

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
19. november 1998 *

I sag C-150/94,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved Assistant Treasury Solicitor John E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af barrister Christopher Vajda, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

sagsøger,

støttet af

Forbundsrepublikken Tyskland ved afdelingschef Ernst Röder og sekretær Gereon Thiele, begge Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede, D-53107 Bonn,

intervenient,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved juridisk konsulent Bjarne Hoff-Nielsen og Guus Houttuin, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør Alessandro Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

* Processprog: engelsk.

sagsøgt,

støttet af

Kongeriget Spanien ved direktør Alberto Navarro González, Direktoratet for EF-spørgsmål, og statens advokat Gloria Calvo Díaz, Sekretariatet for EF-ret, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Spaniens Ambassade, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

og af

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Eric L. White og Patrick Hetsch, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 519/94 af 7. marts 1994 om den fælles ordning for indførsel fra visse tredjelande og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1765/82, nr. 1766/82 og nr. 3420/83 (EFT L 67, s. 89) for så vidt angår legetøj henhørende under HS/KN-kode 9503 41, 9503 49 og 9503 90,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. J. G. Kapteyn, og dommerne G. F. Mancini (refererende dommer) og J. L. Murray,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 20. juni 1996,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. september 1996,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 6. juni 1994 har Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland anlagt sag i medfør af EF-traktatens artikel 173, stk. 1, med påstand om annullation af artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 519/94 af 7. marts 1994 om den fælles ordning for indførsel fra visse tredjelande og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1765/82, nr. 1766/82 og nr. 3420/83 (EFT L 67, s. 89, herefter »den anfægtede forordning«) for så vidt angår legetøj henhørende under HS/KN-kode 9503 41, 9503 49 og 9503 90.

Retstilstanden forud for den anfægtede forordning

- 2 Før den anfægtede forordning trådte i kraft, var indførsel af varer med oprindelse i statshandelslande reguleret i en række rådsforordninger. Særlig med hensyn til

indførsler fra Den Kinesiske Folkerepublik (herefter »Kina«) havde Rådet udstedt forordning (EØF) nr. 1766/82 af 30. juni 1982 om den fælles ordning for indførsel fra Den Kinesiske Folkerepublik (EFT L 195, s. 21), der angik indførsler, som ikke var undergivet kvantitative restriktioner, og forordning (EØF) nr. 3420/83 af 14. november 1983 om importordningerne for de varer med oprindelse i statshandelslandene, som ikke er liberaliseret på fællesskabsplan (EFT L 346, s. 6), der bl.a. fandt anvendelse på import fra Kina, som ikke var omfattet af forordning nr. 1766/82.

- 3 I henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 3420/83 var overgang til fri omsætning af de i bilag III til forordningen anførte varer undergivet kvantitative restriktioner i en eller flere medlemsstater, som angivet i bilaget. I henhold til forordningens artikel 3 skulle Rådet hvert år inden den 1. december i overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 113 fastsætte, hvilke importkontingenter for de pågældende varer medlemsstaterne skulle åbne over for de forskellige statshandelslande. Det bestemtes i artikel 3, stk. 2, at hvis Rådet ikke havde truffet nogen beslutning herom, skulle de gældende importkontingenter midlertidigt videreføres for det følgende år.

- 4 Ifølge artikel 7-10 i forordning nr. 3420/83 kunne enhver ændring, som en medlemsstat skønnede det nødvendigt at foretage i den importordning, der var fastsat i overensstemmelse med forordningen, underkastes en forudgående EF-samrådsprocedure, som førte til en afgørelse truffet af Kommissionen eller, i tilfælde af indsigelse fra en medlemsstat, af Rådet.

- 5 Desuden kunne medlemsstaterne ifølge artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 3420/83 overskride kontingenterne eller åbne importmuligheder for varer, der ikke var omfattet af kontingenter. Ifølge artikel 4, stk. 2, skulle medlemsstater, som var alene om at opretholde en kvantitativ importrestriktion, og som påtænkte at ophæve eller suspendere denne, underrette de øvrige medlemsstater og Kommis-

sionen derom. Kommissionen skulle derpå vedtage foranstaltningen inden for ti arbejdsdage uden at indlede den i forordningens artikel 7-10 omhandlede procedure.

- 6 De i bilag III til forordning nr. 3420/83 omhandlede varer omfattede bl.a. nogle former for legetøj, som var undergivet kvantitative importrestriktioner i Tyskland, Frankrig og Grækenland. Disse restriktioner fandt ikke alene anvendelse på legetøj fra Kina, men også på legetøj fra alle de øvrige statshandelslande, som var opført i bilag I til forordningen. Da Kongeriget Spanien tiltrådte De Europæiske Fællesskaber, blev bilag III ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3784/85 af 20. december 1985 om ændring, som følge af Spaniens og Portugals tiltrædelse, af bilag I og III til forordning (EØF) nr. 3420/83 om importordningerne for de varer med oprindelse i statshandelslandene, som ikke er liberaliseret på fællesskabsplan (EFT L 364, s. 1). Herved blev bl.a. spanske importrestriktioner for indførsel af legetøj omfattet af bestemmelserne.
- 7 Forordning nr. 3420/83 blev senest ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2456/92 af 13. juli 1992 om fastsættelse af de importkontingenter, som medlemsstaterne skal åbne over for statshandelslandene i 1992 (EFT L 252, s. 1). I forordning nr. 2456/92 fastsattes de kontingenter, der skulle åbnes for 1992, og det bestemtes i forordningens artikel 5, at den ordning for automatisk videreførelse af kontingenterne fra det foregående år, der fremgik af artikel 3, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 3420/83, ikke skulle finde anvendelse for 1993, fordi det var nødvendigt at erstatte den eksisterende ordning med en fællesskabsmekanisme, som omfattede samtlige resterende restriktioner pr. 31. december 1992 (femte betragtning). For legetøj med oprindelse i Kina blev der i bilag VIII til forordning nr. 2456/92 fastsat kontingenter for Tyskland og Spanien.
- 8 Der blev ikke udstedt nogen ny forordning om fastsættelse af importkontingenter for 1993. Kommissionen gav imidlertid bemyndigelse til indførelse af en række nationale foranstaltninger, herunder navnlig importkontingenter i Spanien for legetøj fra Kina.

