ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (έκτο τμήμα)
της 19ης Νοεμβρίου 1998 *

Στην υπόθεση C-284/94,

Βασίλειο της Ισπανίας, εκπροσωπούμενο από τον Alberto Navarro González, γενικό διευθυντή της υπηρεσίας κοινοτικών και θεσμικών διαφορών, και την Gloria Calvo Díaz, abogado del Estado, της νομικής υπηρεσίας του κράτους, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία της Ισπανίας, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

προσφεύγον,

κατά

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, εκπροσωπουμένου από τους Bjarne Hoff-Nielsen, νομικό σύμβουλο, Guus Houttuin και Diego Canga Fano, μέλη της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Alessandro Morbilli, γενικό διευθυντή της διευθύνσεως νομικών υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, 100, boulevard Konrad Adenauer,

καθού,

υποστηριζομένου από την

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένη από τους Miguel Díaz-Llanos, νομικό σύμβουλο, Patrick Hetsch και Carlos Gómez de la Cruz, μέλη της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

παρεμβαίνουσα,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ισπανική.

που έχει ως αντικείμενο την ακύρωση του κανονισμού (ΕΚ) 1921/94 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουλίου 1994, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) 519/94 για το κοινό καθεστώς εισαγωγών από ορισμένες τρίτες χώρες (ΕΕ L 198, σ. 1),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

συγκείμενο από τους P. J. G. Kapteyn, πρόεδρο τμήματος, G. F. Mancini (εισηγητή) και J. L. Murray, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: P. Léger
γραμματέας: H. von Holstein, βοηθός γραμματέας,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 20ής Ιουνίου 1996,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 26ης Σεπτεμβρίου 1996,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 20 Οκτωβρίου 1994, το Βασίλειο της Ισπανίας ζήτησε, δυνάμει του άρθρου 173, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ, την ακύρωση του κανονισμού (ΕΚ) 1921/94 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουλίου 1994, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) 519/94 για το κοινό καθεστώς εισαγωγών από ορισμένες τρίτες χώρες (ΕΕ L 198, σ. 1, στο εξής: προσβαλλόμενος κανονισμός).

Το νομικό πλαίσιο και τα πραγματικά περιστατικά

2 Πριν από τη θέση σε ισχύ του κανονισμού (ΕΚ) 519/94 του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 1994, για το κοινό καθεστώς εισαγωγών από ορισμένες τρίτες χώρες και την κατάργηση των κανονισμών (ΕΟΚ) 1765/82, (ΕΟΚ) 1766/82 και (ΕΟΚ) 3420/83 (ΕΕ L 67, σ. 89), στον οποίο επέφερε τροποποιήσεις ο προσβαλλόμενος κανονισμός, οι εισαγωγές των προϊόντων καταγωγής χωρών κρατικού εμπορίου, μεταξύ των οποίων περιλαμβανόταν η Λαϊκή Δημοκρατία της Κίνας (στο εξής: Κίνα), διέπονταν από πλείονες κανονισμούς του Συμβουλίου.

3 Συγκεκριμένα, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1766/82 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1982, περί του κοινού καθεστώτος εισαγωγών από τη Λαϊκή Δημοκρατία της Κίνας (ΕΕ L 195, σ. 21), αφορούσε τις εισαγωγές που δεν υπέκειντο κατ' αρχήν σε κανένα ποσοτικό περιορισμό, ενώ ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3420/83 του Συμβουλίου, της 14ης Νοεμβρίου 1983, για τα καθεστώτα εισαγωγής προϊόντων καταγωγής χωρών κρατικού εμπορίου που δεν έχουν ελευθερωθεί στο επίπεδο της Κοινότητας (ΕΕ L 346, σ. 6), εφαρμοζόταν ιδίως στις εισαγωγές καταγωγής Κίνας που δεν ενέπιπταν στον κανονισμό 1766/82.

4 Δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 3420/83, η θέση σε ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙΙ του ιδίου κανονισμού, μεταξύ των οποίων ορισμένα παιχνίδια προελεύσεως Κίνας, υπέκειντο σε ποσοτικούς περιορισμούς σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, που αναφέρονται στο παράρτημα αυτό. Σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, του ιδίου κανονισμού, πριν από την 1η Δεκεμβρίου κάθε έτους, το Συμβούλιο έπρεπε να ορίζει, σύμφωνα με το άρθρο 113 της Συνθήκης ΕΟΚ, τις ποσοστώσεις εισαγωγής που θα άνοιγαν τα κράτη μέλη για το επόμενο έτος έναντι των διαφόρων χωρών κρατικού εμπορίου, για τα προϊόντα αυτά. Η παράγραφος 2 του ιδίου άρθρου προέβλεπε ότι, ελλείψει τέτοιας αποφάσεως, οι υφιστάμενες ποσοστώσεις εισαγωγών ανανεώνονταν, προσωρινώς, για το επόμενο έτος.

