan tuonnin kasvuun. Kantaja toteaa myös, että neuvosto yrittää vastineessaan osoittaa käyttöön otettujen kiintiöiden tason perusteluksi, vaikka asetuksessa ei ole lausuttu tältä osin mitään.

35. Saksan liittotasavalta toistaa Yhdistyneen kuningaskunnan väitteet ja perustelut ja väittää perusteluvelvollisuuden edellyttävän, että tointa perustellaan suhteellisuusperiaatteen kannalta, joka on otettu nimenomaisesti perustamissopimuksen 3 b artiklan kolmanteen kohtaan ja joka velvoittaa erityisesti ottamaan huomioon jäsenvaltioiden edut. Neuvosto vaatii EY:n tuomioistuimen perussäännön 37 artiklan perusteella, että tämä uusi kanneperuste on jätettävä tutkimatta.

12 — *Asia 166/78, Italia v. neuvosto, tuomio 12.7.1979 (Kok. 1979, s. 2575, 8 kohta).*

36. Ennen Yhdistyneen kuningaskunnan esittämän kanneperusteen tutkimista on tehtävä se alustava huomautus, että toimen perustelujen riittävyyden tutkiminen on eri asia kuin perustelujen oikeellisuuden arviointi.

37. Esitän lisäksi useita huomautuksia.

38. Perustamissopimuksen 190 artiklassa asetetulla perusteluvelvollisuus ei ole vain muodollinen vaatimus, vaan sillä pyritään antamaan asianosaisille mahdollisuus puolustaa oikeuksiaan, yhteisöjen tuomioistuimelle mahdollisuus valvoa toimenpiteen laillisuutta ja jäsenvaltiolle, kuten kaikille niille kansalaisille, joita asia koskee, mahdollisuus tietää, missä olosuhteissa toimielin on soveltanut perustamissopimusta. [13]

39. Perusteluvelvollisuuden laajuus riippuu kuitenkin siitä, minkälaisesta toimesta on kysymys. Jos kyseessä on yleisesti sovellettavaksi tarkoitettu toimi, kuten asetus, riittää, kun perusteluissa osoitetaan yhtäältä kokonaistilanne, joka johti toimen antamiseen, ja toisaalta ne yleiset tavoitteet, joihin toimella pyritään. Näin ollen ei voida vaatia, että perusteluissa eriteltäisiin ne — toisinaan lukuisat ja monimutkaiset — seikat, jotka on otettu huomioon asetusta annettaessa, eikä näin ollen voida myöskään vaatia, että perusteluissa esitettäisiin kutakuinkin täydellinen arviointi näistä seikoista. [14]

40. Yleisesti sovellettavan toimen osatekijöitä ei tarvitse perustella erikseen, jos ne ovat osa toimella toteutettujen toimenpiteiden muodostamaa laajempaa rakenteellista kokonaisuutta [15] tai jos asetus itse kuuluu osana laajempaan rakenteelliseen kokonaisuuteen. [16]

41. Kun perusteluvelvollisuutta tarkastellessa otetaan huomioon toimen sanamuodon lisäksi asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt, perusteluvelvollisuus ei välttämättä edellytä kaikkien asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevien yksityiskohtien esittämistä. [17] Näin on silloin, kun jäsenvaltiot ovat osallistuneet tiiviisti riidan-

13 — Asia 24/62, Saksa v. komissio, tuomio 4.7.1963 (Kok. 1963, s. 129 ja s. 143).

14 — Asia 5/67, Beus, tuomio 13.3.1968 (Kok. 1968, s. 125 ja s. 143).

15 — Asia 80/72, Koninklijke Lassiefabrieken, tuomio 20.6.1973 (Kok. 1973, s. 635, 24 ja 25 kohta); em. asia Italia v. neuvosto (tuomion 8 kohta) ja asia 37/83, Rewe-Zentrale, tuomio 29.2.1984 (Kok. 1984, s. 1229, 13 kohta).

16 — Yhdistetyt asiat Lion ym., tuomio 28.10.1982 (Kok. 1982, s. 3887, 19 kohta); asia 250/84, Eridania ym., tuomio 22.1.1986 (Kok. 1986, s. 117, 38 kohta); yhdistetyt asiat Portugali ja Espanja v. neuvosto, tuomio 13.10.1992 (Kok. 1992, s. I-5073, 16 kohta) ja asia C-353/92, Kreikka v. neuvosto, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3411, 19 kohta).

17 — Asia C-478/93, Alankomaat v. komissio, tuomio 17.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3081, 49 kohta) ja asia C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ym. (II), tuomio 9.11.1995 (Kok. 1995, s. I-3799, 16 kohta).

alaisen toimen valmisteluun ja tuntevat tämän vuoksi tämän toimen taustalla olevat syyt. [18]

42. Tässä tapauksessa kysymys on asetuksen eli yleisesti sovellettavan toimen perusteluista.

43. En käsittele tarkemmin väitettä kiintiöiden "rangaistuksenluonteisuudesta". Kuten neuvosto ja komissio toteavat, "seuraamusajatus" on täysin vieras rajoituksien käyttöön ottamiselle.

44. Asetuksessa N:o 519/94 selvitetään asetuksen antamiseen johtanutta kokonaistilannetta seuraavasti:

— muun muassa asetuksessa N:o 1766/82 ja asetuksessa N:o 3420/83 vahvistettu yhteinen tuontiin sovellettava menettely mahdollistaa edelleen poikkeukset, joilla sallitaan jäsenvaltioiden jatkaa kansallisten toimenpiteiden soveltamista kyseisten maiden tiettyjen alkuperätuotteiden tuonnissa (ensimmäinen perustelukappale);

— perustamissopimuksen 7 a artiklan mukaan sisämarkkinat käsittävät 1 päivästä tammikuuta 1993 alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan (toinen perustelukappale).

45. Tätä toteamusta lähtökohtana pitäen yhteisöjen lainsäätäjä tuo esiin tavoitteensa ja keinot, jotka se on valinnut tavoitteiden saavuttamiseksi:

— se pyrkii täydentämään yhteistä kauppapolitiikkaa tuontiin sovellettavan menettelyn alalla, mikä on tarpeellinen lisätekijä sisämarkkinoiden toteuttamisessa, jotta yhteisön ja kolmansien maiden välistä kauppaa koskevat säännökset heijastaisivat asianmukaisesti markkinoiden yhdentymistä (kolmas perustelukappale);

— tämän vuoksi se säätää, että jäljellä olevista kauppapolitiikan alan kansallisista toimenpiteistä johtuvat poikkeukset ja erivapaudet sekä erityisesti asetuksen N:o 3420/83 nojalla jäsenvaltioissa voimassa pidetyt määrälliset rajoitukset poistetaan (neljäs perustelukappale);

— se toteaa, että tuonnin vapauttaminen, toisin sanoen kaikkien määrällisten rajoi-

18 — Em. asia Alankomaat v. komissio (tuomion 50 kohta). Ks. päätösten osalta myös asia 13/72, Alankomaat v. komissio, tuomio 11.1.1973 (Kok. 1973, s. 27, 12 kohta) ja asia 1252/79, Lucchini v. komissio, tuomio 11.12.1980 (Kok. 1980, s. 3753, 14 kohta).

tusten puuttuminen, on yhteisön menettelyn lähtökohta (viides perustelukappale);

— se arvioi, että tiettyjen yhteisön teollisuudenalojen herkkyyden vuoksi on kuitenkin otettava käyttöön yhteisössä sovellettavat määrälliset kiintiöt ja valvontatoimenpiteet rajoitetulle määrälle Kiinan kansantasavallan alkuperätuotteita, mutta säätää samalla menettelystä näiden toimenpiteiden uudelleentarkastelemiseksi ja valvomiseksi, jotta ne voidaan mukauttaa tilanteen kehitykseen (kuudes perustelukappale);

— muiden tuotteiden osalta se säätää mahdollisuudesta päättää valvonta- tai suojatoimenpiteistä, jotka voivat tarpeen vaatiessa olla alueellisia (kahdeksas—kymmenes perustelukappale).

46. Kuten komissio perustellusti huomauttaa, [19] asetuksen perusteluissa mainitaan siis seuraavat seikat: 1) asiayhteys, jossa kiintiöistä päätettiin (kauppapolitiikan täydentäminen sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan mahdollistamiseksi ja kaupan yleiseksi vapauttamiseksi); 2) millä perusteella valittiin alat, joilla yhteisön kiintiöitä asetettiin (vähäinen lukumäärä ja herkkyys); 3) miksi yhteisön kiintiöt olivat tarpeen ("markkinoiden yhdentyminen" eli se, että sisämarkkinoilla ei ole rajalla tapahtuvia tarkastuksia).

47. Kiintiö on jo määritelmänsä puolesta suojatoimenpide tuontia vastaan tai tarkemmin sanottuna sitä vahingollista kilpailua vastaan, jonka kohteeksi kyseisellä alalla toimivat yhteisön elinkeinonharjoittajat voivat tuonnin vuoksi joutua. Jo se, että kiintiö on otettu käyttöön, osoittaa lainsäätäjän mukaan, että kiintiön kohteena oleva tuote olisi vaaraksi yhteisön eduille, jos sitä voitaisiin tuoda rajoituksetta. Yhteisön lainsäätäjän yhteenvedonomainen viittaus "tiettyjen yhteisön teollisuudenalojen herkkyyteen" sisältää implisiittisesti mutta väistämättä sen, että kolmannesta maasta peräisin oleva tuote on edullisessa kilpailuasemassa verrattuna vastaavaan yhteisöstä peräisin olevaan tuotteeseen, mikä useimmiten johtuu hintojen kilpailukykyisyydestä, joten kolmannesta maasta peräisin oleva tuote voi vaarantaa samanlaista tuotetta valmistavien yhteisön elinkeinonharjoittajien myyntimahdollisuudet tai jopa näiden elinkeinonharjoittajien toiminnan jatkumisen.

48. Neuvosto on asian käsittelyn kuluessa väittänyt ottaneensa huomioon sen, että Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien riidanalaisten lelujen tuonti oli edeltävinä vuosina kasvanut huomattavasti. Tätä perustelua ei ole mainittu asetuksen N:o 519/94 perusteluosassa. Asiakirja-aineistosta kuitenkin ilmenee, että jäsenvaltiot ja erityisesti kantaja tiesivät tästä perustelusta, koska ne olivat osallistuneet tiiviisti asetuksen valmisteluun. Yhdis-

19 — Väliintulokirjelmän 13 kohta.

tynyt kuningaskunta huomauttaa kanteessaan, [20] että kun komissio marraskuussa 1992 antoi ehdotuksen asetukseksi, se kuvaili suunniteltua yhteisön järjestelmää, ja Yhdistynyt kuningaskunta toteaa lisäksi seuraavaa: "Kyseisten lelujen osalta komissio esitti määrällisiä rajoituksia yhteisön tasolla. Se yritti perustella ehdotustaan painottamalla *Kiinasta peräisin olevan tuonnin merkittävää markkinaosuutta yhteisössä, Kiinasta peräisin olevan tuonnin merkittävää kasvua* ja olemassa olevia kansallisia rajoituksia." [21] Nämä toteamukset osoittavat komission saattaneen paitsi neuvoston myös jäsenvaltioiden tietoon, että suunnitellut rajoitukset perustuivat erityisesti Kiinasta peräisin olevien tuotteiden asemaan yhteisön markkinoilla ja tuontimäärien tuntuvaan kasvuun. Kantaja siis tunsi nämä perustelut, kun se asetuksen valmistelun ensimmäisessä vaiheessa vastusti komission esittämiä tuonnin rajoituksia. [22] Tilanne oli sama, kun kantaja jatkoi yhteisön lelukiintiöiden käyttöönoton vastustamista keskustelujen alettua uudelleen tammikuussa 1994. [23]

49. Näistä toteamuksista voidaan päätellä, että neuvosto ei vastinevaiheessa yrittänyt korjata säädöksen riittämättömiä perusteluja, toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta väittää. Riidanalainen perustelu oli kantajan tiedossa jo silloin, kun riidanalainen säädös annettiin. Periaatetta, jonka mukaan perustelujen puutteellisuutta ei saa korjata tuomioistuinkäsittelyn aikana, [24] ei siis sovellu tähän asiaan.