Den anfægtede forordning

- 9 Ved forordning nr. 519/94, der fandt anvendelse fra den 15. marts 1994, blev forordning nr. 1766/82 og nr. 3420/83 ophævet. Det anføres i første betragtning til forordningen, at »den fælles handelspolitik bør bygge på ensartede principper«. Forordning nr. 1766/82 og nr. 3420/83 tillod imidlertid stadig undtagelser og fritagelser, som gjorde det muligt for medlemsstaterne at anvende nationale foranstaltninger ved import af varer med oprindelse i statshandelslandene. Det hedder i fjerde betragtning: »For at gøre reglerne for import mere ensartede må de undtagelser, der følger af nationale handelspolitiske foranstaltninger, der stadig er i kraft, navnlig de kvantitative foranstaltninger, medlemsstaterne opretholder i henhold til forordning (EØF) nr. 3420/83, bringes til ophør«. Ifølge femte og sjette betragtning bør denne harmonisering bygge på princippet om liberalisering af importen, bortset fra »... nogle få varer med oprindelse i Den Kinesiske Folkerepublik«. For disse varer anføres det i sjette betragtning, at der bør fastsættes kvantitative kontingenter og tilsynsforanstaltninger på fællesskabsplan »på baggrund af følsomheden i visse af Fællesskabets erhvervsgrøner«.
- 10 Ifølge den anfægtede forordnings artikel 1, stk. 2, er indførsel til Fællesskabet af de varer, som forordningen gælder for, fri og således ikke undergivet kvantitative restriktioner, dog med forbehold af eventuelle beskyttelsesforanstaltninger og de i bilag II omhandlede kvantitative kontingenter. Artikel 1, stk. 3, bestemmer, at indførsel af de i bilag III omhandlede varer er underlagt fællesskabstilsyn. Bilag II og III angår udelukkende varer med oprindelse i Kina.
- 11 I bilag II fastsættes der kontingenter for visse kategorier af legetøj med oprindelse i Kina. Nærmere bestemt fastsættes der årlige kontingenter på henholdsvis 200 798 000 ECU, 83 851 000 ECU og 508 016 000 ECU for legetøj under henholdsvis HS/KN-kode 9503 41 (legetøj med fyld, som forestiller dyr eller ikke-menneskelige skabninger), 9503 49 (andet legetøj, som forestiller dyr eller ikke-menneskelige skabninger) og 9503 90 (forskellige former for andet legetøj).

- 12 Andre varer, som tidligere har været undergivet nationale restriktioner, er omfattet af bilag III til den anfægtede forordning og dermed underkastet fællesskabstilsyn. Dette gælder bl.a. byggesæt og byggelegetøj, puslespil samt spillekort under henholdsvis HS/KN-kode 9503 30, 9503 60 og 9504 40.
- 13 Det Forenede Kongeriges regering har til støtte for sine påstande fremført følgende fem anbringender: For det første er den anfægtede forordning ikke korrekt eller fyldestgørende begrundet, for det andet er der ikke foretaget nogen vurdering af de faktiske omstændigheder, eller der er foretaget en åbenbart urigtig vurdering af de faktisk omstændigheder, for det tredje er de omtvistede kontingenter vilkårlige, for det fjerde er proportionalitetsprincippet blevet tilsidesat, og for det femte er ligebehandlingsprincippet blevet tilsidesat.

Anbringendet om, at forordningen ikke er korrekt eller fyldestgørende begrundet

- 14 Det Forenede Kongeriges regering har med sit første anbringende gjort gældende, at den anfægtede forordnings artikel 1, stk. 2, ikke er fyldestgørende begrundet, hvilket er i strid med den forpligtelse, der fremgår af EF-traktatens artikel 190.
- 15 Regeringen har anført, at de målsætninger om større ensartethed i importreglerne og liberalisering af importen, som nævnes i fjerde og femte betragtning til den anfægtede forordning, burde have ført til, at de nationale kvantitative restriktioner, der stadig fandtes, blev ophævet. I sjette betragtning anføres det derimod, at der for de i bilag II omhandlede varer, herunder de omtvistede former for legetøj, bør fastsættes en undtagelse fra liberaliseringsprincippet. For denne undtagelse som sådan burde der være anført en særlig begrundelse fra Rådets side.

- 16 Rådet har imidlertid kun henvist til »følsomheden i visse af Fællesskabets erhvervs- grene« og ikke angivet, på grundlag af hvilke kriterier det har vurderet, at de pågældende erhvervsgrerne er følsomme, hvorfor de kun er følsomme over for import fra Kina og ikke over for import fra noget andet tredjeland, og hvorfor det har været nødvendigt at lade en restriktion, der omfatter hele Fællesskabet, erstatte en national restriktion.
- 17 Med hensyn til det sidstnævnte punkt har Det Forenede Kongeriges regering navnlig anført, at Kongeriget Spanien var den eneste medlemsstat, hvori der fandtes en importrestriktion for de pågældende former for legetøj, da den anfægtede forordning trådte i kraft. Denne restriktion omfattede kun direkte import til Spanien og vedrørte mindre end 2% af Fællesskabets import af de omtvistede varer. Derfor burde Rådet have forklaret, hvorfor det var nødvendigt at udskifte en restriktiv foranstaltning i én medlemsstat, der havde meget begrænsede virkninger på fællesskabsplan, med en restriktion, som i modsætning hertil havde meget betydelige konsekvenser på fællesskabsplan. Desuden kan Rådet ikke hævde, at formålet med de omtvistede kontingenter var at beskytte fællesskabsindustrien som helhed og ikke kun den spanske legetøjsindustri dels, fordi der ikke angives nogen begrundelse herfor i den anfægtede forordning, dels fordi Rådet ikke dokumenterede, at fællesskabsindustrien havde behov for en sådan beskyttelse, og dels fordi Rådet også havde undladt at foretage en undersøgelse af, om dette var tilfældet.
- 18 Under alle omstændigheder var indførelsen af de omtvistede kontingenter efter Det Forenede Kongeriges opfattelse ikke en overgangsforanstaltning, som indgik i gennemførelsen af den fælles handelspolitik, men en undtagelse fra det almindelige princip om liberalisering af importen.
- 19 Det Forenede Kongeriges regering har endvidere anført, at Rådet heller ikke har begrundet, hvorfor det valgte at indføre fællesskabskontingenter i stedet for en regional beskyttelsesforanstaltning, som den anfægtede forordnings artikel 17 i øvrigt udtrykkeligt giver mulighed for. Rådet forklarer heller ikke, hvordan det har beregnet de omtvistede kontingenter. Eftersom Rådet besluttede at foretage en væsentlig ændring af handelspolitikken, var det af største vigtighed, at det gav en fyldestgørende begrundelse for nødvendigheden heraf.