5 Τα άρθρα 7 έως 10 του κανονισμού 3420/83 προέβλεπαν διάφορες διαδικασίες για τις τροποποιήσεις του καθεστώτος εισαγωγών κατόπιν αιτήσεως κράτους μέλους, με απόφαση της Επιτροπής λαμβανόμενη σύμφωνα με το άρθρο 9, παράγραφοι 1, 3 ή 4, ή, ανά περίπτωση, με απόφαση του Συμβουλίου.

6 Ο κανονισμός 3420/83 τροποποιήθηκε τελευταία με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2456/92 του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 1992, για τον καθορισμό των ποσοστώσεων εισαγωγής που πρέπει να ανοιχθούν από τα κράτη μέλη έναντι των χωρών κρατικού εμπορίου το 1992 (ΕΕ L 252, σ. 1). Όσον αφορά τα παιχνίδια προελεύσεως Κίνας, ο τελευταίος αυτός κανονισμός καθόριζε στο άρθρο 1 και στο παράρτημα VIII ποσοστώσεις για το 1992 για τη Γερμανία και την Ισπανία.

7 Το άρθρο 5 του κανονισμού 2456/92 όριζε ότι οι διατάξεις του άρθρου 3, παράγραφος 2, του κανονισμού 3420/83, που προέβλεπαν την ενδεχομένως αυτόματη ανανέωση των ποσοστώσεων που ίσχυαν το προηγούμενο έτος, δεν ίσχυαν για το 1993. Η παρέκκλιση αυτή δικαιολογούνταν, στην πέμπτη αιτιολογική σκέψη, από την ανάγκη αντικαταστάσεως του υφισταμένου καθεστώτος, που στηριζόταν στη διατήρηση των εθνικών καθεστώτων, η οποία θα ήταν ασυμβίβαστη με τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς, από έναν κοινοτικό μηχανισμό καλύπτοντα όλους τους εναπομείναντες στις 31 Δεκεμβρίου 1992 περιορισμούς.

8 Εντούτοις, ο κατ' αυτόν τον τρόπο ανακοινωθείς κοινοτικός μηχανισμός δεν θεσπίστηκε για το 1993 και δεν εκδόθηκε κανένας νέος κανονισμός για τον καθορισμό των ποσοστώσεων εισαγωγής. Παρ' όλ' αυτά, μεταξύ 1ης Μαρτίου 1993 και 19ης Ιανουαρίου 1994, η Επιτροπή εξέδωσε, βάσει του άρθρου 9, παράγραφοι 1 και 3, του κανονισμού 3420/83, έξι αποφάσεις που επέτρεψαν στο Βασίλειο της Ισπανίας να ανοίξει ποσοστώσεις για τα παιχνίδια προελεύσεως Κίνας που υπάγονται στον κωδικό ΕΣ/ΣΟ 9503. Κανένα άλλο κράτος μέλος δεν ζήτησε τον καθορισμό ποσοστώσεων για τα προϊόντα αυτά.

9 Ο κανονισμός 519/94, που άρχισε να ισχύει από τις 15 Μαρτίου 1994, κατάργησε τους κανονισμούς 1766/82 και 3420/83. Στην πρώτη αιτιολογική του σκέψη, επισημαίνεται ότι «η κοινή εμπορική πολιτική θα πρέπει να βασίζεται σε ενιαίες αρχές», ενώ με τους κανονισμούς 1766/82 και 3420/83 διατηρήθηκαν

εξαιρέσεις και παρεκκλίσεις που επέτρεπαν στα κράτη μέλη να εξακολουθούν να εφαρμόζουν εθνικά μέτρα στην εισαγωγή προϊόντων καταγωγής χωρών κρατικού εμπορίου. Σύμφωνα με την τέταρτη αιτιολογική σκέψη, «για να επιτευχθεί μεγαλύτερη ενοποίηση του καθεστώτος εισαγωγών, είναι ανάγκη να καταργηθούν οι εξαιρέσεις και οι παρεκκλίσεις που προέρχονται από τα εθνικά μέτρα εμπορικής πολιτικής που εξακολουθούν να ισχύουν, και ιδίως οι ποσοτικοί περιορισμοί που διατηρούνται από κράτη μέλη δυνάμει του κανονισμού (ΕΟΚ) 3420/83». Η πέμπτη και η έκτη αιτιολογική σκέψη διευκρινίζουν ότι η αρχή της ελευθερώσεως των εισαγωγών πρέπει να αποτελεί το σημείο εκκινήσεως για την ενοποίηση αυτή, πλην «ενός περιορισμένου αριθμού προϊόντων καταγωγής Κίνας». Όπως διευκρινίζει η έκτη αιτιολογική σκέψη, «λόγω του βαθμού ευαισθησίας ορισμένων τομέων της κοινοτικής βιομηχανίας», τα προϊόντα αυτά πρέπει να υπόκεινται σε ποσοτικούς περιορισμούς και μέτρα επιτηρήσεως που εφαρμόζονται σε κοινοτικό επίπεδο.

