

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

Asiassa C-150/94,

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään Assistant Treasury Solicitor John E. Collins, avustajanaan barrister Christopher Vajda, prosessiosoite Luxemburgissa Yhdistyneen kuningaskunnan suurlähetystö, 14 boulevard Roosevelt,

kantajana,

jota tukee

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön ministerineuvos Ernst Röder ja saman ministeriön asessori Gereon Thiele, prosessiosoite D-53107 Bonn,

väliintulijana,

vastaan

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

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

vastaaajana,

jota tukevat

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,

ja

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet Eric L. White ja Patrick Hetsch, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

väliintulijoina,

jossa kantaja vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa tiettyjen kolmansien maiden tuontiin sovellettavasta yhteisestä menettelystä ja asetusten (ETY) N:o 1765/82, (ETY) N:o 1766/82 ja (ETY) N:o 3420/83 kumoamisesta 7 päivänä maaliskuuta 1994 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 519/94 1 artiklan 2 kohdan siltä osin kuin sitä sovelletaan tullikoodiin HS/CN 9503 41, 9503 49 ja 9503 90 kuuluviin leluihin,

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 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta on yhteisöjen tuomioistuimeen 6.6.1994 toimittamallaan kanteella vaatinut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan tiettyjen kolmansien maiden tuontiin sovellettavasta yhteisestä menettelystä ja asetusten (ETY) N:o 1765/82, (ETY) N:o 1766/82 ja (ETY) N:o 3420/83 kumoamisesta 7 päivänä maaliskuuta 1994 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 519/94 1 artiklan 2 kohdan (EYVL L 67, s. 89, jäljempänä riidanalainen asetus) siltä osin kuin sitä sovelletaan tullikoodiin HS/CN 9503 41, 9503 49 ja 9503 90 kuluviin leluihin.

Tilanne ennen riidanalaista asetusta

- 2 Ennen riidanalaisen asetuksen voimaantuloa valtiojohtoisen kaupankäynnin maista peräisin olevien tuotteiden tuontia säänneltiin useilla eri neuvoston asetuksilla.

Kiinan kansantasavallasta (jäljempänä Kiina) peräisin olevaa tuontia säänneltiin erityisesti Kiinan kansantasavallasta tapahtuvaan tuontiin sovellettavasta yhteisestä menettelystä 30 päivänä kesäkuuta 1982 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1766/82 (EYVL L 195, s. 21), joka koski yhteisöön vapaasti tuotavia tuotteita, ja yhteisöön rajoitetusti tuotavien valtiojohtoisen kaupan maiden alkuperätuotteiden tuontimenettelystä 14 päivänä marraskuuta 1983 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3420/83 (EYVL L 346, s. 6), joka koski muun muassa sitä tuontia Kiinasta, joka ei kuulunut asetuksen N:o 1766/82 soveltamisalaan.

3 Neuvoston asetuksen N:o 3420/83 2 artiklan 1 kohdan nojalla asetuksen liitteessä III mainittujen tuotteiden saattamista vapaaseen vaihdantaan rajoitettiin määrällisesti yhdessä tai useammassa tässä liitteessä mainitussa jäsenvaltiossa. Asetuksen 3 artiklan mukaan ennen kunkin vuoden joulukuun ensimmäistä päivää neuvosto päätti ETY:n perustamissopimuksen 113 artiklan mukaisesti tuontikiintiöistä, jotka jäsenvaltioiden on asetettava 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.

4 Asetuksen N:o 3420/83 7—10 artiklan nojalla kaikki jonkin jäsenvaltion tarpeelliseksi katsomat muutokset asetuksen mukaiseen tavanomaiseen tuontimenettelyyn oli alistettava yhteisön ennakkolausuntomenettelyyn, jonka jälkeen komissio tai jonkin jäsenvaltion esitettyä vastustavan kantansa, neuvosto teki päätöksen asiasta.

5 Asetuksen N:o 3420/83 4 artiklan 1 kohdassa säädettiin lisäksi jäsenvaltion mahdollisuudesta ylittää kiintiöt tai sallia muita tuontimahdollisuuksia, ellei kiintiötä ollut lainkaan vahvistettu. Artiklan 2 kohdan nojalla jäsenvaltion, joka oli yksin säilyttänyt jonkin määrällisen tuontirajoituksen, piti aikoessaan poistaa sen tai lykätä sen täytäntöönpanoa, ilmoittaa tästä muille jäsenvaltioille ja komissiolle, joka hyväksyi

aiotun toimenpiteen 10 arkipäivän määräajassa ryhtymättä asetuksen 7—10 artiklassa tarkoitettuun menettelyyn.

- 6 Asetuksen N:o 3420/83 liitteessä III mainittuihin tuotteisiin kuuluvat lelut, joiden tuonnille oli asetettu määrällisiä rajoituksia Saksassa, Ranskassa ja Kreikassa. Näitä rajoituksia sovellettiin Kiinasta peräisin olevien lelujen lisäksi myös kaikista muista liitteessä I luetelluista valtiojohtoisen kaupankäynnin maista peräisin oleviin leluihin. Kun Espanjan kuningaskunta liittyi Euroopan yhteisöihin, liitettä III muutettiin yhteisöön rajoitetusti tuotavien valtiojohtoisen kaupan maiden alkuperätuotteiden tuontimenettelystä 14 päivänä marraskuuta 1983 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3420/83 liitteiden I ja III muuttamisesta Espanjan ja Portugalin liittymisen johdosta 20 päivänä joulukuuta 1985 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3784/85 (EYVL L 364, s. 1) sisällyttämällä siihen muun muassa Espanjan lelujen tuontia koskevat rajoitukset.
- 7 Asetusta N:o 3420/83 muutettiin viimeksi valtiojohtoisen kaupankäynnin maille vuodeksi 1992 vahvistettavista jäsenvaltioiden tuontikiintiöistä 13 päivänä heinäkuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2456/92 (EYVL L 252, s. 1). Asetuksella N:o 2456/92 vahvistettiin kiintiöt vuodeksi 1992 ja sen 5 artiklassa säädettiin, että asetuksen N:o 3420/83 3 artiklan 2 kohtaan perustuvaa kiintiöiden automaattista uudistamista seuraavalle vuodelle ei sovellettu vuonna 1993, koska voimassa oleva järjestelmä oli tarpeen korvata voimaansaattamalla kaikki 31.12.1992 vielä jäljellä olevat rajoitukset kattavalla yhteisön säännöstöllä (viides perustelukappale). Kiinasta peräisin olevien lelujen osalta asetuksen N:o 2456/92 liitteessä VIII vahvistettiin kiintiöt Saksa ja Espanjaa varten.
- 8 Uutta asetusta tuontikiintiöiden vahvistamisesta ei annettu vuodelle 1993. Komissio antoi kuitenkin luvan kansallisiin toimenpiteisiin, kuten Espanjan asettamiin Kiinasta peräisin olevien lelujen tuontikiintiöihin.

Riidanalainen asetus

9 Riidanalaisella asetuksella, 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 lähtökohta 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 Riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa säädetään, että artiklassa tarkoitettujen tuotteiden tuonti yhteisöön on vapaata, eikä sille siis ole asetettu mitään määrällisiä rajoituksia, tämän kuitenkin 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. HS/CN 9503 41 koodiin kuuluville leluille (eläimiä tai muita hahmoja kuin ihmistä esittävät täytetyt lelut) oli vahvistettu 200 798 000 ecun suuruinen vuotuinen kiintiö, koodiin 9503 49 (muut eläimiä ja muita hahmoja kuin ihmistä esittävät lelut) 83 851 000 ecun vuotuinen kiintiö ja koodiin 9503 90 (eräät muut lelut) 508 016 000 ecun vuotuinen kiintiö.

