DOMSTOLENS DOM

den 23 november 1999 *

I mål C-149/96,

Republiken Portugal, företrädd av L. Fernandes, chef för rättstjänsten vid utrikesministeriets avdelning för EG-frågor, och C. Botelho Moniz, assistent vid juridiska fakulteten vid Portugals katolska universitet, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Portugals ambassad, 33, allée Scheffer, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av juridiske rådgivaren S. Kyriakopoulou och I. Lopes Cardoso, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Europeiska investeringsbanken, direktoratet för rättsfrågor, generaldirektören A. Morbilli, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: portugisiska.

med stöd av

Republiken Frankrike, företrädd av C. de Salins, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och G. Mignot, secrétaire des affaires étrangères vid samma avdelning, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Frankrikes ambassad, 8 B, boulevard Joseph II, Luxemburg,

och

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. de Pauw och F. de Sousa Fialho, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

intervenienter,

angående en 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 (EGT L 153, s. 47),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av tillförordnade ordföranden J.C. Moitinho de Almeida, ordförande på tredje och sjätte avdelningen, avdelningsordförandena D.A.O. Edward,

L. Sevón och R. Schintgen samt domarna P.J.G. Kapteyn (referent), C. Gulmann, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm och M. Wathelet,

generaladvokat: A. Saggio,

justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 30 juni 1998,

och efter att den 25 februari 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Republiken Portugal har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 3 maj 1996, med stöd av artikel 173 första stycket i EG-fördraget (nu artikel 230 första stycket EG i ändrad lydelse) 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 (EGT L 153, s. 47, nedan kallat det ifrågasatta beslutet).

Tillämpliga bestämmelser och faktiska omständigheter

De internationella multilaterala avtalen i Uruguayrundan

2 Den 15 december 1993 godkände rådet enhälligt villkoren för den övergripande överenskommelse på vars grund gemenskapen och medlemsstaterna gick med på att avsluta de multilaterala handelsförhandlingarna i Uruguayrundan (nedan kallat principöverenskommelsen).

3 Inom ramen för den multilaterala förhandlingskommittén förklarade samma dag i Genève generaldirektören för Allmänna tull- och handelsavtalet (nedan kallat GATT), Sutherland, att förhandlingarna i Uruguayrundan slutförts. Samtidigt som han förklarade förhandlingarna avslutade, uppmanade han vissa deltagare att fortsätta förhandlingar om marknadstillträde för att kunna nå en fullständigare och bättre balanserad paketuppgörelse avseende "marknadstillträde".

4 Till följd av att förhandlingarna avslutats, fortsatte kommissionen förhandlingarna om marknadstillträde för textil- och beklädnadsartiklar (nedan kallade textilprodukter) med bland annat Republiken Indien (nedan kallad Indien) och Islamiska republiken Pakistan (nedan kallad Pakistan) och med bistånd av rådets "kommitté 113 textilier" (nedan kallad textilkommittén), vilken rådet utsett för

att få bistånd med avseende på gemenskapens textilsektor inom ramen för den gemensamma handelspolitiken.

5 Under sammanträdet i Marrakech (Marocko) den 15 april 1994, då förhandlingarna om marknadstillträde för textilprodukter ännu inte hade avslutats med Pakistan och Indien, undertecknade rådets ordförande och den för yttre förbindelser ansvarige kommissionsledamoten, med förbehåll för senare godkännande, slutakten om avslutning av de multilaterala handelsförhandlingarna i Uruguayrundan (nedan kallad slutakten), avtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen (nedan kallad WTO) samt samtliga avtal och memoranda som anges i bilagorna 1—4 till avtalet om upprättande av WTO (nedan kallade WTO-avtalen).

6 Bland de avtal som ingår i bilaga I A till avtalet om upprättande av WTO återfinns avtalet om textil och konfektion (nedan kallat ATK) och avtalet om importlicensens förfaranden.

7 Till följd av undertecknandet antog rådet beslut 94/800/EG av den 22 december 1994 om ingående, på Europeiska gemenskapernas vägnar — vad beträffar frågor som omfattas av dess behörighet — av de avtal som är resultatet av de multilaterala förhandlingarna i Uruguayrundan (1986—1994) (EGT L 336, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 38, s. 3).

De avtal som ingåtts med Pakistan och Indien

8 Efter det att WTO-avtalen undertecknats, fortsatte förhandlingarna med Indien och Pakistan under ledning av kommissionen som biträddes av textilkommittén.

9 Den 15 oktober och den 31 december 1994 paraferade kommissionen och Pakistan respektive Indien två "Memorandums of Understanding" (nedan kallade avtalsmemorandumen), mellan Europeiska gemenskapen, å ena sidan, och Pakistan och Indien, å den andra sidan, om marknadstillträde för textilprodukter.

10 Avtalsmemorandumet med Pakistan innehåller ett visst antal åtaganden från såväl gemenskapens som sagda tredje lands sida. Närmare bestämt åtar sig Pakistan att upphäva alla kvantitativa begränsningar för en serie textilprodukter som anges i bilaga II till avtalsmemorandumet. Kommissionen åtar sig för sin del 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) och att omedelbart inleda nödvändiga interna förfaranden för 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).