- 20 Endelig har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at den forklaring, som Rådet har givet i svarskriftet, og hvori det henviser til væksten i importen fra Kina, er utilstrækkelig til at begrunde indførelsen af de omtvistede kontingenter, idet der ikke blev foretaget nogen undersøgelse af, hvordan denne import påvirkede Fællesskabets legetøjsindustri. Da forklaringen desuden gives under en sag, som bl.a. støttes på manglende begrundelse, kan den ikke råde bod på den manglende begrundelse i den anfægtede retsakt. På samme måde har Rådet i svarskriftet forsøgt at forklare, hvorfor det var nødvendigt at bringe den tilladte import i 1994 på niveau med importen i 1991. Også dette forsøg er imidlertid nytteløst, idet den anfægtede forordning intet indeholder om dette punkt.
- 21 Den tyske regering har i det væsentlige tilsluttet sig den argumentation, som Det Forenede Kongeriges regering har fremført. Den har tilføjet, at Rådet også har undladt at begrunde den anfægtede forordning i relation til proportionalitetsprincippet i EF-traktatens artikel 3 B, stk. 3. Denne bestemmelse pålægger fællesskabsinstitutionerne en særlig begrundelsespligt og forpligter dem navnlig til at tage medlemsstaternes interesser i betragtning.
- 22 Rådet har, støttet af den spanske regering og Kommissionen, gjort gældende, at de seks første betragtninger til den anfægtede forordning ikke kun beskriver den generelle situation og den anfægtede forordnings generelle formål, herunder navnlig det formål, at alle tidligere regler for såvel liberaliseret som ikke-liberaliseret import, som et nødvendigt supplement til virkeliggørelsen af det indre marked, skal erstattes af én fælles ordning. I de nævnte betragtninger angives også grunden til, at der indføres et kontingent på fællesskabsplan, nemlig »følsomheden i visse af Fællesskabets erhvervsgrøner«. Desuden forklares det tydeligt i tredje betragtning, hvorfor der måtte findes en løsning på fællesskabsplan.
- 23 Rådet har tilføjet, at de omtvistede kontingenter, i modsætning til hvad Det Forenede Kongeriges regering har hævdet, ikke udgør en undtagelse fra princippet om liberalisering af importen, men at de er en integrerende del af den ordning, som indføres ved den anfægtede forordning. Det generelle princip, der opstilles heri, går ikke ud på, at importen skal liberaliseres, men at importreglerne skal være ens-

artede. Heraf følger, i modsætning til hvad Det Forenede Kongeriges regering gør gældende, at det har været unødvendigt at angive en særlig begrundelse for disse kontingenter.

- 24 Med hensyn til den tyske regerings anbringende om, at der ikke er anført en begrundelse med hensyn til det i traktatens artikel 3 B opstillede proportionalitetsprincip, har Rådet gjort gældende, at denne intervenient, uanset argumentet om, at der blot fremsættes supplerende bemærkninger til sagsøgerens annullationsanbringender, reelt har fremført et nyt anbringende, hvilket er i strid med artikel 37, stk. 4, i EF-statutten for Domstolen. Dette anbringende må derfor efter Rådets opfattelse afvises. Rådet har tilføjet, at traktatens artikel 3 B under alle omstændigheder ikke indeholder noget krav om, at fællesskabsinstitutionernes retsakter skal indeholde en specifik begrundelse vedrørende overholdelsen af proportionalitetsprincippet.
- 25 Forud for behandlingen af de anbringender, som Det Forenede Kongeriges regering og, til støtte herfor, den tyske regering har fremført, bemærkes, at det, som Rådet med rette har anført, følger af Domstolens faste praksis siden dommen af 13. marts 1968 i Beus-sagen (sag 5/67, Sml. 1965-1968, s. 469), at begrundelsespligtens omfang afhænger af, hvilken retsakt der er tale om, og at begrundelsen, når der er tale om almengyldige retsakter, kun behøver at angive de samlede omstændigheder, som har ført til, at retsakten er blevet udstedt, og de generelle formål, som den skal opfylde.
- 26 Endvidere har Domstolen gentagne gange fastslået, at det, hvis det formål, der forfølges af institutionen, i det væsentlige fremgår af den anfægtede retsakt, ville være urimeligt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte valg af teknisk art, som institutionen har truffet (jf. bl.a. dom af 22.1.1986, sag 250/84, Eridania m.fl., Sml. s. 117, præmis 38).
- 27 I det foreliggende tilfælde har Rådet indledningsvis beskrevet den generelle situation og de mål, som det forfølger, idet det anføres, at gennemførelsen af den fælles handelspolitik for importordninger udgør et nødvendigt supplement til virkeliggørelsen af det indre marked (tredje betragtning).

- 28 Derefter forklarer Rådet, at det for at nå disse mål er nødvendigt at bringe de undtagelser, der følger af nationale handelspolitiske foranstaltninger, der stadig er i kraft, til ophør (fjerde betragtning), og at liberaliseringen af importen bør danne grundlaget for fællesskabsbestemmelserne (femte betragtning).
- 29 Endelig redegør det mere specielt for, hvilke formål indførelsen af de omtvistede kontingenter tjener, idet det anfører, at kontingenterne er nødvendige på baggrund af følsomheden i visse af Fællesskabets erhvervsgrene (sjette betragtning).
- 30 Det må derfor konstateres, at begrundelsen i sin helhed indeholder en klar beskrivelse af den faktiske situation og de forfulgte mål, som under hensyn til sagens omstændigheder må anses for tilstrækkelig.
- 31 De argumenter, som Det Forenede Kongeriges regering har fremført, kan ikke rejse tvivl om denne konstatering.
- 32 Da der, for det første, er tale om en almenyldig retsakt, var Rådet ikke forpligtet til i begrundelsen for den anfægtede forordning at redegøre for samtlige de oplysninger, som det havde taget i betragtning, da det sluttede, at visse af Fællesskabets erhvervsgrene var følsomme over for import fra Kina. Navnlig havde det ikke pligt til at beskrive, hvordan denne import havde udviklet sig, og til at fremlægge en økonomisk analyse vedrørende de grene af fællesskabsindustrien, som var berørt af den.
- 33 Da retsakten, for det andet, havde til formål at bringe nationale restriktioner og undtagelser til ophør med henblik på at gennemføre den fælles handelspolitik, var Rådet heller ikke forpligtet til at forklare, hvorfor det fastsatte visse restriktioner

på fællesskabsplan. Tværtimod ville Rådet, hvis ekstraordinære omstændigheder gjorde det nødvendigt at indføre restriktioner, der var begrænset til en eller flere regioner i Fællesskabet — hvorved der gøres undtagelse fra den fælles handelspolitik's ensartede karakter — være forpligtet til at angive en særlig begrundelse.