50. On lopulta selvää, että asetus N:o 519/94 täyttää sanamuotonsa ja valmisteluvaiheessa vallinneiden olosuhteiden vuoksi selvästi edellä mainitussa asiassa Beus asetetun perusteluvelvollisuuden vähimmäistason.

51. Kun tämä päätelmä on selvä, on kysyttävä, olisiko edellä 40 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö tässä tapauksessa edellyttänyt säädöksen kaikkien yksityiskohtien perustelemista erikseen. On erityisesti arvioitava, olisiko asetuksessa pitänyt tuoda esiin kaikki ne syyt, joiden vuoksi riidanalaisiin kiintiöihin päädyttiin ja joiden vuoksi ne ovat tämän suuruisia.

52. Vastaus tähän kysymykseen riippuu siitä, ovatko kiintiöt osa laajempaa rakenteellista kokonaisuutta.

20 — Kanteen 2.16 kohta.
21 — Kursivointi tässä.
22 — Kanteen 2.19 kohta.
23 — Kanteen 2.20 kohta.

24 — Asia 195/80, Michel v. parlamentti, tuomio 26.11.1981 (Kok. 1981, s. 2861, 22 kohta) ja asia 183/83, Krupp v. komissio, tuomio 12.11.1985 (Kok. 1985, s. 3609, 21 kohta).

53. Se perustavanlaatuinen tavoite, johon riidanalaisella asetuksella pyritään, on yhteisen kauppapolitiikan "täydentäminen". [25]

54. Perustamissopimuksen 113 artiklan 1 kohdan mukaan tämä politiikka perustuu yhtenäisiin periaatteisiin etenkin tullien muuttamisessa, tulli- ja kauppasopimusten tekemisessä, vapauttamista koskevien toimenpiteiden yhtenäistämisessä, vientipolitiikassa sekä kauppaa suojaavissa toimenpiteissä.

55. Siirtymäkauden päätyttyä [26] kauppapolitiikka on tullut yhteisön toimivallan alaisuuteen.

56. Tämän jälkeen luonteeltaan kansalliset kauppapoliittiset toimenpiteet ovat olleet hyväksyttäviä ainoastaan yhteisön antaman erityistoimivaltuuden nojalla. [27]

57. Asetuksen N:o 3420/83 mukaisesti sallitut *kansalliset* määrälliset rajoitukset perustuivat tämän periaatteen mukaiseen järjestelmään. "Sisämarkkinoiden" alkaminen merkitsi juuri sitä, että nämä poikkeukset *yhteisön* kauppapolitiikasta oli lopetettava. Sisärajoilla tapahtuvien tarkastusten poistaminen nimittäin vei kaiken tehon niiltä kansallisilta rajoituksilta, joihin oli annettu lupa.

58. Perustamissopimuksella vahvistetun kauppapolitiikan tavoitteet ja tuontirajoitusten tehokkuusvaatimus yhdessä tekivät perusteluksi toimenpiteiden tarpeellisarvioinnin siirtämisen yhteisön tasolle. Tämän vuoksi arviointivalta oli keskitettävä toimielimille ja yhteisön etujen kannalta suoritettava arviointi oli samaan aikaan ulotettava koskemaan sisämarkkinoita kokonaisuudessaan. Sillä, että aikaisemmin oli ollut yksi tai useampia kansallisia rajoituksia, ei ollut ratkaisevaa merkitystä. Se oli vain yksi huomioon otettavista muuttujista, joista tärkeimpiä olivat koko yhteisöä koskevat taloudelliset tiedot, sellaisina kuin ne olivat tiedossa tilannetta arvioitaessa.

59. Se rakenteellinen sääntelykokonaisuus, johon asetus N:o 519/94 kuuluu, on siis aikaisempaan kokonaisuuteen verrattuna muuttunut tasoltaan mutta ei luonteeltaan. Se on aikaisemman sääntelyn tavoin kauppapolitiikan väline. Se ei ole seurausta "merkittävästä politiikan suunnanmuutoksesta" [28] vaan

25 — Ks. ensimmäisen perustelukappaleen loppu.

26 — Ks. *ETY*:n perustamissopimuksen 113 artiklan 1 kohdan sanamuoto.

27 — Asia 174/84, Bulk Oil, tuomio 18.2.1986 (Kok. 1986, s. 559, 31 kohta).

28 — Ks. edellä 32 kohta.

perustamissopimuksella vahvistetun yhteisen kauppapolitiikan täytäntöönpanosta.

60. Yksinkertaistetusti voidaan todeta, että suojatoimenpiteille on ominaista se, että määritellään tuotteet, joiden tuonti on vapaata, ja tuotteet, joiden tuonnille on asetettu rajoituksia, ja määrätään käyttöön otettavien rajoitusten luonne ja suuruus. Rajoitukset ovat osa kokonaisuutta. Ne ovat vain keinoja tavoitellun suojelutason saavuttamiseksi.

61. Samoin kuin kansalliset kiintiöt ovat osa laajempaa rakenteellista kokonaisuutta, yhteisön kiintiöt ja muut tuonnin rajoitukset ovat vastedes osa asetuksen N:o 519/94 muodostamaa rakenteellista kokonaisuutta. Tämä asetus sitä paitsi itse kuuluu kokonaisuudessaan yhteisen kauppapolitiikan muodostamaan kokonaisuuteen, jolla on tarkoitus kattaa "— — kaikki ne toimenpiteet, joilla pyritään säätelemään taloudellisia suhteita kolmansiin maihin". [29]

62. Yhteisöjen lainsäätäjällä ei näin ollen ollut velvollisuutta perustella erityisesti sitä, miksi se päätti rajoittaa kyseisten lelujen tuontia eikä vapauttaa sitä tai miksi se päätyi yhteisön kiintiöön alueellisen valvonta- tai suojatoimenpiteen sijasta, eikä sen myöskään tarvinnut perustella käyttöön otettujen kiintiöiden suuruutta. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ei voida vaatia, että säädöksen perusteluissa eriteltäisiin ne — erittäin runsaslukuiset ja monimutkaiset — seikat, jotka on otettu huomioon asetusta annettaessa. On huomattava, että "tiettyjen yhteisön teollisuudenalojen herkkyyttä" koskeva perustelu liittyy asetuksen kuudennessa perustelukappaleessa sekä määrällisiin kiintiöihin, joita on seitsemää tuoteryhmää kohden 15, että valvontatoimenpiteisiin, jotka koskevat 37:ään eri HS/CN-koodiin ja 27:ään eri tuoteryhmään kuuluvia tuotteita. On ajateltava, kuinka paljon seikkoja ja analyysejä perusteluihin olisi pitänyt sisällyttää, jotta ne olisivat vastanneet Yhdistyneen kuningaskunnan toivomuksia. On myös ymmärrettävä, että lainsäätäjä olisi aivan hyvin voinut säilyttää yhteisön tasolla useita satoja eikä vain paria tusinaa niistä tuhansista kansallisista rajoituksista, jotka tutkittiin uudelleen riidanalaista asetusta valmisteltaessa. Onko ajateltavissa, että asetukseen olisi pitänyt sisällyttää numerotietoja ja yksityiskohtaisia taloudellisia analyysejä, jotka selittäisivät kaikki tehdyt valinnat?

63. Tekemääni päätelmään ei vaikuta se Yhdistyneen kuningaskunnan väite, jonka mukaan kiintiö on poikkeus sekä perustamissopimuksen 110 artiklasta ilmenevästä tuonnin vapauttamisen periaatteesta että riidanalaisesta asetuksesta itsestään, joten sitä on tulkittava suppeasti ja siis perusteltava erikseen.

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

64. Säädännäisessä oikeudessa todellakin tunnetaan periaate, jonka mukaan säännöstä tehtyä poikkeusta on tulkittava suppeasti. En kuitenkaan voi yhtyä Yhdistyneen kuningaskunnan tästä periaatteesta tekemään päätelmään.

65. Suppean tulkinnan periaatetta nimittäin käytetään määritettäessä poikkeuksen *asiallista* laajuutta [30] mutta ei ratkaistaessa sitä, *millä tavoin* poikkeusta on *perusteltava*. Se, kuinka yksityiskohtaisia perustelujen on oltava, määräytyy pelkästään "rakenteellisen kokonaisuuden" käsitettä koskevan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti, johon on edellä viitattu. Edellä on jo nähty, että tällaiseen kokonaisuuteen voi aivan hyvin sisältyä sellainen väline, joka toimii pääsäännön ja poikkeuksen välisen suhteen mukaisesti.

66. Tähän suhteeseen ei siis voida vedota perustamissopimuksen 190 artiklaan perustuvan kanneperusteen tueksi.

67. Edellä olevista huomioista seuraa, että Yhdistyneen kuningaskunnan kanneperuste, joka koskee perustamissopimuksen 190 artiklaa, ei ole perustelu.

68. Entä mitä voidaan todeta velvollisuudesta perustella asetus erityisesti suhteellisuusperiaatteen kannalta, joka Saksan hallituksen mukaan on ollut olemassa siitä lähtien, kun tämä periaate otettiin perustamissopimuksen 3 b artiklan kolmanteen kohtaan Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella?

69. Onko väliintulijan väite uusi kanneperuste, joka on yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 37 artiklan kolmannen kohdan perusteella jätettävä tutkimatta?

70. Mielestäni kyse ei ole itsenäisestä ja siis uudesta kanneperusteesta. Saksan liittotasavallan väite koskee perustamissopimuksen 190 artiklaan perustuvan perusteluvelvollisuuden sisältöä. Väliintulija väittää vain, että se, että yhteisöjen tuomioistuimen vahvistama suhteellisuusperiaate on sisällytetty perustamissopimukseen, osoittaa tämän periaatteen nyt kuuluvan yhteisön toimien perustelemista koskevan velvollisuuden alaan.

71. Onko väite perusteltu?

72. Vastaukseni on kieltävä. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole milloinkaan vahvistettu, että olisi erityinen velvollisuus perustella toimet suhteellisuusperiaatteen

30 — Joko säädöstä annettaessa, jos se on poikkeus perustamissopimuksen sisältyvästä pakottavasta säännöstä, tai muissa tapauksissa vasta siinä vaiheessa, kun sovelletaan säädöstä, jossa on säädetty pääsäännöstä ja yhdestä tai useammasta poikkeuksesta; ks. jäljempänä 119 kohta.

kannalta. Periaate otetaan huomioon valvottaessa, miten yhteisön toimesta päättävä toimielin käyttää harkintavaltaansa. Se, että perustamissopimukseen on lisätty uusi 3 b artikla, ei ole voinut nimenomaisen määräyksen puuttuessa tehdä tästä periaatteesta seikkaa, johon olisi pakko viitata perustamissopimuksen 190 artiklan mukaisissa perusteluissa.