10 Ο κανονισμός 519/94 προβλέπει στο άρθρο 1, παράγραφος 2, ότι η εισαγωγή στην Κοινότητα των προϊόντων που αφορά είναι ελεύθερη και δεν υπόκειται σε κανένα ποσοτικό περιορισμό, με την επιφύλαξη ενδεχομένως των κοινοτικών μέτρων διασφαλίσεως και ποσοστώσεων που αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙ. Το άρθρο 1, παράγραφος 3, προβλέπει ότι η εισαγωγή των προϊόντων του παραρτήματος ΙΙΙ υπόκειται σε κοινοτική επιτήρηση. Τα παραρτήματα ΙΙ και ΙΙΙ αφορούν αποκλειστικά τα προϊόντα καταγωγής Κίνας.

11 Το παράρτημα ΙΙ προβλέπει ποσοστώσεις για ορισμένες κατηγορίες παιχνιδιών προελεύσεως Κίνας. Συγκεκριμένα, πριν από τις τροποποιήσεις που επέφερε ο προσβαλλόμενος κανονισμός, ετήσιες ποσοστώσεις 200 798 000 ECU, 83 851 000 ECU και 508 016 000 ECU είχαν καθοριστεί, αντιστοίχως, για τα παιχνίδια που υπάγονται στους κωδικούς ΕΣ/ΣΟ 9503 41 (παιχνίδια παραγεμισμένα που αναπαριστούν ζώα ή μη ανθρώπινες υπάρξεις), 9503 49 (άλλα παιχνίδια που αναπαριστούν ζώα ή μη ανθρώπινες υπάρξεις) και 9503 90 (άλλα παιχνίδια). Για την περίοδο από 15 Μαρτίου έως 31 Δεκεμβρίου 1994, οι ποσοστώσεις αυτές ανέρχονταν επομένως, αντιστοίχως, σε 158 965 083 ECU, σε 66 382 042 ECU και σε 402 179 333 ECU.

12 Άλλα προϊόντα, τα οποία προηγουμένως αποτελούσαν αντικείμενο εθνικών περιορισμών, μεταξύ των οποίων ιδίως τα άλλα σύνολα και παιχνίδια για κατασκευές, τα παιχνίδια-αινίγματα (puzzles) και τα παιγχνιόχαρτα που εμπίπτουν στους κωδικούς ΕΣ/ΣΟ 9503 30, 9503 60 και 9504 40 αντιστοίχως, εμπίπτουν στο παράρτημα ΙΙΙ του εν λόγω κανονισμού και υπόκεινται συνεπώς σε κοινοτική επιτήρηση.

13 Ο προσβαλλόμενος κανονισμός τροποποίησε τον κανονισμό 519/94 προβλέποντας, στο άρθρο 1, ότι η ποσόστωση σχετικά με τα παιχνίδια που εμπίπτουν στον κωδικό ΕΣ/ΣΟ 9503 41 αυξάνεται από 158 965 083 ECU σε 204 500 000 ECU για την περίοδο από 15 Μαρτίου έως 31 Δεκεμβρίου 1994.

14 Η πρώτη και η δεύτερη αιτιολογική σκέψη του προσβαλλομένου κανονισμού αναφέρουν ότι, κατά τον χρόνο εκδόσεως του κανονισμού 519/94 και για να καθοριστεί το επίπεδο των ποσοστώσεων που ισχύουν για ορισμένα προϊόντα καταγωγής Κίνας, το Συμβούλιο προσπάθησε να επιτύχει κάποια ισορροπία ανάμεσα σε μια κατάλληλη προστασία των εν λόγω τομέων της κοινοτικής βιομηχανίας και τη διατήρηση, λαμβάνοντας υπόψη τα διάφορα διακυβευόμενα συμφέροντα, ικανοποιητικού επιπέδου εμπορίου με την Κίνα. Όσον αφορά όμως τη διαχείριση της ποσοστώσεως σχετικά με τα παιχνίδια που εμπίπτουν στον κωδικό ΕΣ/ΣΟ 9503 41, στην τρίτη αιτιολογική σκέψη αναφέρονται διαταραχές που εκδηλώθηκαν εντούτοις στις εμπορικές συναλλαγές με την Κίνα, οι οποίες επηρέασαν τις δραστηριότητες των οικονομικών τομέων της Κοινότητας που έχουν σχέση με την εισαγωγή, τη διάθεση στο εμπόριο και τη μεταποίηση των εν λόγω παιχνιδιών. Υπό τις συνθήκες αυτές και με την επιφύλαξη επανεξετάσεως της καταστάσεως, ήταν προφανώς σκόπιμο, όπως επισημαίνεται στην τέταρτη αιτιολογική σκέψη, να αυξηθεί η εν λόγω ποσόστωση προκειμένου να διευκολυνθεί η μετάβαση από το προϋπάρχον καθεστώς εισαγωγών στο καθεστώς του κανονισμού 519/94.

