YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
19 päivänä marraskuuta 1998 *

Asiassa C-284/94,

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään Espanjan valtion yhteisön oikeutta ja toimielimiä koskevan kansallisen koordinoinnin pääjohtaja Alberto Navarro González ja valtionasiamies Gloria Calvo Díaz, prosessiosoite Luxemburgissa Espanjan suurlähetystö, 4—6 boulevard Emmanuel Servais,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja Bjarne Hoff-Nielsen sekä oikeudellisen yksikön virkamiehet Guus Houttuin ja Diego Canga Fano, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Euroopan investointipankin lakiasiainosaston pääjohtaja Alessandro Morbilli, 100 boulevard Konrad Adenauer,

vastaajana,

jota tukee

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön oikeudellinen neuvonantaja Miguel Díaz-Llanos sekä oikeudellisen yksikön virkamiehet Patrick Hetsch ja Carlos Gómez de la Cruz, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

väliintulijana,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

jossa kantaja vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa tiettyjen kolmansien maiden tuontiin sovellettavasta yhteisestä järjestelystä annetun asetuksen (EY) N:o 519/94 muuttamisesta 25 päivänä heinäkuuta 1994 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1921/94 (EYVL L 198, s. 1),

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. J. G. Kapteyn sekä tuomarit G. F. Mancini (esittelevä tuomari) ja J. L. Murray,

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 20.6.1996 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 26.9.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Espanjan kuningaskunta on yhteisöjen tuomioistuimeen 20.10.1994 toimittamallaan kanteella vaatinut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan tiettyjen kolmansien maiden tuontiin sovellettavasta yhteisestä järjestelystä annetun asetuksen (EY) N:o 519/94 muuttamisesta 25 päivänä heinäkuuta 1994 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1921/94 (EYVL L 198, s. 1; jäljempänä riidanalainen asetus).

Asiaa koskevat oikeussäännöt ja tosiseikat

2 Ennen 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 (EYVL L 67, s. 89), jota muutettiin kanteen kohteena olevalla asetuksella, voimaantuloa, valtiojohtoisen kaupankäynnin maista, muun muassa Kiinan kansantasavallasta (jäljempänä Kiina) peräisin olevien tuotteiden tuontia säänneltiin useilla eri neuvoston asetuksilla.

3 Kiinan kansantasavallasta tapahtuvaan tuontiin sovellettavasta yhteisestä menettelystä 30 päivänä kesäkuuta 1982 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1766/82 (EYVL L 195, s. 21) koski erityisesti tuontia, jota ei ollut lähtökohtaisesti lainkaan rajoitettu määrällisesti, kun taas yhteisöön rajoitetusti tuotavien valtiojohtoisen kaupan maiden alkuperätuotteiden tuontimenettelystä 14 päivänä marraskuuta 1983 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 3420/83 (EYVL L 346, s. 6) sovellettiin muun muassa Kiinasta peräisin olevaan tuontiin, joka ei kuulunut asetuksen N:o 1766/82 soveltamisalaan.

4 Neuvoston asetuksen N:o 3420/83 2 artiklan 1 kohdan nojalla asetuksen liitteessä III mainittujen tuotteiden, kuten tiettyjen Kiinasta peräisin olevien lelujen, saattamista vapaaseen vaihdantaan rajoitettiin määrällisesti yhdessä tai useammassa tässä liitteessä mainitussa jäsenvaltiossa. Asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan ennen kunkin vuoden joulukuun ensimmäistä päivää neuvosto päätti ETY:n perustamissopimuksen 113 artiklan mukaisesti tuontikiintiöistä, jotka jäsenvaltioiden on asetettava seuraavaksi vuodeksi valtiojohtoisen kaupankäynnin maille näitä tuotteita varten. Saman artiklan 2 kohdassa säädettiin siitä, että jollei tällaista neuvoston päätöstä ollut tehty, voimassa olevat tuontikiintiöt uudistettaisiin väliaikaisina seuraavalle vuodelle.

5 Asetuksen N:o 3420/83 7—10 artiklassa säädettiin erilaisista menettelyistä tuontimenettelyjen muuttamiseksi jäsenvaltion pyynnöstä komission asetuksen 9 artiklan 1, 3 tai 4 kohdan mukaisella päätöksellä tai joissakin tapauksissa neuvoston päätöksellä.