73. Perustamissopimuksen 190 artiklaan perustuva kanneperuste, sellaisena kuin kantaja ja Saksan liittotasavalta ovat sitä kehitelleet, on siis lopulta hylättävä.

Tosiseikkojen arvioinnin laiminlyönti tai niiden arvioinnissa tapahtunut ilmeinen virhe

74. Yhdistynyt kuningaskunta on kaikille viidelle kanneperusteelle yhteisessä kanteen kehittelyssä väittänyt sekä perustamissopimuksen 110 artiklassa asetettuun kauppavaihdon vapauttamisen tavoitteeseen että asetuksessa N:o 519/94 asetettuun tuonnin vapauttamisen periaatteeseen tukeutuen, että riidanalaisten kiintiöiden on oltava täysin perusteltuja yhteisön oikeuden kannalta, koska ne ovat poikkeuksia vapauttamisen periaatteesta. Kantaja muistuttaa, että yleisestä periaatteesta tehtyä poikkeusta on tulkittava suppeasti.

75. Kantaja väittää, että silloin kun riidanalainen asetus annettiin, kyseisiin leluihin ei kohdistunut muita kansallisia rajoituksia kuin Espanjan kuningaskunnan asettama kiintiö, joka koski Kiinan kansantasavallasta peräisin olevaa suoraa tuontia. Siirtyminen tästä tilanteesta asetuksella luotuun tilanteeseen merkitsee kantajan mukaan neuvoston perusteellista kannanmuutosta. On siirrytty yhdessä jäsenvaltiossa käytössä olleen kaupan rajoituksen sallimisesta kaikissa jäsenvaltioissa sovellettavaan rajoitukseen.

76. Neuvosto on tehnyt näin, vaikkei kantajan mukaan ollut mitään sellaisia tietoja, selvityksiä tai tutkimuksia, jotka olisivat voineet osoittaa tämän valinnan perustelluksi, kun asiassa merkitykselliset tiedot oli arvioitu.

77. Kantajan mukaan arvioinnin olisi pitänyt koskea erityisesti seuraavia seikkoja:

— leluteollisuuden asema ja tila Espanjassa;

— argumentit, jotka puolsivat Espanjan leluteollisuuden suojan laajentamista sen sijasta, että olemassa olevat rajoitukset olisi pysytetty alueellisella suojatoimenpiteellä, ja argumentit tätä ratkaisua vastaan;

— leluteollisuuden asema muissa jäsenvaltioissa;

— intressien tasapaino suojelua haluavan yhteisön leluteollisuuden ja suojelua vastustavan — ja enemmistöasemassa olevan — yhteisön leluteollisuuden välillä;

— esitettyjen toimenpiteiden vaikutukset ja

— yleisemmällä tasolla yhteisön vapaakauppaan ja protektionismiin liittyvien etujen tasapaino.

78. Koska neuvosto ei ole lausunut yhdestäkään näistä seikoista, asetus N:o 519/94 on kantajan mielestä kumottava tosiseikkojen arvioinnin laiminlyönnin vuoksi. Jos asetus voidaan kumota ilmeisen arviointivirheen vuoksi, se on kantajan mukaan sitäkin suuremmalla syyllä kumottava arvioinnin laiminlyönnin vuoksi.

79. Toissijaisesti Yhdistynyt kuningaskunta vetoaa tosiseikkojen arvioinnissa tapahtuneeseen ilmeiseen virheeseen.

80. Kantaja toteaa vastauskirjelmässään, että ainoa neuvoston esiin tuoma syy oli kyseisten lelujen tuonnin nopea kasvu vuodesta 1990 lähtien.

81. Kantajan mukaan tämä kasvu ei sellaisenaan ollut riittävä peruste.

82. Kantaja katsoo, että lainsäätäjän arviointi ei ollut oikea, koska

— tuonnin kasvun vaikutuksia yhteisön teollisuuteen ei ollut lainkaan tutkittu,

— ei ollut tehty mitään tutkimusta yhteisön leluteollisuuden koosta, rakenteesta, tuotannosta, tuotantokapasiteetista ja kannattavuudesta eikä yhteisön lelumarkkinoista itsestään (oliko niiden tila ennallaan vai olivatko ne kasvamassa tai pienentymässä).

83. Kantajan mielestä neuvosto ei ole esittänyt mitään näyttöä siitä, että sillä oli käytettävissään jotain muita tietoja kuin Kiinasta peräisin olevan tuonnin kasvu, kun se päätti yhteisön teollisuus suojan tarpeesta.

84. Saksan liittotasavallan ja Espanjan kuningaskunnan väliintulokirjelmistä esittämissään huomautuksissa Yhdistynyt kuningaskunta väittää poikkeusten suppeaa tulkintaa koskevan periaatteen osalta, että olisi tehtävä rinnastus yhteisön sisäisen kaupan järjestelmään, jossa perusperiaatteena on tavaroiden vapaa liikkuvuus (perustamissopimuksen 12 artikla ja sitä seuraavat artiklat sekä 30 artikla ja sitä seuraavat artiklat). Perustamissopimuksen 36 artiklaan ja "pakottavien vaatimusten" käsitteeseen perustuva poikkeus on tällä alalla poikkeus perusperiaatteesta, ja sitä on tulkittava suppeasti.

85. Kantaja katsoo joka tapauksessa, että kun neuvosto otti käyttöön rajoituksen, joka oli uusi muissa jäsenvaltioissa kuin Espanjassa, ajankohtana, jolloin kyseisten lelujen kauppa oli tosiasiallisesti vapautettu, sen olisi pitänyt *noudattaa samaa (tai vastaavaa) menettelyä* kuin se, jota asetuksen N:o 519/94 mukaan on noudatettava suojatoimenpiteitä käyttöön otettaessa.

86. Saksan liittotasavalta katsoo neuvoston tehneen arviointivirheen, koska tämä ei ottanut *huomioon perustamissopimuksen 110 artiklaa*, kun se on pysytti olemassa olevia rajoituksia ja otti käyttöön uusia vastoin tässä primaarioikeuden määräyksessä asetettua yleistä tavoitetta.

87. Vastauksena väliintulijan väitteisiin neuvosto toteaa, ettei väliintulija ole esittänyt mitään näyttöä tällaisesta laiminlyönnistä ja ettei kantaja ole vedonnut tähän seikkaan. Tämän vuoksi neuvosto vaatii väitteen hylkäämistä. Neuvosto katsoo joka tapauksessa, ettei perustamissopimuksen 110 artiklaa voida tulkita niin, että se estäisi neuvostoa päättämästä riidanalaisista kiintiöistä perustamissopimuksen 113 artiklan mukaisesti.

88. Kuten edellisen kanneperusteenkin yhteydessä, kertaan, miten positiivisessa oikeudessa säännellään neuvoston ja komission harkintavallan käyttöä, ennen kuin asetan näin esiin tuodut periaatteet tämän asian olosuhteisiin.

89. Aloilla, joilla on arvioitava monitahoisia taloudellisia tilanteita, toimivaltaisella toimielimellä on laaja harkintavalta. Kun tuomioistuin valvoo tällaisen toimivallan käytön laillisuutta, sen on rajoituttava tutkimaan sitä, että toimivaltaa ei ole käytetty ilmeisen virheellisellä tavalla, että harkintavaltaa ei ole käytetty väärin tai että kyseinen toimielin ei ole selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajoja. [31]

31 — Asia 29/77, Roquette Frères, tuomio 20.10.1977 (Kok. 1977, s. 1835, 19 ja 20 kohta) ja asia 98/78, Racke, tuomio 25.1.1979 (Kok. 1979, s. 69, 5 kohta). Ks. myös asia C-179/87, Sharp Corporation v. neuvosto, tuomio 10.3.1992 (Kok. 1992, s. I-1635, 58 kohta).

90. On vielä tarkemmin todettava, että silloin kun yhteisön lainsäätäjän on säädöstä antaessaan arvioitava sen tulevia vaikutuksia ja kun näitä vaikutuksia ei voida tarkasti ennakoida, lainsäätäjän arviota voidaan arvostella vain, jos se on ilmeisen virheellinen niihin tietoihin nähden, jotka lainsäätäjällä oli käytettävissään säädöstä antaessaan. [32]

91. Toimielimen harkintavalta monitahoista taloudellista tilannetta arvioitaessa ei kohdistu yksinomaan annettavien säännösten luonteeseen ja soveltamisalaan, vaan se ulottuu tietyssä määrin myös tämän arvioinnin pohjana käytettävän tosiseikaston määrittämiseen siltä osin kuin neuvostolla on valta tarvittaessa nojautua olosuhteiden kokonaisarviointiin. [33]

92. Todistustaakka arviointivirheestä, harkintavallan väärinkäytöstä tai harkintavallan ylityksestä on sillä, joka väittää tointa pätemättömäksi. [34]

93. Tässä tapauksessa on kyse perustamissopimuksen 113 artiklaan perustuvan yhteisen kauppapolitiikan alaan kuuluvasta säädöksestä. Tällä alalla, samoin kuin yhteisessä maatalouspolitiikassa ja kilpailupolitiikassa, joudutaan todellakin arvioimaan monitahoisia taloudellisia tilanteita. Toimivaltaisilla toimielimillä on näin ollen laaja harkintavalta tällä alalla.

94. Yhdistyneen kuningaskunnan tämän sisältöiseen väittämään viitaten myönnän, että sitä suuremmalla syyllä -tyyppisen päättelyn perusteella on katsottava, että säädös voidaan kumota tosiseikkojen arvioinnin laiminlyönnin vuoksi, aivan samoin kuin tosiseikkojen arvioinnissa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi.

95. Voidaanko tässä asiassa katsoa, että neuvosto on laiminlyönyt tosiseikkojen arvioinnin?

96. Kuten kantaja itsekin myöntää, komissio ja siis sittemmin neuvosto ovat yhteisön tasolla ottaneet huomioon "— — Kiinasta peräisin olevan tuonnin merkittävän markkinaosuuden yhteisössä [ja] Kiinasta peräisin olevan tuonnin huomattavan kasvun". [35]

97. Netherlands Economic Instituten tekemästä tutkimuksesta (jäljempänä tutkimus tai

32 — Yhdistetyt asiat C-267/88— C-285/88, Wuidart ym., tuomio 21.2.1990 (Kok. 1990, s. I-435, 14 kohta). Ks. myös aikaisemmasta oikeuskäytännöstä asia 40/72, Schroeder, tuomio 7.2.1973 (Kok. 1973, s. 125, 14 kohta).

33 — Em. asia Italia v. neuvosto (tuomion 14 kohta).

34 — Sama (tuomion 15 kohta).

35 — Kohta 2.16.

NEI:n tutkimus), [36] jonka neuvosto on esittänyt suullisessa käsittelyssä ja jonka paikkansapitävyyttä Yhdistynyt kuningaskunta ei ole kiistänyt, ilmenee, että yhteisön ulkopuolelta peräisin olevan tuonnin osuus yhteisön lelumarkkinoista oli jatkuvasti kasvanut vuosina 1982—1991.

