

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
ANTONIO SAGGIO

föredraget den 25 februari 1999 \*

1. Republiken Portugal har i ansökan som inkom till domstolens kansli den 3 mars 1996 med stöd av artikel 173 i EG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av rådets beslut 96/386/EG av den 26 februari 1996 om slutande av avtalsmemoranda mellan Europeiska gemenskapen och Islamiska republiken Pakistan samt Europeiska gemenskapen och Republiken Indien om marknadstillträde för textilvaror.<sup>1</sup>

terala avtalet av den 20 december 1973 om internationell handel med textilvaror, vanligtvis kallat "multifiberavtalet".<sup>2</sup> Avtalet trädde i kraft den 1 januari 1974 och tack vare ett antal förlängningsavtal<sup>3</sup> gällde det till och med den 31 december 1994. Multifiberavtalet syftar till att "uppnå tillväxt av handeln, minskning av hinder för sådan handel och tilltagande liberalisering av världshandeln med textilvaror, samtidigt som en lugn och jämn utveckling av denna handel eftersträvas och störningar på enskilda marknader och för visst varusortiment undviks i såväl import- som exportländer" (artikel 1.2). I det syftet föreskrivs i avtalet att "[d]eltagande länder kan ... i enlighet med målsättningarna och grundprinciperna i denna överenskommelse ingå bilaterala avtal på ömsesidigt godtagbara villkor för att dels undanröja de verkliga riskerna för marknadsstörning ... i import-

Tillämpliga bestämmelser

*Multilaterala internationella överenskommelser*

2. Textilsektorn blev föremål för en första övergripande reglering genom det multila-

2 — Gemenskapen anslöt sig till multifiberavtalet genom rådets beslut (74/214/EEG) av den 21 mars 1974 om ingående av avtalet om internationell textilhandel (EGT L 118, s. 1).

3 — Protokollen om förlängning av multifiberavtalet ingicks den 14 december 1977, den 22 december 1981, den 31 juli 1986, den 31 juli 1991, den 9 december 1992 och slutligen den 9 december 1993. Gemenskapen anslöt sig till samtliga dessa protokoll.

\* Originalspråk: italienska.

1 — EGT L 153, s. 47.

länderna och störning i exportländernas textilhandel och dels säkerställa utvidgningen och metodisk utveckling av textilhandeln och lika behandling av deltagande länder” (artikel 4.2).

3. Till följd av Punta del Este-deklarationen av den 20 september 1986 inleddes internationella förhandlingar i syfte att införliva textil- och konfektionssektorn i GATT, vilket innebär att GATT:s allmänna bestämmelser skall tillämpas på denna sektor och att de nationella marknaderna således skall öppnas.

Den 15 april 1994 undertecknades i Marakech slutakten till Uruguayrundan, vilken omfattar Avtalet om upprättandet av Världshandelsorganisationen (WTO) och ett antal multilaterala handelsavtal vilka bifogats WTO-avtalet, däribland avtalet om textil och konfektion (nedan kallat ATK). Gemenskapen tillträdde avtalet genom rådets beslut 94/800/EG av den 22 december 1994 om ingående, på Europeiska gemenskapens vägnar — vad beträffar frågor som omfattas av dess behörighet — av de avtal som är resultatet av de

multilaterala förhandlingarna i Uruguayrundan (1986—1994).<sup>4</sup>

4. I ATK fastställs de bestämmelser avseende internationell textilhandel som efter en tioårig övergångsperiod skall leda till att sektorn slutgiltigt införlivas i GATT (artikel 1 i ATK). Enligt artikel 2.1 i ATK skall alla kvantitativa begränsningar som upprätthålls inom ramen för bilaterala avtal, inom 60 dagar från det att ATK trätt i kraft, anmälas till Textilövervakningsorganet som inrättats genom ATK.<sup>5</sup> Den dag som WTO-avtalet träder i kraft skall varje medlem i GATT införliva varor inom sektorn som motsvarar minst 16 procent av medlemmens totala importvolym år 1990 (artikel 2.6). De kvarvarande varorna skall införlivas i tre etapper på den första dagen i 37:e månaden, på den första dagen i 85:e månaden och slutligen på den första dagen i 121:a månaden som WTO-avtalet är i kraft. Då denna tredje fas har genomförts ”skall textil- och konfektionssektorn vara helt införlivad i GATT 1994 genom att alla begränsningar enligt detta avtal har avskaffats” (artikel 2.8, särskilt under c). Slutligen föreskrivs i artikel 2.16 i ATK följande i fråga om de olika systemen med flexibilitetsbestämmelser: ”Flexibilitetsbestämmelser, d.v.s. överföring mellan

4 — EGT L 336, 1994, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 38, s. 3.

5 — Artikel 8.1 i ATK har följande lydelse: ”Ett Textilövervakningsorgan (TMB) upprättas härmed för att övervaka tillämpningen av detta avtal, för att undersöka alla åtgärder som vidtagits enligt detta avtal och deras överensstämmelse med avtalet, och för att vidta de åtgärder som uttryckligen krävs enligt avtalet. TMB skall bestå av en ordförande och tio medlemmar. Medlemskapet skall vara balanserat och som helhet representativt för medlemskretsen och det skall ge utrymme för utbyte av ledamöter vid lämpliga tidpunkter. Ledamöterna skall utses av medlemmar utnämnda av Varuhandelsrådet och fullgöra sina uppgifter i personlig kapacitet.”

begränsade varugrupper (swing), överföring till kommande begränsningsperiod (carry-over) och lån från kommande begränsningsperiod (carry forward), gällande för alla de begränsningar som upprätthålls i enlighet med denna artikel, skall vara desamma som de som föreskrivs i bilaterala avtal enligt MFA för den 12-månadersperiod som föregår WTO-avtalets ikraftträdande".<sup>6</sup> Dessutom föreskrivs att "[i]nga kvantitativa begränsningar [skall] införas eller bibehållas på den sammanlagda användningen av swing, carry-over och carry forward".

*De internationella avtalen mellan Europeiska gemenskapen och Islamiska republiken Pakistan samt Europeiska gemenskapen och Republiken Indien*

5. Den 15 oktober och den 31 december 1994 paraferade kommissionen två avtalsmemoranda med Islamiska republiken Pakistan respektive Republiken Indien

(nedan kallade Pakistan och Indien) "om marknadstillträde för textilvaror".

Överenskommelsen med Pakistan innehåller ett visst antal åtaganden både från gemenskapens och från denna tredje stats sida. Pakistan åtar sig bland annat att avskaffa alla kvantitativa begränsningar för ett antal textilvaror som anges i bilaga II till avtalsmemorandumet. Kommissionen åtar sig för sin del att säkerställa att "alla begränsningar som för närvarande är tillämpliga på import av varor från Pakistans handvävstols- och hemindustri upphävs innan WTO-avtalet träder i kraft" (punkt 7) och att "välvilligt behandla önskemål om extraordinär flexibilitet från Pakistans regering rörande förvaltningen av befintliga [tariffära] begränsningar (inklusive överföringar, transporter och överföringar mellan kategorier)" (punkt 6).

I avtalsmemorandumet med Indien föreskrivs att sagda stats regering skall binda sina tullar på de textil- och beklädnadsartiklar som anges i bilagan till avtalsmemorandumet och att "[s]atserna skall anmälas till WTO:s sekretariat inom 60 dagar från den dag WTO-avtalet träder i

6 — Med flexibilitet eller underlättande avses möjligheten att bevilja licenser för import av varor över föreskriven importkvot.

kraft". Det föreskrivs även att Indiens regering får "införa alternativa särskilda tullar på vissa varor" och att dessa skall "anges antingen i procent av värdet eller i rupier per enhet/kvadratmeter/kilo, beroende på vilket som är högst" (punkt 2). Europeiska gemenskapen åtar sig för sin del att från och med den 1 januari 1995 upphäva alla nu gällande begränsningar avseende Indiens export av sådana handvävstols- och hemindustriprodukter som anges i artikel 5 i EG—Indienöverenskommelsen om handel med textilvaror (punkt 5).<sup>7</sup> Gemenskapen åtar sig att välvilligt behandla önskemål om "extraordinär flexibilitet från Indiens regering utöver den flexibilitet som är tillämplig enligt det bilaterala textilaftalet" upp till de mängder som särskilt anges i avtalsmemorandumet (punkt 6).

6. På grundval av kommissionens förslag av den 7 december 1995 antog rådet den 26 februari 1996 med kvalificerad majoritet det ifrågasatta beslutet om slutandet av nämnda avtalsmemoranda. Konungariket

7 — Artikel 5 i avtalet mellan gemenskapen och Republiken Indien föreskriver, genom rådets beslut 88/495/EEG av den 11 december 1986 om den tillfälliga tillämpningen av överenskommelsen mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken Indien om handel med textilvaror (EGT L 267, 1988, s. 1), med hänvisning till artikel 12.3 i Genèveöverenskommelsen om internationell handel med textilvaror som ingåtts av gemenskapen genom beslut 74/214 (omnämnt i punkt 2 ovan), att de kvantitativa importbegränsningarna "inte skall gälla handvävda tyger från bomullsindustrin, handgjorda produkter från bomullsindustrin tillverkade av sådant handvävt tyg och handgjorda traditionella folkloristiska textilprodukter".

Spanien, Republiken Grekland och Republiken Portugal röstade emot.

7. Avtalen med Indien och Pakistan under-tecknades således den 8 respektive den 27 mars 1996.

8. Rådets beslut av den 26 februari 1996 som omnämns ovan publicerades i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* den 27 juni 1996.

#### *Gemenskapenslagstiftningen om importkvoter för textilvaror*

9. I rådets förordning (EEG) nr 3030/93 av den 12 oktober 1993 om gemensamma regler för import av vissa textilprodukter från tredje land<sup>8</sup> anges reglerna för import till gemenskapen av textilprodukter från tredje land. Enligt artikel 1.1 i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 3289/94 av den 22 december 1994<sup>9</sup> skall förordningen tillämpas på "import av de textilprodukter som anges i bilaga 1 och som har sitt ursprung i de tredje länder med vilka gemenskapen har slutit bilaterala avtal, protokoll eller andra arrangemang och

8 — EGT L 275, s. 1: svensk specialutgåva, område 11, volym 23, s. 62.

9 — EGT L 349, s. 85; svensk specialutgåva, område 11, volym 37, s. 241.

som är förtecknade i bilaga 2; — import av de textilprodukter som inte har införlivats i Världshandelsorganisationen (WTO) i enlighet med artikel 2.6 i WTO-avtalet om textil och konfektion (ATK), som anges i bilaga 10 och som har sitt ursprung i de WTO-medlemsländer som är förtecknade i bilaga 11.”

### Prövning i sak

#### *Åsidosättande av grundläggande principer i gemenskapsrättsordningen*

10. Den portugisiska regeringen har ifrågasatt rättsenligheten av rådets beslut på grund av att detta skulle strida både mot de grundläggande principerna i gemenskapsrätten och mot WTO:s regler. Till stöd för det första ogiltighetsskälet har Portugals regering åberopat följande ogiltighetsgrunder: a) åsidosättande av principen om offentliggörande av gemenskapsrättsakter, b) åsidosättande av principen om insyn, c) åsidosättande av principen om ett lojalt samarbete i förhållandet mellan gemenskapens institutioner och medlemsstaterna, d) åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar, e) åsidosättande av principen om att rättsliga regler inte skall ha retroaktiv verkan, f) åsidosättande av principen om ekonomisk och social

sammanhållning, g) åsidosättande av principen om jämlikhet mellan näringsidkare.