- 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 muut koottavat lelut, koodiin 9503 60 kuuluvat palapelit ja koodiin 9504 40 kuuluvat pelikortit.
- 13 Kanteensa tueksi Yhdistynyt kuningaskunta vetoaa viiteen perusteeseen: ensiksikin siihen, että riidanalaista asetusta ei ole perusteltu oikein tai tarkoituksenmukaisesti, toiseksi siihen, että tosiseikkoja ei ole arvioitu tai ne on arvioitu ilmeisen virheellisesti, kolmanneksi kyseisten kiintiöiden asettamisen mielivaltaisuuteen, neljänneksi suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen ja viidenneksi yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamiseen.

Oikeiden tai asianmukaisten perustelujen puuttumista koskeva kanneperuste

- 14 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää ensimmäisessä kanneperusteessaan, että riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 2 kohtaa ei ole perusteltu asian edellyttämällä tavalla ja että tällä tavoin on loukattu EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan mukaista perusteluvollisuutta.
- 15 Riidanalaisen asetuksen neljännessä ja viidennessä perustelukappaleessa esitettyjen tuontijärjestelmän yhdenmukaisuutta ja tuonnin vapauttamista koskevista tavoitteista olisi pitänyt seurata vielä voimassa olevien kansallisten määrällisten rajoitusten poistaminen. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että kuudennen perustelukappaleen mukaan sen sijaan vapauttamisperiaatteesta poikkeaminen liitteessä II mainittujen tuotteiden osalta, muiden muassa kanteessa tarkoitettujen lelujen osalta, neuvoston olisi pitänyt erityisesti perustella tällaista poikkeamista.

- 16 Neuvosto vetosi kuitenkin vain ”tiettyjen yhteisön teollisuudenalojen herkkyyteen” esittämättä niitä syitä, joiden vuoksi kyseiset alat oli katsottu herkiksi, tai sellaisia syitä, joiden vuoksi nämä alat olisivat herkkiä vain Kiinasta peräisin olevalle tuonnille eikä mistä tahansa yhteisön ulkopuolisesta maasta peräisin olevalle tuonnille, ja joiden vuoksi kansalliset rajoitukset piti korvata yhteisön asettamalla rajoituksilla.
- 17 Viimeksi mainitun seikan osalta Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toteaa erityisesti, että kanteen kohteena olevan asetuksen voimaantuloajankohtana Espanja oli ainoa jäsenvaltio, joka oli asettanut tuontirajoituksen riidanalaisille leluille. Tämä rajoitus koski ainoastaan suoraan Espanjaan suuntautuvaa tuontia, joka oli alle 2 % kanteessa tarkoitettujen tuotteiden tuonnista yhteisöön. Tämän johdosta neuvoston olisi pitänyt selittää, minkä vuoksi oli välttämätöntä korvata jäsenvaltiossa voimassa ollut rajoitus, jonka vaikutukset yhteisössä olivat minimaaliset, rajoituksella, jolla sitä vastoin oli yhteisön tasolla hyvin tuntuva vaikutus. Lisäksi neuvosto ei Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan voi tehokkaasti vedota siihen, että kyseessä olevilla kiintiöillä pyritään suojaamaan yhteisön teollisuutta kokonaisuudessaan eikä vain Espanjan leluteollisuutta, koska riidanalaisessa asetuksessa ei ole tuotu esiin yhtäkään tähän liittyvää perustelua, neuvosto ei ole esittänyt mitään näyttöä siitä, että yhteisön teollisuus tarvitsi tällaista suojelua, eikä se ollut muutenkaan ryhtynyt selvittämään, olisiko tilanne tällainen.
- 18 Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan riidanalaisien kiintiöiden voimaansaattaminen ei missään tapauksessa ole yhteisen kauppapolitiikan toteuttamiseen liittyvä siirtymätoimenpide, vaan poikkeus tuonnin vapauttamisen yleisestä periaatteesta.
- 19 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus painottaa sitä, ettei neuvosto ollut perustellut myöskään sitä, miksi se oli päätenyt vahvistamaan yhteisön kiintiöt alueellisiin suojatoimenpiteisiin turvautumisen sijasta, joiden käyttömahdollisuudesta säädetään kuitenkin nimenomaisesti riidanalaisen asetuksen 17 artiklassa. Neuvosto ei ollut myöskään selvittänyt sitä laskentamenetelmää, jolla riidanalaisien kiintiöiden suuruus oli määritetty. Koska neuvosto oli päättänyt merkittävästä politiikan suunnanmuutoksesta, sen olisi välttämättä pitänyt esittää pätevät syyt tekemiensä ratkaisujen perusteeksi.

- 20 Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan neuvoston vastineessaan esittämä selitys, joka perustui Kiinasta tulevan tuonnin kasvuun, ei riitä perusteeksi riidanalaisten kiintiöiden käyttöönottamiselle, kun tämän tuonnin vaikutuksia yhteisön leluteollisuuteen ei ollut millään tavoin selvitetty. Koska tämä selitys oli kaiken lisäksi annettu vastaukseksi juuri perustelujen puuttumista koskevaan kanteeseen, sillä ei pystytty korjaamaan riidanalaista toimea rasittavaa perustelujen puutteellisuutta. Neuvosto tosin yrittää vastineessaan selvittää syitä, joiden vuoksi olisi ollut välttämätöntä rajoittaa vuonna 1994 sallitun tuonnin määrä vuoden 1991 tasolle; tällä ei kuitenkaan ole sitä toivottua tehoa, koska riidanalaisessa asetuksessa ei ole lausuttu mitään tästäkään.
- 21 Saksan hallitus tukee olennaisilta osin Yhdistyneen kuningaskunnan esittämiä käsitteitä. Se toteaa lisäksi, että neuvosto ei ole perustellut riidanalaista asetusta EY:n perustamissopimuksen 3 b artiklan kolmanteen kohtaan sisältyvän suhteellisuusperiaatteen kannalta. Tässä määräyksessä yhteisön toimielimille asetetaan erityinen perusteluvollisuus ja erityisesti veloitetaan ne ottamaan huomioon jäsenvaltioiden edut.
- 22 Neuvosto, jota Espanjan hallitus ja komissio tukevat, väittää, että riidanalaisen asetuksen kuusi ensimmäistä perustelukappaletta eivät pelkästään kuvaa tilannetta kokonaisuudessaan ja riidanalaisen asetuksen yleisiä päämääriä, kuten aikaisempien vapaaseen tai rajoitettuun tuontiin sovellettavien säännösten korvaamista välttämättömänä osana sisämarkkinoiden toteuttamista yhdellä yhteisellä järjestelmällä. Neuvosto katsoo, että näissä perustelukappaleissa osoitetaan myös syyt, joiden vuoksi kiintiö vahvistettiin yhteisössä ja jotka liittyvät ”tiettyjen yhteisön teollisuudenalojen herkkyyteen”. Lisäksi kolmannessa perustelukappaleessa selitetään yksityiskohtaisesti, miksi ratkaisu oli tehtävä yhteisön tasolla.
- 23 Neuvosto lisää, että toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta on esittänyt, riidanalaiset kiintiöt eivät merkitse poikkeamista vaihdannan vapauttamisen periaatteesta, vaan kuuluvat erottamattomana osana riidanalaisella asetuksella voimaansaatettuun järjestelmään. Tällä asetuksella ei säädetä vaihdannan vapauttamisen yleisestä periaatteesta, vaan tuontijärjestelmien yhdenmukaisuuden periaatteesta. Neuvoston mukaan

tästä seuraa, kantajana olevan hallituksen esittämästä poiketen, että kutakin yksittäistä kiintiötä ei tarvitse perustella erikseen.

