DOMSTOLENS DOM

23. november 1999 *

I sag C-149/96,

Den Portugisiske Republik ved direktør L. Fernandes, Juridisk Tjeneste, Direktoratet for EF-spørgsmål, Udenrigsministeriet, og assistent C. Botelho Moniz, Det Juridiske Fakultet, Portugals katolske universitet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Portugals Ambassade, 33, allée Scheffer,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved juridisk konsulent S. Kyriakopoulou og I. Lopes Cardoso, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør A. Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

* Processprog: portugisisk.

støttet af

Den Franske Republik ved afdelingschef C. de Salins, Afdelingen for International Økonomisk Ret og Fællesskabsret, og ekspeditionssekretær G. Mignot, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Frankrigs Ambassade, 8 B, boulevard Joseph II,

og af

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. de Pauw og F. de Sousa Fialho, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Rådets afgørelse 96/386/EF af 26. februar 1996 om indgåelsen af aftalememoranda mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Indien og mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Islamiske Republik Pakistan om arrangementer for markedsadgang for tekstilvarer (EFT L 153, s. 47),

har

DOMSTOLEN

sammensat af formanden for Tredje og Sjette Afdeling, J.C. Moitinho de Almeida, som fungerende præsident, afdelingsformændene D.A.O. Edward, L. Sevón og R. Schintgen samt dommerne P.J.G. Kapteyn (refererende dommer),

C. Gulmann, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm og M. Wathelet,

generaladvokat: A. Saggio

justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 30. juni 1998,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 25. februar 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 3. maj 1996 har Den Portugisiske Republik i medfør af EF-traktatens artikel 173, stk. 1 (efter ændring nu artikel 230, stk. 1, EF) nedlagt påstand om annullation af Rådets afgørelse 96/386/EF af 26. februar 1996 om indgåelsen af aftalememoranda mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Indien og mellem Det Europæiske

Fællesskab og Den Islamiske Republik Pakistan om arrangementer for markedsadgang for tekstilvarer (EFT L 153, s. 47, herefter »den anfægtede afgørelse«).

Retlige og faktiske omstændigheder

De multilaterale internationale aftaler i Uruguay-runden

2 Den 15. december 1993 godkendte Rådet enstemmigt indholdet af de gensidige indrømmelser og forpligtelser, på grundlag af hvilke Fællesskabet og medlemsstaterne gik ind på at bringe de multilaterale handelsforhandlinger i Uruguay-runden til afslutning (herefter »principgodkendelsen«).

3 Samme dag erklærede i Genève generaldirektøren for den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (herefter »GATT«), Sutherland, i komitéen for multilaterale forhandlinger forhandlingerne i Uruguay-runden for afsluttet. Han opfordrede samtidig visse af de deltagende lande til at fortsætte forhandlinger om markedsadgangen for at nå frem til en mere fuldstændig og bedre organiseret »markedsadgang«-pakke.

4 Efter denne afslutning fortsatte Kommissionen med bistand fra »artikel 113-udvalget — tekstiler« inden for Rådet (herefter »tekstil-udvalget«) forhandlingerne om markedsadgang for tekstilvarer og beklædningsgenstande (herefter »tekstilvarer«) med bl.a. Republikken Indien (»Indien«) og Den Islamiske Republik Pakistan (»Pakistan«), hvilket udvalg Rådet havde udpeget til at bistå

den på den fælles handelspolitiks område, for så vidt angår Fællesskabets tekstilsektor.

5 Den 15. april 1994 på mødet i Marrakech (Marokko), hvor forhandlingerne med Pakistan og Indien om markedsadgang for tekstilvarer endnu ikke var afsluttet, underskrev Rådets formand og det medlem af Kommissionen, der varetager forbindelserne med tredjelande, på vegne af Den Europæiske Union og med forbehold af senere godkendelse den slutakt, der afsluttede de multilaterale handelsforhandlinger i Uruguay-runden (herefter »slutakten«), overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen (herefter »WTO«) samt alle de aftaler og memoranda, der figurerer som bilag 1-4 til overenskomsten om oprettelse af WTO (herefter »WTO-aftalerne«).

6 Blandt disse aftaler figurerer bl.a. aftalen om tekstilvarer- og beklædningsgenstande (herefter »ATV«) i bilag 1 A til overenskomsten om oprettelse af WTO og aftalen om importlicensprocedurer.

7 Efter undertegnelsen vedtog Rådet afgørelse 94/800/EF af 22. december 1994 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi (1986-1994), for så vidt angår de områder, der henhører under Fællesskabets kompetence (EFT L 336, s. 1).

Aftalerne med Pakistan og Indien

8 Efter undertegnelsen af WTO-aftalerne fortsattes forhandlingerne med Indien og Pakistan, der blev ført af Kommissionen med bistand fra tekstil-udvalget.

9 Den 15. oktober og den 31. december 1994 undertegnede Kommissionen to aftalememoranda mellem på den ene side Det Europæiske Fællesskab og på den anden Pakistan og Indien vedrørende arrangementer for markedsadgang for tekstilvarer.