6 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 (EYVL L 252, s. 1). Viimeksi mainitun asetuksen 1 artiklassa ja liitteessä VIII vahvistettiin Kiinasta peräisin olevien lelujen tuontikiintiö vuodeksi 1992 Saksaa ja Espanjaa varten.

7 Asetuksen N:o 2456/92 5 artiklan mukaan todettiin, että asetuksen N:o 3420/83 3 artiklan 2 kohdan säännöksiä edellisenä vuonna voimassa olleiden kiintiöiden mahdollisesta automaattisesta uudistamisesta seuraavalle vuodelle ei sovellettu vuonna 1993. Tätä poikkeussääntelyä perusteltiin asetuksen viidennessä perustelukappaleessa tarpeella korvata voimassa oleva järjestelmä saattamalla voimaan kaikki 31.12.1992 vielä voimassa olevat rajoitukset kattava yhteisön säännöstö; voimassa oleva järjestelmä perustui kansallisten järjestelmien säilyttämiseen, mikä ei sovi yhteen yhteismarkkinoiden toiminnan kanssa.

8 Tässä yhteydessä suunniteltua yhteisön mekanismia ei kuitenkaan perustettu vuodeksi 1993, eikä uutta asetusta tuontikiintiöiden vahvistamisesta annettu. Komissio teki kuitenkin 1.3.1993—19.1.1994 välisenä aikana asetuksen N:o 3420/83 9 artiklan 1 ja 3 kohdan perusteella kuusi päätöstä, joissa annettiin Espanjan kuningaskunnalle lupa vahvistaa kiintiöt Kiinasta peräisin oleville, koodiin HS/CN 9503 kuuluville leluille. Muut jäsenvaltiot eivät pyytäneet näitä tuotteita koskevien kiintiöiden vahvistamista.

9 Asetuksella N:o 519/94, jota sovelletaan 15.3.1994 alkaen, kumottiin asetukset N:o 1766/82 ja N:o 3420/83. Sen ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että "yhteisen kauppapolitiikan on perustuttava yhdenmukaisille periaatteille", kun taas asetuksissa N:o 1766/82 ja N:o 3420/83 säilytettiin poikkeuksia ja erivapauksia,

joiden avulla jäsenvaltiot saattoivat jatkaa kansallisten toimenpiteiden soveltamista valtiojohtoisen kaupankäynnin maista peräisin olevien tuotteiden tuonnissa. Neljännen perustelukappaleen mukaan "suuremman yhdenmukaisuuden saavuttamiseksi tuontimenettelyissä olisi poistettava jäljellä olevista kauppapolitiikan alan kansallisista toimenpiteistä johtuvat poikkeukset ja erivapaudet sekä erityisesti asetuksen (ETY) N:o 3420/83 nojalla jäsenvaltiossa voimassa pidetyt määrälliset rajoitukset". Viidennessä ja kuudennessa perustelukappaleessa täsmennetään edelleen, että tuonnin vapauttamisen on oltava tämän yhdenmukaistamisen lähtökohtana, lukuun ottamatta "rajoitettua määrää Kiinan kansantasavallan alkuperätuotteita". Kuudennessa perustelukappaleessa selitetään tätä toteamusta "tiettyjen yhteisön teollisuudenalojen herkkyydellä", jonka vuoksi näille tuotteille on vahvistettava määrälliset kiintiöt ja säädettävä yhteisössä sovellettavista valvontatoimenpiteistä.

10 Asetuksen N:o 519/94 1 artiklan 2 kohdassa säädetään, että artiklassa tarkoitettujen tuotteiden tuonti yhteisöön on vapaata, eikä sille siis ole asetettu mitään määrällisiä rajoituksia, tämän kuitenkaan rajoittamatta mahdollisesti toteutettavia suojatoimenpiteitä tai liitteessä II tarkoitettujen yhteisön kiintiöiden soveltamista. Asetuksen 1 artiklan 3 kohdassa säädetään, että liitteessä III tarkoitettujen tuotteiden tuontiin kohdistetaan yhteisön valvontaa. Liitteet II ja III koskevat yksinomaan Kiinasta peräisin olevia tuotteita.