15 Προς στήριξη της προσφυγής της, η Ισπανική Κυβέρνηση επικαλείται δύο λόγους αντλούμενους, ο μεν ένας, από την έλλειψη αιτιολογίας του προσβαλλομένου κανονισμού, ο δε έτερος, από την προσβολή της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

Επί του λόγου που αντλείται από την έλλειψη αιτιολογίας

16 Πρώτον, υποστηρίζεται ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός παραβιάζει το άρθρο 190 της Συνθήκης ΕΚ καθόσον αιτιολογείται ανεπαρκώς.

17 Συναφώς, η Ισπανική Κυβέρνηση τονίζει ότι από την αιτιολογία πρέπει να προκύπτει κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο η συλλογιστική του οργάνου που εκδίδει την πράξη, προκειμένου να καθίσταται δυνατό στους ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τους λόγους που υπαγόρευσαν το ληφθέν μέτρο και στο Δικαστήριο να ασκεί τον έλεγχό του (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 14ης Ιουλίου 1994, C-353/92, Ελλάδα κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1994, σ. I-3411).

18 Περαιτέρω, από την απόφαση της 7ης Απριλίου 1992, C-358/90, Compagnia italiana alcool κατά Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-2457), προκύπτει ότι, όταν το θεσμικό όργανο διαθέτει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως πολύπλοκων οικονομικών καταστάσεων, κατά την άσκηση της εξουσίας αυτής, οφείλει να λαμβάνει υπόψη τους παράγοντες που μπορεί να έχουν ως αποτέλεσμα διαταράξεις της αγοράς και οφείλει όχι μόνο να εξακριβώνει τους παράγοντες οι οποίοι επηρέασαν την απόφασή του, αλλά να διευκρινίζει επίσης την επίπτωσή τους.

19 Με την απόφαση της 4ης Ιουνίου 1992, C-181/90, Consorgan κατά Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-3557), το Δικαστήριο επισήμανε εξάλλου ότι, όταν ο συνοπτικός χαρακτήρας μιας αιτιολογίας είναι ανεπαρκής για απόφαση απορρίψεως αιτήσεως συνδρομής του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, μεταγενέστερη απόφαση περί μειώσεως της αρχικώς χορηγηθείσας συνδρομής, που συνεπάγεται βαρύτερες συνέπειες για τον αιτούντα, πρέπει να διευκρινίζει με σαφήνεια τους λόγους που τη δικαιολογούν.

20 Η Ισπανική Κυβέρνηση κρίνει ότι, μολονότι οι αποφάσεις αυτές αφορούν αποφάσεις της Επιτροπής, είναι γενικής εφαρμογής, εφόσον οι αρχές τις οποίες θεσπίζουν δεν περιορίστηκαν από το Δικαστήριο σε ορισμένους συγκεκριμένους κοινοτικούς κανόνες και ο σκοπός της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως δεν εξαρτάται από τη φύση της πράξεως.

21 Όσον αφορά το νομικό πλαίσιο εντός του οποίου εντάσσεται ο προσβαλλόμενος κανονισμός, η Ισπανική Κυβέρνηση τονίζει ότι η επίδικη ποσόστωση θεσπίστηκε με τον κανονισμό 519/94 στο πλαίσιο μιας ευρείας προσπάθειας εναρμονίσεως του εμπορικού καθεστώτος που ισχύει στο εμπόριο με τις χώρες κρατικού εμπορίου, λόγω του «βαθμού ευαισθησίας ορισμένων τομέων της κοινοτικής βιομηχανίας» (έκτη αιτιολογική σκέψη του εν λόγω κανονισμού). Το επίπεδο της ποσοστώσεως αυτής είχε καθοριστεί λαμβάνοντας υπόψη την τάση εκθετικής αυξήσεως των εισαγωγών κινεζικών παιχνιδιών και την κατάσταση της κοινοτικής αγοράς.