Tre av dessa grunder tycks vara fristående i förhållande till de argument som har åberopats till stöd för att beslutet är oförenligt med WTO:s regler och kan därför prövas redan nu. Det handlar om grunden avseende åsidosättande av principen om offentliggörande (under a ovan), grunden avseende åsidosättande av principen om insyn (under b ovan) samt principen om att rättsliga regler inte skall ha retroaktiv verkan (under e ovan). Efter att ha prövat om bestämmelserna i de bilaterala överenskommelserna är förenliga med bestämmelserna i de multilaterala avtalen om WTO och dess bilagor, skall jag pröva de fyra övriga grunderna för talan.

11. Beträffande det påstådda åsidosättandet av principen för ”offentliggörandet av gemenskapsrättsakter” nöjer jag mig med att påminna om att artikel 191 i EGFördraget som behandlar offentliggörande gemenskapens rättsakter inte stadgar någon skyldighet att offentliggöra beslut avseende slutande av internationella avtal. Enligt etablerad praxis skall emellertid rådets rättsakter om slutande av internationella avtal publiceras i *Europeiska gemenskapens officiella tidning*. Omständigheterna utvisar att det ifrågasatta beslutet från februari 1996 offentliggjordes i juni samma år, det vill säga ungefär fyra månader efter att beslutet hade fattats. En sådan

försening utgör inte tillräcklig grund för att ogiltigförklara beslutet.

12. Till stöd för den andra grunden som avser åsidosättande av principen om insyn har Portugals regering åberopat rådets resolution av den 8 juni 1993 om gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet.<sup>10</sup> Denna resolution är som rådet har påpekat inte bindande<sup>11</sup> och förpliktigar inte institutionerna att följa särskilda regler för hur rättsakter skall avfattas även om den utgör ett politiskt åtagande för institutionerna att skriva sina rättsakter på ett sätt som är tydligt och begripligt för mottagarna och för övriga intressenter. Beslutet tycks vara tydligt ur alla synvinklar, såväl beträffande ordalydelsen av de bestämmelser som hör till själva slutandet av de två internationella avtalen som beträffande reglerna i de två avtalsmemorandumen som stadgar ett antal ömsesidiga åtagande för avtalsparterna i syfte att åstadkomma en stegvis liberalisering av marknaden för textilvaror. Portugals invändning mot att det i beslutet inte uttryckligen har angivits vilka tidigare bestämmelser det avser att ändra eller upphäva medför inte att beslutet

blir ogiltigt. Frånvaron av en sådan hänvisning utgör i själva verket inte ett åsidosättande av någon rättsregel som kan motivera att beslutet ogiltigförklaras. Talan kan enligt min mening inte heller vinna bifall med stöd av denna grund.

13. Det ifrågasatta beslutets rättsstridighet medför inte heller att den principen åsidosatts, enligt vilken gemenskapslagstiftning inte skall ha retroaktiv verkan. Det är riktigt att beslutet som meddelades i februari 1996 rör slutandet av två avtal i vilka gemenskapen har åtagits sig att stegvis från och med år 1994 beträffande Pakistan, och från och med år 1995 beträffande Indien, öppna den gemensamma marknaden. Jag anser emellertid inte att den omständigheten att beslutet innehåller sådana åtaganden medför att principen om att rättsliga regler inte skall ha retroaktiv verkan har åsidosatts på det sätt som Republiken Portugal har gjort gällande.

Rådet har härvidlag påpekat att avtalsmemorandumen paraferades år 1994 och att det således är normalt att de innehåller bestämmelser om import av textilvaror som träder i kraft från och med år 1995. Rådet gör under alla omständigheter gällande att rådet, eftersom det ifrågasatta beslutet faktiskt fastställer dagen för avtalsparternas undertecknandet av nämnda avtal, vilket ägde rum den 8 och den 27 mars 1996, som dagen för deras ikraftträdande, inte har föreskrivit att dessa skall ges retroaktiv verkan. Det verkar emellertid som om rådet har blandat ihop ikraftträ-

10 — EGT C 166, s. 1.

11 — Angående resolutioner, som på grund av sitt innehåll är bindande, se domstolens dom av den 10 april 1984 i mål 108/83, Luxemburg mot parlamentet (REG 1984, s. 1945; svensk specialutgåva, volym 7, s. 591), punkt 23, och av den 28 november 1991 i de förenade målen C-213/88 och C-39/89, Luxemburg mot parlamentet (REG 1991, s. I-5643; svensk specialutgåva, volym 11), punkterna 25—27.

dandet med dess tillämplighet i tiden. Beslutet innehåller inte några särskilda bestämmelser om dess ikraftträdande och träder därigenom i kraft i enlighet med allmänna bestämmelser den tjugonde dagen efter offentliggörandet i *Europeiska gemenskapens officiella tidning* (artikel 191 i fördraget). Dessutom föreskriver det ifrågasatt beslutet inte uttryckligen att dess bestämmelser har retroaktiv verkan. Den omständigheten att detta inte har föreskrivits betyder emellertid inte att det ifrågasatta beslutet i det aktuella målet inte varit tvingande för gemenskapen för en tidsperiod före slutandet av avtalen eftersom dessa uttryckligen innehåller ett antal åtaganden som varit gällande från år 1994/1995 för gemenskapen liksom för övriga stater som är parter till avtalen. I motsats till vad rådet har påstått är det inte med stöd av grundläggande principer för internationella avtal — särskilt artikel 24 i Wienkonventionen om traktaträtten av den 22 maj 1969 som gäller ikraftträdandet av internationella avtal — som det verkliga datumet för beslutets ikraftträdande skall bestämmas. Man bör i stället undersöka om bestämmelserna i de omtvistade avtalen mot bakgrund av grundläggande gemenskapsrättsliga principer kan anses ha varit gällande sedan år 1994/1995.

Den grundläggande principen om att gemenskapsrättsakter inte skall ha retroaktiv verkan har tolkats i välkänd och fast rättspraxis på så sätt att en rättsakt endast i undantagsfall får ha retroaktiv verkan om dess tillämpningsområde motiverar att den tillämpas retroaktivt och tillämpningen inte

inverkar menligt på berörda parter berättigade förväntningar. I det aktuella målet är det tydligt att den retroaktiva verkan av beslutet om slutande av avtalen är motiverad eftersom gemenskapen uttryckligen har förbundit sig gentemot övriga stater som är parter till avtalet att vidta nödvändiga åtgärder från och med år 1994/1995 för en stegvis liberalisering av marknadstillträdet för textilvaror från dessa stater. Om man i beslutet om slutande av avtalen på nytt kunde ta upp igångsättandet av processen med att öppna marknaden i gemenskapen skulle det utgöra en ändring av avtalstexten (utom för att konstatera att ordningen som etableras i avtalen i praktiken kan ha en inverkan på handeln med varor som redan importerats före avtalens ikraftträdande). Beträffande en eventuell kränkning av berörda parter berättigade förväntningar bedömer jag att det inte kan ha funnits några särskilda förväntningar avseende fler kvantitativa begränsningar på import bland marknadsaktörerna inom denna sektor eftersom liberaliseringen av textilmarknaden har varit föremål för långa förhandlingar inom ramen för Uruguayrundan. Dessutom har kommissionen från och med början av år 1995, med tillämpning av överenskommelsen med Indien som träffades i slutet av år 1994, genom att anta förordning (EG) nr 3052/95<sup>12</sup> upphävt förordning nr 3030/93 om gemensamma regler för import av vissa textilprodukter från tredje land i de delar som behandlar kvantitativa begränsningar på import av vissa handvävda och folkloristiska produkter med ursprung i Indien. Mot bakgrund av ovanstående anmärkningar finner jag att talan inte heller på denna grund kan vinna bifall.

12 — Kommissionens förordning (EG) nr 3052/95 av den 20 december 1995 om ändring av bilagorna I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX och XI till rådets förordning (EEG) nr 3030/93 (EGT L 323, s. 1). Denna förordning har ifrågasatts av Republiken Portugal i talan som väckts genom en ansökan som inkom till domstolens kansli den 21 mars 1996 (mål C-89/96).

*Åsidosättande av reglerna i överenskommelserna om Världshandelsorganisationen*

— *Huruvida de grunder som avser åsidosättande av reglerna i överenskommelserna om Världshandelsorganisationen kan tas upp till sakprövning*

a) Allmänna överväganden: rättspraxis avseende GATT-reglernas direkta effekt

14. Till stöd för möjligheten att göra gällande reglerna, trots att de saknar direkt effekt, i avtalen om Världshandelsorganisationen har Portugals regering gjort gällande att eftersom det ifrågasatta beslutet om att ingå bilaterala avtal med Indien och Pakistan om import av textilvaror utgör en rättsakt i syfte att genomföra GATT-reglerna, kan reglerna i fråga åberopas i förevarande mål i enlighet med den välkända domen av den 5 oktober 1994 i målet Tyskland mot rådet.<sup>13</sup> Rådet har bestridit att den ifrågasatta rättsakten avser att genomföra WTO-reglerna. Rådet har gjort gällande att Portugals regering i realiteten gör gällande att det förekommer en konflikt mellan det bilaterala avtal som slutits mellan gemenskapen och Indien och det ovannämnda multilaterala textilavtalet (som utgör bilaga till avtalet om Världshandelsorganisationen), vilken endast kan prövas av Textilövervakningsorganet som har inrättats i nämnda multilaterala avtal. Kommissionen har nöjt sig med att påpeka att reglerna om Världshandelsorganisatio-

nen inte kan användas som grund för pröva rättsenligheten eftersom reglerna genom rådets uttryckliga stadgande saknar direkt effekt. I beslutet om slutande av avtalet om WTO — närmare bestämt i beslutet av den 22 december 1994 — har rådet uttryckligen uteslutit möjligheten att göra gällande bestämmelserna i detta avtal och dess bilagor ”inför gemenskapens och medlemsstaternas domstolar” (efte övervägandet i beslut 94/800; svensk specialutgåva, område 11, volym 38, s. 3).

För att kunna bedöma om den ogiltighetsgrund som åberopats av Portugals regering kan upptas till prövning måste det klargöras vilken verkan internationella avtal har i gemenskapens rättsordning, särskilt mot bakgrund av den rättspraxis som finns rörande Allmänna tull- och handelsavtalet.

15. Artikel 228.7 i EG-fördraget stadgar att avtal som ingåtts — i enlighet med den ordning som anges i artikeln — mellan gemenskapen och en eller flera stater eller internationella organisationer ”skall vara bindande för gemenskapens institutioner och för medlemsstaterna”. De internationella avtalen utgör således en rättskälla som är bindande för institutionerna. I domen i målet Haegeman från 1974 anges att dessa avtal ”vad gemenskapen beträffar,

13 — Mål C-280/93 (REG 1994, s. I-4973; svensk specialutgåva, volym 16).



[är] en rättsakt som beslutats av en av gemenskapens institutioner enligt vad som anges i artikel 177 första stycket b” och ”[b]estämmelserna i avtalet utgör en integrerad del av gemenskapens rättsordning från och med dagen för avtalets ikraftträdande”.<sup>14</sup> Härav följer att institutionerna skall följa bestämmelser i internationella avtal vid antagandet av gemenskapsrättsakter från och med datumet för det internationella avtalets ingående. En eventuell konflikt mellan gemenskapsrättsliga bestämmelser och bestämmelser i internationella avtal medför i princip att gemenskapsrättsakten är behäftad med ett fel som utgör skäl att ogiltigförklara den.