10 Aftalememorandummet med Pakistan indeholder en række tilsagn såvel fra Fællesskabets som fra dette tredjelands side. Navnlig forpligter Pakistan sig til at ophæve alle kvantitative restriktioner for de tekstilvarer, der er anført i bilag II til aftalememorandummet. Kommissionen forpligter sig på sin side til »velvilligt at overveje anmodninger om ekstraordinær fleksibilitet, som Pakistans regering måtte forelægge vedrørende forvaltningen af de bestående kontingentrestriktioner (herunder overførsel, fremførsel og overførsel mellem kategorier)« (punkt 6) og til straks at indlede de nødvendige interne procedurer til at sikre, »at alle restriktioner, der i øjeblikket består for indførslen af varer fremstillet på håndvæve og som hjemmeindustri, ophæves inden WTO-overenskomstens ikrafttræden« (punkt 7).

11 I aftalememorandummet med Indien er det bestemt, at Indiens regering vil binde sin told på de tekstilvarer og beklædningsgenstande, der er anført i bilaget til memorandummet, og at »toldsatserne vil blive meddelt WTO's sekretariatet inden for tres dage efter WTO-overenskomstens ikrafttræden«. Endvidere er det bestemt, at den indiske regering kan »indføre en alternativ specifik told på bestemte varer«, og at denne told angives »som en *værdi*procent eller et beløb i INR pr. artikel/kvadratmeter/kg alt efter hvilket giver det højeste beløb« (punkt 2). Det Europæiske Fællesskab accepterer på sin side »med virkning fra den 1. januar 1995 at ophæve nugældende restriktioner for Indiens eksport af varer fremstillet på håndvæve eller som hjemmeindustri som omhandlet i artikel 5 i aftalen EF/Indien om handel med tekstilvarer« (punkt 5). Fællesskabet forpligter sig til velvilligt at overveje eventuelle anmodninger fra Indiens regering »om ekstraordinær fleksibilitet foruden den fleksibilitet, der gælder i henhold til den bilaterale tekstilaftale, for en given eller alle kategorier omfattet af

begrænsninger« op til visse mængder for hvert kontingentår, der angives i aftalememorandummet for årene 1995-2004 (punkt 6).

12 Den 26. februar 1996 vedtog Rådet på grundlag af Kommissionens forslag af 7. december 1995 den anfægtede afgørelse med kvalificeret flertal, idet Kongeriget Spanien, Den Hellenske Republik og Den Portugisiske Republik stemte imod.

13 Aftalerne med Indien og Pakistan blev undertegnet henholdsvis den 8. og den 27. marts 1996.

14 Den anfægtede afgørelse blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 27. juni 1996.

Fællesskabsbestemmelserne

15 Rådets forordning (EØF) nr. 3030/93 af 12. oktober 1993 om den fælles ordning for indførsel af visse tekstilvarer med oprindelse i tredjelande (EFT L 275, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 3289/94 af 22. december 1994 (EFT L 349, s. 85), fastlægger ordningen for indførsel til Fællesskabet af tekstilvarer med oprindelse i tredjelande, der med Fællesskabet har afsluttet aftaler, protokoller eller arrangementer, eller som er medlemmer af WTO.

16 Forordning nr. 3030/93 finder i henhold til sin artikel 1, stk. 1, således anvendelse på indførsel af varer, der er opført i bilag I, og som har oprindelse i

tredjelande, med hvilke Fællesskabet har indgået bilaterale aftaler, protokoller eller andre arrangementer.

17 I artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 3030/93 er det bestemt, at indførsel til Fællesskabet af de tekstilvarer, som er opført i bilag V, og som har oprindelse i et af de i samme bilag opførte leverandørlande, er undergivet de i nævnte bilag fastsatte årlige kvantitative lofter. Ifølge forordningens artikel 2, stk. 2, må varer, som er undergivet de i bilag V omhandlede kvantitative lofter, kun overgå til fri omsætning i Fællesskabet, hvis der forelægges en importbevilling udstedt af medlemsstaternes myndigheder i overensstemmelse med artikel 12.

18 I forordningens artikel 3, stk. 1, er det bestemt, at de i bilag V omhandlede kvantitative lofter ikke finder anvendelse på de i bilag VI og VIa beskrevne hjemmeindustrivarer og folkloristiske varer, som ved indførsel er ledsaget af et certifikat, udstedt af de kompetente myndigheder i oprindelseslandet i overensstemmelse med bilag VI og VIa, og som opfylder de øvrige betingelser i nævnte bilag.

19 Den 10. april 1995 vedtog Rådet til gennemførelse af aftalerne herom i principgodkendelsen (jf. ovenfor i præmis 2) på forslag af Kommissionen forordning (EF) nr. 852/95 om økonomisk støtte til Portugal til et specifikt program til modernisering af tekstil- og beklædningsindustrien (EFT L 86, s. 10).

20 Den 20. december 1995 vedtog Kommissionen forordning (EF) nr. 3053/95 om ændring af bilag I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX og XI til forordning nr. 3030/93 (EFT L 323, s. 1). Ifølge fjortende og sekstende betragtning til denne forordning har den omstændighed, at arrangementet med Indien på området for markedsadgang omfattede bestemmelser om fjernelse af de kvantitative lofter for indførsel af visse håndvævede og folkloristiske varer med oprindelse i dette tredjeland,

været en af de faktorer, der begrundede ændringen med virkning fra den 1. januar 1995 af disse bilag.