- 34 For det tredje bemærkes, at selv om indførelsen af de omtvistede kontingenter udgør en undtagelse fra den importliberalisering, der ifølge femte betragtning bør danne grundlaget for fællesskabsbestemmelserne, udgør en ophævelse af samtlige kvantitative restriktioner for import fra tredjelande ikke nogen retsregel, som Rådet principielt skal overholde, men resultatet af et valg, som institutionen har truffet under udøvelsen af sit skøn. Desuden må det konstateres, at Rådet har redegjort for grundene til at fastsætte kontingenter for nogle bestemte varer.
- 35 Da Rådet, for det fjerde, har angivet, hvilke mål der skal forfølges, har det ikke været forpligtet til at angive en begrundelse for de valg af teknisk art, som det havde truffet, herunder beslutningen om at indføre de omtvistede kontingenter. I denne henseende er det derfor uden betydning, at Rådet først under retsforhandlingerne for Domstolen har forklaret, at det var nødvendigt at bringe den tilladte import i 1994 ned på niveau med importen i 1991.
- 36 Med hensyn til den tyske regerings argumentation om, at der ikke er anført en særlig begrundelse vedrørende proportionalitetsprincippet, bemærkes indledningsvis, at argumentationen — i modsætning til, hvad Rådet hævder — ikke er i strid med artikel 37, stk. 4, i EF-statutten for Domstolen. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at en intervenient fremfører en anden argumentation end den part, som intervenienten støtter, når blot intervenienten søger at støtte partens påstande eller tilbagevise modpartens (dom af 23.2.1961, sag 30/59, Steenkolenmijnen Limburg mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 211). I den foreliggende sag vedrører den tyske regerings argumentation sagsøgerens anbringende om manglende begrundelse og har til formål at støtte dennes påstande. Derfor skal Domstolen behandle argumentationen.

- 37 Der er imidlertid ikke grundlag for den tyske regerings argumentation. Skønt proportionalitetsprincippet, således som det fremgår af traktatens artikel 3 B, stk. 3, er et almindeligt princip i Fællesskabets retsorden, kan det ikke kræves, at der udtrykkeligt henvises til det i betragtningerne (jf. vedrørende det i samme artikels stk. 2 opstillede subsidiaritetsprincip dom af 13.5.1997, sag C-233/94, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 2405, præmis 28).
- 38 Når Rådet i sjette betragtning til den anfægtede forordning anfører, at der på baggrund af følsomheden i visse af Fællesskabets erhvervsgrøner bør fastsættes kvantitative kontingenter »for nogle få varer med oprindelse i Den Kinesiske Folkerepublik«, giver Rådet under alle omstændigheder udtryk for, at sådanne foranstaltninger kun træffes i tilfælde, hvor det i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet er nødvendigt for at nå de tilstræbte mål.
- 39 Af disse grunde savner anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten faktisk grundlag, og det kan derfor ikke tages til følge.

Anbringendet om manglende eller åbenbart urigtig vurdering af de faktiske omstændigheder

- 40 Det Forenede Kongeriges andet anbringende er, at Rådet ved udstedelsen af artikel 1 i den anfægtede forordning har undladt at foretage en korrekt vurdering af de relevante faktiske omstændigheder eller har anlagt en åbenbart urigtig vurdering, hvilket medfører, at bestemmelserne er ugyldige.

41 Det Forenede Kongeriges regering har henvist til, at det spanske kontingent før udstedelsen af den anfægtede forordning var den eneste restriktion, der fandt anvendelse på de pågældende former for legetøj, og hævdede, at der ved de omtvistede kontingenter blev indført restriktioner for samtlige medlemsstater, hvilket førte til en reduktion i fællesskabshandelen på næsten 50% for nogle af de pågældende former for legetøj. Rådet har ganske vist ret til at foretage en så dramatisk ændring, hvis omstændighederne berettiger til det. Det må imidlertid fastholdes, at Rådet i det foreliggende tilfælde ikke rådede over tilstrækkelige oplysninger til, at det kunne foretage en korrekt vurdering af de relevante omstændigheder.

42 En sådan vurdering skulle være sket ud fra oplysninger om bl.a.:

- forholdene i den spanske legetøjsindustri og i legetøjsindustrien i de øvrige medlemsstater
- interesseafvejningen mellem de forskellige grene af Fællesskabets legetøjsindustri og forbrugerne, detailhandlerne og distributørerne
- virkningerne af henholdsvis de trufne foranstaltninger og andre foranstaltninger, som kunne være overvejet, herunder nationale beskyttelsesforanstaltninger
- afvejningen mellem på den ene side Fællesskabets interesse i frihandel og på den anden side dets interesse i protektionisme.

43 I stedet for at tage alle disse faktorer i betragtning nøjedes Rådet med at tage hensyn til væksten i importen fra Kina og undlod at undersøge, hvordan denne vækst påvirkede fællesskabsindustrien. Det undlod at vurdere, hvor stor skade fællesskabsindustrien eventuelt havde lidt, og at undersøge den berørte erhvervsgrens størrelse, struktur, produktion, produktionskapacitet og rentabilitet. Ud over væk-

sten i importen fra Kina førte Rådet efter sagsøgerens opfattelse ikke noget bevis for, at Fællesskabets legetøjsindustri havde behov for den beskyttelse, som de omtvistede kontingenter repræsenterede. Rådet dokumenterede heller ikke, at det rådede over faktiske oplysninger, der var relevante for dets vurdering af den kinesiske industris eksportpotentiel eller virkningerne af de eksisterende importrestriktioner.

44 Den manglende behørig vurdering af de faktiske omstændigheder er efter regeringens opfattelse så meget mere overraskende, som der i henhold til artikel 5 ff. i den anfægtede forordning i hvert enkelt tilfælde skal iværksættes en undersøgelse, før der indføres en importrestriktion. I det foreliggende tilfælde var en sådan undersøgelse også nødvendig, fordi over 98% af den pågældende import var blevet liberaliseret før udstedelsen af den anfægtede forordning. Selv om der ikke findes en udtrykkelig bestemmelse herom, har institutionerne i henhold til grundlæggende fællesskabsretlige principper pligt til at foretage en fuldstændig vurdering af de relevante faktiske omstændigheder, før de indfører restriktioner for en handel, som tidligere er blevet liberaliseret.

45 Det Forenede Kongeriges regering har endvidere anført, at udgangspunktet i den anfægtede forordning, i overensstemmelse med målsætningen i traktatens artikel 110, er, at importen skal liberaliseres, og at de omtvistede kontingenter, hvorved der indføres restriktioner på fællesskabsplan, derfor må betragtes som undtagelser fra dette liberaliseringsprincip og følgelig fortolkes strengt. Det forhold, at de omtvistede kontingenter er en integrerende del af den anfægtede forordning, kan ikke rejse tvivl herom. Det Forenede Kongeriges regering har på dette punkt draget en parallel mellem den nye handelsordning, der indføres ved den anfægtede forordning, og ordningen for frie varebevægelser inden for Fællesskabet, idet den har peget på, at EF-traktatens artikel 36 også er en integrerende del af reglerne om frie varebevægelser inden for Fællesskabet, selv om den udgør en undtagelse fra det grundlæggende princip i artikel 30 og derfor skal fortolkes strengt.