22 Ο προσβαλλόμενος κανονισμός αύξησε την εν λόγω ποσόστωση κατά 28,64 % τέσσερις μόνο μήνες μετά την έναρξη ισχύος του κανονισμού 519/94, χωρίς το Συμβούλιο να έχει επαρκώς αιτιολογήσει την αύξηση αυτή. Συγκεκριμένα, δεν προκύπτει αν οι επελθούσες τροποποιήσεις δικαιολογούνται από τη μεταβολή των συνθηκών που οδήγησαν στον καθορισμό της πρώτης ποσοστώσεως.

23 Επομένως, ο προσβαλλόμενος κανονισμός επέφερε μια ουσιαστική τροποποίηση χωρίς ωστόσο να παράσχει αιτιολογία που να εξακριβώνει όχι μόνον τους παράγοντες που οδήγησαν στη θέσπιση του μέτρου, αλλά και να διευκρινίζει την επίπτωση του μέτρου αυτού, κατά τρόπο που να επιτρέπει στους ενδιαφερόμενους να υπερασπίζουν τα δικαιώματά τους και στο Δικαστήριο να ασκεί τον έλεγχό του. Η αναφορά σε «διαταραχές στις εμπορικές συναλλαγές με τη Λαϊκή Δημοκρατία της Κίνας», που περιλαμβάνεται στην τρίτη αιτιολογική σκέψη, αποτελεί μια απλή πραγματική παρατήρηση η οποία δεν αρκεί για να δικαιολογήσει τον τρόπο με τον οποίο το θεσμικό όργανο ασκεί την ευρεία εξουσία εκτιμήσεως που διαθέτει (προαναφερθείσα απόφαση Compagnia italiana alcool κατά Επιτροπής).

24 Το Συμβούλιο ισχυρίζεται ότι η Ισπανική Κυβέρνηση προσπαθεί να εφαρμόσει τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την αιτιολογία των αποφάσεων της Επιτροπής στην παρούσα υπόθεση, που αφορά κανονισμό του Συμβουλίου, ενώ αυτό το είδος πράξης δεν υπόκειται κατ' ανάγκη στις ίδιες προϋποθέσεις με τις αποφάσεις. Οι αιτιολογικές σκέψεις του προσβαλλομένου κανονισμού είναι εμπεριστατωμένες και πλήρεις και δεν αναφέρουν απλώς και μόνον τις διαταραχές στο εμπόριο. Αντιθέτως, από τις αιτιολογικές αυτές σκέψεις προκύπτουν σαφώς οι λόγοι που οδήγησαν το Συμβούλιο να εκδώσει τον κανονισμό αυτό και διασφαλίζουν κατ' αυτόν τον τρόπο την τήρηση της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως που απορρέει από το άρθρο 190 της Συνθήκης.

25 Εξάλλου, ο προσβαλλόμενος κανονισμός, εφόσον τροποποιεί μόνον το ύψος της καθορισθείσας με τον κανονισμό 519/94 ποσοστώσεως, δεν επιφέρει ουσιαστική τροποποίηση της υφισταμένης καταστάσεως. Εν πάση περιπτώσει, εναπόκειται στα κοινοτικά όργανα να εκτιμούν τις ενδεχόμενες διαταραχές που επηρεάζουν την οικονομική κατάσταση εντός της οποίας εντάσσεται ο κανονισμός και να αποφασίζουν για τα μέτρα που πρέπει κατά συνέπεια να θεσπίσουν.

26 Η Επιτροπή υποστηρίζει επίσης ότι η παρασχεθείσα με τις αιτιολογικές σκέψεις του προσβαλλομένου κανονισμού αιτιολογία είναι επαρκώς σαφής και ακριβής. Η ποσοτική προσαρμογή της ποσοστώσεως για το 1994 επιβλήθηκε από τις διαταραχές που διαπιστώθηκαν στις εμπορικές συναλλαγές με την Κίνα. Συγκεκριμένα, το Συμβούλιο προσπάθησε να διατηρήσει μια κάποια ισορροπία ανάμεσα σε όλα τα υφιστάμενα συμφέροντα, δηλαδή, αφενός, την απαίτηση προστασίας των εν λόγω τομέων της κοινοτικής βιομηχανίας και, αφετέρου, την ανάγκη διατηρήσεως ικανοποιητικού επιπέδου εμπορίου με την Κίνα. Ο συμβιβασμός των συμφερόντων αυτών συνεπάγεται κατ' ανάγκη την άσκηση ευρείας διακριτικής εξουσίας από το Συμβούλιο.