98. Taulukossa, joka on laadittu tutkimuksen taulukoissa 1 ja 2 olevien [37] numerotietojen (miljoonia ecuja) perusteella, selvitetään tätä kehitystä esittämällä kultakin vuodelta yhteisön ulkopuolelta peräisin olevan tuonnin ja yhteisön kulutuksen suhde (taulukossa IE/C) seuraavasti:

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

99. Pelkästään vuosien 1988—1991 aikana yhteisön ulkopuolelta peräisin olevan tuonnin osuus yhteisön markkinoista nousi 29,7 prosentista 38,2 prosenttiin, eli se kasvoi 28,6 prosenttia. [38]

100. NEI:n tutkimuksessa olevan taulukon 2 [39] mukaan vuosina 1985—1991 keskimääräinen vuosittainen kasvu oli 10,2 prosenttia, mutta yhteisön ulkopuolelta peräisin olevan tuonnin vuosittainen kasvu oli 18,8 prosenttia. Tämä vahvistaa, että yhteisön ulkopuolelta peräisin olevan tuonnin markkinaosuus kasvoi.

101. Neuvosto esittää vastineessaan, [40] miten Kiinasta peräisin oleva tuonti kehittyi vuosina 1988—1993 kussakin niissä kolmessa leluryhmässä, joista asiassa on kysymys.

102. Seuraavista taulukoista, jotka on laadittu näiden lukujen perusteella, [41] ilmenee kunkin tuotteen ja vuoden osalta Kiinasta peräisin olevan tuonnin kasvuprosentti suhteessa edellisen vuoden tuontiin sekä Kiinasta peräisin olevan tuonnin prosenttiosuus kokonaistuonnista.

36 — *Panorama de l'industrie communautaire*, vuoden 1993 laitos (Euroopan yhteisöjen komissio).

37 — Tutkimuksen s. 23.

38 — Ks. myös NEI:n tutkimuksessa oleva seuraava huomautus (s. 26): "Vaikka nettotuonti oli 15 prosenttia näkyvästä kulutuksesta vuonna 1980, se oli noussut 38 prosenttiin vuonna 1991."

39 — Tutkimuksen s. 23.

40 — Vastineen 3.2.3 kohta ja liite I.

41 — Näitä lukuja, jotka ovat yhtä poikkeusta lukuunottamatta alempia kuin ne, joita Yhdistynyt kuningaskunta on esittänyt vuosien 1991—1993 osalta, ei ole riitautettu.

Eläimiä tai muita hahmoja kuin ihmistä esittävät täytetyt lelut
(koodi HS/CN 9503 41)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Kasvu edellisestä vuodesta prosentteina		+ 4,52	+ 1,25	+ 73,84	+ 21,98	+ 15,94
Prosenttiosuus kokonaistuonnista	38	37	43	54	62	68

Muut eläimiä ja muita hahmoja kuin ihmistä esittävät lelut
(koodi HS/CN 9503 49)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Kasvu edellisestä vuodesta prosentteina		+ 20,25	+ 12,43	+ 52,33	+ 33	+ 54,67
Prosenttiosuus kokonaistuonnista	38	48	52	64	71	81

Muut lelut
(koodi HS/CN 9503 90)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Kasvu edellisestä vuodesta prosentteina		+ 61,13	+ 18,39	+ 41,12	+ 18,45	+ 7,64
Prosenttiosuus kokonaistuonnista	33	45	51	59	66	66

103. Näin ollen Kiinasta peräisin oleva tuonti kasvoi vuosina 1990—1993 ensimmäisessä leluryhmässä 145,88 prosenttia, toisessa 213,39 prosenttia ja kolmannessa 79,94 prosenttia. Kiinasta peräisin olevan tuonnin osuus kokonaistuonnista kasvoi samana ajanjaksona niin, että se oli selvästi yli puolet tästä (68 prosenttia ensimmäisessä ryhmässä, 81 prosenttia toisessa ryhmässä ja 66 prosenttia kolmannessa ryhmässä).

104. Jos viimeksi esitetyt tiedot yhdistetään edellä 98 kohdassa olevan taulukon tietoihin, [42] voidaan todeta, että riidanalaisten, Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien lelujen tuonti kasvoi niin paljon, että se lopulta edusti kahta kolmasosaa tai jopa neljää viidesosaa kokonaistuonnista, joten Kiinasta peräisin oleva tuonti vastasi huomattavasti yli puolta siitä markkinaosuudesta, joka yhteisön ulkopuolisella tuonnilla oli *yhteisön markkinoilla*. Voidaan myös havaita, että tämä kasvu ilmeni markkinaosuuksien valtaamisena sekä muun yhteisön ulkopuolisen tuonnin markkinoilla että varsinaisilla yhteisön markkinoilla.

105. Nämä seikat voidaan vielä yhdistää yleisesti tiedossa oleviin taloudellisiin muuttujiin eli Kiinan kansantasavallan suuriin tuotantomahdollisuuksiin ja alhaisista työvoimakustannuksista johtuvaan erittäin suureen hintakilpailukykyyn, millä edulla selvästi on ratkaiseva merkitys alalla, jossa on huomattava määrä vaikeasti automatisoitavia kokoonpanotyövaiheita. [43]

106. Tästä voidaan päätellä, että Kiinasta peräisin oleva tuonti aiheuttaa yleisesti voimakasta hintapainetta yhteisön markkinoilla riippumatta siitä, onko se vallannut asemansa yhteisön tuotannolta ja/tai muulta yhteisön ulkopuolelta peräisin olevalta tuonnilta.

107. Neuvosto on näin ollen arvioinut tosiseikat — osittain olosuhteiden kokonaisarvioinnin perusteella — tukeutuen Kiinasta peräisin olevan tuonnin markkinaosuuteen yhteisössä ja siihen, mikä vaikutus riidanalaisen säädöksen antamista edeltäneinä vuosina tapahtuneella tuonnin huomattavalla kasvulla on tähän tilanteeseen.

108. Toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta väittää, tässä arvioinnissa ei ole otettu huomioon pelkästään Espanjan markkinoiden tilannetta vaan koko yhteisön markkinoiden intressit.

42 — On tosin huomattava, että nämä tiedot koskevat kaikkia leluja.

43 — Ks. NEI:n tutkimus, s. 26.

109. Tosiseikkojen arvioinnin laiminlyöntiä koskevaa väitettä ei näin ollen ole hyväksyttävä.

110. Onko neuvosto sitten arvioinut tosiseikkoja ilmeisen virheellisesti?

111. Johtuuko tämä virhe ensinnäkin siitä, ettei neuvosto ole ottanut huomioon perustamissopimuksen 110 artiklaa, koska se ei ole noudattanut tässä artiklassa asetettua kauppavaihdon vapauttamisen yleistä tavoitetta?

112. Neuvosto ei voi vaatia, että tämä väite olisi hylättävä sen vuoksi, että sen on esittänyt väliintulija Saksan liittotasavalta, eikä kantaja ole esittänyt sitä aikaisemmin. Yhdistynyt kuningaskunta nimittäin on kanneperusteitaan koskevissa yhteisissä huomautuksissa nimenomaisesti vedonnut perustamissopimuksen 110 artiklalla tavoiteltuun päämäärään. Yhdistynyt kuningaskunta on jopa esittänyt, että tämä määräys olisi rinnastettava 12 artiklaan ja sitä seuraaviin artikloihin sekä 30 artiklaan ja sitä seuraaviin artikloihin, ja sitten vaatinut, että tässä asiassa on sovellettava periaatetta poikkeusten suppeasta tulkinnasta.

113. Saattoivatko viimeksi mainittu periaate ja perustamissopimuksen 110 artikla asiallisesti rajoittaa yhteisön lainsäätäjän vapautta päättää yhteisön suojatoimenpiteistä?

114. Mielestäni tähän on vastattava kieltävästi.

115. Perustamissopimuksen 110 artiklan ensimmäisessä kohdassa ainoastaan ilmaistaan aikomus, jonka toteuttamiselle ei ole asetettu aikarajaa, ja tavoite, johon sopimuksen allekirjoittajat toteavat haluavansa pyrkiä; tässä kohdassa todetaan seuraavaa: "Jäsenvaltiot *pyrkivät* —— *edistämään* yhteisen edun mukaisesti *maailmankaupan sopusointuista kehitystä*, kansainvälisen kaupan rajoitusten *asteittaista poistamista* sekä tulliesteiden purkamista." [44]

116. Asiassa Dürbeck 5.5.1981 annetussa tuomiossa [45] ja asiassa Edeka 15.7.1982 annetussa tuomiossa [46] on katsottu, että tätä määräystä "—— ei ole tulkittava siten, että se estäisi yhteisöä toteuttamasta —— kaikkia sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat omiaan vaikuttamaan yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa käytävään kauppaan ——". Näissä asioissa oli kyse toimenpiteistä, joita tarvittiin siksi, että yhteisön markkinoilla oli perustamissopimuksen 39 artiklan tavoitteet mahdollisesti vaarantavan vakavan häiriön uhka, ja jotka voitiin perustella yhteisön oikeuden säännöksillä.

44 — Kursivointi tässä.

45 — Asia 112/80, Dürbeck, tuomio 5.5.1981 (Kok. 1981, s. 1095, 44 kohta).

46 — Asia 245/81, Edeka, tuomio 15.7.1982 (Kok. 1982, s. 2745, 24 kohta).

117. Katson kuitenkin, etteivät näin tiukasti rajattu tilanne ole ainoa mahdollinen asiayhteys, jossa suojatoimenpiteistä voidaan päättää. Jollei kansainvälisissä sitoumuksissa [47] muuta määrätä ja erityisesti, jollei ilmeisestä virheestä muuta johdu, yhteisöllä on käsittääkseni vapaus arvioida, mitä kauppaa suojaavia toimenpiteitä sen sisämarkkinat tarvitsevat, kun otetaan huomioon kansainvälistä kilpailua koskevat tiedot. Tällainen arviointi kuuluu joka tapauksessa perustamissopimuksen 113 artiklassa määrätyn yhteisen kauppapolitiikan alaan.

118. Yhdistyneen kuningaskunnan ehdottamalla rinnastuksella perustamissopimuksen 12 artiklaan ja sitä seuraaviin artikloihin sekä 30 artiklaan ja sitä seuraaviin artikloihin ei ole asiassa merkitystä. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että toisin kuin 110 artiklassa, 12 ja 30 artiklassa asetetaan sitovia velvollisuuksia, joista perustamissopimuksen allekirjoittaneet valtiot ovat keskenään sopineet. Toiseksi tämä johtuu siitä, että asetuksella N:o 519/94 tapahtunut yhteisön suojatoimenpiteiden käyttöön ottaminen ei juuri tästä syystä merkitse poikkeuksen tekemistä pakottavasta säännöstä, toisin kuin ehkä perustamissopimuksen 36 artiklan soveltamissäännös, vaan siinä on kysymys poikkeuksen tekemisestä sellaisesta periaatteesta, johon ei ollut liitetty mitään todellista velvollisuutta ja jonka ulottuvuuden lainsäätäjä saattoi *vapaasti* määrätä, samalla kun se päätti siitä tehtävistä poikkeuksista.

119. Vaikka suppean tulkinnan periaate voikin silloin, kun sitä sovelletaan perustamissopimuksen pakottavasta määräyksestä tehtyyn poikkeukseen, estää suppean tulkinnan ulkopuolelle menevien soveltamis*säädösten antamisen*, sillä ei ole vaikutusta muissa tapauksissa. Silloin kun pakottava määräys ei rajoita lainsäätäjän valtaa, suppeaa tulkintaa koskevaan sääntöön voidaan vedota vasta myöhemmässä vaiheessa eli lainsäätäjän antamaa *säädöstä sovellettaessa*, jos lainsäätäjä — kuten tässä tapauksessa — asettaa säädöksessä periaatteen, josta se tekee poikkeuksia. Tähän sääntöön voidaan sitä paitsi vedota ainoastaan siihen saakka, kun lainsäätäjä käsittelee asiaa uudelleen ja — perustamissopimuksen asettamatta mitään esteitä — muuttaa periaatteen rajoja poikkeusten alaa laajentamalla.