Domstolen har i sin egenskap av garant för att gemenskapsrätten efterlevs — det vill säga samtliga regler inklusive internationella avtal som ingåtts av gemenskapen och som har verkan inom denna rättsordning — ansett sig vara behörig att i mål om förhandsavgörande tolka de sistnämnda bestämmelserna ”inom ramen för denna rättsordning”.<sup>15</sup> I ett flertal domar om tolkning av internationella avtal har domstolen bekräftat att för att kunna avgöra om en bestämmelse i ett internationellt avtal har direkt effekt i medlemsstaternas rättsordningar måste man dels undersöka om bestämmelsens innehåll är klart, tydligt och ovillkorligt, dels bedöma

innehållet mot bakgrund av avtalets målsättning och sammanhang.<sup>16</sup>

16. I de särskilda fall som rör bestämmelser i GATT-avtalet eller bestämmelser som antagits inom ramen för GATT har domstolen ansett sig i princip vara obehörig att tolka GATT-bestämmelserna samt att bedöma rättsenligheten av gemenskapsbestämmelser i förhållande till dessa bestämmelser. Dessa bestämmelser kan således inte ligga till grund för en prövning av gemenskapsrättsaktens rättsenlighet.

Låt oss således återvända till den argumentation som lett domstolen till att undanta dessa bestämmelser från sin behörighet. I målet International Fruit Company m.fl. från år 1972<sup>17</sup> ifrågasattes giltigheten av tre förordningar avseende organisationen av den gemensamma marknaden inom sektorn för frukt och grönsaker, vilka det gjordes gällande stred mot artikel XI i GATT. Domstolen fastslog ånyo att den var

14 — Dom av den 30 april 1974 i mål 181/73 (REG 1974, s. 449; svensk specialutgåva, volym 2, s. 281) särskilt punkterna 2—6.

15 — Se härvidlag domen i det ovannämnda målet Haegeman, punkt 6.

16 — Se dom av den 5 februari 1976 i mål 87/75, Bresciani (REG 1976, s. 129; svensk specialutgåva, volym 3, s. 15), punkt 16, av den 9 februari 1982 i mål 270/80, Harlequin och Simmons (REG 1982, s. 322; svensk specialutgåva, volym 6, s. 309), punkterna 14 och följande, av den 29 april 1982 i mål 17/81, Pabst & Richard (REG 1982, s. 1331), punkterna 26 och 27, av den 26 oktober 1982 i mål 104/81, Kupferberg (REG 1982, s. 364; svensk specialutgåva, volym 6, s. 531), punkterna 11—14 och 23, av den 30 september 1987 i mål 12/86, Demirel (REG 1987, s. 3719; svensk specialutgåva, volym 9, s. 175), punkt 14, av den 20 september 1990 i mål C-192/89, Sevince (REG 1990, s. I-3461; svensk specialutgåva, volym 10, s. 507), punkt 15, av den 31 januari 1991 i mål C-18/90, Kziber (REG 1991, s. I-199; svensk specialutgåva, volym 11), punkt 15, och av den 5 juli 1994 i mål C-432/92, Anastasiou m.fl. (REG 1994, s. I-3087).

17 — Dom av den 12 december 1972 i de förenade målen 21/72—24/72 (REG 1972, s. 1219; svensk specialutgåva, volym 2, s. 51).

behörig att i mål om förhandsavgörande pröva giltigheten av rättsakter som antagits av gemenskapens institutioner även i de fall grunden för ogiltigheten hänför sig till att rättsakterna strider mot en folkrättslig bestämmelse, men angav att "[f]ör att en gemenskapsrättsakts oförenlighet med en folkrättslig bestämmelse skall kunna påverka denna rättsakts giltighet, måste gemenskapen först och främst vara bunden av bestämmelsen i fråga". Domstolen har således bekräftat att den är behörig att pröva "om det förhållandet att [rättsakter] är oförenliga med en folkrättslig regel", men dess befogenhet är villkorad av att GATT-bestämmelserna kan åberopas vid nationell domstol. Domstolen har nämligen ansett att "[f]ör det fall rättsaktens ogiltighet görs gällande inför en nationell domstol, krävs dessutom att bestämmelsen i fråga ger upphov till en rätt för gemenskapens enskilda rättssubjekt att åberopa densamma inför domstol" (punkterna 4—9).

Domstolen har således föresatt sig att pröva om bestämmelserna i GATT-avtalet "ger upphov till en rätt för gemenskapens enskilda rättssubjekt att åberopa bestämmelserna inför domstol till stöd för ett bestridande av en gemenskapsrättsakts giltighet". För att svara på denna fråga har EG-domstolen därvid ansett att "[f]ör detta ändamål måste GATT-avtalets anda, systematik och ordalag beaktas" (punkterna 19 och 20). Efter att ha analyserat de särskilda kännetecknen i GATT-avtalet har domstolen funnit två skäl till att medborgarna inte kan åberopa avtalet direkt inför de nationella domstolarna. För det första på grund av dessa reglers stora flexibilitet som medger ett flertal möjligheter att bevilja undan-

tag och i synnerhet staternas möjlighet att anta unilaterala åtgärder vid särskilda svårigheter, samt för det andra, på grund av den ofullständiga karaktären på det system som upprättats för att lösa tvister mellan de avtalsslutande parterna. Domstolen har således kommit till slutsatsen att även om gemenskapen i enlighet med EG-fördraget har fått den behörighet som tidigare utövades av medlemsstaterna inom GATT:s tillämpningsområde, och även om bestämmelserna i detta avtal skall anses vara tvingande inom gemenskapens rättsordning, kan medborgarna själva emellertid inte göra gällande GATT-avtalet vid nationella domstolar och domstolen kan därigenom inte pröva huruvida en gemenskapsrättsakt strider mot en bestämmelse i GATT-avtalet då frågan om en rättsakts giltighet har väckts vid en prövning enligt artikel 177 i fördraget.<sup>18</sup> Domstolen har därefter i domarna i målen SIOT, SPI och SAMI och Chiquita Italia<sup>19</sup> följt samma resonemang och ansett sig inte vara behörig att tolka reglerna i GATT-avtalet inom ramen för en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i fördraget.

17. I den av parterna åberopade domen av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tysk-

18 — Se härvidlag domen av den 24 oktober 1973 i mål 9/73, Schlüter (REG 1973, s. 1135; svensk specialutgåva, volym 2, s. 157), punkt 27.

19 — Domarna av den 16 mars 1983 i mål 266/81, SIOT (REG 1983, s. 731; svensk specialutgåva, volym 7, s. 65), punkt 12, och de förenade målen 267/81—269/81, SPI och SAMI (REG 1983, s. 801; svensk specialutgåva, volym 7), punkterna 23 och 24, liksom domen av den 12 december 1995 i mål C-469/93, Chiquita Italia (REG 1995, s. I-4533) punkterna 25—29.

land mot rådet, har principen om domstolens begränsade behörighet utsträckt till att gälla även för talan som väckts enligt artikel 173 i fördraget. Domstolen bekräftade i den domen på nytt att GATT-reglernas stora flexibilitet tillsammans med flexibiliteten i tvistlösningssystemet innebär att "ingen enskild inom gemenskapen kan åberopa avtalet i en domstol för att ifrågasätta en gemenskapsrättsakts lagenlighet" samt utesluter "att domstolen beaktar bestämmelserna i GATT-avtalet vid bedömningen av lagenligheten av en förordning inom ramen för en talan som väckts av en medlemsstat enligt artikel 173 första stycket i fördraget" (punkt 109). Med andra ord innebär det att eftersom GATT-avtalet i sin helhet inte har direkt effekt kan varken de nationella domstolarna tillämpa bestämmelserna i avtalet och därvid hänskjuta en fråga i en begäran om förhandsavgörande till domstolen avseende en eventuell konflikt mellan två rättskällor, eller domstolen i en talan om ogiltigförklaring pröva rättsenligheten av en gemenskapsrättsakt som påståtts strida mot en bestämmelse i GATT-avtalet. Domstolen har därvid ansett att "de olika ovan angivna inslagen [i GATT-bestämmelserna] visar att bestämmelserna i GATT-avtalet *inte är ovillkorliga*", självfallet oberoende av om deras innehåll eventuellt är ovillkorligt, "och att GATT-avtalets anda, systematik och ordalydelse inte kan läggas till grund för en skyldighet att tillerkänna dem status som internationella rättsregler". Domstolen har kommit till slutsatsen att *eftersom det inte föreligger någon sådan skyldighet* måste den inte pröva lagenligheten av en gemenskapsrättsakt vilken har påståtts stå i strid med bestämmelserna i GATT-avtalet. I samma dom i målet Tyskland mot rådet har

domstolen med hänvisning till två tidigare domar<sup>20</sup> ansett sig behörig att utföra denna laglighetsprövning i endast två fall, nämligen "om gemenskapen haft till syfte att uppfylla en viss bestämd förpliktelse som

20 — I domen i målet Tyskland mot rådet hänvisas uttryckligen till två domar som vid ett första påseende utgör undantag från den allmänna rättspraxisen om de rättsliga verkningarna av bestämmelserna i GATT-avtalet. Den första domen är domen av den 22 juni 1989, mål 70/87, Fediol mot kommissionen (REG 1989, s. 1781; svensk specialutgåva, volym 10, s. 67). I detta mål bestred företaget Fediol lagenligheten av kommissionens beslut att avslå en begäran om att ett undersökningsförfarande enligt artikel 3.5 i rådets förordning (EEG) nr 2641/84 av den 17 september 1984 om att stärka den gemensamma handelspolitiken särskilt när det gäller skydd mot oötlätt handelsbruk (EGT L 252, 1984, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 11, s. 151). Enligt artikel 2.1 i förordningen avses med oötlätt handelsbruk allt internationellt handelsbruk från tredje lands sida *inom internationell handel* som inte är förenligt med internationell rätt eller med allmänt accepterade regler. Domstolen ansåg att artikel 2 jämförd med artikel 3 ger de berörda ekonomiska aktörerna rätt att "åberopa bestämmelserna i GATT-avtalet i ett av dem till kommissionen framställt klagomål som syftar till att få fastställt att ett handelsbruk som enligt deras mening varit till skada för dem" är tillåtet. Enligt samma hypotes har domstolen ansett sig behörig att "pröva lagenligheten av ett kommissionsbeslut som fattats med tillämpning av bestämmelserna i fråga" (punkt 22). Domstolen har följaktligen uttalat att om bestämmelserna i GATT-avtalet i allmänhet inte har direkt effekt ger den uttryckliga hänvisningen i förordning nr 2641/84 ändå medborgarna rätt att göra gällande dessa bestämmelser vid domstol. Denna dom tycks ansluta sig till den allmänna rättspraxisen om att bestämmelserna i GATT-avtalet inte anses ha direkt effekt. Detta gäller dock inte den andra domen som omnämns av domstolen i domen i målet Tyskland mot rådet, det vill säga domen av den 7 maj 1991 i mål C-69/89, Nakajima mot rådet (REG 1991, s. I-2069; svensk specialutgåva, volym 11). I denna dom har domstolen faktiskt frångått principen om att bestämmelserna i GATT-avtalet är tvingande för gemenskapen på samma sätt som antidumpingskoden som "antogs för att genomföra artikel VI i GATT-avtalet". Domstolen ansåg följaktligen att den i förhållande till en rättsakt som antagits för fullgörande av internationella förpliktelser enligt antidumpingskoden skall "säkerställa att bestämmelserna i GATT-avtalet och dess genomförandebestämmelser iaktas" samt undersöka "om rådet... har överskridit de sålunda fastställda rättsliga ramarna och om det genom den klandrade bestämmelsen har åsidosatt avtalsvillkoren... i antidumpingskoden". I detta mål gjorde bolaget Nakajima gällande att rådets antidumpingsförordning (EEG) nr 2423/88 av den 11 juli 1988 om skydd mot dumpad eller subventionerad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska ekonomiska gemenskapen (EGT L 209, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 14, s. 98) stred mot antidumpingskoden, det vill säga avtalet avseende genomförandet av artikel VI i GATT-avtalet, som godkännts för gemenskapens räkning genom rådets beslut 80/271/EEG av den 10 december 1979 om slutande av de multilaterala avtal som är resultatet av handelsförhandlingarna 1973—1979 (EGT L 71, 1980, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 9, s. 3). Enligt min mening står en sådan dom närmare den allmänna rättspraxisen om internationella avtal och avlägsnar sig från de kriterier som använts för att bedöma verkningarna av GATT-avtalen på bestämmelser i gemenskapens sekundärrätt.