46 Endelig har regeringen gjort gældende, at de nye restriktioner for handelen mellem Fællesskabet og Kina er så omfattende og har så betydelige virkninger for samhan-

delens omfang, at de næsten har karakter af straf og derfor bør underkastes en meget omhyggelig undersøgelse.

- 47 Den tyske regering har tilsluttet sig den argumentation, Det Forenede Kongeriges regering har fremført med hensyn til anbringendet om en urigtig vurdering. Den har tilføjet, at Rådet undlod at tage hensyn til traktatens artikel 110, der tager sigte på en gradvis afskaffelse af restriktionerne for den internationale handel. Skønt denne bestemmelse ikke forbyder Fællesskabet at træffe foranstaltninger, som kan påvirke handelen med tredjelande, skal sådanne foranstaltninger stadig være nødvendige og berettigede i henhold til fællesskabsretten. I det foreliggende tilfælde har Rådet undladt at angive, hvilke bestemmelser der kan give hjemmel til at indføre kontingenterne.
- 48 Rådet har støttet af den spanske regering og Kommissionen, gjort gældende, at den anfægtede forordning omfatter samtlige økonomiske sektorer og erstatter alle tidligere regler for både liberaliseret og ikke-liberaliseret import med én enkelt fællesskabsordning. Rådet måtte, da det indførte de omtvistede kontingenter, afveje de indbyrdes modstridende interesser, der gjorde sig gældende inden for de forskellige grene af Fællesskabets legetøjsindustri, over for hinanden og foretage komplicerede politiske valg.
- 49 Efter Domstolens praksis har fællesskabsinstitutionerne imidlertid et vidt skøn, når de skal bedømme komplicerede økonomiske forhold, herunder navnlig når de handler inden for rammerne af traktatens artikel 113. Retmæssigheden af en foranstaltning inden for rammerne af den fælles handelspolitik kan derfor kun anfægtes med den begrundelse, at der er anlagt en urigtig vurdering, hvis det fremgår, at foranstaltningen er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det forfulgte mål. Navnlig når Rådet skal vurdere de fremtidige virkninger af de bestemmelser, som det udsteder, og disse ikke kan forudses med sikkerhed, kan dets skøn kun kritiseres, hvis det er åbenbart urigtigt, når henses til de oplysninger, som det rådede over, da de pågældende bestemmelser blev udstedt. Desuden omfatter det skøn, som Rådet har ved bedømmelsen af en kompliceret økonomisk situation, i et vist omfang også konstateringen af de grundlæggende faktiske forhold.

- 50 Rådet har anført, at det forhold, at der i dette tilfælde allerede fandtes nationale restriktioner, kun var én af de omstændigheder, som det måtte tage i betragtning, da det udstedte den anfægtede forordning. Det tog ikke blot omfanget af importen fra Kina, dennes indvirkning på fællesskabsindustrien, den kinesiske industris eksportpotentiel og prisniveauet, men også de eksisterende importrestriktioner på såvel fællesskabsplan som nationalt plan i betragtning. Sagsøgerens sammenligning mellem virkningerne af de spanske restriktioner, der fandt anvendelse før udstedelsen af den anfægtede forordning, og forordningens virkninger, beror på en fejlfortolkning. De omtvistede kontingenter udgør på ingen måde en forlængelse af de nationale restriktioner, men har til formål at beskytte fællesskabsindustrien som helhed.
- 51 Rådet har gjort gældende, at den tyske regerings argumentation på grundlag af traktatens artikel 110 ikke er blevet fremført af Det Forenede Kongeriges regering og ikke støttes af noget bevis, og at den derfor må forkastes. Under alle omstændigheder er den pågældende bestemmelse ikke til hinder for, at Rådet på grundlag af traktatens artikel 113 fastsætter kontingenter for handelen med tredjelande.
- 52 Endelig har Rådet anført, at hverken sagsøgeren eller intervenienten har godtgjort, at de oplysninger, som det rådede over, var utilstrækkelige, at det ikke rådede over relevante oplysninger, at det foretog en åbenbart urigtig vurdering af de faktiske omstændigheder, eller at det gjorde sig skyldig i magtfordrejning.
- 53 Indledningsvis bemærkes, som også anført af Rådet og de parter, der er indtrådt i sagen til støtte for dets påstande, at Fællesskabets institutioner efter Domstolens faste praksis har et vidt skøn med hensyn til valget af de midler, der er nødvendige for at virkeliggøre den fælles handelspolitik (dom af 15.7.1982, sag 245/81, Edeka, Sml. s. 2745, præmis 27, af 28.10.1982, sag 52/81, Faust mod Kommissionen, Sml. s. 3745, præmis 27, og domme af 7.5.1987, sag 256/84, Koyo Seiko mod Rådet, Sml. s. 1899, præmis 20, sag 258/84, Nippon Seiko mod Rådet, Sml. s. 1923, præmis 34, og sag 260/84, Minebea mod Rådet, Sml. s. 1975, præmis 28).

- 54 I en sådan situation, hvor der skal foretages en vurdering af komplicerede økonomiske omstændigheder, må Domstolens prøvelse begrænse sig til en kontrol af, om de relevante formforskrifter er overholdt, om de faktiske omstændigheder, på grundlag af hvilke det anfægtede valg er foretaget, er materielt rigtige, samt til, om der foreligger en åbenbar fejl i vurderingen af de nævnte faktiske omstændigheder, eller om der er begået magtfordrejning (jf. bl.a. dom af 14.3.1990, sag 156/87, Gestetner Holdings mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 781, præmis 63). Dette gælder så meget mere i det foreliggende tilfælde, hvor der er tale om en almengyldig retsakt.
- 55 Endvidere har Domstolen udtalt, at det skøn, som Rådet har ved bedømmelsen af en sammensat økonomisk situation, ikke blot omfatter arten og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de grundlæggende fakta, især således, at Rådet i påkommende tilfælde frit kan gå ud fra generelle konstateringer (dom af 12.7.1979, sag 166/78, Italien mod Rådet, Sml. s. 2575, præmis 14). Selv om Rådet skal tage alle de oplysninger, som det råder over, i betragtning, kan det således ikke kræves, at det i detaljer undersøger alle berørte erhvervssektorer, før det udsteder en almengyldig retsakt.
- 56 Det kan heller ikke hævdes, således som Det Forenede Kongeriges regering har gjort, at de omtvistede foranstaltninger nærmest har karakter af straf og derfor bør underkastes en særlig omhyggelig undersøgelse. Herom er det tilstrækkeligt at bemærke, at fastsættelse af importkontingenter intet har at gøre med en adfærd, som særligt kan tilregnes bestemte retssubjekter, at den ikke har noget repressivt formål, og at den ikke har karakter af gengældelse.
- 57 Med hensyn til de argumenter, som er blevet fremført af Det Forenede Kongeriges regering og af den tyske regering, der har intervenseret i sagen til støtte for Det Forenede Kongeriges påstande, bemærkes med hensyn til anbringendet om den manglende vurdering af de faktiske omstændigheder for det første, at det ikke er blevet bestridt, at Rådet tog hensyn til den betydelige andel af Fællesskabets marked, som importen fra Kina repræsenterede, og den væsentlige stigning, som denne import havde udvist.