- 24 Saksan hallituksen väitteestä, jonka mukaan asetusta ei ole perusteltu perustamis- sopimuksen 3 b artiklan sisältämän suhteellisuusperiaatteen kannalta, neuvosto toteaa, että tämä väliintulija on itse asiassa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 37 artiklan neljä kohdan vastaisesti tuonut esiin uuden kumoamispe- rusteen, vaikka se väittääkin esittävänsä vain kantajan kumoamisperusteita täyden- täviä huomautuksia. Tämä kanneperuste pitäisi näin ollen jättää tutkimatta. Neu- vosto huomauttaa, että perustamis- sopimuksen 3 b artiklassa ei missään tapauksessa edellytetä, että yhteisöjen toimielimien toimet on erityisesti perusteltava suhteel- lisuusperiaatteen noudattamisen kannalta.
- 25 Ennen Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen Saksan hallituksen tukemana esit- tämien perusteiden tutkimista todettakoon, kuten neuvosto on perustellusti huo- mauttanut, että vakiintuneessa oikeuskäytännössä on asiassa 5/67, Beus 13.3.1968 annetusta tuomiosta (Kok. 1968, s. 125) alkaen katsottu, että perusteluvollisuuden laajuus riippuu siitä, minkälaisesta toimesta on kysymys, ja silloin kun kyseessä ovat soveltamisalaltaan yleiset toimet, riittää, kun perusteluissa osoitetaan yhtäältä koko- naistilanne, joka johti toimen antamiseen, ja toisaalta ne yleiset tavoitteet, joihin toimella pyritään.
- 26 Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi toistuvasti todennut, että jos kanteen kohteena olevasta säädöksestä, päätöksestä tai muusta toimenpiteestä käy pääosin ilmi toimi- elimen 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).
- 27 Esillä olevassa asiassa neuvosto on ensiksi kuvannut tilanteen kokonaisuudessaan ja tavoitteet, joihin se pyrkii, esittämällä, että yhteisen kauppapolitiikan toteutta- minen tuontiin sovellettavan menettelyn alalla oli tarpeellinen lisätekijä sisämark- kinoiden toteuttamisessa (kolmas perustelukappale).

- 28 Tämän jälkeen neuvosto on selvittänyt, että näiden päämäärien saavuttamiseksi olisi poistettava jäljellä olevista kauppapolitiikan alan kansallisista toimenpiteistä johtuvat poikkeukset ja erivapaudet (neljäs perustelukappale), ja että tuonnin vapauttamisen on oltava yhteisön menettelyn lähtökohta (viides perustelukappale).
- 29 Lopuksi neuvosto on kuvannut tarkemmin riidanalaisten kiintiöiden käyttöönottamisella tarkoitettuja päämääriä esittämällä, että ne olivat välttämättömiä tiettyjen yhteisön teollisuudenalojen herkkyyden vuoksi (kuudes perustelukappale).
- 30 On siis katsottava, että näissä perusteluissa on selkeästi kuvattu tosiasiallinen tilanne sekä tavoitellut päämäärät ja että perustelut siten vaikuttavat asian olosuhteet huomioon ottaen riittävästi.
- 31 Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen esittämät perusteet eivät vaikuta tämän toteamuksen paikkansapitävyyteen.
- 32 Ensiksikin koska kyseessä oli soveltamisalaltaan yleinen toimi, neuvostolla ei ollut velvollisuutta selvittää riidanalaisen asetuksen perusteluissa niitä tietoja, jotka se oli ottanut huomioon päätellessään tiettyjen yhteisön teollisuudenalojen reagoivan herkästi Kiinasta peräisin olevaan tuontiin. Neuvoston ei erityisesti ollut kuvattava kyseisten tuotteiden tuonnin kehittymistä eikä suoritettava taloudellista analyysia niistä yhteisön teollisuudenaloista, joita tuonti koski.
- 33 Toiseksi, koska tällä yhteisen kauppapolitiikan täysimääräiseksi toteuttamiseksi annetulla toimella pyrittiin poistamaan kansalliset rajoitukset ja poikkeukset, neuvostolla ei ollut velvollisuutta selittää, minkä vuoksi tietyt rajoitukset otettiin

käyttöön yhteisön tasolla. Neuvostolla päinvastoin olisi tällainen erityinen perusteluvollisuus ainoastaan siinä tapauksessa, että rajoittavien toimien käyttöönotto olisi välttämätöntä poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi yhdellä tai useammalla yhteisön alueella, ja tällä tavoin poikettaisiin yhteisen kauppapolitiikan yhtenäisyydestä.

- 34 Kolmanneksi, vaikka riidanalaiden kiintiöiden voimaansaattaminen merkitsee poikkeamista tuonnin vapauttamisesta, jonka on viidennen perustelukappaleen mukaan oltava yhteisön menettelyn lähtökohta, on todettava, että yhteisön ulkopuolisista maista peräisin olevan tuonnin kaikkien määrällisten rajoitusten purkaminen ei ole oikeussääntö, jota neuvosto olisi lähtökohtaisesti velvollinen noudattamaan, vaan seuraus neuvoston harkintavaltaansa käyttäen tekemistä ratkaisuisista. Lisäksi on todettava, että neuvosto on selvittänyt ne syyt, jotka saivat sen asettamaan kiintiöt tietyille erityisille tuotteille.
- 35 Neljänneksi, koska neuvosto oli esittänyt tavoittelemansa päämäärät, sen ei ollut perusteltava valitsemiaan osaratkaisuja, kuten riidanalaisen kiintiön käyttöönottoa. Tältä osin on siis merkitykseltöntä, että neuvosto on vasta yhteisöjen tuomioistuimessa käytävässä oikeudenkäynnissä selvittänyt, että vuonna 1994 sallitun tuonnin määrä oli syytä laskea vuoden 1991 tasolle.
- 36 Saksan hallituksen väitteestä, jonka mukaan asetusta ei ollut perusteltu erityisesti suhteellisuusperiaatteen kannalta, on todettava, ettei sen esittäminen ole ollut Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 37 artiklan neljännen kohdan määräyksien vastaista, vaikka neuvosto väittääkin toisin. Tässä määräyksessä ei nimittäin kielletä väliintulijaa esittämästä tukemansa osapuolen väitteistä poikkeavia perusteluja, kunhan niillä pyritään tukemaan asianosaisen vaatimuksia tai vastustamaan vastapuolen vaatimuksia (asia 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. korkea viranomainen, tuomio 23.2.1961, s. 1). Esillä olevassa asiassa kyseessä oleva väite liittyy perusteluvollisuuden laiminlyöntiin, johon kantajana oleva hallitus on vedonnut, ja sillä pyritään tukemaan kantajan vaatimuksia. Yhteisöjen tuomioistuimen on siis tutkittava tämäkin väite.