man iklätt sig inom ramen för GATT-avtalet, eller om gemenskapsrättsakten uttryckligen hänvisar till vissa bestämmelser i GATT-avtalet” (punkt 111). Genom att hänvisa till rättspraxis som inte helt tycks överensstämma med den klassiska rättspraxisen om att bestämmelserna i GATT-avtalet saknar direkt tillämplighet, och därigenom även det förhållandet att domstolen inte kan tillämpa dessa bestämmelser, har domstolen förklarat att dessa bestämmelser endast har tvingande verkan inom gemenskapens rättsordning om den berörda rättsakten avser att genomföra GATT-avtalets bestämmelser, det vill säga under förutsättning att det finns ett funktionellt samband mellan bestämmelserna i GATT-avtalet och bestämmelserna i gemenskapsrätten, samt om gemenskapsrättsakten uttryckligen hänvisar till de internationella bestämmelserna.

18. Den rättspraxis som redogjorts för ovan gör mig tveksam. För att GATT-avtalet liksom de avtal som ingåtts med detta som grund skall utgöra rättskällor och följaktligen en parameter för att avgöra lagligheten hos gemenskapsrättsakter inom gemenskapens rättsordning har det ansetts vara nödvändigt att medborgarna skall kunna göra gällande dessa bestämmelser i domstol. Detta villkor fastslogs första gången i en dom som rörde en fråga om giltighet i en begäran om förhandsavgörande, det vill säga inom ramen för ett förfarande som härrörde från en nationell domstol. Domstolen var av den uppfattningen att GATT-avtalets bestämmelser inte skulle anses tillämpliga i det aktuella fallet i domen i målet *International Fruit Company m.fl.*, och utgick från principen att dessa regler inte kan åberopas vid den

nationella domstolen och att sagda domstol således inte hade rätt att ställa en fråga i en begäran om förhandsavgörande om huruvida en gemenskapsrättsakt var lagenlig mot bakgrund av det aktuella avtalet. Härvidlag bör det endast noteras att en prövning av en gemenskapsrättsakts lagenlighet i princip inte är beroende av att de bestämmelser mot vilka lagenligheten skall prövas har direkt effekt i de fall då det har gjorts gällande att en gemenskapsrättsakt strider antingen mot gemenskapsbestämmelser av högre dignitet eller mot andra bestämmelser i internationell rätt än GATT-avtalet.<sup>21</sup> Jag anser det vara ännu mera tveksamt att det inte är möjligt för privilegierade rättssubjekt såsom medlemsstaterna att åberopa samma bestämmelser i GATT-avtalet som kriterium för att bedöma lagenligheten vid en talan som väckts enligt artikel 173 i fördraget. Jag har svårt att se varför man skall ställa sådana krav på det internationella avtalets funktion som normalt krävs inom gemenskapens särskilda rättsordning för att bestämmelser i internationella avtal som ingåtts av gemenskapen skall tillerkännas direkt effekt, för att ett internationellt avtal skall få utgöra bedömningsgrund för en gemenskapsrättsakts lagenlighet. Enligt min mening tycks det snarare som om en bestämmelse i ett internationellt avtal på grund av sitt tydliga, precisa och ovillkorliga innehåll i princip kan vara ett kriterium

21 — Domstolen har nyligen, som svar på en fråga om en rättsakts giltighet i ett mål om huruvida en förordning som hade uppskjutit genomförandet av ett internationellt avtal som ingåtts med Jugoslavien stod i strid med den folkrättsliga regel som kommit till uttryck i artikel 65 i Wienkonventionen om traktaträtten, klargjort att det saknar betydelse för möjligheten att åberopa folkrättsliga regler i internationell rätt om dessa har direkt effekt eftersom dessa regler är tvingande för gemenskapen som är skyldig att följa internationell rätt vid utövandet av sina befogenheter. Domstolen ansåg att medborgarna kan åberopa ”grundläggande internationella sedvanerättsliga regler mot den omtvistade förordningen som har antagits med tillämpning av dessa regler och berövat honom ... rätt till förmånsbehandling” (dom av den 16 juni 1998 i mål C-162/96, Racke, REG 1998, s. I-3655, punkt 48).

för att pröva gemenskapsrättsakternas lagenlighet. Detta innebär inte — mot bakgrund av gemenskapsrätten på området — att en bestämmelse med dessa egenskaper med nödvändighet ger enskilda en möjlighet att föra talan vid domstol. För att bestämmelserna skall kunna ha denna verkan inom gemenskapens rättsordning och medborgarna således skall kunna åberopa dessa i domstol, krävs att det framgår av avtalets allmänna systematik att bestämmelserna skall kunna åberopas av enskilda i domstol. Därför anser jag att den omständigheten att en avtalsbestämmelse eventuellt fastslås sakna direkt effekt inte utgör skäl för att även fränkänna den tvingande verkan gentemot gemenskapsinstitutionerna och därigenom utesluta att den kan användas som (gemenskapsrättslig) grund för att bedöma en rättsakts rättsenlighet.

Att anse domstolen vara behörig att tolka och tillämpa bestämmelserna i GATT-avtalet endast i det fall den berörda rättsakten avser genomförandet av dessa bestämmelser eller uttryckligen hänvisar till dessa regler skulle innebära att tillämpningen av bestämmelserna i avtalet har underställts villkoret att gemenskapsrättsordningen har anpassats till det internationella avtalet genom en rättsakt om genomförande eller införande, vilket följaktligen skulle begränsa räckvidden av bestämmelserna i artikel 228.7 i fördraget som enligt domstolens egna tolkning stadgar att internationella avtal har rättsverkningar i gemenskapsrättsordningen från det att de har ingåtts.

b) Bestämmelserna i WTO-avtalets direkta tillämplighet och räckvidden av det elfte övervägandet i beslut 94/800

19. Med utgångspunkt i dessa överväganden övergår jag till att bedöma WTO-avtalets bestämmelsers verkan och eventuella direkta tillämplighet i den mening som har redogjorts för ovan. I doktrinen har det med rätta påpekats att WTO-avtalets bestämmelser till sin natur skiljer sig från dess föregångare, GATT-avtalet. Detta var ett övergångsavtal som föreskrev ett flexibelt system som avseende medlemsstaternas befogenheter begränsade ett flertal bestämmelsers tvingande verkan, och vilket — enligt samma resonemang — inte föreskrev (som domstolen har påpekat) ett definierat och avgränsat tvistlösningssystem. Mot bakgrund av det ovanstående bör man inte desto mindre erinra sig att sådana kännetecken i princip inte utesluter möjligheten att en enskild bestämmelse i ett internationellt avtal har bestämda tvingande rättsverkningar för berörda rättssubjekt under internationell rätt — och följaktligen även för deras organ — som har ratificerat avtalet eller vilka (som för gemenskapen inom ramen för GATT-avtalet av år 1947) är indirekt bundna av detta. Under alla omständigheter måste hänsyn tas till avtalens förändringsprocess avseende en tilltagande liberalisering av den internationella handeln, vilken har lett till inrättandet av ett internationellt organ med institutionell karaktär, det vill säga Världshandelsorganisationen, som har en bättre avvägd och mer stabil struktur än det som inrättades genom avtalet av år 1947. I synnerhet går det inte att förneka att ett stort antal av bestämmelserna i de avtal som utgör bilagor till avtalet om upprättandet av Världs-

handelsorganisationen innehåller förpliktelser och förbud som är tvingande till sin karaktär och vilka medför precisa åtaganden för avtalsparterna i sina ömsesidiga relationer.

Dessutom bör nämnas reformen av tvistlösningsystemet, vilken har medfört mycken skriftväxling och beträffande vilken med rätta har påpekats att systemet nu endast ger den stat som anser sig ha drabbats av otillbörligt handlande från en annan avtalsparts sida begränsad handlingsfrihet. Det grundläggande systemet<sup>22</sup> föreskriver inrättandet av ett allmänt råd bestående av representanter för alla medlemmar som skall fullgöra de skyldigheter som åvilar Tvistlösningsorganet (artikel IV. 3 i WTO-avtalet). Tvistlösningsorganet utser en särskild panel som självständigt prövar eventuella åsidosättanden av WTO-avtalen (artikel 6.1 i överenskommelsen om regler och förfaranden för tvistlösning). En panelrapport antas av detta organ genom en majoritetsomröstning bland närvarande medlemmar. Enhällighet krävs endast för beslut att inte anta rapporten, vilket medför att ett eventuellt veto från den medlemsstat som påstås ha brutit mot WTO-avtalens bestämmelser inte är till-

22 — Textilavtalet har upprättat, som jag erinrat om ovan, ett eget tvistlösningsystem som har företrädare framför det allmänna systemet (i enlighet med artikel 1.2 i ovan nämnda avtalsmemorandum om tvistlösning inom ramen för WTO-avtalet). Textilavtalet har upprättat ett Textilövervakningsorgan (TMB) som efter "information" och "anmälningar" som lämnats av parterna till avtalet och i avsaknad av "en ömsesidigt överenskommen lösning genom i detta avtal föreskrivna bilaterala samrådsförhandlingar" på begäran av endera medlemmen skall avge "rekommendationer till de berörda medlemmarna" (artikel 8 i ATK).

räckligt för att hindra sagda rapport från att antas (artikel 16.4 i ovan nämnda överenskommelse om tvistlösning).<sup>23</sup>

20. Rådet har i beslutet om slutande av WTO-avtalet i det sista övervägandet i beslut 94/800 föreskrivit följande: "Avtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen inklusive bilagor kan inte återopas direkt inför gemenskapens och medlemsstaternas domstolar". Rådet verkar därvid ha velat begränsa avtalets rättsverkningar och ansluta sig till övriga avtalsparter inställning, vilka visat en uttrycklig vilja att begränsa möjligheterna att återopa

23 — I de mål angående invändningar om att bestämmelserna i WTO-avtalet har stått i strid med gemenskapsrätten som inte har ansetts kunna tas upp till sakprövning, har domstolen förklarat sig vara behörig i två avseenden. Domstolen förklarade sig vara behörig att inom ramen för en begäran om förhandsavgörande tolka artikel 50 i avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter (bilaga 1C till WTO-avtalet) som stadgar en rätt för nationella domstolar att besluta om interimistiska åtgärder då det finns en risk för intrång i innehavarens märkesrätt. Eftersom det enligt domstolen endast ankommer på nationella domstolar att bedöma nödvändigheten av att vidta sådana åtgärder är domstolen skyldig att pröva tolkningsfrågor angående sådana bedömningar som framställs i en begäran om förhandsavgörande. Domstolen har även ansett att "[n]är en bestämmelse kan tillämpas såväl på situationer som omfattas av nationell rätt som på situationer som omfattas av gemenskapsrätten, föreligger det för det andra ett bestämt gemenskapsrättsligt intresse av att bestämmelsen blir tolkad på ett enhetligt sätt, oberoende av under vilka omständigheter den skall tillämpas" (dom av den 16 juni 1998 i mål C-53/96, Hermès, REG 1998, s. I-3603, punkterna 30 och 32). I en senare avkunnad dom som rör en talan som väckts av Republiken Italien mot en rådsförordning om kvantitativa begränsningar på import av ris som påstås strida mot artikel XXIV.6 i GATT-avtalet, och i synnerhet mot punkterna 5 och följande i avtalet om tolkning av artikel XXIV i det allmänna tull- och handelsavtalet från år 1994, har domstolen ogillat invändningen om att grunden avseende ogiltigförklaring inte kan upptas till sakprövning och påpekat att den ifrågasatta förordningen "har avsett att uppfylla en särskild förpliktelse [som åtagits] inom ramen för GATT" och att domstolen därigenom är "skyldig att kontrollera lagenligheten av den aktuella gemenskapsrättsakten i förhållande till bestämmelserna i GATT" (dom av den 12 november 1998 i mål C-352/96, Italien mot rådet, REG 1998, s. I-6937, i synnerhet punkterna 19—21).

bestämmelserna i detta avtal vid nationella domstolar.