120. Jos perustamissopimuksen 110 artikla ei sellaisenaan muodosta estettä asetukselle N:o 519/94, johtuuko ilmeinen arviointivirhe siitä, että kansallinen rajoittava toimenpide on muutettu koko yhteisössä sovellettavaksi rajoitukseksi ilman perusteltua syytä?

121. Yhdistynyt kuningaskunta pitää lähtökohtana sitä, että kansallisia rajoituksia oli vain yhdessä jäsenvaltiossa eli Espanjan kuningaskunnassa.

122. Tähän perustuvaa väittämää on ensinnäkin tarkasteltava suhteessa asetuksen antamishetkellä vallinneeseen tilanteeseen.

47 — Erityisesti kauppaa ja tullitariffeja koskeva yleissopimus (GATT).

123. Edellä on jo huomautettu, että sen yhteisön mekanismin, josta tällä asetuksella viimein säädettiin, olisi pitänyt tulla voimaan 1.1.1993, siten kuin asetuksessa N:o 2456/92 oli säädetty.

124. Viimeksi mainitun asetuksen liitteessä VIII oli mainittu Saksan liittotasavallassa ja Espanjan kuningaskunnassa vuonna 1992 sovellettavat kiintiöt.

125. Ennen 1.1.1993 kiintiöitä oli siis kahdessa jäsenvaltiossa, joista toinen oli Saksan liittotasavalta, joka kantajan mukaan on yhteisön suurin leluntuottaja. [48] Se, että kiintiöitä ei enää 1.1.1993 alkaen sovellettu Saksassa, johtui siis ensinnäkin asetuksesta N:o 2456/92, jolla oli luovuttu edellisen vuoden kiintiöiden automaattisesta uudistamisesta.

126. Toiseksi ja ennen kaikkea on todettava, ettei Yhdistynyt kuningaskunta voi yrittää saada yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, ettei lainsäätäjä voinut ottaa käyttää *yhteisön* kiintiötä, koska melkein kaikki jäsenvaltiot olivat vapauttaneet kyseisten lelujen tuonnin.

48 — NEI:n tutkimuksen mukaan (s. 24) Saksa oli vuonna 1991 toiseksi suurin tuottaja Ranskan jälkeen.

127. Tällaisessa päättelyssä mielestäni jätetään huomiotta toimielimen toimivallan luonne ja ulottuvuus, jota se käyttää jäsenvaltioiden jälkeen yhteistä politiikkaa toteuttaessaan. Siinä jätetään huomiotta myös asian tosiasialliset olosuhteet ja erityisesti näiden olosuhteiden muuttuminen.

128. Kun toimielin — neuvosto tai komissio — käyttää niitä valtuuksia, joita sille on perustamissopimuksessa annettu jäsenvaltioiden sijasta, sen ilmaisema tahto ei suoraviivaisesti perustu niihin arviointeihin, joita jäsenvaltiot olivat voineet pelkät kansalliset intressinsä huomioon ottaen tehdä ennen yhteisön politiikan voimaantuloa tai toteuttamista. Tehdyt valinnat ovat ennen kaikkea seurausta siitä, että ongelmia lähestytään nyt uudesta näkökulmasta eli yhteisön yleisen edun näkökulmasta, joka on eri asia kuin valtioiden omien etujen summa. Ongelmia analysoidaan osana sitä kokonaisuutta, joka muodostuu niistä aloista, joilla ongelmat esiintyvät. Tarpeen vaatiessa ja jollei ilmeisestä arviointivirheestä tai harkintavallan väärinkäytöstä muuta johdu, ongelmat voidaan ratkaista osana yleisen edun sanelemaa kompromissitoimenpidettä.

129. Jos Yhdistyneen kuningaskunnan päättely olisi oikea, eikö pitäisi myöntää, ettei riita-asiaa olisi koskaan syntynyt, koska perustamissopimuksen 113 artiklan 4 kohdassa edellytettyä määräenemmistöä ei yksinkertaisesti olisi voitu saada aikaan? Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta kaikki muut jäsenvaltiot, mukaan lukien Yhdistynyttä kuningaskuntaa tukeva väliintulija Saksan liittotasavalta, ovat kuitenkin äänestäneet asetuksen antamisen puolesta.

130. Toimielimen poliittisen tahdon itsenäisyys ilmenee erityisesti siitä, että toimielimellä on perustamissopimuksen nojalla laaja harkintavalta aloilla, joilla esiintyy monitahoisia taloudellisia tilanteita.

131. Kun on kysymys kauppaa suojaavista toimenpiteistä, on ymmärrettävä, että teoriassa kaksi erillistä yksikköä, joille on annettu päätösvalta, voivat samaa taloudellista tilannetta tarkastellessaan aivan hyvin arvioida eri tavalla sen, milloin toimenpiteistä on syytä päättää, ja sen, kuinka voimakkaita toimenpiteiden pitäisi olla. Lähestymistapojen erilaisuus johtuu tietenkin toimivallan haltijan harkintavallasta. Samalla tavalla yhteisön toimielin voi samassa tosiasiatilanteessa arvioida tarpeen eri tavalla kuin jäsenvaltiot aikaisemmin. Jäsenvaltiot ovat saattaneet asettaa suuremmat vähimmäisvaatimukset sille, milloin uhkaa pidetään niin vakavana, että se oikeuttaa puuttumaan asiaan. Ne ovat ehkä olleet myös vähemmän tietoisia kokonaisriskistä. Molemmissa tapauksissa jäsenvaltioilla olisi ollut taipumus lykätä toimenpiteistä päättämistä myöhemmäksi.

132. Kantajan päättelyssä ei oteta huomioon myöskään sitä, millaisia asian tosiseikat todella olivat.

133. Kantaja lähtee siitä virheellisestä ajatuksesta, että taloudellinen tilanne oli pysynyt samana ainakin vuosista 1990 ja 1991, joita oli voitu käyttää viitevuosina päätettäessä niistä viimeisistä kansallisista rajoituksista vuodelle 1992, jotka vahvistettiin asetuksella N:o 2456/92.

134. Edellä 102 kohdassa esitetyt luvut kuitenkin osoittavat, että Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan tuonnin kasvu jatkui talttumatta.

135. Mielestäni ei ole lainkaan perusteltua väittää, että yhteisön koko markkinoita suojaavien yhteisön kiintiöiden käyttöön ottaminen oli ollut seurausta ilmeisestä arviointivirheestä, kun tilanne, joka jo sellaisenaan muodosti vaaran, kehittyi tällä tavalla.

136. Émile de Girardinin tavoin on todettava, että "hallitseminen on ennakoimista".

137. Kun hinnaltaan erittäin kilpailukykyisten tuotteiden tuonti vastaa jo kahta kolmasosaa tai jopa neljää viidesosaa kokonaistuonnista, ei voida olla ennakoimatta, että sen lisäksi, että tämä tuonti johtaa muun tuonnin ja/tai yhteisön tuotannon markkinaosuuksien menetyksiin, se aiheuttaa myös voimakasta painetta

hintakilpailuun yhtenäismarkkinoilla, joten kyseinen tuonti voi aiheuttaa vahinkoa yhteisön teollisuudelle.

138. Ei voida vaatia, että neuvoston olisi häiriön uhan tai häiriön alkamisen lisäksi osoitettava vähintäänkin se, että vahinkoa on jo huomattavassa määrin tapahtunut.

139. Tällainen vaatimus tuhoaisi itse politiikan määritelmältä erään siihen liittyvistä näkökohdista eli sen, että politiikkaa pidetään ennakoinnin taitona. Olisi myös suuri vaara, että joudutaan katumaan sitä, että toimivallan haltija ei parannuskeinoon turvautumista liikaa viivyteltyään useinkaan enää pysty korjaamaan tilannetta.

140. On pyrittävä välttämään tilanne, jossa liian pitkälle viety todisteluvaatimus johtaa ilmeistä arviointivirhettä koskevan todistustaakan kääntymiseen.

141. Eikö tämä olekin se lopputulos, johon voivat johtaa ne Yhdistyneen kuningaskunnan toistuvat vaatimukset, joiden mukaan neuvoston on pienimpiä yksityiskohtia myöten osoitettava perustelluiksi yhtäältä kaikki päättelynsä vaiheet sekä toisaalta ja ennen kaikkea kaikki ne olosuhteet, jotka ovat pikemminkin osoituksena jo toteutuneesta tilanteesta kuin aiheutuneesta uhasta?

142. Siitä huolimatta, että yleisesti sovellettavat säädökset on perusteltava vain pääpiirteittäin, yhteisön lainsäätäjän on aloilla, joilla käytetään laajaa harkintavaltaa, mielestäni pystyttävä esittämään perusteellinen selvitys niistä ratkaisevista oikeudellisista seikoista ja tosiseikoista sekä päättelystä, jotka saivat sen antamaan riidanalaisen säännön.

143. Kantajan on tämän jälkeen esitettävä näyttö ilmeisestä arviointivirheestä tai harkintavallan väärinkäytöstä.

144. On todettava, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ole täyttänyt sille kuuluvaa näyttövelvollisuutta.

145. Yhdistynyt kuningaskunta ei ole perustelemista koskevien vaatimusten ohella esittänyt minkäänlaista todistusaineistoa siitä, että neuvosto olisi yhteisön kiintiöiden — joiden vaikutuksia ei voitu varmuudella ennakoida — tarpeellisuutta arvioidessaan tehnyt ilmeisen arviointivirheen asetuksen antamishetkellä käytettävissä olleiden tietojen valossa. On erityisesti todettava, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ole esittänyt mitään sellaista aineistoa, joka osoittaisi, että päätetty suojatoimenpide oli jo lähtökohdiltaan ehdottoman haitallinen yhteisön teollisuudelle, jota toimenpiteellä oli tarkoitus suojata.

146. Selonteot, joihin Yhdistynyt kuningaskunta kanteessaan vetoaa [49] tukeakseen väitettään, jonka mukaan yhteisön rajoitukset eivät olleet taloudellisesti perusteltuja, eivät ole tältä osin vakuuttavia. Selonteot on laadittu vuonna 1989, joten vuosi, jota koskeviin tietoihin ne perustuvat, voi olla enintään vuosi 1988, eli tiedot koskevat aikaa, jona Kiinasta peräisin olevan tuonnin osuus kokonaistuonnista oli 38 prosenttia kahdessa ensimmäisessä leluryhmässä ja 33 prosenttia kolmannessa leluryhmässä.

147. On todettava, että neuvosto on puolestaan esittänyt taloudellisen tutkimuksen, jossa selvitetään vuoden 1993 osalta yhteisön leluteollisuuden ja tuonnin kehitystä, jonka neuvosto on ottanut huomioon arvioinnissaan.

148. Yhdistyneen kuningaskunnan väitteestä, jonka mukaan neuvoston olisi riidanalaisten lelujen osalta pitänyt noudattaa samaa (tai vastaavaa) menettelyä kuin se, josta on säädetty asetuksessa N:o 519/94, on lopuksi todettava, että väite liittyy viidenteen kanneperusteen, joka koskee yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista. Väitteessä viitataan implisiittisesti syrjintään, jota esiintyy asetuksella välittömästi kiintiöityihin leluihin liittyvää toimintaa harjoittavien ja niiden elinkeinonharjoittajien välillä, joiden toiminta liittyy muihin vapautettuihin tuotteisiin, joihin saman asetuksen perusteella kohdistuu rajoituksia myöhemmin.