- 37 On kuitenkin todettava, että tämä väite ei ole perusteltu. Vaikka suhteellisuusperiaate, sellaisena kuin se sisältyy perustamissopimuksen 3 b artiklan kolmanteen kohtaan, onkin yhteisön oikeusjärjestelmän yleinen periaate, ei voida edellyttää periaatteen nimenomaista mainitsemista perustelukappaleissa (ks. toissijaisuusperiaatteen osalta, joka sisältyy saman 3 b artiklan toiseen kohtaan, asia C-233/94, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 13.5.1997, Kok. 1997, s. I-2405, 28 kohta).
- 38 Joka tapauksessa on syytä huomata, että neuvosto on riidanalaisen asetuksen kuu-dennessa perustelukappaleessa todennut, että määrälliset kiintiöt oli asetettava ”rajoitetulle määrälle Kiinan kansantasavallan alkuperätuotteita” tiettyjen yhteisön teollisuudenalojen herkkyyden vuoksi, ja lisäksi selittänyt, että tällaiset toimenpiteet toteutettaisiin suhteellisuusperiaatteen mukaisesti vain siinä tapauksessa, että ne osoittautuvat välttämättömiksi tavoiteltujen päämäärien saavuttamisen kannalta.
- 39 Näistä syistä perusteluvollisuuden laiminlyöntiä koskevaa kanneperustetta ei ole näytetty toteen ja kanneperuste on näin ollen hylättävä.

Tosiseikkojen arvioinnin laiminlyönti tai niiden arvioinnissa tapahtunut ilmeinen virhe

- 40 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää toisessa kanneperusteessaan, että riidanalaisen asetuksen 1 artiklaa antaessaan neuvosto ei ole arvioinut asian kannalta merkityksellisiä tosiseikkoja asianmukaisesti tai on tehnyt tässä arvioinnissaan ilmeisen virheen, minkä seurauksena nämä säännökset ovat lainvastaisia.

41 Kantaja muistuttaa tältä osin, että ennen riidanalaisen asetuksen antamista kyseisten lelujen tuonti oli kiintiöity ainoastaan Espanjassa, ja väittää, että riidanalaisilla kiintiöillä otettiin käyttöön kaikissa jäsenvaltioissa sovellettavia rajoituksia, jotka vähentävät yhteisön kauppaa lähes 50 %:lla joidenkin kyseessä olevien lelujen osalta. Neuvostolla on tosin oikeus muuttaa kantaansa näinkin jyrkästi, jos olosuhteet sitä edellyttävät. Esillä olevassa asiassa on kuitenkin todettava, ettei neuvostolla ole ollut käytettävissään kaikkia asian kannalta merkityksellisten tosiseikkojen asianmukaisessa arvioinnissa tarvittavia tietoja.

42 Tässä arvioinnissa olisi kantajan mielestä pitänyt ottaa huomioon seuraavat seikat:

- leluteollisuuden asema ja tila Espanjassa sekä muissa jäsenvaltioissa;
- yhteisön leluteollisuuden eri osien, kuluttajien, vähittäismyyjien ja jälleenmyyjien intressien välinen tasapaino;
- toteutettujen toimenpiteiden ja muiden mahdollisten toimenpiteiden, kuten kansallisten suojatoimenpiteiden vaikutukset;
- yhteisön vapaakauppaan ja protektionismiin liittyvien etujen tasapaino.

43 Sen sijaan, että neuvosto olisi ottanut huomioon kaikki tässä mainitut seikat, se totesi Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan ainoastaan Kiinasta peräisin olevan tuonnin kasvaneen tutkimatta tuonnin vaikutuksia yhteisön teollisuuteen. Se ei arvioinut yhteisön teollisuudelle mahdollisesti aiheutuvaa vahinkoa ja laiminlöi kyseisen alan koon, rakenteen, tuotannon, tuotantokapasiteetin ja kannattavuuden

selvittämisen. Neuvosto ei esittänyt Kiinasta peräisin olevan tuonnin kasvun lisäksi mitään selvitystä, joka oli osoittanut yhteisön leluteollisuuden tarvitsevan riidanalaisilla kiintiöillä sille myönnettyä suojaa. Neuvosto ei myöskään osoittanut, että sen käytettävissä olivat kaikki Kiinan teollisuuden vientimahdollisuuksien tai olemassa olevien tuontirajoitusten vaikutusten arvioimisessa merkitykselliset tiedot.

44 Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mielestä on sitäkin yllättävämpää, että tosiseikkoja ei ole arvioitu asianmukaisesti, kun riidanalaisen asetuksen 5 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaan ennen määrällisten tuontirajoitusten käyttöönottamista on ryhdyttävä tapauskohtaiseen tutkimusmenettelyyn. Tällainen tutkimus olisi ollut välttämätön myös esillä olevassa asiassa sen vuoksi, että yli 98 % kyseisestä tuonnista oli ollut vapaata ennen riidanalaisen asetuksen antamista. Vaikka tästä ei olisikaan olemassa nimenomaista säännöstä, toimielimillä on yhteisön oikeuden perusperiaatteiden nojalla velvollisuus arvioida asian kannalta merkityksellisiä seikkoja kaikilta osin, ennen rajoitusten asettamista aiemmin vapautetulle kaupankäynnille.

45 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus korostaa lisäksi, että koska riidanalaisen asetuksen lähtökohtana on EY:n perustamissopimuksen 110 artiklassa ilmaistujen päämäärien mukaisesti tuonnin vapauttaminen, riidanalaiset kiintiöt, joilla otettiin käyttöön rajoituksia yhteisön tasolla, on ymmärrettävä poikkeuksiksi vapauttamisen periaatteesta ja niitä on näin ollen tulkittava suppeasti. Tätä päätelmää ei horjuta se, että riidanalaiset kiintiöt ovat erottamaton osa riidanalaista asetusta. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toteaa tällä asetuksella käyttöön otetun uuden kauppajärjestelmän ja yhteisön sisäisen tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen perustuvan järjestelmän väliseen vastaavuuteen vedoten, että EY:n perustamissopimuksen 36 artikla on myös erottamaton osa yhteisön sisäistä tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevaa sääntelyä, vaikka se onkin poikkeus 30 artiklassa vahvistetusta perusperiaatteesta ja vaikka sitä on tämän vuoksi tulkittava suppeasti.

46 Yhteisön ja Kiinan väliselle lelukaupalle asetetut uudet rajoitukset ovat Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan niin laajoja ja niiden vaikutukset kauppavaihdon tasoon

niin merkittäviä, että rajoitukset ovat lähes rangaistusluonteisia ja niitä olisi tarkastettava erityisen huolellisesti.

47 Saksan hallitus yhtyy Yhdistyneen kuningaskunnan esittämiin perusteluihin toiseikkojen virheellistä arviointia koskevan kanneperusteen osalta. Se lisää, että neuvosto ei ole ottanut huomioon perustamissopimuksen 110 artiklaa, jonka avulla pyritään asteittain poistamaan kansainvälisen kaupan rajoitukset. Vaikka tässä määräyksessä ei kielletäkään yhteisöä toteuttamasta kaikkia sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat omiaan vaikuttamaan yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa käytävään kauppaan, siinä toisaalta edellytetään, että toimenpiteen toteuttaminen on tarpeen ja että sen oikeudellisena perustana on jokin yhteisön oikeussääntö. Esillä olevassa asiassa neuvosto ei Saksan hallituksen mukaan ole tuonut esiin niitä oikeussääntöjä, jotka saattaisivat käydä kiintiöimisen perustaksi.