Om övervägandets lydelse emellertid är tydlig råder det tveksamheter beträffande en sådan deklarations verkningar på det internationella planet i förhållande till tredje länder samt på gemenskapsnivå. Det är knappt nödvändigt att påpeka att en tolkning av avtalet som görs unilateralt inom ramen för ett nationellt anslutningsförfarande inte — bortsett från förfarandet att reservera sig — kan begränsa dess rättsverkningar. Denna tolkning som sätter det objektiva innehållet i avtalets bestämmelser framför den vilja som har uttryckts i unilaterala deklARATIONER vid sidan av avtalet överensstämmer med folkrätten på området för tolkning av traktat på sätt som kommit till uttryck i Wienkonventionen av den 22 maj 1969, i synnerhet i artiklarna 31—33.<sup>24</sup> Enligt denna rättspraxis gäller följande: "Embodying customary international law, article 31 provides that a treaty must be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given its terms in their context and in light of its object and purpose. The text of the treaty is the primary source for interpretation, while external aids, such as 'travaux préparatoires', constitute a supplementary source".<sup>25</sup>

24 — Se beträffande denna fråga den senast avkunnade domen i det ovan nämnda målet Racke, punkterna 45—48.

25 — Se särskilt Internationella domstolens beslut av den 3 februari 1994 i målet Libyan Arab Jamahiriya mot Tchad.

För att bedöma räckvidden av en sådan deklARATION inom gemenskapens rättsordning är det tillräckligt att erinra om att WTO-avtalen såsom internationella avtal binder samtliga institutioner (i enlighet med artikel 228.7 i fördraget som omnämns vid ett flertal tillfällen ovan) och därigenom utgör en rättskälla för gemenskapsrätten. Detta medför dels att domstolen skall säkerställa både gemenskapsinstitutionernas och medlemsstaternas efterlevnad av avtalen, dels att rådet genom en gemenskapsrättshandling varken kan begränsa domstolens behörighet eller besluta om att de nationella domstolarna skall sakna behörighet att tillämpa nämnda avtal.<sup>26</sup>

Av dessa skäl anser jag att deklARATIONEN i elfte övervägandet i beslutet i motsats till vad kommissionen har påstått är av rent politisk karaktär och som sådan inte kan ha någon inverkan på domstolens behörighet att tolka bestämmelserna i WTO-avtalet.

21. På motsvarande sätt kan man inte heller anse att eventuella deklARATIONER som gjorts av tredje länder vilka är avtalsparter till WTO-avtalet i avsikt att frånta

26 — Se härvidlag generaladvokaten Tesausros förslag till avgörande i domen i målet Hermès, punkt 24.

bestämmelserna i avtalet direkt effekt är relevanta. Sådana deklARATIONER saknar inverkan på bestämmelsernas räckvidd och följaktligen även på deras tvingande verkan inom gemenskapsrättsordningen. Med andra ord har jag svårt att anse att sådana deklARATIONER ensamma skulle kunna begränsa de samlade WTO-avtalens tvingande karaktär gentemot andra avtalslutande stater. Som skäl för att WTO-avtalen skall sakna tvingande verkan skulle man, mot bakgrund av ömsesidigheten i de internationella åtagandena, i stället kunna konstatera att en eller flera bestämmelser i avtalet i realiteten inte har efterlevts av en avtalslutande stat, samt konstatera verklig avsaknad av adekvata straffmedel för eventuella åsidosättanden och brister som föreläggat hos denna stats statliga myndigheter. I själva verket anses att varje allvarligt åsidosättande av en bestämmelse i ett avtal av en tredje stat i enlighet med regeln *inadimplenti non est adimplendum* i internationell sedvanerätt kan vara skäl för att tillämpningen av avtalet uppskjuts eller medföra att det anses ogiltigt, antingen gentemot samtliga avtalslutande stater eller endast gentemot den stat som underlåtit att genomföra avtalets bestämmelser (artikel 60 i Wienkonventionen om traktaträtten).<sup>27</sup> En sådan underlåtenhet skulle således motivera att tillämpningen av WTO-avtalet uppskjuts och bestämmel-

serna i avtalet därigenom inte tillämpas av den nationella domstolen.<sup>28</sup>

22. Det bör tilläggas att en avtalsparts avtalsbrott inte är det enda skälet för att ett avtals genomförande suspenderas och att WTO-avtalet således inte skulle kunna tillämpas i domstol. WTO-avtalet liksom de övriga bilagda internationella avtalen utesluter inte möjligheten att tillämpa samtliga skäl för att häva eller suspendera avtalen som finns tillgängliga enligt folk-rätten. Dessa skäl har blivit föremål för kodifiering i artiklarna 54—64 i Wienkon-

28 — I gemenskapens rättspraxis har emellertid inte bristande tillämpning av internationella avtalsbestämmelser av tredje länders domstolar ansetts vara ett skäl för att frånta dessa bestämmelser deras tvingande karaktär. I domen i målet Kupferberg har domstolen ansett att "[v]ar och en av de avtalslutande parterna är visserligen ansvarig för det fullständiga fullgörandet av de förpliktelser som den har åtagit sig, men det tillkommer dock varje part att bestämma vilka rättsliga medel som är lämpliga för att uppnå detta mål inom partens rättsordning". Men "den omständigheten att de domstolar som anlitas av den ena parten tillerkänner vissa bestämmelser i avtalet direkt tillämplighet medan den andra partens domstolar inte medger sådan direkt tillämplighet, [innebär] inte i och för sig bristande ömsesidighet vid genomförandet av avtalet" (punkt 18). Domstolen verkar därigenom ha utslutit att den omständigheten att en avtalslutande stats domstolar inte tillåter att avtalets bestämmelser kan åberopas skulle utgöra en sådan underlåtenhet att genomföra avtalet som ger gemenskapens institutioner rätt att inte efterleva detsamma, och har därigenom utslutit möjligheten för medborgarna att göra gällande denna omständighet inom ramen för gemenskapens rättsordning. I doktrinen har med rätta påpekats att dessa uttalanden av domstolen inte skall tolkas på så sätt att detta inom gemenskapsrättsordningen helt och hållet skulle utesluta varje möjlighet att ta hänsyn till att bestämmelser i avtal inte kan åberopas vid domstol i en tredje stat och därmed möjligheten att den bristande efterlevnaden av internationella bestämmelser hos domstolarna i en tredje stat skulle vara skäl för nationella domstolar eller EG-domstolen att underlåta att följa dessa internationella bestämmelser. Detta bör snarare förstås på det sättet att den omständigheten att det är omöjligt att åberopa bestämmelserna i avtalet i domstol inte hindrar att en tredje stat har antagit andra medel för att skydda de berördas intressen och rättigheter och att förekomsten av ett alternativt system för att skydda dessa rättigheter innebär att villkoren för att tredje land eventuellt skall anses ha åsidosatt sina skyldigheter inte skall anses vara uppfyllda. Angående denna punkt se generaladvokaten Tesauros förslag till avgörande inför den ovannämnda domen i målet Hermès, punkt 31 och följande.

27 — Enligt artikel 60 i Wienkonventionen "berättigar" ett väsentligt åsidosättande av en part till ett multilateralt traktat den andra parten "som särskilt berörs av traktatsbrottet" att åberopa det som skäl för suspendering av traktaten i förhållandet mellan sig själv och den felande staten (punkt 2 b). Detta undantag tillåter alltså gemenskapsinstitutionerna att besluta om suspendering av avtalet och att gentemot de stater som har brutit mot bestämmelserna i WTO-avtalet vidta åtgärder och göra ställnings-taganden som strider mot nämnda avtalsbestämmelser.



ventionen (som till exempel regeln *rebus sic stantibus*).

Varje gång genomförandet av ett åtagande i WTO-avtalet medför en risk för att gemenskapens rättsordnings väl avvägda funktion och genomförandet av dess mål hotas bör bestämmelserna i det internationella avtalet inte tillämpas och följaktligen sakna tvingande verkan även om något beslut att suspendera eller häva avtalet inte har fattats. Med andra ord innebär det att varje gång genomförandet av WTO-avtalen står i strid med bestämmelser i gemenskapens primärrätt eller med grundläggande principer som i gemenskapens rättsordning har upphöjts till konstitutionella regler, kan domstolen enligt min mening bedöma att åtagandet som ingåtts inom ramen för avtalet är rättsstridigt och besluta att inte tillämpa den överenskomna bestämmelsen i det aktuella målet. Även om ett sådant förfarande kan ge upphov till rättsstridigt handlande från gemenskapens sida på det internationella planet är domstolen — som skall säkerställa gemenskapsrättsordningens oberoende — skyldig att inte tillämpa bestämmelser som tvingar institutionerna till handlingar som strider mot fördragets funktion och syften.