11 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 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 godtog 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—Indien-överenskommelsen om handel med textilvaror" (punkt 5). Gemenskapen åtar sig att välvilligt behandla önskemål om "extraordinär flexibilitet från Indiens regering utöver den flexibilitet som är tillämplig enligt det bilaterala textilavtalet, förnågon eller alla

kategorier som omfattas av begränsningar" upp till de mängder i avtalsmemorandumet som anges för kvotåren 1995—2004 (punkt 6).

12 På grundval av kommissionens förslag av den 7 december 1995 antog rådet den 26 februari 1996 det ifrågasatta beslutet, vilket godkändes med kvalificerad majoritet. Konungariket Spanien, Republiken Grekland och Republiken Portugal röstade emot.

13 Avtalen med Indien och Pakistan undertecknades den 8 respektive den 27 mars 1996.

14 Det ifrågasatta beslutet publicerades i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* den 27 juni 1996.

Gemenskapslagstiftningen

15 I rådets förordning (EEG) nr 3030/93 av den 12 oktober 1993 om gemensamma regler för import av vissa textilprodukter från tredje land (EGT L 275, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 23, s. 62) i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 3289/94 av den 22 december 1994 (EGT L 349, s. 85, svensk specialutgåva, område 11, volym 37, s. 241) anges reglerna för import till gemenskapen av textilprodukter som har sitt ursprung i de tredje länder med vilka gemenskapen har slutit avtal, protokoll eller arrangemang, eller vilka är medlemmar i WTO.

16 Enligt artikel 1.1 i förordning nr 3030/93 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.

17 I artikel 2.1 i förordningen föreskrivs att import till gemenskapen av de textilprodukter som anges i bilaga V, och som har sitt ursprung i ett av de leverantörsländer som anges i den bilagan, skall omfattas av de årliga kvantitativa begränsningar som fastställs i densamma. I enlighet med artikel 2.2 får importerade produkter som omfattas av de kvantitativa begränsningar som avses i bilaga 5 övergå till fri omsättning i gemenskapen först efter uppvisande av ett importtillstånd som utfärdats av medlemsstatens myndigheter i enlighet med artikel 12.

18 I artikel 3.1 i samma förordning fastslås att de kvantitativa begränsningar som avses i bilaga V inte skall tillämpas på de hemindustriprodukter och folkloristiska produkter som anges i bilagorna VI och VIa, som vid importen åtföljs av ett intyg som utfärdats i enlighet med bestämmelserna i sagda bilagor och som uppfyller de villkor som fastställs i dessa.

19 För att genomföra det som överenskommits i principöverenskommelsen (se punkt 2 i förevarande dom) antog rådet på förslag av kommissionen förordning (EG) nr 852/95 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).

20 Den 20 december 1995 antog kommissionen förordning (EG) nr 3053/95 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 om gemensamma regler för import av vissa textilprodukter från tredje land (EGT L 323, s. 1). Enligt fjortonde och sextonde övervägandena i ingressen till denna förordning var ett av skälen till att ändra bilagorna från och med den 1 januari 1995 att det i

överenskommelsen med Indien i fråga om marknadstillträde föreskrevs att de kvantitativa begränsningarna av import av vissa handvävda och folkloristiska produkter med ursprung i Indien skulle upphävas.

21 Genom artikel 1 femte och sjätte styckena i förordning nr 3053/95 ersätts dels bilaga VI till förordning nr 3030/93 genom en ny bilaga V till förordning nr 3053/95, dels upphävs bilaga VI [a] till samma förordning från och med den 1 januari 1995.

22 Eftersom förordning nr 3053/95 innehöll en formell felaktighet återkallades artikel 1 femte och sjätte styckena med retroaktiv verkan från och med den 1 januari 1995 genom kommissionens förordning (EG) nr 1410/96 av den 19 juli 1996 om ett partiellt återkallande av förordning (EG) nr 3053/95 (EGT L 181, s. 15, nedan kallad återkallandeförordningen). Enligt första övervägandet i återkallandeförordningen hade de ändringar som föreskrevs i artikel 1 femte respektive sjätte styckena i förordning nr 3053/95 antagits vid en tidpunkt då kommissionen, enligt artikel 19 i förordning (EEG) nr 3030/93, inte hade befogenhet att göra detta, eftersom rådet ännu inte hade beslutat att avsluta eller tillfälligt tillämpa de arrangemang som förhandlats fram av kommissionen med Indien och Pakistan vad avser marknadstillträde.

23 Genom kommissionens förordning (EG) nr 2231/96 av den 22 november 1996 om ändring av bilagorna I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX och XI till förordning nr 3030/93 (EGT L 307, s. 1) anpassade kommissionen förordning nr 30303/93 till avtalsmemorandumen.

Prövning i sak

24 Till stöd för sin talan har Republiken Portugal gjort gällande att dels vissa av WTO:s grundläggande regler och principer, dels vissa grundläggande regler och principer i gemenskapens rättsordning, har åsidosatts.