21 Ifølge artikel 1, femte og sjette afsnit, i forordning nr. 3053/95 erstattes bilag VI til forordning nr. 3030/93 af et nyt bilag V til forordning nr. 3053/95 og bilag VIa til forordning nr. 3030/93 bortfalder med virkning fra den 1. januar 1995.

22 Da forordning nr. 3053/95 var behæftet med en formel mangel, blev forordningens artikel 1, femte og sjette afsnit, ophævet med tilbagevirkende gyldighed fra den 1. januar 1995 ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1410/96 af 19. juli 1996 om delvis tilbagekaldelse af forordning nr. 3053/95 (EFT L 181, s. 15, herefter »tilbagekaldelsesforordningen«). Ifølge første betragtning til tilbagekaldelsesforordningen var ændringerne af artikel 1, femte og sjette afsnit, i forordning nr. 3053/95 blevet vedtaget på en dato, hvor Kommissionen i henhold til artikel 19 i forordning nr. 3030/93 ikke havde beføjelse hertil, da Rådet på denne dato endnu ikke havde truffet afgørelse om indgåelse eller forlænget anvendelsen af de arrangementer, som Kommissionen havde forhandlet om med Indien og Pakistan på området for markedsadgang for tekstilvarer.

23 Ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2231/96 af 22. november 1996 om ændring af bilag I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX og XI til forordning nr. 3030/93 (EFT L 307, s. 1) tilpassede Kommissionen forordning nr. 3030/93 til aftalememorandaerne.

Realiteten

24 Den Portugisiske Republik har til støtte for sine påstande gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse dels af grundlæggende bestemmelser og principper for WTO, dels af grundlæggende fællesskabsretlige bestemmelser og principper.

Tilsidesættelse af grundlæggende bestemmelser og principper for WTO

25 Den portugisiske regering har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse udgør en tilsidesættelse af forskellige grundlæggende bestemmelser og principper for WTO, bl.a. bestemmelser i GATT 1994, i ATV og i aftalen om importlicensprocedurer.

26 Regeringen har endelig gjort gældende, at den ifølge retspraksis kan påberåbe sig disse grundlæggende bestemmelser og principper for Domstolen.

27 Selv om Domstolen i dom af 5. oktober 1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet (Sml. I, s. 4973, præmis 103-112), har udtalt, at GATT-bestemmelserne ikke er umiddelbart anvendelige og ikke kan påberåbes af borgerne for domstolene, står det dog fast, at den i samme dom har udtalt, at det forholder sig anderledes i tilfælde, der drejer sig om foranstaltninger, der er truffet til opfyldelse af forpligtelser, der er påtaget inden for rammerne af GATT, eller hvor en fællesskabsretsakt udtrykkeligt henviser til præcise bestemmelser i den almindelige overenskomst. Ifølge præmis 111 i nævnte dom tilkommer det i sådanne tilfælde Domstolen at efterprøve lovligheden af den pågældende fællesskabsretsakt i forhold til GATT's bestemmelser.

28 Ifølge den portugisiske regering er det netop dette, der er tilfældet i den foreliggende sag, der drejer sig om vedtagelse af en retsakt — den anfægtede afgørelse — hvorved de aftalememoranda, der var resultatet af forhandlingerne med Indien og Pakistan efter afslutningen af Uruguay-runden, godkendes, navnlig for så vidt angår anvendelsen af bestemmelser i GATT 1994 og i ATV.

29 Rådet har, støttet af Den Franske Republik og Kommissionen, omvendt henvist til særegenhederne ved WTO-aftalerne, der ifølge dem begrunder, at Domstolens praksis om manglende direkte gyldighed og den principielle upåberåbelighed af bestemmelserne i GATT 1947 finder anvendelse på disse aftaler.

30 Det har gjort gældende, at det følger af den anfægtede afgørelses særlige karakter, at den ikke svarer til de bestemmelser, der var omtvistet i Domstolens dom af 22. juni 1989 (sag 70/87, Fediol mod Kommissionen, Sml. s. 1781) og af 17. maj 1991 (sag C-69/89, Nakajima mod Rådet, Sml. I, s. 2069). Den udgør således ikke en fællesskabsretsakt vedrørende handel med det formål at inkorporere ATV-bestemmelser i fællesskabsretten.

31 Den portugisiske regering har heroverfor anført, at det ikke er GATT 1947, der er omtvistet i nærværende sag, men derimod WTO-aftalerne, som GATT 1994, ATV og importlicensprocedureaftalen hører til. Der er imidlertid væsentlige forskelle mellem WTO-aftalerne og GATT 1947, idet aftalerne navnlig dybtgående ændrer reglerne om bilæggelse af tvister.

32 Ifølge regeringen bliver der desuden ikke i nærværende sag spørgsmål om den direkte gyldighed, men derimod om at afgøre, under hvilke omstændigheder en medlemsstat for Domstolen kan påberåbe sig WTO-aftalerne i forbindelse med prøvelsen af lovligheden af en af Rådet udstedt retsakt.

33 Ifølge den portugisiske regering er en sådan prøvelse på sin plads, når der er tale om retsakter som den anfægtede afgørelse, der godkender bilaterale aftaler, der i forholdet mellem Fællesskabet og tredjelande regulerer spørgsmål, som WTO-bestemmelserne finder anvendelse på.