- 58 For det andet var Rådet, i modsætning til hvad Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, ikke forpligtet til at foretage en særskilt vurdering af hver enkelt af de berørte erhvervsgrænes situation i de forskellige medlemsstater, idet det ved sin afgørelse måtte gå ud fra de interesser, som gjorde sig gældende i Fællesskabet som helhed, og ikke i de enkelte medlemsstater.
- 59 For det tredje fremgår det af den i præmis 55 nævnte retspraksis, at Rådet i forbindelse med udstedelsen af forordningen ikke var forpligtet til at foretage en detaljeret gennemgang af de forskellige aspekter, der gjorde sig gældende inden for de berørte erhvervssektorer i Fællesskabet, eller mere specielt for de forskellige erhvervsdrivendes interesser inden for Fællesskabets legetøjsindustri, idet forordningen skulle omfatte hele Fællesskabets import fra bestemte tredjelande.
- 60 Det fremgår af det anførte, at Rådet traf de anfægtede foranstaltninger på grundlag en fyldestgørende vurdering af de relevante oplysninger.
- 61 Desuden bemærkes med henblik på efterprøvelsen af, om Rådet i det foreliggende tilfælde har overskredet sit skøn eller udøvet det på en åbenbart fejlagtig måde, for det første, at sagsøgerens argumentation bygger på en urigtig forudsætning.
- 62 Det er ganske vist korrekt, at importreglerne for de omtvistede varer før udstedelsen af den anfægtede forordning primært var resultatet af beslutninger truffet af de enkelte medlemsstater. Da Rådet udstedte nye, ensartede regler for hele Fællesskabet, skulle det imidlertid ikke tage hensyn til de forskellige medlemsstaters særlige interesser, men til hele Fællesskabets generelle interesse.

- 63 Navnlig var de individuelle beslutninger, som medlemsstaterne tidligere havde truffet, ikke bindende for Rådet, da det udøvede sit skøn, idet dette ville have været en tilsidesættelse af den rolle med hensyn til gennemførelsen af Fællesskabets opgaver, som denne institution er tillagt i henhold til EF-traktatens artikel 4.
- 64 Da Rådet foretog en ny vurdering af de faktiske omstændigheder, der tog udgangspunkt i Fællesskabets interesser, havde det derfor ret til at træffe andre valg end dem, som medlemsstaterne havde truffet, og det kan ikke udledes af det forhold, at de nye regler adskiller sig væsentligt fra dem, der tidligere fandt anvendelse, at Rådet har foretaget en urigtig vurdering.
- 65 For det andet havde Rådet, som generaladvokaten har påvist i punkt 132-139 i sit forslag til afgørelse, ikke pligt til at godtgøre, at importen fra Kina allerede havde påført Fællesskabets legetøjsindustri skade, da det indførte de omtvistede kontingenter. Det havde tværtimod ret til at anlægge den betragtning, at sådanne forstyrrelser måtte undgås, og udelukkende basere sin vurdering på den fare herfor, som med rette kunne udledes af stigningen i importen af legetøj fra Kina.
- 66 For det tredje skal der tages stilling til de argumenter, som vedrører traktatens artikel 110, og som er blevet fremført ikke alene af den tyske regering, som intervenient, men også af Det Forenede Kongeriges regering, som sagsøger.
- 67 Ifølge fast retspraksis kan denne bestemmelse ikke fortolkes således, at den indeholder et forbud for Fællesskabet mod at træffe foranstaltninger, der kan påvirke samhandelen med tredjelande (dom af 5.5.1981, sag 112/80, Dürbeck, Sml. s. 1095, præmis 44, og ovennævnte dom i Edeka-sagen, præmis 24). Som det fremgår af selve ordlyden af bestemmelsen, forpligter målsætningen om at bidrage til en gradvis afskaffelse af restriktionerne i den internationale handel ikke institutionerne til at liberalisere importen fra tredjelande, når dette ville være i strid med

Fællesskabets interesser. Rådet havde derfor ret til at anlægge den vurdering, at de faktiske omstændigheder gjorde det nødvendigt at indføre kontingenter for de omtvistede varer.

- 68 For det fjerde begrænsede det på ingen måde Rådets skøn, at det selv havde besluttet, at udgangspunktet for de nye regler skulle være en liberalisering af importen. I denne henseende er den parallel, som Det Forenede Kongeriges regering har draget mellem traktatens artikel 30 og 36 på den ene side og liberaliseringen af importen og undtagelserne herfra på den anden, ikke relevant. Som udtalt i præmis 34 udgør ophævelse af samtlige kvantitative restriktioner for import fra tredjelande, i modsætning til princippet om frie varebevægelser inden for Fællesskabet, ikke en retsregel, som Rådet principielt har skullet overholde, men resultatet af et valg, som institutionen har truffet under udøvelse af sit skøn.
- 69 For det femte og sidste falder det andet anbringende, som Det Forenede Kongeriges regering har fremført, sammen med det anbringende om tilsidesættelse af lighedsprincippet, som behandles i det følgende, idet det går ud på, at Rådet undlod at foretage en undersøgelse som den, der i den anfægtede forordning foreskrives for beskyttelses- og tilsynsforanstaltninger, før det traf de omtvistede foranstaltninger.
- 70 Med dette forbehold følger det af det foregående, at anbringendet om manglende eller åbenbart urigtig vurdering af de faktiske omstændigheder ikke kan tiltrædes.

Anbringendet om, at de omtvistede kontingenter er vilkårlige

- 71 Det Forenede Kongeriges regering har med sit tredje anbringende gjort gældende, at de kontingenter, der fastsættes i den anfægtede forordning, i betragtning af, hvor omfattende restriktive virkninger de har for importen, er vilkårlige på grund af manglen på en fyldestgørende begrundelse og en korrekt vurdering af de faktiske omstændigheder.
- 72 Herom er det tilstrækkeligt at bemærke, som Rådet og Kommissionen med rette har anført, at Det Forenede Kongeriges regering har baseret dette anbringende på de argumenter om, at Rådet undlod at angive en tilstrækkelig begrundelse for forordningen og undlod at foretage en korrekt vurdering af de faktiske omstændigheder, som er indeholdt i de to første anbringender.
- 73 Da det tredje anbringende således falder sammen med de to første, og disse ikke har kunnet tiltrædes, må også det tredje anbringende forkastes.