Huruvida WTO:s grundläggande regler och principer har åsidosatts

25 Den portugisiska regeringen har gjort gällande att det ifrågasatta beslutet utgör ett åsidosättande av vissa av WTO:s grundläggande regler och principer, närmare bestämt i GATT 1994, i ATK och i avtalet om importlicensförfaranden.

26 Den portugisiska regeringen har i det avseendet gjort gällande att den enligt rättspraxis har rätt att åberopa dessa grundläggande regler och principer vid domstolen.

27 Även om det är riktigt att domstolen i dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet (REG 1994, s. I-4973, punkterna 103—112; svensk specialutgåva, volym 16) har fastslagit att reglerna i GATT inte har direkt effekt och att enskilda inte kan åberopa dem vid domstolar, är det likaledes riktigt att domstolen i samma mål har fastslagit att så inte är fallet om gemenskapen vidtar åtgärder i syfte att uppfylla förpliktelser som man har iklätt sig inom ramen för GATT-avtalet, eller om gemenskapsrättsakten uttryckligen hänvisar till vissa bestämmelser i GATT-avtalet. Som domstolen har fastslagit i punkt 111 i sagda dom, ankommer det i sådana fall på domstolen att kontrollera en gemenskapsrättsakts lagenlighet mot bakgrund av bestämmelserna i GATT-avtalet.

28 Enligt den portugisiska regeringen förhåller det sig just så i förevarande fall, vilket avser antagandet av en rättsakt — det ifrågasatta beslutet — om godkännande av de avtalsmemoranda som förhandlats fram med Indien och Pakistan till följd av att Uruguayrundan avslutats, närmare bestämt med avseende på tillämpningen av reglerna i GATT 1994 och i ATK.

29 Rådet har däremot med stöd av Republiken Frankrike och kommissionen åberopat WTO-avtalens särskilda kännetecken, som enligt dem motiverar att dessa avtal skall omfattas av domstolens rättspraxis enligt vilken bestämmelserna i GATT 1947 saknar direkt effekt och i princip inte kan åberopas.

30 De har gjort gällande att det följer av det ifrågasatta beslutets särskilda beskaffenhet att detta inte liknar den lagstiftning som var aktuell i domen av den 22 juni 1989 i mål 70/87, Fediol mot kommissionen (REG 1989, s. 1781; svensk specialutgåva, volym 10) och i dom av den 7 maj 1991 i mål C-69/89, Nakajima mot rådet (REG 1991, s. I-2069; svensk specialutgåva, volym 11). Beslutet utgör nämligen inte gemenskapslagstiftning inom handelsområdet i syfte att "införliva" bestämmelserna i ATK med gemenskapsrätten.

31 Mot detta har den portugisiska regeringen invänt att det inte är GATT 1947 som är i fråga i förevarande fall, utan WTO-avtalen, bland vilka GATT 1994, ATK och avtalet om importlicensförfaranden ingår. WTO-avtalen företer nämligen betydande skillnader i förhållande till GATT 1947, bland annat genom att de inför djupgående förändringar inom tvistlösningssystemet.

32 Dessutom anser den portugisiska regeringen att frågan om direkt effekt inte aktualiseras i detta mål, utan målet rör frågan om under vilka omständigheter en medlemsstat kan åberopa WTO-avtalen vid domstolen för att denna skall bedöma lagenligheten av en av rådets rättsakter.

33 Enligt den portugisiska regeringen är en sådan bedömning motiverad då det rör sig om sådana rättsakter som det ifrågasatta beslutet, vilket innebär godkännande av bilaterala avtal som inom ramen för förhållanden mellan gemenskapen och tredje land reglerar ämnen som omfattas av tillämpningen av WTO:s regler.

34 Domstolen erinrar inledningsvis om att det, enligt folkrättens principer, står gemenskapsinstitutionerna, som är behöriga att förhandla om och ingå avtal med ett tredje land, fritt att med detta land komma överens om de verkningar som avtalets bestämmelser skall ha inom de avtalsslutande parternas interna rättsordning. Endast om denna fråga inte har reglerats genom avtalet ankommer det på de behöriga domstolarna och särskilt på domstolen, inom ramen för dess behörighet enligt EG-fördraget, att avgöra frågan liksom varje annan tolkningsfråga i samband med tillämpningen av avtalet inom gemenskapen (se dom av den 26 oktober 1982 i mål 104/81, Kupferberg, REG 1982, s. 3641, punkt 17; svensk specialutgåva, volym 6, s. 531).

35 Domstolen erinrar även om att enligt folkrättens allmänna regler skall varje part i ett avtal ärligen fullgöra sina förpliktelser. Var och en av de avtalsslutande 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, om inte avtalet, tolkat mot bakgrund av dess innebörd och syfte, självt bestämmer dessa medel (se domen i det ovannämnda målet Kupferberg, punkt 18).