34 Endelig bemærkes, at efter folkerettens principper kan de fællesskabsinstitutioner, som har kompetence til at forhandle og indgå en aftale med et tredjeland, frit aftale med dette, hvilke virkninger aftalens bestemmelser skal have i de kontraherende parters interne retsorden. Kun hvis dette spørgsmål ikke er reguleret i aftalen, tilkommer det de kompetente retsinstanser, og især Domstolen inden for rammerne af dens kompetence ifølge EF-traktaten, at afgøre det på samme måde som ethvert andet fortolkningsspørgsmål vedrørende gennemførelsen af aftalen inden for Fællesskabet (jf. dom af 26.10.1982, sag 104/81, Kupferberg, Sml. s. 3641, præmis 17).

35 Endvidere bemærkes, at ifølge folkerettens almindelige regler skal enhver traktat opfyldes af deltagerne i god tro. Hver enkelt deltager er ansvarlig for den fulde opfyldelse af de indgåede forpligtelser, men det tilkommer dog den enkelte deltager at afgøre, hvilke retlige midler der er egnede for at nå dette mål i deltagerens retsorden, medmindre aftalen efter sin hensigt og formål selv fastsætter disse midler (Kupferberg-dommen, præmis 18).

36 Selv om WTO-aftalerne, som anført af den portugisiske regering, er væsentligt forskellige fra GATT 1947, bl.a. på grund af de udbyggede beskyttelsesregler og reglerne for bilæggelse af tvister, spiller forhandlinger mellem parterne dog en væsentlig rolle efter disse aftalers system.

37 Selv om formålet med reglerne om bilæggelse af tvister principielt ifølge artikel 3, stk. 7, i aftalememorandummet om regler og procedurer for bilæggelse af tvister

(bilag 2 til WTO-aftalen) er at opnå, at de pågældende foranstaltninger indstilles, hvis de findes at være uforenelige med WTO-bestemmelserne, bestemmes det dog i memorandummet, at såfremt en indstilling af dem ikke er praktisk mulig, kan der blive tale om at yde kompensation midlertidigt, indtil den omtvistede foranstaltning er ophævet.

38 Ganske vist udgør efter memorandummets artikel 22, stk. 1, kompensation en foreløbig foranstaltning, der kan bruges, hvis henstillingerne eller kendelserne fra den instans til bilæggelse af tvister, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, ikke gennemføres inden for en rimelig frist, og denne bestemmelse er udtryk for, at gennemførelsen fuldt ud er en henstilling om at bringe en foranstaltning i overensstemmelse med de omfattede WTO-aftaler.

39 Imidlertid er det i samme artikels stk. 2 bestemt, at såfremt det pågældende medlem undlader at efterkomme henstillingerne og kendelserne inden for den rimelige frist, der er fastsat, skal det pågældende medlem, hvis det anmodes herom, senest inden udløbet af den rimelige tidsfrist, indlede forhandlinger med den part, der har anmodet om iværksættelse af procedurerne for bilæggelse af tvister, med henblik på at nå frem til en for begge parter acceptabel kompensation.

40 På denne baggrund vil et krav til de dømmende instanser om, at de skal undlade at anvende nationale regler, der er i strid med WTO-aftalerne, være ensbetydende med, at de kontraherende parters lovgivningsmagt eller forvaltning mister den efter artikel 22 i nævnte memorandum bestående mulighed for, om end kun midlertidigt, at nå frem til forhandlingsløsninger.

41 Heraf følger, at WTO-aftalerne efter en fortolkning ud fra deres genstand og formål ikke fastlægger de retsmidler, hvorigennem deres opfyldelse i god tro i de kontraherende parters nationale retsordener kan sikres.

42 Specielt hvad angår anvendelsen af WTO-aftalerne i Fællesskabets retsorden må det fastslås, at overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen med bilag ifølge sin præambel — ligesom det var tilfældet med GATT 1947 — bygger på princippet om forhandlinger på grundlag af gensidighed og gensidigt fordelagtige aftaler og dermed for Fællesskabets vedkommende adskiller sig fra de overenskomster, dette har indgået med tredjelande, hvorved der etableres forpligtelser eller særlige forbindelser i forholdet til Fællesskabet, der ikke er strengt symmetriske, som f.eks. den aftale, hvis fortolkning Kupferberg-dommen drejede sig om.

43 Endvidere står det fast, at nogle af de kontraherende parter, som handelsmæssigt hører til Fællesskabets vigtigste handelspartnere, på grundlag af WTO-aftalernes genstand og formål har draget den slutning, at disse aftaler ikke udgør en retsorden, hvis lovlighed efter deres nationale retssystemer kontrolleres af de nationale domstole.

44 Ganske vist er den omstændighed, at domstolene i en af de kontraherende stater finder, at visse bestemmelser i en af Fællesskabet afsluttet overenskomst er umiddelbart anvendelige, mens dette ikke anerkendes af domstolene i den anden kontraherende stat, ikke i sig selv og uden videre i stand til at udgøre en mangel på gensidighed i gennemførelsen af overenskomsten (jf. Kupferberg-dommen, præmis 18).

45 Imidlertid er der en fare for, at den manglende gensidighed i denne henseende fra Fællesskabets handelspartneres side i sammenligning med WTO-aftalerne, der er grundet på princippet om gensidighed og gensidigt fordelagtige aftaler og derfor adskiller sig fra de af Fællesskabet afsluttede aftaler, jf. præmis 42, fører til en uligevægt ved anvendelsen af WTO-bestemmelserne.