48 Neuvosto, jota Espanjan hallitus ja komissio tukevat, korostaa riidanalaisen asetuksen kattavan kaikki talouden alat ja korvaavan kaikki niin vapaaseen kuin rajoitettuunkin tuontiin aiemmin sovelletut säännöt yhdellä yhteisön järjestelmällä. Riidanalaisia kiintiöitä voimaan saatettaessa neuvoston on ollut toimittava välittäjänä yhteisön lelutecollisuuden eri sektoreiden ristiriitaisten intressien kesken ja tehtävä monitahoisia poliittisia valintoja.

49 Neuvoston mielestä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen toimielimillä on laaja harkintavalta arvioitaessa erityisesti perustamissopimuksen 113 artiklan soveltamisen yhteydessä monitahoisia tilanteita. Tämän vuoksi yhteisen kauppapolitiikan toteuttamiseen liittyvä toimi voidaan tehokkaasti asettaa kyseenalaiseksi vetoamalla arvioinnissa tapahtuneeseen virheeseen ainoastaan silloin, kun tämä toimi on ilmeisen soveltumaton tavoitellun päämäärän saavuttamiseen. Erityisesti silloin, kun neuvoston on arvioitava antamiensa säännösten tulevia vaikutuksia, joita ei pystytä varmuudella ennakoimaan, tämä arviointi voidaan tehokkaasti riitauttaa vain siinä tapauksessa, että se on näitä säännöksiä annettaessa neuvoston käytettävissä olleiden tietojen valossa ilmeisen virheellinen. Kaiken lisäksi neuvoston harkintavalta monitahoista taloudellista tilannetta arvioitaessa ulottuu tietysti määrin myös tämän arvioinnin pohjana käytettävän tosiseikaston määrittämiseen.

- 50 Neuvosto toteaa, että esillä olevassa tapauksessa kansallisten rajoitusten olemassaolo oli vain yksi niistä seikoista, jotka sen piti ottaa huomioon riidanalaista asetusta antaessaan. Neuvosto on mielestään ottanut huomioon Kiinasta peräisin olevan tuonnin suuruuden ja vaikutukset yhteisön teollisuuteen, Kiinan teollisuuden vienti-mahdollisuudet ja hintatason sekä olemassa olevat, niin yhteisön kuin kansallisetkin tuontirajoitukset. Neuvosto katsoo kantajana olevan hallituksen harjoittaman vertailun Espanjassa ennen riidanalaisen asetuksen antamista voimassa olleiden rajoitusten vaikutusten ja tämän asetuksen vaikutusten välillä perustuvan virheelliseen tulkintaan. Riidanalaiset kiintiöt eivät nimittäin suinkaan merkitse kansallisten rajoitusten voimassaolon jatkamista, vaan niillä on oletettava suojattavan yhteisön teollisuutta kokonaisuudessaan.
- 51 Saksan hallituksen perustamissopimuksen 110 artiklaan liittyvän perusteen osalta neuvosto huomauttaa, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ei ole vedonnut siihen eikä sen tueksi ole esitetty mitään selvitystä, joten se olisi hylättävä. Tämä määräys ei missään tapauksessa estä neuvostoa perustamissopimuksen 113 artiklan nojalla ottamasta käyttöön yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa käytävässä kaupassa sovellettavia kiintiöitä.
- 52 Lopuksi neuvosto toteaa, etteivät kantajana oleva hallitus eikä väliintulija ole pystyneet osoittamaan, että neuvoston käytössä olleet tiedot olisivat olleet puutteelliset, että se olisi tehnyt ratkaisunsa puutteellisten tietojen perusteella, että se olisi arvioinut tosiseikkoja ilmeisen virheellisesti tai että se olisi käyttänyt harkintavaltansa väärin.
- 53 Aluksi on huomautettava, kuten neuvosto ja sitä tukeneet väliintulijat, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen toimielimillä on määrätty harkintavalta yhteisen kauppapolitiikan toteuttamisen kannalta tarpeellisten toimenpiteiden valinnassa (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, 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).

- 54 Tällaisessa tilanteessa, joka edellyttää monitahoisten taloudellisten kysymysten arviointia, tuomioistuimen harjoittaman valvonnan on kohdistuttava vain siihen, että menettelysääntöjä on noudatettu, että kyseessä olevan ratkaisun perustana olleet tosiseikat pitävät paikkansa, ettei näitä tosiseikkoja ole päätöksenteossa arvioitu ilmeisesti virheellisesti tai ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin (ks. muun muassa asia C-156/87, Gestetner Holdings v. neuvosto ja komissio, tuomio 14.3.1990, Kok. 1990, s. I-781, 63 kohta). Nyt esillä olevassa asiassa tämä pitää paikkansa erityisesti siksi, että kyseessä on soveltamisalaltaan yleinen toimi.
- 55 Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että neuvoston harkintavalta monitahoista taloudellista tilannetta arvioitaessa ei kohdistu yksinomaan sovellettavien säännöksiin luonteeseen ja soveltamisalaan, vaan ulottuu tietyssä määrin myös tämän arvioinnin pohjana käytettävän tosiseikaston määrittämiseen, erityisesti siltä osin kuin neuvostolla on valta tarvittaessa nojautua olosuhteiden kokonaisarviointiin (asia 166/78, Italia v. neuvosto, tuomio 12.7.1979, Kok. 1979, s. 2575, 14 kohta). Vaikka neuvostolla on velvollisuus ottaa huomioon kaikki sen käytettävissä olevat seikat, siltä ei voida edellyttää yksityiskohtaisen tutkimuksen tekemistä kaikilta kyseessä olevilta taloudenaloilta ennen soveltamisalaltaan yleisen toimen antamista.
- 56 Kantajana olevan hallituksen väitteellä siitä, että kyseessä olevat rajoitukset olisivat lähes rangaistusluonteisia ja että niitä tämän vuoksi olisi tarkasteltava erityisen huolellisesti, ei muutoinkaan ole tehoa. Tältä osin riittää, kun todetaan, että tuontikiintiöiden voimaansaattaminen ei liity millään tavoin erityisesti joidenkin tiettyjen henkilöiden viaksi luettavissa olevaan käyttäytymiseen, että tällä ei pyritä rankaisemaan ketään ja että tämä ei myöskään ole luonteeltaan suhteettoman ankaraa.
- 57 Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja sitä tukevan Saksan hallituksen esittämien perusteiden ja perusteluiden suhteen on aluksi todettava tosiseikkojen arvioinnin laiminlyönnin osalta ensiksikin, että ei ole kiistettykään neuvoston ottaneen huomioon Kiinasta peräisin olevan tuonnin suuruuden yhteisön markkinoilla ja tämän tuonnin merkittävän kasvun.