49 — Kanteen 2.17 ja 2.18 kohta.

149. Tätä väitettä ei siis ole tutkittava tämän kanneperusteen yhteydessä.

Kiintiöiden mielivaltaisuus

150. Yhdistynyt kuningaskunta väittää neuvoston toimineen mielivaltaisesti, koska se ei ole arvioinut tosiseikkoja tai on arvioinut ne virheellisesti. Tätä kanneperustetta voisi tukea se seikka, ettei riidanalaisen asetuksen missään säännöksessä selvitetä, miksi kansallinen rajoitus, jonka vaikutukset olivat minimaaliset, korvattiin yhteisön rajoituksella, jolla on huomattava vaikutus. Kanneperustetta tukee myös se seikka, että neuvosto otti huomioon vain Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan tuonnin kasvun.

151. Mielestäni jo kanneperusteen sanamuodosta ilmenee, että se sisältyy ensimmäiseen ja toiseen kumoamisperusteeseen, joita on jo käsitelty edellä. Kanneperuste voisi liittyä myös suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevaan kanneperusteeseen, jota käsitellään seuraavaksi.

152. Kolmatta kanneperustetta ei siis ole tutkittava erikseen.

Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen

153. Tässä kanneperusteessa on kolme osaa.

154. Kanneperusteen ensimmäisen osan mukaan neuvosto ei yhteisön kiintiöitä käyttöön ottaessaan päättänyt toimenpiteestä, joka olisi ollut oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään, joka kantajan mukaan rajoittui Espanjan leluteollisuuden suojeluun. Toimenpide ei ollut tähän päämäärään nähden vähiten rajoittava. Kantajan mukaan alueellinen suojatoimenpide olisi riittänyt.

155. On kuitenkin todettu, että kun yhteisön lainsäätäjä arvioi, kuinka suuri on suojan tarve Kiinan kansantasavallasta peräisin olevaa tuontia vastaan tämän tuonnin kokonaiskehityksen valossa, se ei todellisuudessa arvioinut tätä pelkästään Espanjan lelumarkkinoiden kannalta vaan koko yhteisön markkinoiden kannalta.

156. Kanneperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hylättävä.

157. Kanneperusteen toisessa osassa Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että yhteisöjen lainsäätäjä on huomattavasti laajentanut suojan tasoa vähentämällä kauppavaihtoa yhteisön tasolla jopa 50 prosentilla. Kantajan mukaan pelkkä yhteisön valvontatoimenpide olisi tältä osin ollut vähemmän rajoittava. Kantaja katsoo joka tapauksessa, ettei neuvosto ole esittänyt sellaista näyttöä, joka selittäisi, miksi se on kiintiöiden määriä vahvistaessaan ottanut huomioon Kiinasta peräisin olevan tuonnin tason vuonna 1991 eikä vuonna 1992 tai 1993.

158. Kanneperusteen toinen osa on hylättävä kuten ensimmäinen.

159. Silloin kun yhteisön lainsäätäjällä on laaja harkintavalta "— — ainoastaan tällä alalla toteutetun toimenpiteen ilmeisellä soveltumattomuudella sen päämäärän saavuttamiseen, johon toimivaltaisen toimielimen tarkoituksena on pyrkiä, saattaa olla vaikutusta toimenpiteen laillisuuteen". [50] Tämä suhteellisuuden valvontaa koskeva rajoitus "on erityisen välttämätön" silloin, kun "neuvosto joutuu — — toimimaan erilaisten etujen sovittelijana ja näin ollen tekemään valintoja omaan vastuualueeseensa kuuluvien poliittisten vaihtoehtojen välillä". [51]

50 — Ks. mm. asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4023, 14 kohta).

51 — Asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973, 91 kohta).

160. Tilanteessa, jossa tuonti on muutamassa vuodessa kasvanut niin merkittävästi, että se on noussut kahdesta kolmasosasta neljään viidesosaan kokonaistuonnista, ei mielestäni voida väittää, että pelkkä yhteisön valvontatoimenpide, jolla ei ole välitöntä vaikutusta tuonnin tasoon, olisi riittävä. Tarkemmin sanottuna kiintiöt eivät tällaisessa tilanteessa ole ilmeisen soveltumattomia sen suojelutavoitteen saavuttamiseen, johon neuvoston tarkoituksena on ollut pyrkiä.

161. Asetuksessa N:o 519/94 säädetyistä kolmen lelukiintiön vuosittaisista määristä on todettava, että asiakirjoista ilmenee niiden todellakin olleen melko lähellä näiden lelujen tuontimääriä vuonna 1991.

162. Neuvosto selittää tavoitteenaan olleen sen turvaaminen, että sisämarkkinoiden toteutuminen heijastuu yhteisön ja sen ulkopuolisten maiden kauppavaihdon sääntelyyn; neuvosto on kuitenkin koko ajan kiinnittänyt huomiota yhteisön teollisuuden herkkyyteen kyseisellä alalla. Neuvosto on vielä todennut, että kun se on asettanut kiintiöt vuoden 1991 tuonnin tasolle eikä vuoden 1990 selvästi alemmalle tasolle, se on yrittänyt löytää tasapainon näiden yhteisön teollisuudenalojen sopivan suojelun ja — yhteisön taloudelliset intressit huomioon ottaen — Kiinan kansantasavallan kanssa käytävän kaupan sopivan tason ylläpitämisen välillä.

163. Huomautan, että kahta ensimmäistä kumoamisperustetta tutkittaessa on jo todettu, että ensimmäiset esiin tuodut tavoitteet ovat todellisia ja perusteltuja.

164. Vuoden 1991 valitsemisesta viitevuodeksi on todettava, että mielestäni siinä on todellakin — jollei myöhemmistä mukautuksista muuta johdu — otettu huomioon paitsi yhteisön tuottajien intressit myös asianomaisella alalla toimivien muiden yhteisön elinkeinonharjoittajien, esimerkiksi maahantuojien, jälleenmyyjien ja vähittäismyyjien, intressit. Kiintiöiden hyväksytyt määrät sisältävät nimittäin vuonna 1991 tapahtuneen tuonnin erittäin huomattavan kasvun (+ 73,84 prosenttia koodiin 9503 41 kuuluvien lelujen osalta, + 52,33 prosenttia koodiin 9503 49 kuuluvien lelujen osalta ja + 41,12 prosenttia koodiin 9503 90 kuuluvien lelujen osalta). [52] Ne sisältävät luonnollisesti myös aikaisempina vuosina tapahtuneen kasvun.

165. Yhdistynyt kuningaskunta, jolla on todistustaakka, ei esitä mitään näyttöä siitä, että lainsäätäjän valitsema suojan taso oli ilmeisen soveltumaton tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseen. Tältä osin huomautan, että "vaikka toivottuun tulokseen olisi kenties voitu päästä muilla ajateltavissa olevilla keinoilla, yhteisöjen tuomioistuin ei voi neuvoston asemesta arvioida yhteisön lainsäätäjän käyttämien toimenpiteiden asianmukai-

52 — Ks. edellä 102 kohdassa oleva taulukko.

suutta, koska kyseisten toimenpiteiden ei ole osoitettu olleen ilmeisen epätarkoituksenmukaisia — — ". [53]

166. Kanneperusteensa kolmannessa osassa kantaja väittää, että Espanjassa voimassa olleiden rajoitusten ulottuvuuden ja vaikutusten yleinen laajentaminen on ristiriidassa asetuksen säännösten kanssa, sillä näiden mukaan tosiasiatilanne on tutkittava tapauskohtaisesti ennen vapautettuja tuotteita koskevien valvonta- ja suojatoimenpiteiden käyttöön ottamista.

167. Katson, ettei tämän väitteen paikkansapitävyyttä ole arvioitava neljännen kanneperusteen yhteydessä.

168. Suhteellisuuden tutkiminen tässä tarkoitetusta näkökulmasta liittyy yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista koskevan viidennen kanneperusteen arviointiin. Yhdistynyt kuningaskunta nimittäin tarkoittaa, että on olemassa epäsuhde sen tilanteen välillä, joka koskee kiintiöiden kohteena olevia leluja, joiden osalta ei ole tehty tapauskohtaista tutkimusta, ja sen tilanteen välillä, joka koskee muita vapautettuja tuotteita, joiden osalta on asetuksen mukaan tehtävä tapauskohtainen tutkimus, ennen valvonta- tai suojatoimenpiteiden toteuttamista. Näin ollen Yhdistynyt kuningaskunta väittää implisiittisesti, että kohtelu ei ole yhdenvertaista. Kuitenkin ainoastaan silloin, kun on todettu mahdollista aineellista syrjintää, on syytä tutkia, onko syrjintä ehdottoman oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään, samassa yhteydessä kun tutkitaan, onko syrjintä objektiivisesti perusteltua.

Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen

169. Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että riidanalaisessa asetuksessa kohdellaan kahta tuoteryhmää eri tavoin. Ensimmäiseen ryhmään, johon kuuluvat kansallisten suoja- tai valvontatoimenpiteiden kohteena jo olevat tuotteet, kohdistetaan asetuksella säädettyjä suojatoimenpiteitä ilman, että muodollisesta tutkimusmenettelystä olisi huolehdittu, ja varaamatta osapuolille mahdollisuutta tulla kuulluiksi. "Muut tuotteet" sisältävän toisen ryhmän osalta on säädetty, että uusista valvonta- ja suojatoimenpiteistä ei voida päättää, ennen kuin pakollinen yhteisön tutkimusmenettely on käyty läpi ja ennen kuin kolmannet osapuolet ovat voineet käyttää puolustautumisoikeuksiaan. Koska vain Espanjan kuningaskuntaa koskeneen kansallisen rajoituksen muuttaminen yhteisön rajoitukseksi vastaa itse asiassa uutta rajoitusta, kantajan mukaan rajoitukseen olisi pitänyt soveltaa samoja menettelyllisiä edellytyksiä kuin "muiden tuotteiden" tuontiin sovellettavien rajoitusten käyttöön ottamiseen.

170. Yhdenvertaisen kohtelun yleisperiaate merkitsee erityisesti, että toisiinsa verratta-

53 — Em. asia Saksa v. neuvosto (tuomion 94 kohta).

vissa olevissa tilanteissa ei menetellä eri tavalla, ellei eroa voida objektiivisesti perustella. [54]

171. Määritellessään ne ryhmät, joita se vertailee, Yhdistynyt kuningaskunta lähtee jälleen siitä virheellisestä ajatuksesta, että neuvostolla olisi ollut velvollisuus katsoa, että riidanalaisten lelujen tuonti oli tosiasiassa ollut vapautettua, koska ainoastaan yksi jäsenvaltio oli pysyttänyt asetuksen N:o 519/94 antamisajankohtana voimassa olleet kansalliset rajoitukset. Yhdistynyt kuningaskunta yrittää näin saada todettua, että kyseisten lelujen tilanne ja asetuksella vapautettujen muiden tuotteiden tilanne olivat toisiinsa verrattavissa, mutta niitä on perusteettomasti kohdeltu eri tavalla.