36 Även om det är riktigt att WTO-avtalen, som den portugisiska regeringen har påpekat, företer betydande skillnader i förhållande till bestämmelserna i GATT 1947, bland annat till följd av förstärkningen av skyddsåtgärder och tvistlösningssystemet, tillmäts likväl förhandlingar mellan parterna en betydande roll inom det system som följer av avtalen.

37 Trots att det i artikel 3.7 i överenskommelsen om regler och förfaranden för tvistlösning (bilaga 2 till WTO-avtalet) föreskrivs att det primära syftet med

tvistlösningssystemet vanligen är att säkerställa att berörda åtgärder dras tillbaka, om dessa befunnits vara oförenliga med bestämmelserna i WTO-avtalen, föreskrivs emellertid i överenskommelsen att kompensation kan ges, om ett omedelbart tillbakadragande av åtgärden inte är praktiskt möjligt och som en tillfällig åtgärd i avvaktan på att en oförenlig åtgärd dras tillbaka.

38 Det är riktigt att enligt artikel 22.1 i sagda överenskommelse föreskrivs att kompensationen är en tillfällig åtgärd som kan tillgripas i händelse av att det i artikel 2.1 i samma överenskommelse föreskrivna tvistlösningsorganets rekommendationer och utslag inte genomförs inom rimlig tid och att det i bestämmelsen föreskrivs att ett fullständigt genomförande av rekommendationen att göra en åtgärd förenlig med de berörda WTO-avtalen är att föredra.

39 I artikel 22.2 föreskrivs emellertid att om den berörda medlemmen brister i att efterkomma rekommendationerna och utslagen inom rimlig tid, skall medlemmen, om så begärs, senast före utgången av den rimliga tidsperioden inleda förhandlingar med den part som åberopat förfarandena för tvistlösning, i syfte att komma fram till en ömsesidigt godtagbar kompensation.

40 Att under dessa omständigheter ålägga domstolarna en skyldighet att underlåta att tillämpa bestämmelser i intern rätt som är oförenliga med WTO-avtalen skulle leda till att beröva de avtalsslutande parternas verkställande organ den i artikel 22 i överenskommelsen föreskrivna möjligheten att nå en lösning genom förhandlingar, om än bara som en tillfällig åtgärd.

41 Därav följer att det i WTO-avtalen, tolkade mot bakgrund av deras föremål och syfte, inte fastslås vilka rättsliga medel som är lämpliga för att garantera att de fullgörs ärligt inom de avtalsslutande parternas interna rättsordningar.

42 Vad närmare bestämt beträffar tillämpningen av WTO-avtalen i gemenskapens rättsordning, påpekar domstolen att enligt ingressen till avtalet om upprättande av WTO, inklusive bilagor, fortsätter detta avtal att i likhet med GATT 1947 vara grundat på principen om "ömsesidiga och för alla parter fördelaktiga" förhandlingar och skiljer sig därför, vad gemenskapen beträffar, från de avtal som denna har ingått med tredje land och som inför en viss asymmetri i fråga om avtalade skyldigheter eller skapar särskilda relationer i fråga om integration med gemenskapen, såsom fallet var med det avtal vars tolkning var föremål för domen i det ovannämnda målet Kupferberg.

43 Det är dessutom ostridigt att vissa av de avtalsslutande parterna, som ur handelssynpunkt räknas till gemenskapens viktigaste partners, med hänsyn till WTO-avtalens föremål och syfte har dragit slutsatsen att dessa inte räknas till de regler som deras dömande organ har att rätta sig efter då de kontrollerar lagenligheten av regler i nationell rätt.

44 Den omständigheten att den ena partens domstolar tillerkänner vissa bestämmelser i ett avtal som gemenskapen ingått direkt tillämplighet, medan den andra partens domstolar inte medger sådan direkt tillämplighet, medför visserligen inte i och för sig bristande ömsesidighet vid genomförandet av avtalet (se domen i det ovannämnda målet Kupferberg, punkt 18).

45 Avsaknad av ömsesidighet från gemenskapens handelspartners sida i fråga om WTO-avtalen, vilka grundas på "principen om ömsesidiga fördelar för alla parter" och som därigenom skiljer sig från de avtal som gemenskapen har ingått och som nämns i punkt 42 i denna dom, riskerar emellertid att leda till obalans i tillämpningen av WTO:s bestämmelser.

46 Att medge att uppgiften att garantera gemenskapsrättens förenlighet med dessa regler direkt ankommer på gemenskapsdomstolarna skulle nämligen innebära att

gemenskapens lagstiftande eller verkställande organ berövas den handlingsfrihet som liknande organ hos gemenskapens handelspartners förfogar över.

47 Av det ovanstående framgår att WTO-avtalen, med hänsyn till deras beskaffenhet och systematik, i princip inte ingår bland de regler som domstolen skall pröva med avseende på lagenligheten av gemenskapsinstitutionernas rättsakter.

48 Denna tolkning svarar för övrigt mot vad som föreskrivs i sista övervägandet i ingressen till beslut 94/800, enligt vilket "[a]vtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen inklusive bilagor [inte kan] åberopas direkt inför gemenskapens och medlemsstaternas domstolar".