- 58 Toiseksi on huomattava, että neuvosto ei Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen väitteistä poiketen ollut velvollinen erikseen arvioimaan asianomaisen alan tilannetta eri jäsenvaltioissa, koska sen päätöksen oli perustuttava koko yhteisön yhteisiin etuihin kokonaisuutena eikä kunkin jäsenvaltion erillisintresseihin.
- 59 Kolmanneksi, tämän tuomion 55 kohdassa viitatussa oikeuskäytännöstä seuraa, että koska asetus soveltui kaikkkeen tietyistä yhteisön ulkopuolisista maista peräisin olevaan tuontiin, neuvosto ei ollut asetusta antaessaan velvollinen suorittamaan yksityiskohtaista selvitystä yhteisö kyseisten talouden alojen eri piirteistä, eikä erityisesti lelualan eri elinkeinonharjoittajien eduista yhteisössä.
- 60 Edellä esitetyn perusteella neuvoston on katsottava nojautuneen asian kannalta merkityksellisten tosiseikkojen riittävään arviointiin antaessaan kanteen kohteena olevan asetuksen.
- 61 Toisaalta sen selvittämiseksi, onko neuvosto esillä olevassa tapauksessa ylittänyt harkintavaltansa rajat tai käyttänyt harkintavaltansa ilmeisen virheellisesti, on ensiksi todettava kantajana olevan hallituksen väitteiden perustuvan virheelliseen olettamukseen.
- 62 Ennen riidanalaisen asetuksen antamista kyseessä olevien tuotteiden tuontimenettely tosin perustui lähinnä eri jäsenvaltioiden erillisiin ratkaisuihin. Uutta yhdenmukaista järjestelmää yhteisön tasolla käyttöön otettaessa neuvostolla ei kuitenkaan ollut velvollisuutta ottaa huomioon eri jäsenvaltioiden erillisintressejä, vaan koko yhteisön yleinen etu.

- 63 Erityisesti on mainittava, että kunkin jäsenvaltion aikaisemmin erikseen tekemät ratkaisut eivät sido neuvostoa sen käyttäessä sille kuuluvaa harkintavaltaa, koska muutoin ei tunnustettaisi tälle toimielimelle EY:n perustamissopimuksen 4 artiklan mukaisesti kuuluvaa asemaa yhteisön tehtävien toteuttajana.
- 64 Tästä seuraa, että neuvostolla oli valta tehdä jäsenvaltioiden valinnoista poikkeavia ratkaisuja arvioimalla tosiasiallinen tilanne uudelleen yhteisön edun kannalta ja että siitä seikasta, että uusi järjestely poikkeaa huomattavasti aiemmin sovelletusta, ei ole pääteltävissä asiaa arvioidun virheellisesti.
- 65 Toiseksi, kuten julkisasiamies on osoittanut ratkaisuehdotuksensa 132—139 kohdassa, riidanalaisen kiintiöiden käyttöön ottaminen ei edellyttänyt sitä, että neuvosto olisi osoittanut yhteisön leluiteollisuudelle jo aiheutuneen vahinkoa Kiinasta peräisin olevan tuonnin johdosta. Neuvosto saattoi sen sijaan perustellusti katsoa, että tällaiset häiriöt oli vältettävä, ja perustaa arviointinsa pelkkään häiriöiden vaaraan, joka oli aivan asianmukaisesti pääteltävissä olemassa olevaksi Kiinasta peräisin olevien lelujen tuonnin kasvun vuoksi.
- 66 Kolmanneksi on tarkasteltava perustamissopimuksen 110 artiklaan liittyviä perusteita, joihin on vedonnut väliintulijana olevan Saksan hallituksen lisäksi myös kantajana oleva Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus.
- 67 Tältä osin on syytä panna merkille, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tätä määräystä ei ole tulkittava siten, että se estäisi yhteisöä toteuttamasta kaikkia sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat omiaan vaikuttamaan yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa käytävään kauppaan (asia 112/80, Dürbeck, tuomio 5.5.1981, Kok. 1981, s. 1095, 44 kohta ja em. asia Edeka, 24 kohta). Tämän määräyksen sanamuodonkin mukainen tavoite kansainvälisen kaupan rajoitusten asteittaisesta purkamisesta ei

velvoita toimielimiä vapauttamaan yhteisön ulkopuolisista maista peräisin olevaa tuontia silloin, kun tällainen vapauttaminen osoittautuu yhteisön edun vastaiseksi. Neuvosto saattoi siis pätevästi katsoa, että tosiasiallinen tilanne edellytti kiintiöiden vahvistamista riidanalaisille tuotteille.

- 68 Neljänneksi neuvoston harkintavaltaa ei miltään osin rajoittanut se, että tämä toimitelin oli itse päättänyt pitää uuden järjestelmän lähtökohtana tuonnin vapauttamista. Tältä osin Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen esiintuomalla vastaavuudella yhtäältä perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklan sekä toisaalta tuonnin vapauttamisen ja tästä poikkeamisen välillä ei ole asiassa merkitystä. Kuten tämän tuomion 34 kohdassa on selvitetty, yhteisön sisäisestä tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta poiketen yhteisön ulkopuolisista maista peräisin olevan tuonnin määrällisten rajoitusten poistaminen ei ole oikeussääntö, jota neuvoston pitäisi noudattaa, vaan neuvoston harkintavaltaansa käyttäen tekemien valintojen tulos.
- 69 Todettakoon lopuksi, että siltä osin kuin Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen toisessa kanneperusteessa arvostellaan neuvostoa siitä, että se ei ole ennen kyseessä olevien toimenpiteiden toteuttamista ryhtynyt vastaavanlaiseen tutkimukseen kuin kanteen kohteena olevassa asetuksessa säädetään suoja- tai valvontatoimien vahvistamisesta, tämä kanneperuste liittyy yhdenvertaisen kohteluperiaatteen loukkaamiseen, jota tarkastellaan jäljempänä.
- 70 Edellä esitetystä seuraa, viimeksi mainituin varauksin, että tosiseikkojen arvioinnin laiminlyöntiä tai niiden ilmeisen virheellistä arviointia koskevaa kanneperustetta ei ole hyväksyttävä.

Riidanalaiisten kiintiöiden asettamisen mielivaltaisuus

- 71 Yhdistynyt kuningaskunta väittää kolmannessa kanneperusteessaan, että riidanalaisella asetuksella voimaansaadetut kiintiöt on asetettu mielivaltaisesti, koska toimelle esitetyt perustelut ovat puutteelliset, eikä tosiseikkoja ole arvioitu asianmukaisesti, kun otetaan huomioon, että kiintiöiden tuontia rajoittava vaikutus on melkoinen.
- 72 Tältä osin riittää, kun todetaan kuten neuvosto ja komissio ovat perustellusti lausuneetkin, että riidanalaiisten kiintiöiden asettamisen mielivaltaisuus perustuu Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen päätelyssä siihen, että riidanalaisen asetuksen perustelut ovat puutteelliset eikä neuvosto ole arvioinut asianmukaisesti asiaan liittyviä tosiseikkoja; näihin kumpaankin kysymykseen kohdistuvat kaksi ensimmäistä kanneperustetta.
- 73 Koska tämä peruste liittyy kahteen ensimmäiseen kanneperusteeseen, jotka eivät ole perusteltuja, on tämäkin peruste hylättävä.

Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen

- 74 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo neljännessä kanneperusteessaan Saksan hallituksen tukemana, että riidanalainen asetus on suhteellisuusperiaatteen vastainen. Kantajan mukaan tämä periaate edellyttää, että jos toimenpide toteutetaan elinkeinotoiminnan harjoittamisen kieltämiseksi tai rajoittamiseksi, sen täytyy soveltua tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseen ja olla niiden kannalta tarpeellinen, että silloin, kun on mahdollista valita useiden eri toimenpiteiden välillä, on valittava vähiten rajoittava, ja että toimenpiteistä aiheutuvat haitat eivät saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden. Kun kyse on harkintavallasta lainsäädäntövaltaa käytettäessä, toimenpide ei saa olla ilmeisen soveltumaton tavoiteltuihin päämääriin nähden.