172. Toista kanneperustetta tutkittaessa on kuitenkin jo todettu, että yhteisön lainsäätäjän ilmaisema tahto ei suoraviivaisesti perustu niihin arviointeihin, joita jäsenvaltiot ovat aikaisemmin saattaneet tehdä. [55] Tässä tapauksessa jäsenvaltioiden arviointien vaikutus oli sitäkin pienempi, koska ne olivat koskeneet tilannetta, jossa oli myöhemmin tapahtunut muutoksia, ja koska yhteisöllä on perustamissopimuksen 113 artiklan alaan kuuluvissa asioissa joka tapauksessa vapaus arvioida, mitä kauppaa suojaavia toimenpiteitä sen sisämarkkinat tarvitsevat. [56]

54 — Ks. esim. yhdistetyt asiat C-181/88, C-182/88 ja C-218/88, Deschamps ym., tuomio 13.12.1989 (Kok. 1989, s. 4381, 18 kohta) ja em. yhdistetyt asiat Wuidart ym. (tuomion 13 kohta).

55 — Ks. edellä 128 kohta.

56 — Ks. edellä 117 kohta.

173. Itse asiassa on erotettava seuraavat kaksi ryhmää:

— ne lelut, joiden osalta neuvosto on laajan harkintavaltansa nojalla pitänyt tarpeellisena yhteisön teollisuuden intressien suojaamista asetuksen antamishetkellä vallinneen tilanteen huomioon ottaen;

— ne tuotteet, joiden osalta neuvosto on samana ajankohtana arvioidun taloudellisen tilanteen huomioon ottaen pitänyt mahdollisena tuonnin vapauttamista.

174. Nämä kaksi ryhmää on siis muodostettava riidanalaisen asetuksen antamisajankohdan mukaisesti eli juuri sen hetken mukaisesti, jolloin yhteisön lainsäätäjä arvioi taloudellista tilannetta kummankin osalta, eikä riidanalaisten lelujen osalta sen aikaisemman ajanjakson mukaisesti, jolloin yhteistä kauppapolitiikkaa ei ollut vielä saatettu loppuun.

175. Ryhmät ovat täysin erillisiä, koska ne on muodostettu tiettynä ajankohtana suoritetun taloudellisen tilanteen arvioinnin yhteydessä kehitettyjen objektiivisten arviointiperusteiden mukaisesti. Ryhmien ei voida katsoa olevan "toisiinsa verrattavissa", siten kuin

edellä mainitussa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetaan. Toinen ryhmä sisältää rajoituksen piiriin kuuluvat tuotteet, ja toinen sisältää ne tuotteet, joiden tuonti on vapautettua.

176. Se, että asetuksessa N:o 519/94 tosiasiallisesti säädettiin, että vapautettujen tuotteiden oikeudellista asemaa muutettaessa on noudatettava erityistä menettelyä, ei näissä olosuhteissa ole kiellettyä syrjintää. [57] Tätä menettelyä on yksinkertaisesti tarkoitus tulevaisuudessa soveltaa vapautettuihin tuotteisiin niiden siirtämiseksi tarpeen vaatiessa siihen jo määritelmällisesti rajoitetumpaan ryhmään, johon rajoitetusti tuotavat tuotteet kuuluvat. Menettely edellyttää, että taloudellinen tilanne on muuttunut, minkä osalta on nimenomaan suoritettava uusi arviointi. Menettelyä ei ole tarkoitus soveltaa sellaiseen taloudelliseen tilanteeseen, jonka lainsäätäjä jo tuntee ja jonka se on jo arvioinut kaiken lisäksi aikana, jolloin menettelysäännöstä ei vielä ollut annettu eikä julkaistu.

177. On huomattava, ettei lainsäätäjällä ollut velvollisuutta säätää erityisestä menettelystä ennen kuin mitään uusia rajoituksia otettiin käyttöön. Se olisi voinut säätää siitä jossakin myöhemmässä säädöksessä, jolloin sitä olisi joka tapauksessa voitu soveltaa ainostaan asetuksella N:o 519/94 vapautettuihin tuotteisiin.

57 — Asia olisi toisin, jos lainsäätäjä olisi edellyttänyt erityisen menettelyn noudattamista ennen kuin myöhemmin otetaan käyttöön tiettyjä aikaisemmin vapautettuja tuotteita koskevia tuontirajoituksia mutta ei olisi edellyttänyt tätä muiden, myös vapautettujen tuotteiden osalta.

178. Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista koskeva kanneperuste on näin ollen hylättävä, ilman että olisi syytä tutkia, oliko toimenpide oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. [58]

Asetusta N:o 1921/94 koskevien kanneperusteiden tutkiminen

179. Espanjan kuningaskunta vetoaa kahteen kumoamisperusteeseen, joiden mukaan

— perustamissopimuksen 190 artiklaa on rikottu ja

— luottamuksensuojan periaatetta on loukattu.

180. Kumpaakin kumoamisperustetta tutkitaan vuorollaan.

58 — Ks. edellä 168 kohta.

Perustamissopimuksen 190 artiklan rikkominen

181. Espanjan kuningaskunta väittää, ettei neuvosto ole riittävästi perustellut koodiin HS/CN 9503 41 kuuluviin leluihin sovellettavan kiintiön korottamista 28,64 prosentilla, vaikka korotus on "olennainen muutos" suhteessa asetukseen N:o 519/94 ja vaikkei olosuhteissa ole ilmoitettu tapahtuneen mitään sellaista kehitystä, joka osoittaisi tämän muutoksen perustelluksi.

182. Kantaja toteaa, että koska asetuksella N:o 1921/92 muutettiin olennaisesti kyseisen alan elinkeinonharjoittajien tilannetta, ei riitä, että siinä ainoastaan yksilöidään neuvoston ratkaisuun vaikuttaneet tekijät, vaan siinä olisi myös pitänyt täsmentää, mikä vaikutus kullakin tekijällä on ollut, siten kuin asiassa Compagnia italiana alcool vastaan komissio 7.4.1992 annetussa tuomiossa todetaan. [59] Kantaja lisää, että kun asetuksessa pelkästään viitataan "Kiinan kansantasavallan käydyssä kauppavaihdossa [ilmenneisiin] ongelmiin" [60], kyse on pelkistä "tosiasioita koskevista toteamuksista", jotka eivät ole riittäviä kyseisen toimielimen käyttäessä sillä monitahoisten taloudellisten tilanteiden osalta olevaa laajaa harkintavaltaa. [61]

183. Kantaja vetoaa lopuksi asiassa Consorgan vastaan komissio 4.6.1992 annettuun tuomioon, [62] jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, [63] että vaikka pääpiirteittäiset perustelut täyttävätkin perustamissopimuksen 190 artiklan mukaiset vaatimukset, kun on kyse Euroopan sosiaalirahastolle tehdystä alustavasta tukihakemuksesta ammatillista koulutusta koskevaa toimintaa varten, alustavan hakemuksen hyväksymisen jälkeen tehty päätös, jolla alun perin myönnetyn tuen määrää alennetaan, on seurauksiltaan hakijalle haitallisempi, joten päätöksessä on selvästi mainittava ne syyt, joiden vuoksi tuen alentaminen on perusteltua.

184. Huomautan, että asetus N:o 1921/94 on samoin kuin asetus N:o 519/94 yleisesti sovellettava säädös eikä suinkaan päätös.

185. Asetus on näin ollen perusteltava siten kuin edellä 39 kohdassa mainitussa asiassa Beus annetussa tuomiossa määritelty perusteluvelvollisuus edellyttää. Perusteluvelvollisuudessa voidaan tilanteen mukaan ottaa huomioon myös edellä 40 ja 41 kohdassa mainituissa tuomioissa tehdyt täsmennykset. Riittää siis, kun perusteluissa ensinnäkin osoitetaan yhtäältä kokonaistilanne, joka johti toimen antamiseen, ja toisaalta ne yleiset tavoitteet, joihin toimella pyrittiin.

59 — Asia C-358/90, Compagnia italiana alcool v. komissio, tuomio 7.4.1992 (Kok. 1992, s. I-2457, 42 kohta).

60 — Kolmas perustelukappale.

61 — Edellä alaviitteessä 59 mainittu asia (tuomion 41 kohta).

62 — Asia C-181/90, Consorgan v. komissio, tuomio 4.6.1992 (Kok. 1992, s. I-3557).

63 — Tuomion 15, 16 ja 18 kohta.

186. Asetuksessa N:o 1921/94 on seuraavat perustelut:

— asetuksessa N:o 519/94 on asetettu rajoitetulle tuotteiden määrälle yhteisön määrälliset kiintiöt yhteisön tiettyjen teollisuudenalojen herkkyyden vuoksi (ensimmäinen perustelukappale);

— määrittäessään näiden kiintiöiden tasoa neuvosto on yrittänyt löytää tasapainon yhteisön kyseisten teollisuudenalojen sopivan suojelun ja, erilaiset intressit huomioon ottaen, Kiinan kansantasavallan kanssa käytävän kaupan sopivan tason ylläpitämisen välillä (toinen perustelukappale);

— koodiin HS/CN 9503 41 kuuluvien lelujen osalta kiintiön soveltaminen ja hallinta ovat kuitenkin osoittaneet, että tätä tavoitetta ei ole täysin tyydyttävästi saavutettu vuonna 1994; Kiinan kansantasavallan kanssa käydyssä kauppavaihdossa on ilmennyt ongelmia, jotka ovat vaikuttaneet näiden tästä maasta peräisin olevien lelujen tuontiin, markkinoille saattamiseen ja jalostukseen liittyvien yhteisön talouden alojen toimintaan ja jotka ovat aiheuttaneet taloudellisia vaikeuksia (kolmas perustelukappale);

— näissä olosuhteissa olemassa olevasta tuontijärjestelystä asetuksella N:o 519/94 luotuun järjestelyyn siirtymisen helpottamiseksi olisi mukautettava kyseistä kiintiötä nostamalla sitä tarpeellinen määrä vuodeksi 1994, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tilanteen uudelleen tarkastelua (neljäs perustelukappale).

187. Asetuksessa on näin ollen täysin selvä kuvaus kokonaistilanteesta. Siinä tuodaan erityisesti esiin asetuksen N:o 519/94 mukaiseen uuteen järjestelmään siirtymistä koskeva ongelma, joka on ilmennyt, kun säädöstä on alettu soveltaa. Perustelukappaleiden sanamuodosta on ilman muuta pääteltävissä, että koodiin HS/CN 9503 41 kuuluville leluille asetettu kiintiö on osoittautunut niin pieneksi, ettei se ole ajanjaksona 15.3.—31.12.1994 riittänyt tyydyttämään tuontiin liittyvää toimintaa harjoittavien yhteisön elinkeinonharjoittajien tarpeita, kun huomioon on varmasti otettu meneillään olevien liiketoimien ja lyhytaikaisten sitoumusten volyymi. Kuten neljännessä perustelukappaleessa todetaan, asetuksella pelkästään "mukautetaan" kyseistä kiintiötä ainoastaan tämän siirtymäajan osalta.

188. Asetuksessa N:o 1921/92 sitä paitsi selvitetään yksiselitteisesti, mihin tavoitteeseen sillä pyritään. Tavoite on tasapainon saavuttaminen yhteisön kyseisten teollisuudenalojen sopivan suojelun ja, erilaiset intressit huomioon ottaen, Kiinan kansantasavallan kanssa käytävän kaupan sopivan tason ylläpitämisen välillä. Tavoite on sama kuin se, johon tältä osin pyritään asetuksella N:o 519/94 mutta

jota ei tällä asetuksella ole täysin saavutettu kyseisten lelujen osalta.