49 Det är endast om gemenskapen avsett att fullgöra en särskild förpliktelse vilken den åtagit sig inom ramen för WTO, eller om en gemenskapsrättsakt uttryckligen hänvisar till vissa bestämmelser i WTO-avtalet, som det åvilar domstolen att pröva lagenligheten av gemenskapsrättsakten i fråga med hänsyn till WTO:s regler (se, med avseende på GATT 1947, domarna i de ovannämnda målen Fediol mot kommissionen, punkterna 19—22, och Nakajima mot rådet, punkt 31).

50 Följaktligen är det lämpligt att pröva om så är fallet i förevarande mål, såsom den portugisiska regeringen har hävdat.

51 Denna fråga skall besvaras nekande. Det ifrågasatta beslutet syftar nämligen inte till att säkerställa uppfyllandet i gemenskapens rättsordning av en särskild förpliktelse som gemenskapen iklätt sig inom ramen för WTO och hänvisar heller inte uttryckligen till vissa bestämmelser i WTO-avtalen. Det syftar endast till att godkänna de avtalsmemoranda som gemenskapen förhandlat fram med Pakistan och Indien.

52 Det framgår av det ovan anförda att Republiken Portugal inte har fog för att hävda att det ifrågasatta beslutet har antagits med åsidosättande av vissa grundläggande regler och principer i WTO.

Huruvida grundläggande regler och principer i gemenskapens rättsordning har åsidosatts

Åsidosättande av principen om offentliggörande av gemenskapsrättsakter

53 Den portugisiska regeringen har gjort gällande att denna princip har åsidosatts eftersom det ifrågasatta beslutet och avtalsmemorandumen som godkänns genom detta inte har publicerats i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*. I sin replik nöjer sig den portugisiska regeringen med att konstatera att giltigheten av dess argument har erkänts, eftersom det ifrågasatta beslutet har publicerats efter det att talan väcktes.

54 Det är i detta avseende tillräckligt att konstatera att för sen publicering av en gemenskapsrättsakt i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* saknar betydelse för rättsaktens giltighet.

Åsidosättande av principen om insyn

55 Den portugisiska regeringen hävdar att denna princip har åsidosatts, eftersom det ifrågasatta beslutet godkänner avtalsmemoranda som inte är tillräckligt väl strukturerade och som är avfattade i otydliga ordalag som förhindrar en normal läsare att omedelbart förstå samtliga dess konsekvenser, i synnerhet i fråga om deras retroaktiva tillämpning. Till stöd för denna grund har den portugisiska regeringen åberopat rådets resolution av den 8 juni 1993 om gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet (EGT C 166, s. 1).

56 Domstolen konstaterar i detta avseende att sagda resolution, såsom rådet har hävdat, inte har tvingande verkan och ålägger inte institutionerna att följa specifika regler i fråga om avfattningen av rättsakter.

57 Dessutom, som generaladvokaten har påpekat i punkt 12 i sitt förslag till avgörande, förefaller samtliga aspekter av beslutet att vara tydliga, såväl i fråga om ordalydelsen av de bestämmelser som berör slutandet av de båda internationella avtalen som i fråga om reglerna i de båda avtalsmemorandumen, i vilka föreskrivs en serie ömsesidiga åtaganden för de avtalsslutande parterna i syfte att stegvis liberalisera marknaden för textilprodukter. Den portugisiska regeringens invändning gentemot det ifrågasatta beslutet, nämligen att det i beslutet inte uttryckligen anges vilka bestämmelser i tidigare rättsakter som ändras eller upphävs genom detsamma, är inte heller av sådan art att beslutet blir ogiltigt, eftersom en sådan underlåtelse inte utgör ett åsidosättande av en väsentlig formföreskrift som institutionerna är skyldiga att iaktta vid äventyr av att rättsakten i fråga i annat fall är ogiltig.

58 Således kan Republiken Portugal inte med framgång hävda att det ifrågasatta beslutet har antagits med åsidosättande av principen om insyn.

Åsidosättande av principen om lojalt samarbete i förhållandet mellan gemenskapens institutioner och medlemsstaterna

59 Den portugisiska regeringen hävdar att de bilaterala avtalen med Indien och Pakistan har ingåtts utan att beakta dess ståndpunkt i förhandlingarna med dessa båda länder, vilken ståndpunkt regeringen tydligt framfört under hela förhandlingsprocessen, närmare bestämt vid rådsmötet den 15 december 1993, under vilket beslut fattades om anslutning till WTO-avtalen, och i en skrivelse av den 7 april 1994 ställd till rådet av den portugisiske utrikesministern.

60 Den portugisiska regeringen gav sitt medgivande till att WTO:s slutakt och dess bilagor undertecknades på villkor, bland annat, att Indiens och Pakistans skyldighet att öppna sina marknader, i förhandlingarna med dessa länder, inte innebar andra eftergifter för medlemsstaterna än dem som föreskrivs i ATK.