27 Η Επιτροπή προσθέτει ότι, μολονότι είναι αληθές ότι η πραγματοποιηθείσα επιλογή για τα προϊόντα επί των οποίων ισχύουν οι ποσοστώσεις δεν αποτέλεσε αντικείμενο ειδικής και λεπτομερούς αιτιολογίας, τα κύρια πραγματικά και νομικά στοιχεία επί των οποίων στηρίχθηκε ο κανονισμός και οι λόγοι που ώθησαν το Συμβούλιο να τον εκδώσει αναφέρονται κατά τρόπο σαφή και ανεπιφύλακτο στο προοίμιο του προσβαλλομένου κανονισμού.

28 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, όπως ορθώς παρατήρησε το Συμβούλιο, κατά πάγια νομολογία μετά την απόφαση της 13ης Μαρτίου 1968, 5/67, Beus (Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 705), η έκταση της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως εξαρτάται από τη φύση της οικείας πράξεως και, προκειμένου για πράξεις που προορίζονται να τύχουν γενικής εφαρμογής, η αιτιολογία μπορεί να περιορίζεται στο να αναφέρει, αφενός, την όλη κατάσταση που οδήγησε στην έκδοσή της και, αφετέρου, τους γενικούς στόχους που επιδιώκει.

29 Επομένως, η προβληθείσα από την Ισπανική Κυβέρνηση νομολογία, η οποία αναφέρεται σε αποφάσεις της Επιτροπής που αφορούν ατομικώς τους προσφεύγοντες, δεν ασκεί επιρροή στην περίπτωση πράξεων γενικής ισχύος όπως ο προσβαλλόμενος κανονισμός.

30 Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως κρίνει ότι, αν η αμφισβητούμενη πράξη αποκαλύπτει το ουσιώδες του επιδιωκόμενου από το κοινοτικό όργανο σκοπού, θα ήταν υπερβολικό να απαιτηθεί ειδική αιτιολογία για καθεμία από τις τεχνικές επιλογές στις οποίες προέβη (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 1986, 250/84, Eridania κ.λπ., Συλλογή 1986, σ. 117, σκέψη 38).

31 Εν προκειμένω, το Συμβούλιο τόνισε κατ' αρχάς, στο προοίμιο του προσβαλλομένου κανονισμού, το πλαίσιο εντός του οποίου είχε καθορίσει το αρχικό ύψος της επίδικης ποσοστώσεως και τους σκοπούς που είχε επιδιώξει κατ' αυτόν τον τρόπο. Στη συνέχεια, εξήγησε ότι η εφαρμογή της ποσοστώσεως αυτής είχε προκαλέσει διαταραχές που επηρέασαν τους εν λόγω οικονομικούς τομείς. Εξ αυτού συνήγαγε ότι η αύξηση της ποσοστώσεως αυτής ήταν σκόπιμη για να διευκολυνθεί η μετάβαση από το παλαιό καθεστώς εισαγωγών στο νέο.

32 Επομένως, πρέπει να θεωρηθεί ότι η αιτιολογία αυτή περιλαμβάνει σαφή περιγραφή της πραγματικής καταστάσεως και των επιδιωκομένων στόχων η οποία, ενόψει των συγκεκριμένων περιστάσεων, είναι προφανώς επαρκής.

33 Πράγματι, αφενός, χωρίς να είναι αναγκαίο να εξακριβωθεί αν η επελθούσα με τον επίδικο κανονισμό τροποποίηση έχει ουσιαστικό χαρακτήρα, υπενθυμίζεται ότι τα κοινοτικά όργανα διαθέτουν περιθώριο εκτιμήσεως κατά την επιλογή των αναγκαίων για την εφαρμογή της κοινής εμπορικής πολιτικής μέσων (βλ., συναφώς, αποφάσεις της 15ης Ιουλίου 1982, 245/81, Edeka, Συλλογή 1982, σ. 2745, σκέψη 27· της 28ης Οκτωβρίου 1982, 52/81, Faust κατά Επιτροπής, Συλλογή 1982, σ. 3745, σκέψη 27· της 7ης Μαΐου 1987, 256/84, Koyo Seiko κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1987, σ. 1899, σκέψη 20, 258/84, Nippon Seiko κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1987, σ. 1923, σκέψη 34, και 260/84, Minebea κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1987, σ. 1975, σκέψη 28).

34 Συγκεκριμένα, εναπόκειται στο Συμβούλιο να εκτιμά αν, σε συνάρτηση με τα αποτελέσματα της εφαρμογής της θεσπιζομένης κανονιστικής ρυθμίσεως, πρέπει να τροποποιήσει συναφώς ορισμένα στοιχεία. Επομένως, αντίθετα προς ό,τι υποστηρίζει η Ισπανική Κυβέρνηση, το Συμβούλιο δεν υποχρεούνταν να αναφέρει στην αιτιολογία την αλλαγή των συνθηκών που είχαν οδηγήσει στον καθορισμό της πρώτης ποσοστώσεως.