23. Rådet har i sina svarsinlagor ansett att WTO-avtalen föreskriver ett fristående system för tvistlösning som fråntar EG-domstolen behörighet att tolka och tillämpa bestämmelserna i dessa avtal. Enligt

min mening innehåller det system som föreskrivs i WTO-avtalet, och i synnerhet i överenskommelsen om tvistlösning, ingen begränsning av domstolens befogenheter, dels därför att det inte föreskriver att ett domstolsliknande organ skall inrättas, utan snarare ett system för medling mellan rättssubjekt som omfattas av internationell rätt (ett organ som fattar beslut eller rekommendationer som är av politisk art och inte är tillgängligt för medborgare enligt nationell rätt), och dels därför att inrättandet av ett domstolsorgan vars behörighet inte skulle begränsa sig till att tolka och tillämpa avtalet, utan vilket även hade behörighet att ogiltigförklara gemenskapsrättshandlingar och beslut, skulle vara oförenligt med gemenskapsrättsordningen eftersom det tydligt skulle strida mot artikel 164 i EG-fördraget.<sup>29</sup> Det står emellertid klart att den interna övervakningen av att avtalets bestämmelser följs som utförs av gemenskapens institutioner och med-

29 — Beträffande möjligheten att inom ramen för ett internationellt avtal inrätta tvistlösningssystem parallellt med de som finns i fördraget, se ovan nämnda dom i målet Kupferberg i vilken domstolen fastslog att inrättandet av gemensamma kommittéer inom ramen för avtalet av den 22 juli 1972 mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken Portugal med ansvar för den korrekta tillämpningen och genomförandet av avtalet inte var tillräckligt för "att utesluta varje tillämpning av detta avtal genom domstolarna" (se punkterna 19 och 20). Se även domstolens meddelande 1/91 av den 14 december 1991 angående ett förslag till avtal mellan gemenskapen och länderna i Europeiska frihandelsorganisationen om skapandet av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (REG 1991, s. I-6079; svensk specialutgåva, volym 11) i vilket domstolen ansåg att "gemenskapens behörighet i fråga om internationella förbindelser och dess behörighet att ingå internationella avtal innefattar... med nödvändighet befogenheten att såvitt gäller tolkningen och tillämpningen av dessa avtals bestämmelser följa avgörandena från en domstol som inrättats i enlighet med eller utsetts av avtalen i fråga". Ett internationellt avtal som föreskriver ett system för domstolsprövning är således i princip förenligt med gemenskapsrätten. Om detta avtal emellertid inrättar ett system för domstolsprövning vars beslut påverkar EG-domstolens tolkning och tillämpning av regler som till fullo utgör del av gemenskapsrättsordningen innebär det att detta avtal anger villkor för tolkning av gemenskapsbestämmelserna vilket "strider mot artikel 164 i EEG-fördraget och, mera allmänt, mot själva grundvalarna för gemenskapen" (se REG 1991, s. I-6107, punkt IV).

lemsstaterna endast ger en övergripande försäkran om att de åtaganden som gjorts internationellt genomförs och således överensstämmer med avtalets syften. Den omständigheten att de avtalslutande parterna har åtagit sig att hänskjuta de tvister som uppkommit på grund av åsidosättande av dessa avtal till tvistlösningsystemet som föreskrivs i WTO-avtalen och antagandet av motåtgärder hindrar inte att samma parter skulle kunna ogiltigförklara eller godkänna interna rättsakter som eventuellt skulle kunna strida mot bestämmelserna i avtalen.

24. Mot bakgrund av de överväganden som har redogjorts för ovan anser jag att i det aktuella målet, som rör en talan som väckts av en medlemsstat i enlighet med artikel 173 i fördraget mot ett beslut av rådet, utgör sökandens åberopande av WTO-avtalen inte något hinder mot att talan upptas till prövning.

— *Prövning i sak: a) grunden avseende åsidosättande av bestämmelserna i avtalen om upprättande av Världshandelsorganisationen och b) grunderna som har anknytning till motstridigheter mellan bestämmelserna i avtalen*

25. a) Portugals regering har åberopat fyra argument för att det ifrågasatta beslutet skall anses strida mot bestämmelserna i WTO-avtalet. Den bestrider lagenligheten i den rätt Indiens regering har att återinföra

särskilda alternativa tullar och bevilja exportlicenser enligt ett förfarande som inte föreskrivs i WTO-avtalen. Denna rätt strider både mot artikel II i GATT-avtalet och bestämmelserna i avtalet om importlicensförfaranden (bilaga 1 A till WTO-avtalet). Vidare anser Portugals regering att den bristande balansen mellan de åtaganden som gemenskapen har gjort och de som Indien och Pakistan har undertecknat angående tillträde till respektive marknad för textilier och i synnerhet mot bakgrund av möjligheterna att efterkomma en begäran om särskilda eftergifter inte är lagenliga. Slutligen anser den att skyldigheten att offentliggöra de internationella avtalen som stadgas i artikel X i GATT-avtalet inte har uppfyllts.

26. Innan jag prövar huruvida dessa argument är välgrundade eller inte skall jag i korthet erinra om innehållet i ovannämnda avtalsmemoranda.

Avtalsmemorandumet med Pakistan innehåller ett visst antal åtaganden från såväl gemenskapen som detta tredje lands sida. Pakistan åtar sig närmare bestämt att upphäva alla kvantitativa begränsningar för en serie textilprodukter som anges i bilaga II till avtalsmemorandumet. Det anges dock en möjlighet för Pakistan om "ett kritiskt läge skulle uppstå ... i förhållande till Pakistans betalningsbalans ... efter nödvändiga konsultationer med Europeiska kommissionen och i enlighet med GATT 1994 och WTO-avtalen återinföra kvantitativa begränsningar" (punkt 4). Kommissionen åtar sig för sin del att säkerställa att "alla begränsningar som för närvarande är tillämpliga på import av varor från Pakistans handvävstols- och hemindustri upphävs

innan WTO-avtalet träder i kraft” (punkt 7) och att ”välvilligt behandla önskemål om extraordinär flexibilitet från Pakistans regering rörande förvaltningen av befintliga [tariffära] begränsningar (inklusive överföringar, transporter och överföringar mellan kategorier)” (punkt 6).

ligt behandla önskemål om ”extraordinär flexibilitet från Indiens regering utöver den flexibilitet som är tillämplig enligt det bilaterala textilavtalet” för den import som särskilt har angivits i avtalsmemorandumet. Det föreskrivs slutligen att Indiens regering får begagna sig av sådan extraordinär flexibilitet inom ramen för överföringar, transporter och överföringar mellan kategorier i den omfattning som kvoternas utnyttjande medger (punkt 6).

I avtalsmemorandumet med Indien föreskrivs att sagda stats regering skall binda sina tullar på de textil- och beklädnadsartiklar som anges i bilagan till avtalsmemorandumet och att ”[s]atserna skall anmälas till WTO:s sekretariat inom 60 dagar från den dag WTO-avtalet träder i kraft”. Det föreskrivs dock att ”om den integrationsprocess som förutses i artikel 2.6 och 2.8 i WTO:s textil- och konfektionsavtal inte förverkligas fullt ut eller försenas, tullarna skall återgå till de nivåer som gällde den 1 januari 1990”. Det föreskrivs även att Indiens regering får ”införa alternativa särskilda tullar på vissa varor” och att dessa skall ”anges antingen i procent av värdet eller i rupier per enhet/kvadratmeter/kilo, beroende på vilket som är högst” (punkt 2). Indiens regering har godtagit att, för det fall gemenskapen ”anser att sådana tullar inverkar menligt” på dess import av nämnda varor, ”på begäran omedelbart samråda med EG i syfte att lösa de problem som uppstått på ett ömsesidigt godtagbart sätt” (punkt 2). Europeiska gemenskapen skall för sin del från och med den 1 januari 1995 upphäva alla nu gällande begränsningar avseende Indiens export av sådana handvävstols- och hemindustriprodukter som anges i artikel 5 i EG—Indien-överenskommelsen (punkt 5). Gemenskapen åtar sig att välvil-

27. Portugals regering har i den första ogiltighetsgrunden gjort gällande att eftersom punkt 2 i avtalsmemorandumet med Indien föreskriver att sagda stat får ”införa alternativa särskilda tullar på vissa varor” och får ta ut sådan tull på värdet av varorna eller med hänsyn till ”relevanta uppgifter om exportpriser, vilka skall tillhandahållas av EG” utgör det en tull som uppenbart strider mot skyldigheten som anges i artikel II i GATT-avtalet att binda sina tullar. Den omständigheten att det föreskrivs att den indiska regeringen skall ändra tullnivån för det fall dessa tullar skulle ”inverka menligt” på gemenskapens export medför enligt sökanden inte att detta förfarande upphör att vara lagstridigt.

Den andra ogiltighetsgrunden som har åberopats av Portugals regering avser som

nämnts ovan förfarandet för beviljande av exportlicenser. Det framgår som sagt av bilagan till avtalsmemorandumet med Indien att detta land kommer att fortsätta att bevilja särskilda exportlicenser (med beteckningen LSI). Enligt sökanden beviljas dessa licenser normalt av regeringen till förmån för indiska exportörer som i sin tur säljer dessa vidare till näringsidkare i andra länder eller till indiska importörer. Licenserna skulle således inte beviljas till utländska medborgare som har för avsikt att exportera till Indien, utan till inhemska näringsidkare som sedan säljer dem vidare till ett pris som inte kontrolleras av statliga myndigheter. Detta förfarande strider enligt Portugals regering mot avtalet om importlicensförfaranden som finns i bilaga 1 A till WTO-avtalet.

I ovannämnda avtal föreskrivs två förfaranden för beviljande av importlicenser. Det första utgörs av en automatisk importlicensiering som beviljas samtliga näringsidkare efter begäran (artikel 2), och det andra föreskriver inte någon licensiering alls utan förpliktigar staten att inte införa mer ingripande begränsningar av varuhandeln än införandet av bestämda kvoter. Medlemmarna skall inom ramen för detta förfarande offentliggöra kvoternas totalbelopp vad avser kvantitet och/eller värde, dagen för kvoternas ikraftträdande och upphörande samt alla ändringar som görs (artikel 3 b). Sedan förfarandet för beviljande av licenser har beslutats skall "varje privatperson, företag eller institution som uppfyller den importerande medlemmens rättsliga och administrativa krav ... ha lika

rätt att söka licens och få den prövad". Om licensansökan inte beviljas skall sökanden kunna begära att få reda på skälen till beslutet samt ha rätt att överklaga eller begära förnyad prövning enligt den importerande medlemmens inhemska lagar eller förfaranden (artikel 3 e).

28. Det tredje argumentet för att beslutet strider mot WTO:s bestämmelser rör balansen mellan åtagandena som ingåtts av de avtalslutande parterna. Portugals regering anser att Indien och Pakistan i realiteten har gått med på ett tillträde till deras marknader som är "slumpmässigt" dels eftersom Indien har bevarat en möjlighet att återinföra särskilda tullar på ett sätt som är godtyckligt och skönsmässigt samt vidmakthålla systemet med särskilda licenser, och dels eftersom gemenskapen har åtagit sig att behandla önskemål om extraordinär flexibilitet samt godta begäran om undantag från fastställda tullkvoter för import av textilvaror från dessa områden. Detta flexibilitetssystem skapar en gemensam kvot för import av alla typer av textilvaror, vilket hindrar tillämpningen av de kvantitativa begränsningar som införts för varje typ av textilvara till skydd för gemenskapens producenter och vilket därtöver skulle medföra att liberaliseringsprocessen som inlemts inom ramen för textilavtalet som utgör bilaga till WTO-avtalet går väsentligt snabbare än avsett. En sådan

obalans skulle uppenbart strida mot artiklarna 4 och 7 i ATK.

formellt åtgärder som kan ha en inverkan på det "harmoniserade" systemet inom ramen för WTO samt på liberaliseringsprocessen som föreskrivs i samma avtal.

Det bör erinras om att nämnda artikel 4.2 föreskriver att "genomförandet eller tillämpningen av de begränsningar som anmälts eller som tillämpas enligt detta avtal, såsom ändringar av praxis, regler, förfaranden... inte skall rubba jämvikten mellan rättigheter och skyldigheter enligt detta avtal mellan de berörda medlemmarna" eller "störa handeln" med textilier. I artikel 7.1 stadgas dessutom bland annat att samtliga medlemmar skall "vidta nödvändiga åtgärder för att efterleva regler och bestämmelser i GATT 1994". De skall bland annat "undvika diskriminering mot import inom textil- och konfektionssektorn" (artikel 7 c).