61 Genom att godkänna avtalsmemorandumen, i vilka föreskrivs att textilvarumarknaden skall öppnas snabbare än vad som föreskrivs i ATK, och följaktligen genom att avskaffa gemenskapens tullkvoter för dessa varor, har det ifrågasatta beslutet antagits med åsidosättande av principen om lojalt samarbete i relationerna mellan gemenskapen och medlemsstaterna såsom denna följer av artikel 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG), varför det skall ogiltigförklaras av detta skäl.

62 Den portugisiska regeringen har dessutom gjort gällande att undertecknandet av slutakten krävde samtliga medlemsstaters godkännande och inte bara en kvalificerad majoritet av rådets medlemmar. Varje ändring av den jämvikt som

låg till grund för undertecknandet av slutakten krävde ett nytt beslut på samma omröstningsvillkor, det vill säga enhällighet.

63 Rådet anser att den portugisiska regeringens ståndpunkt, i synnerhet i utrikesministerns skrivelse av den 7 april 1994, är av politisk art och att skrivelsen dessutom har beaktats i den mån som den har legat till grund för antagandet av förordning nr 852/95, genom vilken rådet beviljade en rad subventioner till förmån för den portugisiska textilindustrin.

64 Rådet har även tillbakavisat den portugisiska regeringens argument att de båda avtalsmemorandumen borde ha godkänts enhälligt. Rådet har gjort gällande att eftersom det ifrågasatta beslutet utgör en handelspolitisk rättsakt, kunde det antas med kvalificerad majoritet av rådets medlemmar på grundval av artikel 113.4 i EG-fördraget (nu artikel 133.4 EG i ändrad lydelse). De båda avtalsmemorandumen har för övrigt antagits med fullt iakttagande av fördragets bestämmelser och i synnerhet av artikel 113 i detta.

65 Kommissionen har anslutit sig till rådets argumentation och dessutom gjort gällande att, även om Republiken Portugal skulle ha reserverat sig vid slutaktens ingående, den omständigheten att denna inte har iakttagits inte kan motivera att det ifrågasatta beslutet ogiltigförklaras.

66 Domstolen konstaterar för det första att det ifrågasatta beslutet utgör en handelspolitisk rättsakt som skulle antas med kvalificerad majoritet i enlighet med artikel 113.4 i fördraget. Under dessa omständigheter, och då det är ostridigt att det ifrågasatta beslutet har antagits med iakttagande av sagda bestämmelse, medför inte den omständigheten att en minoritet av medlemsstaterna, däribland

Republiken Portugal, har motsatt sig antagandet att beslutet är rättsstridigt och således möjligt att ogiltigförklara.

67 Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 32 i sitt förslag till avgörande, påverkar inte principen om lojalt samarbete mellan gemenskapens institutioner och medlemsstaterna valet av rättslig grund för gemenskapens rättsakter och således inte heller det lagstiftningsförfarande som skall följas vid antagandet av dessa.

68 Därav följer att Republiken Portugal saknar fog för att hävda att det ifrågasatta beslutet utgör ett åsidosättande av ovannämnda princip.

Åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar

69 Den portugisiska regeringen har gjort gällande att rådet, med avseende på näringsidkare inom den portugisiska textilindustrin, har åsidosatt principen om skydd för berättigade förväntningar genom att anta det ifrågasatta beslutet.

70 Den portugisiska regeringen anser nämligen att dessa näringsidkare hade rätt att förvänta sig att rådet inte skulle göra några väsentliga förändringar av tidsplanen för och takten i öppnandet av gemenskapens textilmarknad för internationell konkurrens, såsom denna hade fastslagits i WTO-avtalen, närmare bestämt i ATK, samt i den gemenskapslagstiftning som är i kraft, i synnerhet förordning

nr 3030/93 i dess lydelse enligt förordning nr 3289/94, genom vilken reglerna i ATK införlivas med gemenskapsrätten.

71 Genom antagandet av det ifrågasatta beslutet accelereras processen för liberalisering av gemenskapsmarknaden, och den rättsliga ram som ATK utgör ändras således genom att den skärps betydligt. Denna väsentliga och oförutsebara förändring av konkurrensvillkoren på gemenskapens marknad för textilprodukter ändrar således den ram inom vilka de portugisiska näringsidkarna genomför de omstruktureringsåtgärder som rådet självt, genom antagandet av förordning nr 852/95, har ansett var oundgängliga, vilket äventyrar åtgärdernas effektivitet och åsamkar näringsidkarna betydande skador.

72 För det första har rådet gjort gällande att de portugisiska näringsidkarna inom textilsektorn inte kunde ha någon berättigad förväntning om att en situation som var föremål för förhandlingar skulle bibehållas. Om dessa näringsidkare förväntade sig att Indien och Pakistan skulle öppna sina marknader utan att erhålla någonting i gengäld, kan denna föreställning inte ge upphov till någon berättigad förväntning, eftersom den inte grundar sig på någon rättslig förpliktelse från rådets sida.