46 En anerkendelse af, at det direkte tilkommer Fællesskabets retsinstanser at sikre, at fællesskabsretten er i overensstemmelse med disse bestemmelser, vil være

ensbetydende med, at Fællesskabets lovgivende eller administrative myndigheder mistede den handlefrihed, som de tilsvarende myndigheder hos Fællesskabets handelspartnere har.

47 Af disse grunde fremgår i det hele, at WTO-aftalerne efter deres art og opbygning ikke udgør regler, hvis overholdelse i fællesskabsinstitutionernes retsakter er genstand for efterprøvelse ved Domstolen.

48 Denne fortolkning er i øvrigt i overensstemmelse med udtalelsen i sidste betragtning i præamblen til afgørelse 94/800, hvorefter »overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen, herunder bilagene hertil... ikke [kan] påberåbes direkte over for Fællesskabets og medlemsstaternes retsinstanser«.

49 Kun såfremt Fællesskabet har ønsket at opfylde en særlig inden for rammerne af WTO påtaget forpligtelse, eller når den pågældende fællesskabsretsakt udtrykkeligt henviser til bestemte bestemmelser i WTO-aftalerne, tilkommer det Domstolen at prøve den pågældende fællesskabsretsakts lovlighed efter WTO-bestemmelserne (jf. for så vidt angår GATT 1947, dommen i sagen Fediol mod Kommissionen, præmis 19-22, og dommen i sagen Nakajima mod Rådet, præmis 31).

50 Det må derfor undersøges, om dette, som hævdet af den portugisiske regering, er tilfældet i den foreliggende sag.

51 Dette spørgsmål skal besvares benægtende. Den anfægtede afgørelse har nemlig ikke til formål at sikre gennemførelsen i Fællesskabets retsorden af en særlig inden for rammerne af WTO påtaget forpligtelse og henviser heller ikke udtrykkeligt til bestemte bestemmelser i WTO-aftalerne. Dens formål er alene at godkende de aftalememoranda, der er resultatet af Fællesskabets forhandlinger med Pakistan og Indien.

52 Af det anførte følger i det hele, at Den Portugisiske Republik ikke med føje kan gøre gældende, at den anfægtede afgørelse er blevet truffet under tilsidesættelse af visse bestemmelser og visse grundlæggende principper i WTO.

Tilsidesættelse af grundlæggende fællesskabsretlige bestemmelser og principper

Princippet om offentliggørelse af Fællesskabets retsforskrifter

53 Den portugisiske regering har gjort gældende, at dette princip er blevet tilsidesat, idet den anfægtede afgørelse og de ved denne godkendte aftalememoranda ikke blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. Den har i replikken blot fastslået, at dens argumenters rigtighed er blevet anerkendt, idet den anfægtede afgørelse blev offentliggjort efter sagens anlæg.

54 Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at fastslå, at en for sen offentliggørelse af en fællesskabsretsakt i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* er uden betydning for aktens gyldighed.

Princippet om gennemskuelighed

55 Den portugisiske regering har anført, at dette princip er blevet tilsidesat, idet den anfægtede afgørelse godkender aftalememoranda, der ikke er ordentligt opbygget og uklart affattet, således at en almindelig læser ikke straks fuldt ud forstår deres betydning, navnlig når det gælder deres tilbagevirkende gyldighed. Den har til støtte for dette anbringende henvist til Rådets resolution af 8. juni 1993 om kvaliteten af affattelsen af EF-lovgivningen (EFT C 166, s. 1).

56 Det må fastslås, at den nævnte resolution som anført af Rådet ikke er bindende og ikke forpligter institutionerne til at følge specielle regler ved affattelsen af retsakter.

57 Endvidere er afgørelsen, som generaladvokaten har anført i punkt 12 i forslaget til afgørelse, klar på alle punkter, og dette gælder både teksten til de bestemmelser i den, der omhandler indgåelsen af de to internationale overenskomster, og bestemmelserne i de to aftalememoranda, der fastlægger forskellige gensidige forpligtelser for de kontraherende parter med henblik en gradvis liberalisering af markedet for tekstilvarer. Desuden kan den portugisiske regerings kritik af, at den anfægtede afgørelse ikke udtrykkeligt angiver de bestemmelser i tidligere retsakter, som den ændrer eller ophæver, ikke gøre afgørelsen mangelfuld, idet en sådan manglende angivelse ikke udgør en tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift, hvis overholdelse er en forudsætning for gyldigheden af institutionernes retsakter.

58 Den Portugisiske Republik kan således ikke med føje gøre gældende, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget under tilsidesættelse af princippet om gennemskuelighed.

Tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde i forholdet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne

59 Den portugisiske regering har anført, at de bilaterale aftaler med Indien og Pakistan blev indgået uden hensyntagen til Portugals synspunkter vedrørende forhandlingerne med disse to lande, som det klart gav udtryk for under hele forhandlingsforløbet, og navnlig på Rådets møde den 15. december 1993, hvor tiltrædelsen af WTO-aftalerne blev besluttet, og i en skrivelse 7. april 1994 fra den portugisiske udenrigsminister til Rådet.