29. Innan jag prövar dessa invändningar, som jag skall bedöma gemensamt med hänsyn till den uppenbara kopplingen mellan de olika argumenten, måste det framhållas att de WTO-bestämmelser som har åberopats som grund för att pröva om gemenskapsrättsakterna är rättsenliga är tydliga, precisa och ovillkorliga. I artikel II i GATT-avtalet föreskrivs ett uttryckligt förbud mot att införa nya importbegränsningar medan avtalet om importlicensförfaranden, som utgör bilaga till WTO-avtalet, innehåller precisa åtaganden för de avtalslutande staterna avseende införandet av nationella förfaranden för beviljande av licenser. Artiklarna 4—7 i ATK förbjuder

Av bestämmelsernas ordalydelse, vilken redogjorts för ovan, både i de omtvistade bilaterala avtalen — i synnerhet avtalet med Indien — och i de multilaterala avtalen går det inte att sluta sig till att det föreligger en skillnad i förfarande mellan de WTO-bestämmelser som Republiken Portugal vill tillämpa och de bilaterala avtalen. Detta gäller beträffande samtliga grunder som åberopats av Republiken Portugal. Enligt min mening medför emellertid inte en sådan skillnad i innehåll att de multilaterala WTO-avtalen är oförenliga med de omtvistade bilaterala avtalen utan de utgör snarare en ändring av de förstnämnda. Enligt folkrätten kan parterna till ett multilateralt avtal i princip ändra sina egna ömsesidiga förpliktelser genom ett senare bilateralt avtal enligt de sedvanerättsregler som stadgas i artikel 41.1 b i Wienkonventionen om traktaträtten för det fall ändringen "i) ej inverkar på de övriga parternas utövande av rättigheter eller fullgörande av förpliktelser enligt traktaten; och ii) ej berör en bestämmelse från vilken en avvikelse är oförenlig med det effektiva förverkligandet av traktatens ändamål och syfte som helhet". För att ett bilateralt avtal skall anses oförenligt med ett tidigare multilateralt avtal måste det följaktligen — inom ramen för den aktuella frågeställningen — väsentligt åsidosätta verkningarna av det förstnämnda avtalet, och i synnerhet avseende de rättigheter och skyldigheter som överenskommit mellan de avtalsparter vilka inte deltagit i detta avtal. Som kommissionen med rätta har

påpekat utgör enligt folkrätten avtalens eventuellt bristande överensstämmelse inte en grund för att ogiltigförklara det senare bilaterala avtalet, även om gemenskapen i det aktuella fallet skulle kunna göra sig skyldig till ett rättstridigt handlande ur ett folkrättsperspektiv gentemot övriga parter till det tidigare multilaterala avtalet.

Hur det än förhåller sig i det aktuella målet verkar det uppenbart att avtalet mellan gemenskapen och Indien, liksom det mellan gemenskapen och Pakistan, inte endast saknar verkan på förbindelserna mellan parterna till dessa bilaterala avtal och de som är parter till WTO-avtalen utan även kan äventyra de ömsesidiga förpliktelser som ingåtts inom ramen för internationella förhandlingar. Den omständigheten att en av gemenskapens medlemsstater, såsom Republiken Portugal, har drabbats av skadeverkningar på grund av innehållet i de bilaterala avtalen är, i motsats till vad Portugals regering har påstått, inte relevant vid en bedömning av lagenligheten av ovannämnda bilaterala avtal. Även om gemenskapens medlemsstater självständigt har anslutit sig till WTO-avtalen på grund av att dessa utgör gemensamma avtal kan de inte anses vara tredje land i förhållande till ett sådant bilateralt avtal som det föreliggande, vilket har ingåtts av gemenskapen efter att de multilaterala avtalen trätt i kraft. De omtvistade avtalen har i själva verket ingåtts av rådet i enlighet med dess exklusiva behörighet inom ramen för den gemensamma handelspolitiken. EG-

fördraget (artikel 113) ger uttryckligen rådet denna behörighet vilken överförs till rådet direkt av medlemsstaterna. Av det anförda följer att Republiken Portugal skall anses som en avtalsslutande part inte bara i förhållande till de multilaterala WTO-avtalen utan även i förhållande till de bilaterala avtal som slutits med Indien respektive Pakistan.

Beträffande bestämmelsernas innehåll i de aktuella avtalen anser jag i motsats till vad som har påståtts av sökanden att de bilaterala avtalen skapar ökad integration av de avtalsslutande staternas textilmarknader och följaktligen överensstämmer med målen för de återopade multilaterala avtalen, både vad avser de ömsesidiga förhållandena som vad avser förbindelserna med andra tredje länder som är medlemmar i WTO. Det framgår av parternas deklARATIONER att Indien och Pakistan som eftergift i syfte att sätta igång liberaliseringsprocessen har åtagit sig att medge mycket små kvoter och att förhandlingen av nämnda bilaterala avtal med dessa stater just har beslutats i syfte att uppnå målen i WTO-avtalet, vilka består i ett stegvis och totalt öppnande av respektive marknad. Det verkar således som Indiens blygsamma inledande eftergifter under alla omständigheter är mindre betungande än de som föreskrivs i det bilaterala avtalet. Det förhållandet att det sistnämnda avtalet tillåter att Indien, trots landets åtagande att binda existerande tullar (tullar som fram till nu har meddelats WTO:s sekretariat), återinför nya tullar och därmed inte efterlever sitt åtagande att binda tullarna, är naturligtvis inte förenligt med WTO-systemets grundprinciper. Införandet av dessa tullar tycks emellertid inte ha någon inverkan på den process att liberalisera

handeln med textilvaror som inletts genom det multilaterala avtalet på grund av sagda åtgärders obestämda och tillfälliga natur. På samma sätt är den möjlighet som Indien har enligt avtalet att bevilja "särskilda importlicenser", enligt ett förfarande — för vilket Portugals regering har redogjort och mot vilket övriga parter inte har invänt — som föreskriver att mottagarna av sagda licenser skall vara de indiska näringsidkarna och inte exportörerna, inte förenligt med de allmänna förfarandebestämmelserna som föreskrivs i ovan nämnda multilaterala avtal. En sådan bestämmelse tycks dock inte inverka på WTO-avtalets rättsverkan. Sagda licenser begärs nämligen för en bestämd tidsperiod (jämför spalt LSI i bilaga till nämnda avtal) och omfattar inte samtliga varor.

Beträffande den påstådda "obalansen" mellan avtalsparternas prestationer framgår av ordalydelsen i de två avtalsmemorandumen att det föreligger en uppenbar skillnad mellan de föreskrivna datumen för öppnande av respektive marknad. Avtalen föreskriver att gemenskapen har åtagit sig att, före ikraftträdandet av WTO-avtalet, undanröja de aktuella begränsningarna på import av handvävstols- och hemindustriprodukter och att välvilligt behandla önskemål om extraordinär flexibilitet, det vill säga undantag från det kvotssystem för import som beslutats av gemenskapen. Mot dessa åtaganden har Pakistan förklarat sig vara villig att undanröja alla kvantitativa begränsningar för ett bestämt antal

textilvaror som angivits i bilaga till avtalet, medan Indien endast åtar sig att inte införa några nya tullar och att därmed inte begränsa framtida import av textilvaror samtidigt som Indien behåller möjligheten att återinföra särskilda tullar på dessa varors värde genom att bland annat bevilja nämnda speciallicenser för import. En sådan obalans utgör inte ett skäl att ogiltigförklara avtalet, både på grund av att den internationella traktaträtten inte föreskriver att avtalsparternas prestationer måste vara fullständigt likvärdiga och på grund av att WTO-bestämmelserna — i synnerhet artiklarna 4 och 7 i ATK som åberopats av Portugals regering — inte hindrar, varken direkt eller indirekt, slutandet av bilaterala avtal med sådant innehåll. Dessa bestämmelser förbjuder endast åtgärder som inverkar på det multilaterala avtalets verkan genom att hindra den liberaliseringsprocess som föreskrivs i WTO-avtalen. Av ovan redogjorda skäl anser jag dock inte att de avtal vars lagenlighet har ifrågasatts har sådan verkan.<sup>30</sup> Tvärtemot vad Portugals regering har påstått förbjuder de åberopade bestämmelserna i WTO-avtalet inte ett flexibelt system och således inte heller att undantag från importkvoterna medges så som har föreskrivits i avtalen med Indien och Pakistan.

30 — Till stöd för argumentet att parternas åtaganden i de båda omtvistade avtalen är ojämlika och därför inte skulle vara lagenliga har Republiken Portugal i sin svarsinlägga åberopat att artikel XXVII i GATT har åsidosatts. Denna grund har åberopats för sent och kan inte upptas till prövning. Talan skulle ändå inte ha kunnat vinna bifall på denna grund, eftersom hänvisningen till "concessions accordées sur une base de réciprocité et d'avantages mutuelle" i punkt 1 i denna artikel enligt min mening inte avser att prestationerna skall vara lika utan att utförandet av de åtaganden som ingåtts inom ramen för GATT skall vara ömsesidiga, samt följaktligen att de åtaganden som genomförs i enlighet med nämnda avtal verkligen efterlevs.

30. Slutligen, beträffande den sista ogiltighetsgrunden som har åberopats av Portugals regering och som avser åsidosättande av skyldigheterna att offentliggöra internationella avtal som föreskrivs i artikel X i GATT,<sup>31</sup> nöjer jag mig med att hänvisa till vad som angivits ovan beträffande de ogrundade argumenten som Republiken Portugal har gjort gällande för det påstådda åsidosättandet av motsvarande åtagande i gemenskapsrätten. Det är riktigt att beslutet, som följts av två avtalsmemoranda, offentliggjorts sedan Republiken Portugal ifrågasatt detta och fyra månader efter att det fattades, men en sådan fördröjning, som inte var särskilt långvarig, kan enligt min mening inte utgöra skäl att ogiltigförklara beslutet på den grunden att de åberopade internationella bestämmelserna har åsidosatts.

31. b) Låt oss nu pröva grunderna för talan som avser att principer i gemenskapsrätten åsidosatts och vilka har ett samband med de argument som åberopats till stöd för att de bilaterala avtalen som ingåtts med Indien och Pakistan strider mot WTO-avtalet. Det rör sig om grunderna avseende åsidosättande av principen om lojalt samarbete i förhållandet mellan gemenskapens institutioner och medlemsstaterna, åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar, åsidosättande av principen om ekonomisk och social sammanhållning samt slutligen åsidosättande av principen om jämlikhet mellan näringsidkare.

31 — I artikel X i GATT stadgas särskilt följande: "Les accords intéressants la politique commerciale internationale et qui seraient en vigueur entre le gouvernement ou un organisme gouvernemental de toute partie contractante et le gouvernement ou un organisme gouvernemental d'une autre partie contractante seront également publiés."