73 För det andra hävdar rådet att godkännandet av de båda avtalsmemorandumen inte innebär ett ifrågasättande av resultatet av Uruguayrundan. Avtalsmemorandumen innehåller inte någon bestämmelse som ändrar nivån på gällande restriktioner eller den tillväxttakt som föreskrivs i de bilaterala avtal som ingåtts med Indien och Pakistan. I avtalsmemorandumen föreskrivs endast att kommissionen är beredd att välvilligt behandla önskemål om extraordinär flexibilitet från Pakistan eller Indien (inklusive överföringar, förhandsutnyttjande och överföringar mellan kategorier) inom ramen för befintliga restriktioner och utan överskridande av mängder som fastställs i respektive memorandum för varje kvotår. Den extraordinära flexibiliteten, närmare bestämt möjligheten att använda sig av förhandsutnyttjande, ändrar enligt rådet inte gällande restriktio-

ner och leder i synnerhet inte till att tidsplanen för att integrera de berörda kategorierna med GATT 1994 ändras.

74 Enligt kommissionen har Republiken Portugal inte rätt att göra gällande att principen om skydd för näringsidkarnas berättigade förväntningar har åsidosatts, eftersom den dels inte har styrkt sitt påstående med ett direkt och personligt intresse av att näringsidkarnas berättigade förväntningar skyddas, dels har avstått från att förvarna näringsidkarna, trots att de uppgifter som Republiken Portugal förfogade över på ett tillräckligt tydligt sätt visade att gemenskapen, i syfte att nå ett avtal, förmodligen skulle vara tvungen att göra en del ytterligare eftergifter.

75 I detta avseende erinrar domstolen om att enligt fast rättspraxis kan principen om skydd för berättigade förväntningar inte utgöra skäl för att lagstiftning skall vara orubblig och i synnerhet inom sektorer — exempelvis textilimporten — där det är nödvändigt, och följaktligen skäligen förutsägbart, att gällande regler ständigt anpassas till den ekonomiska konjunkturens ändringar (se i det avseendet dom av den 29 januari 1998 i mål C-315/96, Lopex Export, REG 1998, s. I-317, punkterna 28—30).

76 Av de skäl som generaladvokaten har anfört i punkt 33 i sitt förslag till avgörande har det för övrigt inte införts 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 skulle föreligga sådana skillnader, kan de under alla omständigheter inte åsamka näringsidkarna någon skada.

77 Därav följer att Republiken Portugal saknar fog för att hävda att det ifrågasatta beslutet utgör ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar.

Åsidosättande av principen om att rättsliga regler inte skall ha retroaktiv verkan

78 Den portugisiska regeringen har gjort gällande att principen om att rättsliga regler inte skall ha retroaktiv verkan har åsidosatts, eftersom det system som inrättats genom de avtalsmemoranda som godkänns genom det ifrågasatta beslutet har retroaktiv verkan och skall tillämpas på tidigare gällande situationer. Därvid ges inte någon motivering till varför det skulle vara nödvändigt att föreskriva om undantag från principen om att rättsliga regler endast skall gälla för framtiden.

79 De avtalsmemoranda som ingåtts med Pakistan och Indien, vilka paraferades den 15 oktober respektive den 31 december 1994 och som rådet godkände först den 26 februari 1996, bekräftar nämligen tillämpningen av ett system med extraordinär flexibilitet som får verkan, enligt punkt 6 i memorandumen, från och med år 1994 för Pakistans del och från och med år 1995 för Indiens del.

80 Det är i detta avseende tillräckligt att konstatera att genomförandet av dessa internationella åtaganden i gemenskapsrätten skulle ha gjorts av kommissionen i kraft av artikel 19 i förordning nr 3030/93, genom att vidta åtgärder om ändringar av bilagorna till sagda förordning.

81 Det är således endast inom ramen för en talan mot att sådana åtgärder vidtagits som det går att ifrågasätta att dessa eventuellt har retroaktiv verkan.

82 Därav följer att Republiken Portugal inte med framgång kan hävda att det ifrågasatta beslutet har åsidosatt principen om att rättsliga regler inte skall ha retroaktiv verkan.

Åsidosättande av principen om ekonomisk och social sammanhållning

83 Den portugisiska regeringen hävdar att det ifrågasatta beslutet har antagits med åsidosättande av principen om ekonomisk och social sammanhållning som anges i artiklarna 2 och 3j i EG-fördraget (nu artiklarna 2 EG och 3.1 k EG i ändrad lydelse) samt i artiklarna 130a i EG-fördraget (nu artikel 158 EG i ändrad lydelse), 130b, 130c i EG-fördraget (nu artiklarna 159 EG och 160 EG), 130d och 130e i EG-fördraget (nu artiklarna 161 EG och 162 EG i ändrad lydelse). Den portugisiska regeringen har gjort gällande att rådet självt har hänvisat till en sådan princip i överväganden till förordning nr 852/95, då den ansett att det blivit nödvändigt att anta sagda förordning på grund av att ett rättsligt system antagits som förvärrar ojämlikheter och äventyrar den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom gemenskapen.