Anbringendet om, at proportionalitetsprincippet er tilsidesat

- 74 Med sit fjerde anbringende gør Det Forenede Kongeriges regering, støttet af den tyske regering, gældende, at den anfægtede forordning er i strid med proportionalitetsprincippet. Ifølge dette princip skal en foranstaltning, der har til formål at forbyde eller begrænse en økonomisk aktivitet, være egnet og nødvendig til gennemførelse af de forfulgte mål. Når der skal foretages et valg mellem flere forskellige foranstaltninger, skal den mindst indgribende træffes, og endelig må de forvoldte ulemper ikke stå i misforhold til det forfulgte mål. Når der udøves et skøn ved udstedelse af retsfor skrifter, må den trufne foranstaltning ikke være åbenbart uhen-sigtsmæssig i forhold til de forfulgte mål.

- 75 Det forfulgte mål består efter regeringernes opfattelse i det foreliggende tilfælde i beskyttelse af den spanske legetøjsindustri, idet den eneste restriktive foranstaltning, som var i kraft, da den anfægtede forordning blev udstedt, var den, der fandt anvendelse i Kongeriget Spanien.
- 76 Det Forenede Kongeriges regering har anført, at de omtvistede kontingenter ikke var nødvendige for at nå det nævnte mål, og at de ikke udgjorde den mindst indgribende foranstaltning af dem, som Rådet kunne træffe. Den argumentation, som Det Forenede Kongeriges regering har fremført til støtte herfor, falder i tre led.
- 77 For det første finder regeringen det uhensigtsmæssigt at erstatte et regionalt kontingent med et fællesskabskontingent, idet ikke engang ønsket om at skabe større ensartethed kan berettige et sådant skridt. Endvidere peger regeringen på, at det ikke fremgår af den anfægtede forordning, at beskyttelsesforanstaltninger kun kan være midlertidige eller kun træffes over for fremtidige trusler mod fællesskabsindustrien. Den tyske regering har for sit vedkommende anført, at Rådet ved udstedelsen af forordningen kunne have truffet foranstaltninger, som både fandt anvendelse regionalt og uden tidsbegrænsning.
- 78 For det andet har Det Forenede Kongeriges regering hævdet, at der blev fastsat kontingenter af en sådan størrelse, at det førte til et fald i importen af de pågældende varer på omkring 50% i forhold til det foregående år, hvilket var ganske uforholdsmæssigt under hensyn til den spanske industris behov for beskyttelse.
- 79 For det tredje hævdes det at være i strid med den anfægtede forordnings bestemmelser at fastsætte restriktioner på fællesskabsplan, idet forordningen indeholder bestemmelser om, at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en undersøgelse, før der kan indføres nye beskyttelses- eller tilsynsforanstaltninger.

- 80 Rådet har, støttet af den spanske regering og Kommissionen, anført, at det ved at sætte sig som mål at sikre, at reglerne for Fællesskabets samhandel med tredjelande både afspejler gennemførelsen af det indre marked og tager hensyn til fællesskabsindustriens følsomhed inden for den berørte erhvervsgren, har handlet i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.
- 81 Rådet har navnlig anført, at det har bestræbt sig på at finde en balance mellem en passende beskyttelse af fællesskabsindustrien og opretholdelse af et acceptabelt niveau i samhandelen med Kina, idet det stillet over for en alarmerende stigning i importen af de pågældende former for legetøj fra Kina og i disse varers andel af Fællesskabets marked — en stigning, som kunne true fællesskabsindustrien — fastsatte kontingenterne på samme niveau som importen i 1991.
- 82 Ifølge Rådet kunne det samme beskyttelsesniveau ikke være opnået ved hjælp af regionale beskyttelses- eller tilsynsforanstaltninger, idet formålet var at beskytte legetøjsindustriens interesser i hele Fællesskabet, ikke blot i én medlemsstat. Desuden er de regionale beskyttelsesforanstaltninger, der er omhandlet i den anfægtede forordnings artikel 17, af rent midlertidig karakter og kan kun iværksættes undtagelsesvis, og deres eneste formål er at modvirke fremtidige stigninger i importen, som kan skade fællesskabsindustrien. De omtvistede kontingenter er nødvendige for at sikre overgangen fra de gamle til de nye importregler, men de er ikke nødvendigvis midlertidige, idet det ikke er muligt at forudse, hvornår de skal ophøre.
- 83 Endelig kan Domstolen, heller ikke selv om der kunne tænkes mindre indgribende eller mindre restriktive midler til at nå det forfulgte mål, ikke sætte sit skøn i stedet for Rådets med hensyn til, om de af fællesskabslovgiver valgte foranstaltninger er mere eller mindre hensigtsmæssige, når der ikke er ført bevis for, at disse foranstaltninger er åbenbart uegnede til at nå det tilstræbte mål (dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973).

- 84 De tre led i det fjerde anbringende, som Det Forenede Kongeriges regering har fremført, skal behandles i den anførte rækkefølge.
- 85 For så vidt angår det første led fremgår det udtrykkeligt af sjette betragtning til den anfægtede forordning, at Rådet, da det indførte de omtvistede kontingenter, ønskede at tage hensyn til følsomheden i visse industrigræne i Fællesskabet som helhed, og ikke kun følsomheden i en bestemt medlemsstats industri.
- 86 Endvidere tillader, som det anføres i tiende betragtning, den ordning, der indføres ved den anfægtede forordning, som har til formål at fastsætte ensartede regler for hele Fællesskabet, under alle omstændigheder kun undtagelsesvis foranstaltninger, der er begrænset til en eller flere af Fællesskabets regioner. Der må ikke foreligge alternative løsninger, og de pågældende foranstaltninger skal være midlertidige. Rådet kan derfor ikke kritiseres for ikke at have valgt at indføre foranstaltninger, som ud fra den anfægtede forordnings formål i videst mulig udstrækning skal undgås, og som på grund af deres midlertidige karakter ikke ville have udgjort en effektiv reaktion på truslen mod de berørte dele af fællesskabsindustrien.
- 87 Med hensyn til det andet led i det fjerde anbringende bemærkes, at en foranstaltning på et område som det foreliggende, hvor fællesskabsinstitutionerne har et vidt skøn, kun kan kendes ulovlig, hvis den er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger. Når fællesskabslovgiver ved fastlæggelsen af en ordning må vurdere dennes fremtidige virkninger, og disse ikke kan forudses med nøjagtighed, kan det af fællesskabslovgiver udøvede skøn nærmere bestemt kun tilsidesættes, såfremt det er åbenbart fejlagtigt, når henses til de oplysninger, som fællesskabslovgiver rådede over på tidspunktet for ordningens vedtagelse. Denne begrænsning af Domstolens prøvelsesret gør sig navnlig gældende, såfremt Rådet skal afveje modstående interesser og således vælge mellem forskellige muligheder inden for rammerne af de politiske valg, som henhører under dets særlige ansvarsområder (ovennævnte dom i sagen Tyskland mod Rådet, præmis 90 og 91).