60 Portugal gav sit samtykke til undertegnelse af WTO-slutakten og bilagene hertil, bl.a. på betingelse af, at forpligtelsen for Indien og Pakistan til at åbne deres markeder ikke for medlemsstaterne i forhandlingerne med disse lande kunne medføre andre indrømmelser end dem, der var fastlagt i WTO.

61 Ved godkendelsen af aftalememorandaerne, hvorefter åbningen af markedet for tekstilvarer i forbindelse med WTO og dermed sløjfningen af Fællesskabets toldkontingenter for disse varer blev fremskyndet, blev den anfægtede afgørelse vedtaget i strid med princippet om loyalt samarbejde i forholdet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, således som dette princip indirekte følger af EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF), og afgørelsen skal derfor annulleres.

62 Den portugisiske regering har yderligere anført, at undertegnelsen af slutakten krævede samtlige medlemsstaters samtykke og ikke blot et kvalificeret flertal i Rådet. Enhver ændring af den balance, der begrundede undertegnelsen af denne

slutakt, krævede en ny vedtagelse efter de samme stemmeregler, dvs. efter reglen om enstemmighed.

63 Rådet har anført, at den portugisiske regerings opfattelse, navnlig som den kom til udtryk i udenrigsministerens skrivelse af 7. april 1994, har en politisk karakter, og at der i øvrigt er blevet taget hensyn til den, idet den var anledningen til vedtagelsen af forordning nr. 852/95, hvorved Rådet ydede forskellige former for støtte til den portugisiske tekstilindustri.

64 Rådet har endvidere imødegået den portugisiske regerings argumentation om, at afgørelsen om at godkende de to aftalememoranda skulle have været truffet med enstemmighed. Den anfægtede afgørelse var en retsakt inden for rammerne af den fælles handelspolitik og kunne således vedtages af Rådet med kvalificeret flertal i henhold til EF-traktatens artikel 113, stk. 4 (efter ændring nu artikel 133, stk. 4, EF). De to aftalememoranda blev i øvrigt vedtaget fuldstændig i overensstemmelse med traktatens bestemmelser og navnlig artikel 113.

65 Kommissionen har tilsluttet sig Rådets synspunkter og har desuden anført, at også selv om det antages, at Den Portugisiske Republik gav udtryk for sit forbehold ved afslutningen af den endelige overenskomst, kan tilsidesættelsen heraf ikke begrunde en annullation af den anfægtede afgørelse.

66 Først må det fastslås, at den anfægtede afgørelse er en retsakt vedrørende handelspolitikken, der skal vedtages med kvalificeret flertal i henhold til traktatens artikel 113, stk. 4. Herefter og da det står fast, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget under iagttagelse af denne artikel, kan den omstændighed, at et mindretal af medlemsstater, herunder Den Portugisiske Republik, stemte

mod denne vedtagelse, ikke gøre afgørelsen mangelfuld og derfor ikke medføre en annullation af den.

67 Dernæst bemærkes, som generaladvokaten har anført i punkt 32 i forslaget til afgørelse, har princippet om et loyalt samarbejde mellem Fællesskabets institutioner og medlemsstaterne ingen betydning for valget af hjemmelen for Fællesskabets retsakter og følgelig heller ikke for den lovgivningsprocedure, der skal følges ved vedtagelsen af dem.

68 Den Portugisiske Republik kan derfor ikke med føje gøre gældende, at den anfægtede afgørelse er udtryk for en tilsidesættelse af nævnte princip.

Princippet om tilsidesættelse af den berettigede forventning

69 Den portugisiske regering har gjort gældende, at Rådet med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse har tilsidesat princippet om den berettigede forventning i forhold til erhvervsdrivende i den portugisiske tekstilindustri.

70 Ifølge den portugisiske regering kunne disse erhvervsdrivende nemlig med føje forvente, at Rådet ikke væsentligt ændrede den tidsplan og rytme for åbningen af Fællesskabets marked for tekstilvarer for den internationale konkurrence, der er

foreskrevet i WTO-aftalerne og navnlig ATV, samt i de gældende fællesskabsbestemmelser og navnlig forordning nr. 3030/93, som ændret ved forordning nr. 3289/94, hvorved bestemmelserne i ATV gennemføres i fællesskabsretten.

71 Vedtagelsen af den anfægtede afgørelse medførte en stærk fremskyndelse af liberaliseringen af fællesmarkedet og ændrede derfor den generelle ordning i henhold til ATV, der blev meget strengere. Denne væsentlige og uforudseelige ændring af konkurrencevilkårene på Fællesskabets marked for tekstilvarer ændrede på negativ måde de rammer, inden for hvilke de portugisiske erhvervsdrivende gennemfører de omstruktureringsforanstaltninger, som Rådet selv med vedtagelsen af forordning nr. 852/95 har fundet uomgængelige, hvilket gør disse foranstaltninger mindre effektive og tilføjer de erhvervsdrivende alvorlig skade.

72 Rådet gør for det første gældende, at de portugisiske erhvervsdrivende i tekstilsektoren ikke med føje kunne forvente, at en situation, der var genstand for forhandlinger, ville blive opretholdt. Såfremt disse erhvervsdrivende forventede, at åbningen af Indiens og Pakistans markeder ville ske uden indrømmelser, er dette ikke et forhold, der kan anses for egnet til at begrunde en berettiget forventning, eftersom det ikke følger af nogen retlig forpligtelse, som Rådet har påtaget sig.