32. Beträffande grunden avseende det lojala samarbetet i förhållandet mellan gemenskapens institutioner och medlemsstaterna har Portugals regering gjort gällande att de bilaterala avtalen har slutits utan att ta hänsyn till Portugals ställning vid öppnandet av gemenskapens marknad för Indien och Pakistan. Republiken Portugal har erinrat om att den vid flera tillfällen har förklarat sig endast vara villig att ansluta sig till WTO-avtalen på villkor att gemenskapen inte skulle göra undantag från de åtaganden som gjorts inom ramen för nämnda multilaterala avtal genom att bevilja dessa två sistnämnda stater förmåner i form större mängder än de som föreslagits inom ramen för WTO vid öppnandet av marknaden. Detta ställningstagande har framförts officiellt, i synnerhet vid rådets sammanträde den 15 december 1993 vid vilket anslutningen till WTO beslutades samt i skrivelse av den 7 april 1994 som var ställd till rådet från Portugals utrikesminister.<sup>32</sup> Trots Republiken Portu-

32 — I skrivelsen av den 7 april 1994 från Portugals utrikesminister angavs följande: "l'acceptation de ce compromis par la République portugaise, y compris le démantèlement de l'accord multifibres, était étroitement subordonnée au respect de trois conditions: l'ouverture effective et généralisée de tous les marchés, le renforcement des règles et de la discipline du GATT, et l'utilisation du système communautaire des préférences généralisées comme instrument de rééquilibrage face aux éventuels écarts de pays tiers. C'est avec cette inquiétude que je constate, précisément dans le secteur textile, une évolution défavorable, certaines parties contractantes ne s'acquittant pas des obligations qu'elles ont contractées, en refusant d'ouvrir leurs marchés. Je me réfère concrètement aux cas de l'Inde et du Pakistan qui, jusqu'à présent, n'ont toujours pas présenté leurs offres. Il convient que l'Union européenne, agissant en l'occurrence par l'intermédiaire de la Commission, exige de nos partenaires qu'ils respectent intégralement les obligations qu'ils ont contractées le 15 décembre, sur la base des orientations fixées par le Conseil. Vous comprendrez que toute négociation de ces engagements est inacceptable, et qu'aucune autre concession ne peut être admise de la part de l'Union européenne, en particulier dans les secteurs les plus sensibles, tel celui du textile et des vêtements."



gals förklaringar har rådet slutit ovan nämnda avtal med Indien och Pakistan vilka föreskrev en snabbare process för att öppna textilmarknaderna och följaktligen en avveckling av gemenskapens tullkvoter för dessa produkter.

istället för kvalificerad majoritet för att anta rättsakten.

Rådet har inte invänt mot omständigheterna såsom de har framställts av Portugals regering, men har understrukt att det ställningstagande som denna har gjort, i synnerhet i brevet från utrikesministern av den 7 april 1994, är av politisk art och härrör från antagandet av förordning (EG) nr 852/95,<sup>33</sup> genom vilken rådet har beviljat en serie subventioner till den portugisiska textilindustrin. Rådet har gjort gällande att eftersom det ifrågasatta beslutet utgör en rättshandling inom ramen för det handelspolitiska området kan det antas med kvalificerad majoritet av rådets medlemmar (artikel 113.4 i fördraget). Om man skulle anse Republiken Portugals argument vara relevant med avseende på hur beslutet antogs innebär det att den rättsliga grunden för beslutet ifrågasätts eftersom det då skulle krävas enhällighet

Rådets argument tycks välgrundade. Portugals regerings ställningstagande, och i synnerhet ovan nämnda förklaring av den 7 april 1994, är i själva verket av rent politisk art och följaktligen inte relevant för bedömningen av beslutets rättsenlighet. Även om man skulle anse att detta ställningstagande har rättslig verkan utgör det snarare en reservation som härrör från Republiken Portugals anslutning till WTO-avtalen vilken följaktligen inte äventyrar giltigheten av de omtvistade bilaterala avtalen. Jag anser för övrigt att den åberopade principen om lojalt samarbete i förhållandet mellan gemenskapens institutioner och medlemsstaterna är avsedd att säkerställa syftena med EG-fördraget, men saknar inverkan på valet av rättslig grund för gemenskapsrättshandlingar och följaktligen på det förfarande som skall följas för att anta rättsakterna i fråga.<sup>34</sup> I det aktuella målet är det ifrågasatta beslutet uppenbarligen en gemensam handelspolitisk rättsakt som skall antas med kvalificerad majoritet i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 113.4 i fördraget. Härav följer att en medlemsstats motstånd mot beslutet inte medför att det blir behäftat med ett fel som

33 — Rådets förordning av den 10 april 1995 om finansiellt stöd till Portugal avseende ett särskilt program för modernisering av textil- och beklädnadsindustrin (EGT L 86, s. 10).

34 — Beträffande tillämpningen på gemenskapsinstitutionernas handlande av skyldigheten att samarbeta lojalt som föreskrivs i artikel 5 i EG-fördraget, se dom av den 10 februari 1983 i mål 230/81, Luxemburg mot parlamentet (REG 1983, s. 253; svensk specialutgåva, volym 7, s. 17), punkterna 36—38, och av den 22 september 1988 i de förenade målen 358/85 och 51/86, Frankrike mot parlamentet (REG 1988, s. 4821; svensk specialutgåva, volym 9, s. 607), punkterna 34—36 och beslutet av den 13 juli 1990 i mål C-2/88, Zwartveld m.fl. (REG 1990, s. I-3365; svensk specialutgåva, volym 10, s. 489), punkterna 17—21.

utgör skäl för att ogiltigförklara det. Talan kan därför inte vinna bifall på denna grund.

föra förhandlingar med dessa två tredje länder.

33. Enligt Portugals regering har rådet dessutom åsidosatt principen om skydd för berättigade förväntningar när det antog det ifrågasatta beslutet. Avtalen som slutits med Indien och Pakistan kommer enligt Portugals regering att innebära en mycket snabbare liberalisering av handeln med varor som är tillverkade av sagda stater och strider därmed mot de förväntningar som näringsidkarna i gemenskapen har på grund av processen med ett stegvis öppnande av marknaden som föreskrivs i WTO-avtalen och i synnerhet i ATK samt i gällande gemenskapsbestämmelser, särskilt förordning nr 3030/93, i den lydelse den fått genom förordning nr 3289/94 som införlivar det som beslutats i samband med ATK i gemensksprätten. Rådet har härvidlag gjort gällande att de bilaterala avtalen inte har någon betydande inverkan på de åtaganden som gjorts i de multilaterala avtalen, eftersom såväl det stegvisa öppnandet av de avtalsslutande parternas marknader som möjligheten att bevilja extraordinär flexibilitet, det vill säga bevilja undantag från de kvantitativa importbegränsningarna, inte på ett betydande sätt ändrar det ramverk som föreskrivs i WTO-avtalen. Rådet har betvivlat att näringsidkarna inom denna sektor har kunnat undgå vetskapen om att bilaterala förhandlingar inletts mellan gemenskapen och Indien respektive Pakistan i syfte att sluta avtal om handeln med textilier eftersom GATT:s generaldirektör från år 1993 har inbjudit gemenskapen till att genom-

Mot denna bakgrund skulle jag vilja göra två påpekanden. För det första kan en lagstiftning som i det aktuella målet, vilken rör generella importkvoter för vissa bestämda varukategorier, inte medföra att huvuddelen av näringsidkarna skulle ha konkreta och specifika förväntningar av sådan art att de har berättigade förväntningar på att gällande bestämmelser inte skall kunna ändras. Enligt fast rättspraxis kan principen om skydd för berättigade förväntningar emellertid inte utgöra skäl för att bestämmelser inte får röras, och i synnerhet inom sektorer — som import av textilier — där det är nödvändigt, och följaktligen rimligt förutsebart, att gällande bestämmelser ständigt anpassas till förändringar i den ekonomiska konjunkturen.<sup>35</sup> För det andra anser jag, även om det framgår av villkoren i de bilaterala avtalen att gemenskapen mot bakgrund av de olika tidtabellerna för öppnandet av gemenskapsmarknaden och de möjligheter som finns att bevilja undantag från importtullkvoterna har accepterat en kortare tidsgräns för öppnandet av gemenskapsmarknaden än den som föreskrivs i de multilaterala avtalen, att detta emellertid inte innebär som visats ovan — med hänsyn till hur liten skillnaden är mellan tidtabellerna för liberaliseringen — ett verkligt motsatsförhållande mellan WTO-bestämmelserna och ATV-bestämmelserna. Härav följer att det inte går att konstatera några avsevärda skillnader i behandlingen av indiska och pakistanska produkter, å ena sidan, och produkter från övriga WTO-anslutna stater, å den andra sidan. För så vitt det likväl

35 — Se härvidlag mitt förslag till avgörande som föredrogs den 16 juli 1998 inför domen av den 19 november 1998 i mål C-159/96, Portugal mot kommissionen (REG 1998, s. I-7379), punkterna 79—81.

skulle föreligga sådana skillnader, kan de under alla omständigheter inte skada de berörda näringsidkarnas förväntningar.

följer att beslutet i det aktuella målet inte kan ogiltigförklaras på grund av att det skadar en viss kategori näringsidkares ställning på marknaden i en bestämd region inom gemenskapens område.

34. Republiken Portugal har härefter gjort gällande att principen om ekonomisk och social sammanhållning som anges i artiklarna 2 och 3 j liksom i artiklarna 130a till 130e i EG-fördraget har åsidosatts. Enligt Republiken Portugal har den omständigheten att gemenskapen inte är bunden av den politik som har kommit till uttryck i förhandlingarna om de multilaterala avtalen — under vilka en avvägning gjorts mellan näringsidkarnas intressen i de olika regionerna i gemenskapen — medfört att en viss typ av näringsidkare missgynnas, och i synnerhet den portugisiska textilindustrin. Det är av den anledningen som det har blivit nödvändigt att anta förordning nr 852/95, vilken tillåter att ekonomiskt stöd beviljas de portugisiska näringsidkarna inom denna sektor.

35. Dessa överväganden får mig att anse att talan inte heller kan vinna bifall på den sista grund som Republiken Portugal har åberopat, nämligen i fråga om att principen om jämlikhet mellan näringsidkare skulle ha åsidosatts. Portugals regering har ansett att det ifrågasatta beslutet gynnar ullproducenter framför producenter av bomull eftersom det bilaterala avtalet endast föreskriver ett öppnande av den indiska marknaden för den förstnämnda kategorin produkter. Enligt min mening verkar det som ett beslut, som i det aktuella fallet rör importkvoterna och vars verkningar skulle gynna en bestämd kategori producenter och missgynna de producenter som verkar i samma sektor men på andra marknader, inte kan anses rättsstridigt på grund av en påstådd diskriminerade behandling av dem som berörs av beslutet. Principen om icke-diskriminering kräver av gemenskapslagstiftaren "att jämförbara situationer inte behandlas olika, såvida inte skillnaden i behandling är objektivt motiverad".<sup>36</sup> I det aktuella målet agerar näringsidkarna inom denna sektor på två separata marknader, det vill säga en marknad för ylle och en för bomull, och den eventuella ekonomiska skada som en av dessa producentkategorier kan drabbas av medför följaktligen inte att principen om icke-diskriminering har åsidosatts.

Talan i denna del tycks uppenbart ogrundad. Det är riktigt att gemenskapen vid antagande av lagstiftning är skyldig att i enlighet med artiklarna 2 och 3 i fördraget säkerställa den ekonomiska och sociala sammanhållningen, men ett sådant politiskt mål utgör varken en rättsprincip eller ett kriterium för att gemenskapsrättsakterna skall anses vara lagenliga. Av det anförda

36 — Se särskilt domen i det ovannämnda målet Tyskland mot rådet, punkt 67.

## Förslag till avgörande

36. Mot bakgrund av det ovanstående lämnar jag domstolen följande förslag till avgörande:

— Talan ogillas.

— Republiken Portugal förpliktas att betala rättegångskostnaderna.

— Intervenienterna skall bära sina egna rättegångskostnader.