189. Neuvosto on näin ollen täyttänyt sille yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Beus antaman tuomion mukaan kuuluvan perusteluvelvollisuuden. Neuvostolla ei ollut velvollisuutta ilmoittaa lisäksi niitä erityisiä tosiseikkoja, joiden vuoksi kiintiötä oli perusteltua nostaa väliaikaisesti näin paljon, eli tehtyä teknistä valintaa. [64]

190. Niillä kahdella tuomiolla, joihin Espanjan kuningaskunta on erityisesti vedonnut, ei ole merkitystä tässä asiassa.

191. Molemmat koskevat päätöksiä. Päätöstä koskeva perusteluvelvollisuus on useimmiten laajempi kuin yleisesti sovellettavaa toimea koskeva perusteluvelvollisuus.

192. Kun edellä mainitussa asiassa Compagnia italiana alcool vastaan komissio annetussa tuomiossa korostetaan, että päätöksessä on täsmennettävä päätökseen vaikuttaneiden tekijöiden vaikutukset, siinä tarkoitetaan sitä, kuinka paljon lisätäsmennyksiä päätöksessä on esitettävä sen oikeussubjektin tai niiden oikeussubjektien tilanteesta, joita päätös nimenomaan koskee. Tätä vaatimusta ei ole yleisesti sovellettavien tointen perusteluvelvollisuutta koskevassa järjestelmässä. On vielä todettava, ettei niitä asetuksessa N:o 1921/94 olevia toteamuksia, joiden mukaan "—— Kiinan kansantasavallan kanssa käydyssä kauppavaihdossa on ilmennyt ongelmia, jotka ovat vaikuttaneet —— tästä maasta peräisin olevien lelujen tuontiin, markkinoille saattamiseen ja jalostukseen liittyvien yhteisön talouden alojen toimintaan ja jotka ovat aiheuttaneet taloudellisia vaikeuksia", [65] voida pitää "tosiasioita koskevina toteamuksina". Nämä toteamukset osoittavat yksiselitteisesti, ettei alkuperäinen kiintiö vuonna 1994 riittänyt tyydyttämään tuontiin liittyvää toimintaa harjoittavien elinkeinonharjoittajien tarpeita.

193. Edellä mainitusta asiasta Consorgan vastaan komissio on todettava, että sen lisäksi, että se koski päätöstä, siinä oli kyse tapauksesta, jossa päätöksellä oli kyseenalaistettu aikaisempi päätös, jolla tietylle oikeussubjektille oli myönnetty tietyn suuruinen tuki ja jonka vuoksi oli siis perustellusti syntynyt usko, että tuen määrä todellakin siirtyy asianomaisen henkilön varallisuudeksi. Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa riidanalaisella asetuksella toimijalta ei todellakaan ole viety periaatteessa tunnustettuja subjektiivisia oikeuksia, vaan siinä on ainoastaan todettu kaikkien alan toimijoiden osalta, kuinka suurta *kilpailua* Kiinasta peräisin olevista tuotteista voi aiheutua. Mielestäni ei siis voi tulla kysymykseen, että sovellettaisiin analogisesti kantajan esiin tuomassa tuomiossa kehitettyä periaatetta.

64 — Ks. em. asia Eridania ym. (tuomion 38 kohdan loppu).

65 — Kolmas perustelukappale.

194. Perustamissopimuksen 190 artiklan rikkomista koskeva kanneperuste on tämän vuoksi hylättävä.

Luottamuksensuojan periaatteen loukkaaminen

195. Espanjan kuningaskunta katsoo yhteisön lainsäätäjän loukanneen sitä perusteltua luottamusta, joka elinkeinonharjoittajilla oli suhteessa asetuksesta N:o 519/94 johtuvaan suojelutasoon. Sen mukaan neuvosto ei ollut ottanut huomioon asianomaisen alan elinkeinonharjoittajien asemaa. Nämä olivat joutuneet toteamaan, että vaikka alkuperäiset olosuhteet eivät olleet muuttuneet, edellisellä asetuksella voimaansaatettua vakiintunutta tilannetta muutettiin hyvin nopeasti, ilman että olisi tuotu esiin jokin tärkeämpi yleinen etu. Kantajan mukaan keneltäkään huolelliselta ja harkitsevalta elinkeinonharjoittajalta ei saa edellyttää sen ennakoivan muutosta, joka tekee aikaisemman kiintiön käytännössä merkityksettömäksi vain neljän kuukauden kuluttua sen voimaansaattamisesta. Kantaja katsoo, että asetuksesta N:o 1921/94 aiheutuu loppujen lopuksi vakavaa vahinkoa kaikille niille yhteisön elinkeinonharjoittajille, jotka ovat alkuperäisen asetuksen vuoksi irtisanoneet sopimuksiaan tai lykänneet niiden toteuttamista.

196. Kantaja toteaa lisäksi, ettei neuvosto ole vastineessaan perustellut sen enempää sitä, ettei elinkeinonharjoittajilla ollut odotuksia, kuin sitä tärkeämpää yleistä etua, jonka vuoksi odotusten huomiotta jättäminen oli perusteltua.

197. Ennen kuin vastaaja kehottaa yhteisöjen tuomioistuinta hylkäämään kanneperusteen perusteettomana, se pohtii sitä, voiko jäsenvaltio vedota elinkeinonharjoittajien perustellun luottamuksen loukkaamiseen.

198. Viimeksi mainitun seikan osalta katson, että jäsenvaltio, joka kantajana on erityisasemassa, voi vedota kyseisen alan elinkeinonharjoittajien perustellun luottamuksen loukkaamiseen, aivan samoin kuin se voi vedota minkä tahansa muun yhteisön lainsäädäntöön sisältyvän säännön rikkomiseen. Jäsenvaltion mahdollisuutta vedota tiettyyn kanneperusteeseen on mielestäni vaikeaa liittää erityisen intressin olemassaoloon. Jos muita kanneperusteita lähestyttäisiin samalla tavoin, eikö se aiheuttaisi vaikeita ja tarpeettomia soveltamisongelmia? Ennen kaikkea se väistämättä rajoittaisi laillisuusvalvonnan alaa. Tämä seuraus olisi haitallinen luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille, joiden oikeutta saattaa asia yhteisöjen tuomioistuinten käsiteltäväksi on rajoitettu perustamissopimuksen 173 artiklalla.

199. Ennen kanneperusteen tutkimista huomautan, että todistustaakka siitä, että kanneperuste on perusteltu, on tässä tapauksessa tietenkin kantajalla. Kantaja ei siis voi yrittää siirtää todistustaakkaa sillä, että se kirjelmissään vaatii neuvostoa esittämään kaikki tarpeelliset perustelut, joista eräät ovat kaiken lisäksi negatiivisia. [66]

66 — Ks. edellä 196 kohta.

200. Kuten neuvosto toteaa, yhteisöjen tuomioistuin on jo selventänyt luottamuksensuojan periaatteen rajoja perustamissopimuksen 113 soveltamisalalla seuraavasti: "Koska yhteisöjen toimielimillä on harkintavaltaa politiikkansa toteuttamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden valinnassa, elinkeinonharjoittajat eivät voi perustellusti luottaa sellaisen olemassa olevan tilanteen säilymiseen, jota voidaan muuttaa näiden toimielinten harkintavaltansa rajoissa tekemillä päätöksillä." [67]

201. Kilpailevat yhteisön lelutuottajat eivät voi väittää, että niillä olisi saavutettu oikeus siihen, että asetuksella N:o 519/94 tapahtuneesta kiintiöiden käyttöön ottamisesta aiheutunut etu pysytetään. [68] Kiintiöiden muuttaminen sisältyy kauppapolitiikan harjoittamiseen. Erityisesti on todettava, että kiintiön suurentaminen yksikertaisesti lisää kilpailua yhteisön markkinoilla, eikä se vähennä yhteisön tuottajien myönteisiä odotuksia. Määrällisten rajoitusten muutokset ovat loppujen lopuksi sellaisia taloudellisia riskejä, jotka ovat luonteenomaisia rajoitusten kohteena oleville aloille.

202. On huomattava, ettei Espanjan kuningaskunta vetoa nimenomaisesti yhteisön tuottajien tilanteeseen.

203. On erikoista, että se tuo pikemminkin esiin Kiinan kansantasavallasta peräisin olevaan tuontiin liittyvää toimintaa harjoittavien elinkeinoharjoittajien tilanteen, kun se vetoaa siihen vakavaan vahinkoon, jota on aiheutunut niille yhteisön elinkeinonharjoittajille, jotka ovat alkuperäisen asetuksen vuoksi "irtisanoneet sopimuksiaan tai lykänneet niiden toteuttamista". Joka tapauksessa ainoastaan ne, jotka harjoittavat tuontiin liittyvää toimintaa, ovat nimittäin voineet joutua vähentämään liiketoimintansa määrää sen jälkeen, kun kiintiöt otettiin käyttöön asetuksella N:o 519/94. Uudella asetuksella N:o 1921/94 ei kuitenkaan ole pienennetty vaan päinvastoin suurennettu näiden liikkeenharjoittajien odotuksia. Tämä tilanne ei siis millään tavalla osoita, että perusteltua luottamusta olisi loukattu.

204. Yhteenvetona voidaan todeta, että riidanalainen asetus on voinut haitata vain joitakin kilpailevien yhteisön tuottajien tulevaisuudennäkymiä, ja tämä on tapahtunut perustellun luottamuksen käsitteelle vieraassa asiayhteydessä ja vieraasta näkökulmasta.

205. Asetuksella on vain mukautettu yhtä asetuksella N:o 519/94 säädetyistä kiintiöistä tämän asetuksen soveltamisen yhteydessä esiin tulleiden tietojen mukaisesti. [69]

67 — Asia 52/81, Faust v. komissio, tuomio 28.10.1982 (Kok. 1982, s. 3745, 27 kohta).

68 — Ks. vastaavasti asia C-350/88, Delacre ym. v. komissio, tuomio 14.2.1990 (Kok. 1990, s. I-395, 34 kohta).

69 — Ks. tätä muistuttavasta tilanteesta, jossa suojatoimenpiteitä muutettiin yhden vuoden aikana, em. asia Dürbeck (tuomion 36 kohta).

206. Espanjan kuningaskunnan toinen kumoamisperuste on näin ollen hylättävä.

208. Näitä määräyksiä on sovellettava käsiteltyihin kahteen asiaan.

Oikeudenkäyntikulut

209. Asiassa C-150/94 Yhdistynyt kuningaskunta vastaa näin ollen omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja lisäksi se velvoitetaan korvaamaan neuvoston oikeudenkäyntikulut, kun taas väliintulijat Saksan liittotasavalta, Espanjan kuningaskunta ja komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

207. Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

210. Asiassa C-284/94 Espanjan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja lisäksi se velvoitetaan korvaamaan neuvoston oikeudenkäyntikulut, kun taas väliintulija komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Ratkaisuehdotus

211. Ehdotan siis, että yhteisöjen tuomioistuin antaa seuraavan tuomion:

Asiassa C-150/94

1) Kanne hylätään.

2) Yhdistynyt kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan neuvoston oikeudenkäyntikulut.

3) Saksan liittotasavalta, Espanjan kuningaskunta ja komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Asiassa C-284/94

1) Kanne hylätään.

2) Espanjan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan neuvoston oikeudenkäyntikulut.

3) Komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.