11 Asetuksen liitteessä II vahvistetaan kiintiöt tiettyjen Kiinasta peräisin olevien lelujen tuonnille. Ennen riidanalaisella asetuksella tehtyjä muutoksia HS/CN 9503 41 koodiin kuuluville leluille (eläimiä tai muita olentoja kuin ihmistä esittävät täytetyt lelut) oli vahvistettu 200 798 000 ecun suuruinen vuotuinen kiintiö, koodiin 9503 49 (muut eläimiä ja muita olentoja kuin ihmistä esittävät lelut) 83 851 000 ecun vuotuinen kiintiö ja koodiin 9503 90 (eräät muut lelut) 508 016 000 ecun vuotuinen kiintiö. 15.3.—31.12.1994 välisenä aikana nämä vastaavat kiintiöt olivat siten 158 965 083 ecun, 66 382 042 ecun ja 402 179 333 ecun suuruiset.

12 Asetuksen liitteessä III lueteltuihin tuotteisiin, joihin kohdistetaan yhteisön valvontaa, kuuluu muita tuotteita, joiden tuontia rajoitettiin aikaisemmin kansallisin toimenpitein, kuten koodiin HS/CN 9503 30 kuuluvat rakennussarjat ja koottavat lelut, koodiin 9503 60 kuuluvat palapelit ja koodiin 9504 40 kuuluvat pelikortit.

13 Riidanalaisella asetuksella muutettiin asetusta N:o 519/94 säätämällä 1 artiklassa, että HS/CN 9503 41 koodin kiintiötä nostettiin 158 965 083 ecusta 204 500 000 ecuun 15.3.—31.12.1994 väliseksi ajaksi.

14 Riidanalaisen asetuksen ensimmäisessä ja toisessa perustelukappaleessa todetaan, että asetusta N:o 519/94 annettaessa ja tiettyjen Kiinasta peräisin olevien tuotteiden kiintiöiden tasoa määritettäessä neuvosto on pyrkinyt löytämään tasapainon yhteisön kyseisten teollisuudenalojen suojelun ja, erilaiset intressit huomioon ottaen, Kiinan kanssa käytävän kaupan sopivan tason ylläpitämisen välillä. Kolmannessa perustelukappaleessa selvitetään CN 9503 41 koodiin kuuluvien lelujen kiintiön hallinnan osalta, että Kiinan kanssa käydyssä kauppavaihdossa on kuitenkin ilmennyt ongelmia, jotka ovat vaikuttaneet näiden lelujen tuontiin, markkinoille saattamiseen ja jalostukseen liittyvien yhteisön talouden alojen toimintaan. Neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että näissä olosuhteissa olemassa olevasta tuontijärjestelystä asetuksella N:o 519/94 luotuun järjestelyyn siirtymisen helpottamiseksi olisi mukautettava kyseistä kiintiötä nostamalla sitä tarpeellinen määrä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tilanteen uudelleen tarkastelua.

15 Espanjan hallitus vetoaa kanteensa tueksi kahteen perusteeseen, joista toinen koskee annetun asetuksen perustelujen puutteellisuutta ja toinen luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista.

Perustelujen puutteellisuutta koskeva kanneperuste

16 Kantaja vetoaa aluksi siihen, että riidanalainen asetus on EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan vastainen, koska sitä ei ole riittävästi perusteltu.

17 Tältä osin Espanjan hallitus huomauttaa, että perusteluissa on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava toimielimen perustelut toimenpiteelleen siten, että henkilöille, joita toimenpide koskee, selviää sen syyt ja että yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuutta (ks. mm. asia C-353/92, Kreikka v. neuvosto, tuomio 14.7.1994, Kok. 1994, s. I-3411).

18 Lisäksi Espanjan hallituksen mukaan asiassa C-358/90, Compagnia italiana alcool vastaan komissio, 7.4.1992 annetussa tuomiossa (Kok. 1992, s. I-2457) katsottiin, että silloin, kun toimielimellä on laaja harkintavalta monitahoisessa taloudellisessa tilanteessa, sen täytyy tätä valtaa käyttäessään ottaa huomioon ne tekijät, joista saattaa aiheutua markkinahäiriöitä, eikä se saa ainoastaan yksilöidä ratkaisuunsa vaikuttaneita tekijöitä, vaan sen on myös täsmennettävä se vaikutus, joka kullakin niistä on ollut.

19 Asiassa C-181/90, Consorgan vastaan komissio, 4.6.1992 antamassaan tuomiossa (Kok. 1992, s. I-3557) yhteisön tuomioistuin totesi kantajan mukaan lisäksi, että vaikka pääpiirteittäisiä perusteluja oli pidettävä riittävinä sellaisessa päätöksessä, jolla hylättiin Euroopan sosiaalirahaston myöntämää avustusta koskeva hakemus, myöhemmin annettu päätös, jolla alennettiin alun perin myönnettyä määrää, oli seurauksiltaan kantajalle haitallisempi, minkä vuoksi siitä oli selvästi käytävä ilmi, miksi se oli tehty.