- 88 Under disse omstændigheder kan det beskyttelsesniveau, som de omtvistede kontingenter medfører, ikke antages at overstige, hvad der var nødvendigt for at nå de af Rådet forfulgte mål.
- 89 For det første kunne Rådet med rette anlægge den vurdering, at det for at beskytte fællesskabsindustriens interesser mod det pres, som importen af legetøj fra Kina var udtryk for, ville være utilstrækkeligt blot at indføre tilsynsforanstaltninger.
- 90 For det andet bestræbte Rådet sig — ved at fastsætte kontingenterne på samme niveau som importen i 1991, der var betydeligt større end de foregående års import — på at finde en balance mellem fællesskabsindustriens behov for beskyttelse og opretholdelsen af et acceptabelt niveau i samhandelen med Kina på en måde, som Domstolen ikke har mulighed for at kritisere.
- 91 Selv om det endelig ikke kan udelukkes, at der kunne tænkes andre midler til at nå det forfulgte mål, kan Domstolen ikke sætte sit skøn i stedet for Rådets med hensyn til, om de foranstaltninger, som det valgte, var mere eller mindre hensigtsmæssige, når der ikke er ført bevis for, at foranstaltningerne er åbenbart uegnede til at nå det tilstræbte mål (ovennævnte dom i sagen Tyskland mod Rådet, præmis 94). I det foreliggende tilfælde har Det Forenede Kongeriges regering ikke ført bevis for, at de omtvistede kontingenter blev fastsat på et åbenbart u hensigtsmæssigt niveau.
- 92 Det tredje led i anbringendet vedrører i alt væsentligt forskellen mellem de omtvistede kontingenters generelle anvendelsesområde og de undersøgelsesprocedurer, der er fastsat for indførelse af tilsyns- og beskyttelsesforanstaltninger. Dette led vil derfor blive behandlet sammen med det femte anbringende.

- 93 Med dette forbehold følger det af det foregående, at anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet ikke kan tiltrædes.

Anbringendet om, at ligebehandlingsprincippet er tilsidesat

- 94 Med sit femte og sidste anbringende gør Det Forenede Kongeriges regering gældende, at den anfægtede forordning er i strid med ligebehandlingsprincippet, fordi den behandler to varekategorier forskelligt. På den ene side fastsætter den beskyttelses- eller tilsynsforanstaltninger for varer, som allerede er undergivet nationale restriktioner, uden at der forinden er gennemført en formel undersøgelsesprocedure, og uden at de berørte parter har haft adgang til at blive hørt. På den anden side kan der for alle øvrige varer, der er omfattet af forordningen, ikke indføres sådanne foranstaltninger, uden at der forinden er gennemført en EF-undersøgelsesprocedure, og uden at de berørte tredjeparter har haft adgang til at blive hørt.
- 95 Det Forenede Kongeriges regering finder ikke, at denne forskelsbehandling er berettiget, idet der i begge tilfælde indføres en ny restriktion. En fællesskabsrestriktion, der erstatter en national restriktion, kan ikke betegnes som andet end en ny restriktion. Hertil kommer, at importen af de omtvistede varer reelt var blevet liberaliseret, idet den restriktion, som fandt anvendelse i Kongeriget Spanien, og som var den eneste, der fandtes, da den anfægtede forordning trådte i kraft, kun vedrørte 2% af Fællesskabets samlede import af de pågældende varer. En rent formel sondring mellem import af varer, som allerede var blevet liberaliseret, og import af varer, som ikke var blevet liberaliseret, da den anfægtede forordning blev udstedt, kan derfor ikke udelukke, at der foreligger en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.
- 96 Rådet, den spanske regering og Kommissionen har bestridt dette anbringende under henvisning til, at den anfægtede forordning blot behandler forskellige situationer forskelligt.

- 97 Herom bemærkes, at forhold, der er sammenlignelige, ifølge den almindelige lighedsgrundsætning, der hører til fællesskabsrettens grundlæggende principper, ikke må behandles forskelligt, medmindre en sådan forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. bl.a. dom af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 — C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 13).
- 98 I det foreliggende tilfælde har Rådet imidlertid udstedt nye ensartede regler på fællesskabsplan, der har til formål at bringe de nationale undtagelser, som stadig fandt anvendelse, til ophør. Som anført under behandlingen af det andet anbringende kunne Rådet frit vurdere, om der var behov for i Fællesskabets interesse at indføre restriktioner for importen af bestemte varer, uden at det var bundet af de beslutninger, som forskellige medlemsstater tidligere havde truffet.
- 99 Derimod udgør tilsyns- og beskyttelsesforanstaltninger, der måtte blive indført efter udstedelsen af den anfægtede forordning og på grundlag af dennes bestemmelser, ændringer af strukturen i den ordning, som Rådet har fastlagt, og kan derfor underkastes sådanne undersøgelsesprocedurer, som Rådet måtte finde passende.
- 100 Under alle omstændigheder kan det ikke kræves, at den anfægtede forordnings detaljerede procedurebestemmelser for fremtidige ændringer af den ordning, der indføres ved forordningen, også skal gælde for selve Rådets fastlæggelse af ordningen. Dels kunne indførelsen af de omtvistede kontingenter ikke underkastes nærmere regler, som endnu ikke var blevet fastsat. Dels havde Rådet allerede foretaget en vurdering af beslutningen om kontingenterne, da det fastlagde den nye ordning.
- 101 Heraf følger, at de omtvistede kontingenter ikke er sammenlignelige med de tilsyns- og beskyttelsesforanstaltninger, der senere måtte blive indført i henhold til den anfægtede forordning. Da de omtvistede bestemmelser således behandler forskellige situationer forskelligt, er de ikke i strid med ligebehandlingsprincippet, og dette anbringende kan derfor ikke tiltrædes.

- 102 Da der ikke er grundlag for de anbringender, som Det Forenede Kongeriges regering har fremført, må sagsøgte i det hele frifindes.

Sagens omkostninger

- 103 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Det Forenede Kongerige har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Rådets påstand herom. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Spanien og Kommissionen må således bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland betaler sagens omkostninger.

3) Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Spanien og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer deres egne omkostninger.

Kapteyn

Mancini

Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. november 1998.

R. Grass

P. J. G. Kapteyn

Justitssekretær

Formand for Sjette Afdeling