- 75 Esillä olevassa asiassa tavoiteltu päämäärä on Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan Espanjan leluteollisuuden suojeleminen, koska riidanalaisen asetuksen antamishetkellä ainoastaan Espanjan kuningaskunnassa oli voimassa rajoittavia toimenpiteitä.
- 76 Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan riidanalaiset kiintiöt eivät olleet tarpeellisia tämän päämäärän saavuttamisen kannalta, eivätkä myöskään vähiten rajoittavia niistä toimista, joihin neuvostolla olisi ollut mahdollisuus ryhtyä. Tältä osin Yhdistynyt kuningaskunta esittää kannalleen perustelunsa kolmessa eri osassa.
- 77 Ensiksi Yhdistynyt kuningaskunta toteaa, että alueellisen kiintiön korvaaminen yhteisön kiintiöllä ei ole ollut soveliaista, eikä tällainen toimenpide ole perusteltavissa edes pyrkimyksellä suurempaan yhtenäisyyteen. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus lisää, että riidanalaisesta asetuksesta ei käy ilmi, että suojoimenpiteet saattavat olla vain väliaikaisia, eikä sitä, että ne saattavat koskea vain tulevaisuudessa yhteisön teollisuuteen mahdollisesti kohdistuvia uhkatekijöitä. Saksan hallitus puolestaan toteaa tältä osin, että riidanalaisesta asetusta antaessaan neuvostolla olisi ollut mahdollisuus säätää toimista, joita olisi sovellettu sekä alueellisesti että pysyvästi.
- 78 Toiseksi kiintiöt vahvistettiin siten, että tästä seurasi kyseisten tuotteiden tuonnin alentuminen 50 %:lla edellisvuoteen verrattuna, mikä on kantajan mielestä kohtuuttoman paljon Espanjan teollisuuden suojaamistarpeisiin nähden.
- 79 Kolmanneksi kantaja katsoo, että rajoitusten käyttöönotto yhteisön tasolla on riskitiriidassa niiden riidanalaisen asetuksen säännösten kanssa, joissa säädetään tapauskohtaisesta tutkimusmenettelystä ennen uusien valvonta- tai suojoimenpiteiden antamista.

- 80 Neuvosto, jota Espanjan hallitus ja komissio tukevat, katsoo puolestaan toimineensa suhteellisuusperiaatteen mukaisesti vahvistaessaan tavoitteekseen sen turvaamisen, että sisämarkkinoiden toteutuminen heijastuu yhteisön kauppavaihdon sääntelyyn yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa; neuvosto on kuitenkin koko ajan kiinnittänyt huomiota yhteisön teollisuuden herkkyyteen kyseisellä alalla.
- 81 Neuvosto esittää muun muassa pyrkineensä löytämään tasapainon tämän teollisuuden asianmukaisen suojelun ja Kiinan kanssa käytävän kauppavaihdon hyväksyttävän tason säilyttämisen välillä vahvistaessaan kiintiöt vuonna 1991 toteutuneen tuonnin tasolle, koska kyseisten Kiinasta peräisin olevien lelujen tuonti yhteisön markkinoille oli noussut siinä määrin hälyttävästi, että tämä muodosti uhkan yhteisön teollisuudelle.
- 82 Neuvoston mukaan samantasoista suojaa ei olisi pystytty saavuttamaan turvautumalla alueellisiin valvonta- tai suojatoimenpiteisiin, koska kyseessä oli yhteisön teollisuuden eikä tietyn yksittäisen jäsenvaltion teollisuuden etujen turvaaminen. Lisäksi riidanalaisen asetuksen 17 artiklassa tarkoitetut alueelliset suojatoimenpiteet ovat neuvoston mukaan vain väliaikaisia ja poikkeuksellisia ja niiden tarkoituksena on ainoastaan torjua tuonnin tulevan kasvun yhteisön teollisuudelle tuolloin aiheuttamia vahinkoja. Vaikka riidanalaiset kiintiöt ovatkin tarpeellisia siirryttäessä vanhasta uuteen tuontijärjestelyyn, ne eivät ole välttämättä luonteeltaan väliaikaisia siinä suhteessa, että niiden käytön ajallinen rajoittaminen ei olisi mahdollista.
- 83 Lopuksi neuvosto huomauttaa, että vaikka tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi toteutetut toimenpiteet olisivatkin saattaneet olla edullisempia tai lievempiä, yhteisöjen tuomioistuin ei saa asettaa omaa käsitystään yhteisön lainsäätäjän valitsemien toimien tarkoituksenmukaisuudesta neuvoston arvioinnin sijaan, koska näiden toimien ei ole osoitettu olleen ilmeisen soveltumattomia tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi (asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-4973).

84. Seuraavassa tarkastellaan erikseen Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen neljännen kanneperusteen kolmea osaa.
85. Ensimmäisestä osasta todettakoon ensiksikin, että riidanalaisen asetuksen kuudennessa perustelukappaleessa lausutaan nimenomaisesti, että vahvistamalla riidanalaiset kiintiöt neuvosto on pyrkinyt ottamaan huomioon tiettyjen yhteisön teollisuudenalojen herkkyyden kokonaisuutena eikä vain jonkin tietyn jäsenvaltion teollisuudenalojen kannalta.
86. Toisaalta riidanalaisessa asetuksessa omaksutussa järjestelmässä, jolla pyrittiin saattamaan voimaan yhteinen järjestelmä koko yhteisöä varten, yhteen tai useampaan alueeseen rajoitetut toimenpiteet ovat silti sallittavissa ainoastaan poikkeustapauksissa ja muiden ratkaisujen puuttuessa, kuten kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan. Neuvostoa ei näin ollen voida tehokkaasti arvostella siitä, että se ei ollut päätyynyt toimenpiteisiin, joita riidanalaisen asetuksen tavoitteet huomioon ottaen oli vältettävä kaikin mahdollisin tavoin ja jotka eivät luonteeltaan väliaikaisina merkinneet tehokasta vastausta kyseisiin yhteisön teollisuudenaloihin kohdistuviin uhkiin.
87. Neljännen kanneperusteen toisen osan suhteen on pantava merkille, että silloin, kun yhteisön toimielimillä nyt esillä olevan tilanteen tavoin on laaja harkintavalta, ainoastaan toimenpiteen ilmeisellä soveltumattomuudella sillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseen saattaa olla vaikutusta sen laillisuuteen. Etenkin silloin, kun yhteisön lainsäätäjä joutuu säännöstöä antaessaan arvioimaan sen tulevia vaikutuksia, jotka eivät ole tarkasti ennakoitavissa, sen arviota voidaan tehokkaasti arvostella ainoastaan, jos se on ilmeisen virheellinen niihin tietoihin nähden, jotka lainsäätäjällä oli käytettävissään säännöstön antaessaan. Tämä yhteisöjen tuomioistuimen harjoittamaa valvontaa koskeva rajoitus on erityisen välttämätön, jos neuvosto joutuu toimimaan erilaisten etujen sovittelijana ja näin ollen tekemään valintoja omaan vastualueeseensa kuuluvien poliittisten vaihtoehtojen välillä (em. asia Saksa v. neuvosto, 90 ja 91 kohta).