20 Espanjan hallitus katsoo, että nämä tuomiot ovat yleisesti sovellettavissa, vaikka ne koskevatkin komission päätöksiä, koska yhteisöjen tuomioistuin ei ole rajannut niissä ilmaistuja periaatteita kohdistumaan vain joihinkin tiettyihin yhteisöoikeuden normeihin ja koska perusteluvelvollisuuden tarkoitus ei riipu kyseessä olevan toimen luonteesta.

21 Asetuksen oikeudellisen asiayhteyden osalta Espanjan hallitus painottaa, että riidanalainen kiintiö otettiin käyttöön asetuksella N:o 519/94 valtiojohtoisen kaupankäynnin maiden kanssa käytävään kauppaan sovellettavan kauppajärjestelmän laajojen yhdenmukaistamistoimien osana "tiettyjen yhteisön teollisuudenalojen herkkyyden vuoksi" (asetuksen kuudes perustelukappale). Kiintiön suuruus vahvistettiin Espanjan hallituksen mukaan ottaen huomioon kiinalaisten lelujen tuonnin erittäin voimakas kasvujohteisuus ja yhteisön markkinatilanne.

22 Kantajan mukaan riidanalaisella asetuksella suurennettiin kyseistä kiintiötä 28,64 prosentilla vain neljän kuukauden kuluttua asetuksen N:o 519/94 voimaantulosta ilman, että neuvosto olisi riittävästi perustellut tätä lisäystä. Kantaja katsoo erityisesti, ettei tehtyjen muutosten perusteeksi ilmeisestikään kelpaa, että ne olosuhteet, joiden vuoksi ensimmäinen kiintiö vahvistettiin, olisivat muuttuneet.

23 Riidanalaisella asetuksella tehtiin kantajan mielestä olennainen muutos ilmoittamatta kuitenkaan syitä, joiden avulla voitaisiin osoittaa seikat, jotka johtivat toimenpiteen hyväksymiseen, ja joilla ilmaistaisiin täsmällisesti toimenpiteen vaikutus, jotta niillä, joita asia koskee, olisi mahdollisuus puolustaa oikeuksiaan ja jotta yhteisöjen tuomioistuin pystyisi harjoittamaan valvontaansa. Kolmannen perustelukappaleen viittaus "Kiinan kansantasavallan kanssa käydyn kauppavaihdon ongelmiin" on kantajan mukaan pelkkä tosiasioita koskeva toteamus, joka ei riitä yksinomaiseksi perusteluksi sille tavalle, jolla toimielin käyttää sille kuuluvaa laajaa harkintavaltaa (em. asiassa Compagnia italiana alcool v. komissio annettu tuomio).

24 Neuvosto esittää, että Espanjan hallitus yrittää soveltaa yhteisöjen tuomioistuimen komission päätösten perusteluihin liittyvää oikeuskäytäntöä esillä olevaan neuvoston asetusta koskevaan asiaan, vaikka tällaisille ratkaisuille ei välttämättä asetetakaan samanlaisia vaatimuksia kuin komission päätöksille. Riidanalaisen asetuksen perustelukappaleet on neuvoston mukaan laadittu perusteellisesti ja tyhjentävästi eikä niissä pelkästään viitata kauppavaihdon ongelmiin. Neuvoston mielestä perustelukappaleista päinvastoin käy selvästi ilmi, mikä sai neuvoston antamaan asetuksen, ja niillä taataan näin perustamissopimuksen 190 artiklasta seuraavan perusteluvelvollisuuden noudattaminen.

25 Riidanalaisella asetuksella ei neuvoston mukaan sitä paitsi ole muutettu olennaisesti olemassaolevaa tilannetta, koska siinä muutetaan pelkästään yhden asetuksella N:o 519/94 vahvistetun kiintiön suuruutta. Yhteisöjen toimielinten tehtävänä on joka tapauksessa arvioida mahdollisten häiriöiden vaikutukset siihen taloudelliseen tilanteeseen, jossa asetus on annettu, ja päättää tämän johdosta toteutettavista toimenpiteistä.