73 Rådet gør for det andet gældende, at godkendelsen af de to aftalememoranda ikke på nogen måde sætter spørgsmålstegn ved resultaterne af Uruguay-runden. Disse memoranda indeholder ikke bestemmelser, der ændrer omfanget af de gældende restriktioner eller den vækstrate, der er fastlagt i de bilaterale aftaler med Indien og Pakistan. Aftalememorandaerne angiver blot, at Kommissionen er rede til velvilligt at overveje anmodninger om ekstraordinær fleksibilitet (herunder overførsel, fremførsel og overførsel mellem kategorier), som Pakistan eller Indien måtte forelægge, alt under respekt af de eksisterende restriktioner og uden overskridelse for hvert kontingentår af de i hvert memorandum fastsatte beløb. Denne ekstraordinære fleksibilitet, og navnlig muligheden for at frem-

skynde deres anvendelse, ændrer ikke de gældende restriktioner og bevirker navnlig ikke en ændring af tidsplanen for integration i GATT 1994 af de pågældende varekategorier.

74 Kommissionen har anført, at Den Portugisiske Republik ikke retmæssigt kan påberåbe sig en tilsidesættelse af princippet om den berettigede forventning hos de erhvervsdrivende med den begrundelse, at den dels ikke kan godtgøre, at den har en direkte, personlig interesse i beskyttelsen af de pågældendes berettigede forventning, dels at den undlod at advare disse erhvervsdrivende, selv om de oplysninger, som den var i besiddelse af, klart og fyldestgørende viste, at Fællesskabet for at nå til en aftale sandsynligvis måtte give visse yderligere indrømmelser.

75 Det bemærkes i denne forbindelse, at efter fast retspraksis kan princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke begrunde en forpligtelse til at undlade at ændre bestemmelser, navnlig på områder, hvor det som f.eks. inden for indførsel af tekstiler, er nødvendigt og derfor fornuftigvis påregneligt, at de gældende bestemmelser kontinuerligt tilpasses ændringerne i den økonomiske konjunktur (jf. i denne retning dom af 29.1.1998, sag C-315/96, Lopex Export, Sml. I, s. 317, præmis 28, 29 og 30).

76 Desuden er der ikke af de grunde, som generaladvokaten har anført i punkt 33 i forslaget til afgørelse, blevet indført væsentlige forskelle i behandlingen af indiske og pakistanske varer på den ene side og de varer, der hidrører fra de øvrige stater, der har tiltrådt WTO, på den anden side, og under alle omstændigheder kan sådanne forskelle, hvis de overhovedet findes, ikke tilføje de pågældende erhvervsdrivendes forventninger skade.

77 Af det anførte følger, at Den Portugisiske Republik ikke med føje kan gøre gældende, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget under tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Princippet om, at retsakter ikke tillægges tilbagevirkende gyldighed

78 Den portugisiske regering har gjort gældende, at princippet om, at retsakter ikke tillægges tilbagevirkende gyldighed, er blevet tilsidesat, eftersom den ordning, der blev indført ved de aftalememoranda, der blev godkendt ved den anfægtede afgørelse, har tilbagevirkende gyldighed og finder anvendelse på forhold fra tiden før vedtagelsen, uden at der gives en begrundelse for, at det er nødvendigt at fravige princippet om, at retsregler kun har gyldighed ex nunc.

79 Faktisk knæsatte de med Pakistan og Indien afsluttede aftalememoranda, selv om de blev underskrevet henholdsvis den 15. oktober og den 31. december 1994 og først godkendt den 26. februar 1996 af Rådet, anvendelsen af en ordning omfattende en ekstraordinær fleksibilitet, der ifølge punkt 6 i hvert af memorandaerne trådte i kraft i 1994 for Pakistans vedkommende og i 1995 for Indiens vedkommende.

80 Det er tilstrækkeligt i denne forbindelse at fastslå, at ifølge artikel 19 i forordning nr. 3030/93 påhvilede det Kommissionen at gennemføre disse internationale forpligtelser i fællesskabsretten ved vedtagelse af akter om ændring af bilagene til denne forordning.

81 Den tilbagevirkende gyldighed, som denne forordning muligvis har, vil derfor kun kunne prøves under et søgsmål til prøvelse af sådanne retsakter.

82 Heraf følger, at Den Portugisiske Republik ikke med føje kan gøre gældende, at der med den anfægtede afgørelse er sket en tilsidesættelse af princippet om, at retsakter ikke må tillægges tilbagevirkende gyldighed.

Tilsidesættelse af princippet om økonomisk og social samhørighed

83 Den portugisiske regering har anført, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget under tilsidesættelse af princippet om økonomisk og social samhørighed, der følger af artikel 2 og artikel 3, litra f), i EF-traktaten [efter ændring nu artikel 2 EF og artikel 3, stk. 1, litra k), EF], EF-traktatens artikel 130 A (efter ændring nu artikel 158 EF), EF-traktatens artikel 130 B og 130 C (nu artikel 159 EF og 160 EF), EF-traktatens artikel 130 D og 130 E (efter ændring nu artikel 161 EF og 162 EF). Den har herved anført, at Rådet selv har henvist til et sådant princip i betragtningerne til forordning nr. 852/95, som det fandt nødvendigt at vedtage som følge af vedtagelsen af regler, der forstærker uligheden og medfører fare for Fællesskabets økonomiske og sociale samhørighed.