- 88 Esillä olevassa asiassa ei ole katsottava, että riidanalaisilla kiintiöillä saavutettu suojan taso ylitti sen, mikä olisi ollut tarpeen neuvoston tavoittelemien päämäärien saavuttamiseksi.
- 89 Ensiksikin neuvosto on perustellusti tullut siihen tulokseen, että pelkät valvontatoimet eivät riitä suojaamaan yhteisön teollisuuden intressejä Kiinasta peräisin olevan lelutuonnin aiheuttamaa painetta vastaan.
- 90 Vahvistamalla tuontikiintiöt vuoden 1991 tasolle, joka ylitti merkittävästi edeltävien vuosien tason, neuvosto lisäksi oli pyrkinyt sovittamaan yhteen yhteisön teollisuuden suojaamistarpeen ja tarpeen säilyttää Kiinan kanssa käytävä kauppa hyväksyttävällä tasolla, sekä näin toimiessaan menettelemään tavalla, jota ei yhteisöjen tuomioistuimessa pidettäisi lainvastaisena.
- 91 Lopuksi, vaikka toivottuun tulokseen olisi kenties ollut mahdollista päästä muillakin ajateltavissa olevilla keinoilla, yhteisöjen tuomioistuin ei saa asettaa omaa käsitystään yhteisön lainsäätäjän valitsemien toimien tarkoituksenmukaisuudesta neuvoston arvioinnin sijaan, koska näiden toimien ei ole osoitettu olleen ilmeisen soveltumattomia tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi (em. asia Saksa v. neuvosto, 94 kohta). Esillä olevassa asiassa Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ei ole esittänyt selvitystä siitä, että riidanalaiset kiintiöt olisi vahvistettu tasolle, jota olisi pidettävä ilmeisen soveltumattomana.
- 92 Kanneperusteen kolmas osa koskee ennen kaikkea riidanalaiden kiintiöiden yleisluonteisuuden suhdetta siihen tutkimusmenettelyyn, jota on säädetty noudatettavaksi valvonta- ja suojatoimenpiteitä voimaansaatettaessa. Sitä käsitellään näin ollen yhdessä kanneperusteen yhteydessä.

- 93 Edellä esitetystä seuraa, viimeksi mainituin varauksin, että suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevaa kanneperustetta ei ole hyväksyttävä.

Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen

- 94 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää viidennessä ja viimeisessä kanneperusteessaan, että yhdenvertaisen kohtelun periaatetta on loukattu, koska kahta tuoteryhmää kohdellaan riidanalaisessa asetuksessa eri tavoin. Yhtäältä kansallisten rajoitusten tuotteet joutuvat suoja- tai valvontatoimenpiteiden kohteeksi ilman muodollista tutkimusmenettelyä ja varaamatta niille osapuolille tilaisuutta lausua asiasta, joilla on oikeus tulla asiassa kuulluiksi. Toisaalta mihinkään muihin riidanalaisessa asetuksessa tarkoitettuihin tuotteisiin ei saa kohdistaa tällaisia toimenpiteitä ilman yhteisön tutkimusmenettelyn suorittamista ja niiden kolmansien henkilöiden puolustautumisoikeuksien huomioon ottamista, joita asia koskee.
- 95 Kohtelun erilaisuus ei kantajan mukaan ole perusteltua, sillä kummassakin tapauksessa on kyse uuden rajoituksen käyttöönotosta. Kun aiemmalta luonteeltaan kansallinen rajoitus laajennetaan koskemaan koko yhteisöä, tilannetta nimittäin on pidettävä uuden rajoituksen käyttöönottona. Riidanalaisten tuotteiden tuonti on lisäksi tosiasiallisesti ollut vapautettua, koska asetuksen voimaantuloajankohtana vain Espanjan kuningaskunnassa oli käytössä tuontirajoitus, joka koski ainoastaan 2 %:a näiden tuotteiden kokonaistuonnista yhteisöön. Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista koskevaa väitettä ei näin ollen pystytä tehokkaasti torjumaan tukeutuen pelkästään siihen muodolliseen eroon, joka asetuksessa on tehty ennen asetuksen antamista vapautettujen ja rajoituksen piiriin kuuluneiden tuotteiden välillä.
- 96 Neuvosto, Espanjan hallitus ja komissio kiistävät tämän väitteen esittäen puolestaan, että riidanalaisessa asetuksessa eri tilanteita käsitellään eri tavalla.

- 97 Tältä osin on muistettava, että yhdenvertaisen kohtelun periaate, joka on yksi yhteisön oikeuden peruseriaateista, edellyttää, että toisiinsa verrattavissa tilanteissa ei menetellä eri tavalla, ellei erottelu ole objektiivisesti perusteltavissa (ks. muun muassa yhdistetyt asiat C-267/88—C-285/88, Wuidart ym., tuomio 21.2.1990, Kok. 1990, s. I-435, 13 kohta).
- 98 Esillä olevassa tapauksessa neuvosto oli säätänyt uudesta yhtenäisestä yhteisön järjestelmästä, jonka tarkoituksena oli poistaa edelleen voimassa olleet kansalliset poikkeukset ja erivapaudet. Kuten toisen kanneperusteen tutkimisen yhteydessä jo on todettu, neuvostolla oli valta päättää yhteisön edun mukaisesti siitä, oliko joidenkin tuotteiden tuontia rajoitettava ilman, että se olisi sidottu eri jäsenvaltioiden aikaisemmin tekemiin ratkaisuihin.
- 99 Sitä vastoin riidanalaisen asetuksen antamisen jälkeen asetuksen säännösten perusteella toteutettavissa olevat valvonta- ja suojatoimenpiteet muuttavat neuvoston voimaansaattamaa järjestelmää, minkä vuoksi niiden toteuttaminen saattaa edellyttää neuvoston tarpeelliseksi katsoman tutkimusmenettelyn noudattamista.
- 100 Riidanalaisessa asetuksessa säädettyjä, asetuksella perustettuun järjestelmään tulevaisuudessa tehtäviä muutoksia koskevia menettelyvaatimuksia ei kuitenkaan ole mahdollista edellyttää sovellettavan silloin, kun neuvosto itse lainsäädäntövaltaa käyttäessään päättää tästä järjestelmästä. Yhtäältä riidanalaisien kiintiöiden vahvistamisessa ei ole edellytettävä noudatettavan sellaisia menettelymuotoja, joista ei vielä ollut säädetty. Toisaalta neuvosto oli jo arvioinut tätä päätöstä säätäessään uudesta järjestelmästä.
- 101 Tästä seuraa, että riidanalaisien kiintiöiden vahvistaminen ei ole verrattavissa myöhemmin riidanalaisen asetuksen nojalla voimaansaattaviin valvonta- ja suojatoimenpiteisiin. Koska riidanalaisissa säännöksissä siten kohdellaan eri tilanteita eri tavoin, niillä ei loukata yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, eikä tätä koskeva kanneperuste näin ollen ole hyväksyttävä.

- 102 Koska Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen kanneperusteet eivät ole oikeutettuja, kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

- 103 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Yhdistynyt kuningaskunta on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, koska neuvosto on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Saksan liittotasavalta, Espanjan kuningaskunta ja komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanne hylätään.

2) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistynyt kuningaskunta veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

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

Kapteyn

Mancini

Murray

Julistettiin Luxemburgissa 19 päivänä marraskuuta 1998.

R. Grass

P. J. G. Kapteyn

kirjaaja

kuudennen jaoston puheenjohtaja