26 Samoin komissio väittää, että asetuksen perustelukappaleissa esitetyt perustelut ovat riittävän selkeät ja yksityiskohtaiset. Kiintiön määrällinen mukauttaminen vuodeksi 1994 oli neuvoston mukaan välttämätöntä Kiinan kanssa käytävässä kauppavaihdossa todettujen ongelmien vuoksi. Neuvosto oli yrittänyt säilyttää oikean tasapainon kaikkien tilanteessa esiintyvien intressien välillä, eli yhtäältä suojella yhteisön asianomaisia teollisuudenaloja ja toisaalta ylläpitää Kiinan kanssa käytävän kaupan sopivalla tasolla. Eri intressien yhteensovittaminen edellyttää välttämättä sitä, että neuvostolla on käytössään laaja harkintavalta.

27 Komissio lisää, että vaikka kiintiöityjä tuotteita koskevia valintoja ei ollutkaan perusteltu erityisesti ja yksityiskohtaisesti, tärkeimmät tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joihin asetus perustuu, ja syyt, jotka saivat neuvoston antamaan asetuksen, on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistu riidanalaisen asetuksen johdanto-osassa.

28 Kuten neuvosto onkin perustellusti huomauttanut, vakiintuneessa oikeuskäytännössä on asiassa 5/67, Beus, 13.3.1968 annetusta tuomiosta (Kok. 1968, s. 125, s. 143) alkaen katsottu, että perusteluvelvollisuuden laajuus riippuu siitä, minkälaisesta toimesta on kysymys; silloin kun kyseessä ovat soveltamisalaltaan yleiset toimet, riittää, kun perusteluissa osoitetaan yhtäältä kokonaistilanne, joka johti toimen antamiseen, ja toisaalta ne yleiset tavoitteet, joihin toimella pyritään.

29 Tästä seuraa, että asianomaisia kantajia erikseen koskeviin komission päätöksiin liittyvällä oikeuskäytännöllä, johon Espanjan hallitus on vedonnut, ei ole merkitystä silloin, kun on kyse riidanalaisen asetuksen kaltaisesta, soveltamisalaltaan yleisestä toimesta.

30 Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi toistuvasti todennut, että jos kanteen kohteena olevasta säädöksestä, päätöksestä tai muusta toimenpiteestä käy pääosin ilmi toimielimen tavoittelema päämäärä, olisi kohtuutonta vaatia, että erilaiset tekniset valinnat perustellaan erikseen (ks. mm. asia 250/84, Eridania ym., tuomio 22.1.1986, Kok. 1986, s. 117, 38 kohta).

31 Esillä olevassa tapauksessa neuvosto viittasi aluksi asetuksen johdanto-osassa tilanteeseen, jossa se oli vahvistanut riidanalaisen kiintiön alkuperäisen suuruuden, ja päämääriin, joihin tällä oli pyritty. Tämän jälkeen se totesi, että kiintiön soveltamisesta oli aiheutunut häiriöitä, jotka olivat vaikuttaneet kyseessä oleviin taloudenaloihin. Neuvosto päätyi tästä siihen tulokseen, että kiintiön suurentaminen oli tarkoituksenmukaista vanhasta tuontimenettelystä uuteen tuontimenettelyyn siirtymisen helpottamiseksi.

32 On siis katsottava, että näissä perusteluissa on selkeästi kuvattu tosiasiallinen tilanne sekä tavoitellut päämäärät ja että perustelut siten vaikuttavat asian olosuhteet huomioon ottaen riittäviltä.

33 Ilman että olisi tarpeen ottaa kantaa siihen kysymykseen, onko riidanalaiseen asetukseen tehty muutos olennainen, on ensiksi huomautettava, että yhteisöjen toimielimillä on harkintavaltaa yhteisen kauppapolitiikan toteuttamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden valinnassa (ks. vastaavasti asia 245/81, Edeka, tuomio 15.7.1982, Kok. 1982, s. 2745, 27 kohta; asia 52/81, Faust v. komissio, tuomio 28.10.1982, Kok. 1982, s. 3745, 27 kohta; asia 256/84, Koyo Seiko v. neuvosto, tuomio 7.5.1987, Kok 1987, s. 1899, 20 kohta; asia 258/84, Nippon Seiko v. neuvosto, tuomio 7.5.1987, Kok. 1987, s. 1923, 34 kohta ja asia 260/84, Minebea v. neuvosto, tuomio 7.5.1987, Kok. 1987, s. 1975, 28 kohta).