84 Rådet har erinrat om att gemenskapen i syfte att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen har antagit förordning nr 852/95 till förmån för den portugisiska industrin. Det har även erinrat om att skyldigheten för gemenskapen att införliva textil- och beklädnadsvaror med GATT 1994 i enlighet med bestämmelserna i ATK och förordning nr 3289/94, om ändring av förordning nr 3030/93, inte har påverkats av åtagandena i de båda avtalsmemorandumen.

85 Kommissionen hävdar att EG-fördraget, till skillnad från vad Republiken Portugal gör gällande, inte upphöjer den ekonomiska och sociala sammanhållningen till en grundläggande princip i gemenskapens rättsordning som institutionerna på ett så absolut sätt måste iaktta, att varje åtgärd som kan få negativa verkningar på vissa missgynnade regioner inom gemenskapen automatiskt blir ogiltig.

86 Domstolen påpekar att även om det följer av artiklarna 2 och 3 i fördraget samt av artiklarna 130a och 130e i samma fördrag att stärkandet av den ekonomiska och sociala sammanhållningen utgör en av gemenskapens målsättningar, och

således är betydelsefull bland annat för att tolka gemenskapsrätten på det ekonomiska och sociala området, är bestämmelserna i fråga av programförklaringskaraktär, varför genomförandet av målsättningen avseende den ekonomiska och sociala sammanhållningen måste vara resultatet av gemenskapens och medlemsstaternas politik och åtgärder.

87 Följaktligen har Republiken Portugal inte fog för att hävda att det ifrågasatta beslutet har antagits med åsidosättande av principen om ekonomisk och social sammanhållning.

Åsidosättande av principen om jämlikhet mellan näringsidkare

88 Den portugisiska regeringen har gjort gällande att det ifrågasatta beslutet gynnar ylleprodukter mer än bomullsprodukter, eftersom de åtgärder i avtalsmemorandumen som syftar till att öppna Indiens och Pakistans marknader nästan uteslutande gynnar gemenskapsproducenterna inom "yllebranschen". Producenterna inom "bomullsbranschen" — vilken utgör den största delen av den portugisiska industrins exportkapacitet — bestraffas således dubbelt.

89 Rådet har invänt att förhandlingarna med Indien och Pakistan syftade till att förbättra tillträdet till den indiska och den pakistanska marknaden. Den omständigheten att dessa länders erbjudanden i större utsträckning tillgodosett vissa näringsidkares önskemål, i förevarande fall inom "yllebranschen", utgör

inte ett åsidosättande av principen om jämlikhet mellan näringsidkare, eftersom memorandumen alls inte syftat till att införa en diskriminering mellan dessa.

90 Kommissionen hävdar att den omständigheten att Indien och Pakistan erbjudit en gynnsammare behandling av produkter inom "yllebranschen" än av produkter inom "bomullsbranschen" (ett påstående som Republiken Portugal inte har bevisat), och därigenom infört en viss skillnad i behandlingen av olika kategorier av näringsidkare inom textilindustrin, kan inte tillskrivas rådet såsom en diskriminerande åtgärd som detta vidtagit. Även om särbehandlingen kunde tillskrivas rådet, skulle den vara motiverad till följd av den aktuella rättsaktens beskaffenhet och den målsättning som rådet velat uppnå genom att godkänna avtalsmemorandumen, det vill säga att i det allmännas intresse förbättra tillträdet för samtliga produkter av gemenskapsursprung till den indiska och den pakistanska marknaden.

91 Domstolen erinrar i detta avseende om att icke-diskrimineringsprincipen av gemenskapslagstiftaren kräver att "jämförbara situationer inte behandlas olika, såvida inte skillnaden i behandling är objektivt motiverad" (se bland annat domen i det ovannämnda målet Tyskland mot rådet, punkt 67).

92 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 35 i sitt förslag till avgörande, agerar näringsidkarna inom textilsektorn på två olika marknader, den för ylle- och den för bomullsprodukter, vilket leder till att en eventuell ekonomisk skada som åsamkas den ena producentkategorin inte medför att icke-diskrimineringsprincipen åsidosätts.

93 Följaktligen har Republiken Portugal inte heller fog för att hävda att det ifrågasatta beslutet har antagits med åsidosättande av principen om jämlikhet mellan näringsidkare.

94 Det framgår av det ovan anförda att Republiken Portugal inte har fog för att hävda att det ifrågasatta beslutet har antagits med åsidosättande av vissa grundläggande regler och principer i gemenskapens rättsordning och att talan således skall ogillas i dess helhet.

Rättegångskostnader

95 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom rådet har yrkat att Republiken Portugal skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna och Republiken Portugal har tappat målet, skall yrkandet bifallas. Enligt artikel 69.4 i rättegångsreglerna skall de medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Talan ogillas.**

2) **Republiken Portugal skall ersätta rättegångskostnaderna.**

3) **Republiken Frankrike och Europeiska gemenskapernas kommission skall bära sina rättegångskostnader.**

Moitinho de Almeida		Edward
Sevón	Schintgen	Kapteyn
Gulmann	Puissochet	Hirsch
Jann	Ragnemalm	Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 november 1999.

R. Grass — G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare — Ordförande