35 Αφετέρου, το Συμβούλιο αφού εξέθεσε τους επιδιωκόμενους στόχους, δεν υποχρεούνταν να δικαιολογήσει τις πραγματοποιηθείσες τεχνικής φύσεως επιλογές και ιδίως τη σημασία της αυξήσεως της επίδικης ποσοστώσεως.

36 Επομένως, ο πρώτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

Επί του λόγου που αντλείται από την προσβολή της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης

37 Δεύτερον, η Ισπανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, εκδίδοντας τον προσβαλλόμενο κανονισμό, το Συμβούλιο παραβίασε την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, καθόσον παρέλειψε να λάβει υπόψη την κατάσταση των κρατών μελών και των ενδιαφερομένων επιχειρηματιών. Για τους επιχειρηματίες αυτούς, εφόσον δεν υπήρξε μεταβολή των πραγματικών περιστατικών, επιβλήθηκε σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα μεταβολή του θεσπισθέντος με τον προηγούμενο κανονισμό status quo, χωρίς η αλλαγή αυτή να δικαιολογείται από υπέρτερο δημόσιο συμφέρον. Συνεπώς, όλοι οι επιχειρηματίες οι οποίοι, ενόψει του αρχικού κανονισμού, είχαν καταγγείλει ή τροποποιήσει τις συμβάσεις τους, υπέστησαν σοβαρή ζημία.

38 Η Ισπανική Κυβέρνηση τονίζει ότι κρίνει ότι μπορεί να επικαλεστεί την προσβολή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των ενδιαφερομένων επιχειρηματιών, και ιδίως των Ισπανών επιχειρηματιών, στο πλαίσιο προσφυγής ακυρώσεως, αν μάλιστα ληφθεί υπόψη ότι οι ενδιαφερόμενοι δεν μπορούν να ασκήσουν τέτοια προσφυγή στη συγκεκριμένη περίπτωση.

39 Η Ισπανική Κυβέρνηση προσθέτει ότι δεν μπορεί να απαιτείται από τον συνετό και επιμελή επιχειρηματία να προβλέψει μεταβολή η οποία καθιστά άνευ πρακτικού περιεχομένου την προηγούμενη ποσόστωση, τούτο δε τέσσερις μόλις μήνες μετά τη θέσπισή της. Δεν μπορεί επομένως να προσαφθεί στους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες έλλειψη επιμελείας ούτε να τους επιβληθεί η υποχρέωση να αναλάβουν κινδύνους που υπερβαίνουν τους συμφυείς στην άσκηση της δραστηριότητάς τους συνήθεις κινδύνους.

40 Το Συμβούλιο αμφισβητεί κατ' αρχάς ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός μπορούσε να παραβιάσει τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του Βασιλείου της Ισπανίας. Στη συνέχεια, ακόμη και αν υποτεθεί ότι ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα να επικαλείται προσβολή της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των ενδιαφερομένων επιχειρηματιών, διαπιστώνεται ότι το Συμβούλιο τήρησε πλήρως την αρχή αυτή. Πράγματι, κάθε θέσπιση ή τροποποίηση των κοινοτικών ποσοστώσεων έχει συνέπειες στο εμπόριο και το ενδεχόμενο ουσιώδους μεταβολής των ποσοστώσεων αυτών αποτελεί τμήμα των συμφυών οικονομικών κινδύνων των εν λόγω τομέων που είναι γνωστοί σε κάθε συνετό και επιμελή επιχειρηματία. Τέλος, το Συμβούλιο αμφισβητεί τη δυνατότητα επικλήσεως της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης όταν η μόνη ενδεχόμενη συνέπεια της αυξήσεως της ποσοστώσεως για τους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες συνίσταται σε ένα διαφορετικό επίπεδο ανταγωνισμού στην κοινοτική αγορά παιχνιδιών. Εν πάση περιπτώσει, εναπόκειται στην προσφεύγουσα κυβέρνηση να αποδείξει την ύπαρξη δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των επιχειρηματιών που αφορά ο κανονισμός 519/94.