34 Neuvoston tehtävänä on erityisesti arvioida laatimansa sääntelyn soveltamisesta saatujen tulosten perusteella, onko sääntelyä joiltakin osin muutettava. Siksi neuvostolla ei Espanjan hallituksen väitteistä poiketen ollut velvollisuutta selvittää asetuksen perusteluissa niiden olosuhteiden muuttumista, joiden vuoksi ensimmäinen kiintiö oli vahvistettu.

35 Koska neuvosto oli esittänyt tavoittelemansa päämäärät, sen ei ollut perusteltava valitsemiaan osaratkaisuja, kuten sitä, kuinka paljon riidanalaista kiintiötä suurennettiin.

36 Tästä seuraa, että ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

Luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista koskeva kanneperuste

37 Espanjan hallitus vetoaa toisessa kanneperusteessaan siihen, että antaessaan riidanalaisen asetuksen neuvosto loukkasi luottamuksensuojan periaatetta, koska se ei ollut ottanut huomioon jäsenvaltioiden ja asianomaisen alan elinkeinonharjoittajien asemaa. Kun vallitsevat olosuhteet eivät olleet muuttuneet, näiden kannalta edellisellä asetuksella voimaan saatettu vakiintunut tilanne muuttui heistä riippumatta hyvin nopeasti, ilman että tämä muutos olisi ollut perusteltu jonkin tärkeämmän yleisen edun näkökulmasta. Muutoksesta aiheutui Espanjan hallituksen mukaan vakavaa vahinkoa kaikille niille elinkeinonharjoittajille, jotka olivat alkuperäiseen asetukseen nähden irtisanoneet sopimuksiaan tai lykänneet niiden toteuttamista.

38 Espanjan hallitus katsoo olevansa oikeutettu käyttämään kumoamiskanteensa perusteena alan ja erityisesti espanjalaisten elinkeinonharjoittajien perustellun luottamuksen loukkaamista, varsinkin kun otetaan huomioon, ettei näillä esillä olevassa tapauksessa ole oikeutta nostaa tällaista kannetta.

39 Espanjan hallitus lisää, ettei huolelliselta ja harkitsevalta elinkeinonharjoittajalta saa edellyttää sen ennakoivan muutosta, joka tekee aikaisemman kiintiön käytännössä merkityksettömäksi vain neljän kuukauden kuluttua sen voimaansaattamisesta. Alan elinkeinonharjoittajia ei siten siis voida ajatella arvosteltavan valppauden puutteesta, eikä heille voida ajatella asetettavan velvollisuutta vastata toiminnassaan suuremmista kuin siihen tavanomaisesti liittyvistä riskeistä.

40 Neuvosto esittää epäilyksensä sen suhteen, että riidanalaisella asetuksella olisi edes ollut mahdollista loukata Espanjan kuningaskunnan perusteltua luottamusta. Vaikka jäsenvaltiolla lisäksi olisikin oikeus vedota luottamuksensuojan periaatteen rikkomiseen niiden elinkeinonharjoittajien puolesta, joita asia koskee, neuvosto katsoo kaikilta osin noudattaneensa tätä periaatetta. Yhteisön kiintiöiden vahvistaminen ja muuttaminen nimittäin vaikuttaa aina vaihdantaan, ja se mahdollisuus, että nämä vaikutukset ovat tuntuvia, kuuluu toimintaan kyseisillä aloilla tavanomaisesti liittyviin riskeihin, jotka kaikki huolelliset ja harkitsevat elinkeinonharjoittajat tuntevat. Lopuksi neuvosto esittää epäilyksensä perusteltuun luottamukseen vetoamisen suhteen silloin, kun kiintiön suurentamisen ainoana mahdollisena seurauksena asianomaisille elinkeinonharjoittajille on yhteisön lelumarkkinoiden kilpailutilanteen muuttuminen kireämmäksi. Neuvosto katsoo, että kantajana olevalle hallitukselle joka tapauksessa kuuluu näytön esittäminen niiden elinkeinonharjoittajien keskuudessa, joita asetus N:o 519/94 koskee, esiintyneestä perustellusta luottamuksesta.