84 Rådet har anført, at Fællesskabet med henblik på at styrke den økonomiske og sociale samhørighed vedtog forordning nr. 852/95 til fordel for den portugisiske industri. Det er endvidere nævnt, at forpligtelsen for Fællesskabet til at integrere tekstilvarer og beklædning i GATT 1994 i overensstemmelse med bestemmelserne i ATV og forordning nr. 3289/94 om ændring af forordning nr. 3030/93 ikke blev berørt af de forpligtelser, der fastlægges i de to aftalememoranda.

85 Kommissionen har gjort gældende, at EF-traktaten ikke som hævdet af Den Portugisiske Republik gør den økonomiske og sociale samhørighed til et grundlæggende princip i fællesskabsretten, som absolut må respekteres af institutionerne, således at enhver foranstaltning, der vil kunne have negative følger for visse mindre gunstigt stillede regioner i Fællesskabet, uden videre skal ophæves.

86 Det bemærkes, at selv om det af traktatens artikel 2 og 3 og artikel 130 A — 130 E fremgår, at styrkelsen af den økonomiske samhørighed er et Fællesskabets mål og derfor en vigtig faktor navnlig ved fortolkningen af fællesskabsretten på

det økonomiske og sociale område, har de i sagen omhandlede bestemmelser en programmatisk karakter, således at gennemførelsen af målsætningen om økonomisk og social samhørighed må være resultatet af de politikker og aktioner, som Fællesskabet og medlemsstaterne gennemfører.

87 Den Portugisiske Republik kan derfor ikke med føje gøre gældende, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget under tilsidesættelse af princippet om økonomisk og social samhørighed.

Tilsidesættelse af princippet om lighed mellem de erhvervsdrivende

88 Den portugisiske regering har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse begunstiger produkter af uld på bekostning af bomuldsprodukter, idet foranstaltningerne ifølge aftalememorandaerne med henblik på åbning af markederne i Indien og Pakistan i praksis udelukkende kommer fællesskabsproducenterne i uldsektoren til gode. Producenterne i bomuldssektoren, som er den sektor, i hvilken den portugisiske industri navnlig har eksportkapacitet, udsættes således for en dobbelt belastning.

89 Rådet har heroverfor anført, at forhandlingerne med Indien og Pakistan havde til formål at forbedre adgangen til det indiske og det pakistanske marked. Såfremt disse to landes tilbud i højere grad imødekom ønskerne hos nogle erhvervsdrivende, og altså her de erhvervsdrivende i uldsektoren, er dette ikke en virkning,

der kan udgøre en tilsidesættelse af princippet om lighed mellem de erhvervsdrivende, idet det ikke på nogen måde har været formålet med memorandaerne, at de erhvervsdrivende skulle forskelsbehandles.

90 Kommissionen har gjort gældende, at den omstændighed, at Indien og Pakistan for varer i uldsektoren har tilbudt en fordelagtigere stilling end den, bomuldssektorens varer fik (dette har Den Portugisiske Republik ikke godtgjort), således at der herved opstod en vis forskel i behandlingen af forskellige grupper erhvervsdrivende i tekstilindustrien, ikke kan tilregnes Rådet som en forskelsbehandling, det har indført. Selv om det lægges til grund, at den kan tilregnes Rådet, er den dermed etablerede ulighed begrundet i kraft af den anfægtede akts beskaffenhed og det formål, Rådet forfulgte med godkendelsen af aftalememorandaerne, og som bestod i, af hensyn til den fælles interesse, at forbedre adgangen for samtlige varer med oprindelse i Fællesskabet til det indiske og det pakistanske marked.

91 Det bemærkes herved, at forbuddet mod forskelsbehandling stiller krav til fællesskabslovgiver om, »at ensartede situationer ikke behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet« (jf. navnlig dommen i sagen Tyskland mod Rådet, præmis 67).

92 I det foreliggende tilfælde er, som generaladvokaten har anført i punkt 35 i forslaget til afgørelse, de erhvervsdrivende i tekstilsektoren aktive på to adskilte markeder, nemlig uldmarkedet og bomuldsmarkedet, og et eventuelt økonomisk tab for en af disse to grupper erhvervsdrivende medfører ikke en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling.

93 Den Portugisiske Republik kan derfor heller ikke med føje gøre gældende, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget under tilsidesættelse af princippet om lighed mellem de erhvervsdrivende.

94 Af det anførte følger, at Den Portugisiske Republik ikke kan gøre gældende, at den anfægtede afgørelse blev udstedt under tilsidesættelse af forskellige bestemmelser og grundlæggende principper i fællesskabsretten, og at sagsøgte derfor i det hele skal frifindes.

Sagens omkostninger

95 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Rådet har påstået Den Portugisiske Republik dømt til at betale sagens omkostninger, og da denne har tabt sagen, pålægges det den at betale sagens omkostninger. I henhold til samme reglements artikel 69, stk. 4, afholder de medlemsstater og institutioner, der har interveneret i sagen, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**

2) **Den Portugisiske Republik betaler sagens omkostninger.**

3) **Den Franske Republik og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber afholder deres egne omkostninger.**

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

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. november 1999.

R. Grass — G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær — Præsident