41 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, όταν ο συνετός και επιμελής επιχειρηματίας μπορεί να προβλέψει τη θέσπιση κοινοτικού μέτρου δυναμένου να επηρεάσει τα συμφέροντά του, δεν μπορεί να επικαλεστεί προσβολή της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης όταν θεσπιστεί το μέτρο αυτό. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, οι ισχυρισμοί της Ισπανικής Κυβερνήσεως ως προς την παραβίαση της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν στηρίζονται σε καμία απόδειξη ή αρχή αποδείξεως. Εν πάση περιπτώσει, τίποτα δεν επιτρέπει στον συνετό και επιμελή επιχειρηματία να πιστεύει ότι το Συμβούλιο δεν θα τροποποιήσει την ποσόστωση. Εξάλλου, τόσο οι ισπανικές αρχές όσο και οι επιχειρηματίες του τομέα μετέσχαν πολύ ενεργά στη διαδικασία καταρτίσεως του κανονισμού 519/94 και του προσβαλλομένου κανονισμού, πράγμα το οποίο τους επέτρεψε να γνωρίζουν, εκ των προτέρων, το περιεχόμενο των κανονι-

σμών αυτών. Τέλος, ο κανονισμός 519/94 προβλέπει ρητώς τόσο τη θέσπιση ποσοτικών ποσοστώσεων όσο και την τροποποίησή τους ώστε να προσαρμόζονται τακτικώς με την εξέλιξη της οικονομικής καταστάσεως. Κατά συνέπεια, η δυνατότητα προσαρμογής, και μάλιστα καταργήσεως, των θεσπισμένων ποσοστώσεων ήταν γνωστή και τέτοιου είδους παρεμβάσεις ήταν προβλέψιμες.

42 Διαπιστώνεται εκ προοιμίου ότι, μολονότι η Ισπανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός θίγει και τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των κρατών μελών, τα επιχειρήματά της αναφέρονται κατ' ουσίαν στην παραβίαση της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των ενδιαφερομένων επιχειρηματιών. Εντούτοις, παρά τις εκφρασθείσες από το Συμβούλιο αμφιβολίες, τίποτα δεν εμποδίζει ένα κράτος μέλος να ισχυρίζεται, στο πλαίσιο προσφυγής ακυρώσεως, ότι πράξη των οργάνων θίγει τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη συγκεκριμένων ιδιωτών (βλ., συναφώς, αποφάσεις της 14ης Ιανουαρίου 1987, 278/84, Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1987, σ. 1, σκέψεις 34 έως 36· της 20ής Σεπτεμβρίου 1988, 203/86, Ισπανία κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1988, σ. 4563, σκέψεις 17 έως 20, και της 14ης Ιανουαρίου 1997, C-169/95, Ισπανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1997, σ. I-135, σκέψεις 49 έως 54).

43 Όσον αφορά το βάσιμο του λόγου αυτού, υπενθυμίζεται, αφενός, ότι, κατά πάγια νομολογία, εφόσον τα κοινοτικά όργανα διαθέτουν περιθώριο εκτιμήσεως κατά την επιλογή των αναγκαίων για την εφαρμογή της κοινής εμπορικής πολιτικής μέσων, δεν δικαιολογούνται οι επιχειρηματίες να τρέφουν εμπιστοσύνη στη διατήρηση μιας υφιστάμενης καταστάσεως, η οποία μπορεί να μεταβληθεί με αποφάσεις που τα όργανα αυτά εκδίδουν εντός των ορίων της διακριτικής τους εξουσίας (προαναφερθείσες αποφάσεις Edeka, σκέψη 27· Faust κατά Επιτροπής, σκέψη 27· Koyo Seiko κατά Συμβουλίου, σκέψη 20· Nippon Seiko κατά Συμβουλίου, σκέψη 34, και Minebea κατά Συμβουλίου, σκέψη 28).

44 Αφετέρου, στη συγκεκριμένη περίπτωση, προκύπτει ρητώς από τον κανονισμό 519/94, και ιδίως από την έκτη αιτιολογική του σκέψη και τα άρθρα 1, παράγραφος 4, και 4, παράγραφος 3, ότι οι ποσοστώσεις του παραρτήματος II μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο προσαρμογών. Υπό τις συνθήκες αυτές, μέτρα όπως τα θεσπιζόμενα με τον προσβαλλόμενο κανονισμό ήσαν πλήρως προβλέψιμα από τους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες.

45 Συνεπώς, εκδίδοντας τον προσβαλλόμενο κανονισμό, το Συμβούλιο δεν παραβίασε την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και επομένως ο λόγος αυτός δεν μπορεί να γίνει δεκτός.

46 Εφόσον οι προβληθέντες από την προσφεύγουσα κυβέρνηση λόγοι δεν είναι βάσιμοι, η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό της.

Επί των δικαστικών εξόδων

47 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα. Δεδομένου ότι το Βασίλειο της Ισπανίας ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα, σύμφωνα με το σχετικό αίτημα του Συμβουλίου.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) **Απορρίπτει την προσφυγή.**

2) Καταδικάζει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα.

3) Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων φέρει τα δικά της δικαστικά έξοδα.

Kapteyn Mancini Murray

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 19 Νοεμβρίου 1998.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του έκτου τμήματος

P. J. G. Kapteyn