41 Komissio puolestaan katsoo, että silloin, kun huolellinen ja harkitseva elinkeinonharjoittaja pystyy ennakoimaan yhteisön toimenpiteen, joka saattaa vaikuttaa sen etuihin, se ei saa vedota luottamuksensuojan periaatteen rikkomiseen tämän toimenpiteen antamisen jälkeen. Esillä olevassa tapauksessa Espanjan hallitus ei ole esittänyt mitään näyttöä tai muutakaan selvitystä perustellun luottamuksen loukkaamista koskevien väitteidensä tueksi. Komission mukaan mikään asiassa ei ainakaan ole antanut huolelliselle ja harkitsevalle elinkeinonharjoittajalle aihetta päätellä, ettei neuvosto muuttaisi kiintiötä. Niin Espanjan viranomaiset kuin alan elinkeinonharjoittajat olivat komission mukaan hyvin aktiivisesti osallistuneet sekä asetuksen N:o 519/94 että riidanalaisen asetuksen valmisteluun, minkä vuoksi heillä oli ollut mahdollisuus jo hyvissä ajoin etukäteen saada tietoonsa näiden asetusten

sisältö. Lopuksi asetuksessa N:o 519/94 säädetään nimenomaisesti sekä määrällisten kiintiöiden voimaansaattamisesta että niiden säännöllisestä muuttamisesta taloudellisen tilanteen kehityksen mukaan. Näin ollen tiedossa oli, että vahvistettuja kiintiöitä oli mahdollista mukauttaa tai jopa poistaa ne, ja tällaiset muutokset olivat ennakoitavissa.

42 Aluksi on todettava, että vaikka Espanjan hallitus väittääkin riidanalaisen asetuksen loukkaavan myös jäsenvaltioiden perusteltua luottamusta, se viittaa perusteluissaan ennen kaikkea niiden elinkeinonharjoittajien perustellun luottamuksen loukkaamiseen, joita asia koskee. Neuvoston epäilyistä huolimatta mikään ei kuitenkaan estä sitä, että jäsenvaltio vetoaa kumoamiskanteessaan siihen, että toimielimen toimi loukkaa tiettyjen yksityisten oikeussubjektien perusteltua luottamusta (ks. tältä osin asia 278/84, Saksa v. neuvosto, tuomio 14.1.1987, Kok. 1987, s. 1, 34—36 kohta; asia 203/86, Espanja v. neuvosto, tuomio 20.9.1988, Kok. 1988. s. 4563, 17—20 kohta ja asia C-169/95, Espanja v. komissio, tuomio 14.1.1997, Kok. 1997, s. I-135, 49—54 kohta).

43 Sen osalta, onko tätä väitettä pidettävä perusteltuna, on syytä huomata, että koska vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen toimielimillä on harkintavaltaa yhteisen kauppapolitiikan toteuttamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden valinnassa, elinkeinonharjoittajat eivät voi perustellusti luottaa sellaiseen olemassa olevan tilanteen säilymiseen, jota voidaan muuttaa näiden toimielimien harkintavaltansa rajoissa tekemillä päätöksillä (em:t asia Edeka, tuomion 27 kohta; asia Faust v. komissio, tuomion 27 kohta; asia Koyo Seiko v. neuvosto, tuomion 20 kohta; asia Nippon Seiko v. neuvosto, tuomion 34 kohta ja asia Minebea v. neuvosto, tuomion 28 kohta).

44 Esillä olevassa tapauksessa asetuksesta N:o 519/94 ja erityisesti sen kuudennesta perustelukappaleesta sekä 1 artiklan 4 kohdasta ja 4 artiklan 3 kohdasta käy lisäksi nimenomaisesti ilmi, että liitteessä II mainittuja kiintiöitä voidaan mukauttaa. Näin ollen elinkeinonharjoittajilla, joita asia koskee, oli hyvät mahdollisuudet ennakoida riidanalaisella asetuksella toteutettujen toimenpiteiden kaltaiset toimet.

45 Antaessaan riidanalaisen asetuksen neuvosto ei siten ole loukannut luottamuksensuojan periaatetta, eikä tätä kanneperustetta ole näin ollen hyväksyttävä.

46 Koska Espanjan hallituksen kanneperusteet eivät ole perusteltuja, kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

47 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Espanjan kuningaskunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, kuten neuvosto on vaatinut. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanne hylätään.

2) Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Euroopan yhteisöjen komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Kapteyn Mancini Murray

Julistettiin Luxemburgissa 19 päivänä marraskuuta 1998.

R. Grass

kirjaaja

P. J. G. Kapteyn

kuudennen jaoston puheenjohtaja