CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. SAGGIO

van 25 februari 1999 *

1. Met een op 21 maart 1996 ter griffie neergelegd beroep krachtens artikel 173 EG-Verdrag verzoekt de Portugese Republiek het Hof om nietigverklaring van bijlage V bij verordening (EG) nr. 3053 van de Commissie van 20 december 1995 tot wijziging van de bijlagen I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX en XI bij verordening (EEG) nr. 3030/93 van de Raad betreffende een gemeenschappelijke regeling voor de invoer van bepaalde textielproducten uit derde landen. [1] Portugal komt dus op tegen het besluit van de Commissie om folkloristische producten en producten van de huisindustrie uit te sluiten van de op basis van verordening nr. 3030/93 van de Raad vastgestelde invoercontingenten voor textielproducten.

De in geding gebrachte regeling

2. Verordening (EEG) nr. 3030/93 van de Raad van 12 oktober 1993 betreffende een gemeenschappelijke regeling voor de invoer van bepaalde textielproducten uit derde landen [2], voorziet in een stelsel van jaarlijks vast te stellen contingenten voor de in bijlage I vermelde producten (artikel 1). Volgens die verordening geldt de contingenteringsregeling niet voor producten van de huisindustrie en folkloristische producten. Artikel 3, lid 1, bepaalt immers:

„De in bijlage V vermelde kwantitatieve maxima zijn niet van toepassing op producten van de huisindustrie en folkloristische producten, als in de bijlagen VI en VIa omschreven, die bij invoer vergezeld gaan van een certificaat dat door de bevoegde instanties van het land van oorsprong is afgegeven overeenkomstig het bepaalde in de bijlagen VI en VIa en dat aan de andere daarin vastgestelde voorwaarden voldoet."

De in dit artikel bedoelde bijlage VI geeft in punt 1 de lijst van producten die als folkloristische of huisindustrieproducten zijn te beschouwen. Bijlage VIa bevat een afwijking van de invoerregeling voor dergelijke textielproducten en bepaalt met name, dat „de uitvoer van kledingstukken die door thuiswerkers in India met de hand zijn vervaardigd van de in punt 1 van bijlage VI bedoelde weefsels (...) begrepen is in de in bijlage V vermelde kwantitatieve maxima". Dat wil dus zeggen, dat tot de van de contingenteringsregeling uitgezon-

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — PB L 323, blz. 1.

2 — PB L 275, blz. 1.

derde producten niet behoren de uit India afkomstige producten van de huisindustrie.

Wat de bevoegdheden van de Commissie betreft, bepaalt artikel 19 van verordening nr. 3030/93: „De wijzigingen van de bijlagen bij deze verordening, die noodzakelijk zijn om rekening te houden met de sluiting, wijziging of het verstrijken van overeenkomsten, protocollen of regelingen met derde landen dan wel met wijzigingen in de communautaire voorschriften inzake statistieken, douaneregelingen of gemeenschappelijke invoerregelingen, worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 17." Laatstgenoemd artikel regelt de instelling van een „Comité textielproducten", bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie, en stelt een aantal procedureregels vast, volgens welke de Commissie, in geval van een eenstemmig advies van het comité over een voorstel van zijn voorzitter, „de overwogen maatregelen" kan vaststellen (artikel 17, lid 4, tweede alinea).

3. Op 31 december 1994 zette de Commissie, in het kader van de besprekingen van de Uruguayronde, haar paraaf onder een memorandum van overeenstemming met de Republiek India „betreffende overeenkomsten ter zake van de toegang tot de markt voor textielproducten". [3]

Volgens die verklaring zal de regering van India „haar rechten op de [in een bijlage genoemde] textielproducten en kleding consolideren met inachtneming van de aldaar vermelde percentages en tijdschema" (punt 2 van de verklaring), en zal de Europese Gemeenschap met ingang van 1 januari 1995 alle beperkingen afschaffen voor de invoer uit India van folkloristische producten en producten van de huisindustrie, bedoeld in artikel 5 van de overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek India (punt 5 van de verklaring). [4] De Gemeenschap verbindt zich voorts ertoe, eventuele verzoeken van de Indiase regering om toekenning van „buitengewone faciliteiten" naast die welke krachtens de bilaterale textielregelingen toepasselijk zijn, in welwillende overweging te nemen tot maximaal de in de regeling genoemde bedragen. Ten slotte wordt bepaald, dat de Indiase regering die buitengewone faciliteiten zal gebruiken in de vorm van overdrachten naar volgende jaren, overdrachten naar andere categorieën en anticiperende benutting, al naargelang van het meer of minder intensieve

3 — Op dezelfde dag tekende de Commissie een overeenkomstig memorandum met de Islamitische Republiek Pakistan.

4 — Artikel 5 van de overeenkomst tussen de Gemeenschap en India, gesloten bij besluit van de Raad van 11 december 1986 inzake de voorlopige toepassing van de overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek India betreffende de handel in textielproducten (PB 1988, L 267, blz. 1), bepaalt, onder verwijzing naar artikel 12, lid 3, van de Overeenkomst van Genève, Regeling betreffende de internationale handel in textiel, door de Gemeenschap gesloten bij besluit van de Raad van 21 maart 1974 (PB L 118, blz. 1), dat de invoercontingenten „niet van toepassing zijn op op handweefgetouw vervaardigde weefsels, op met de hand van die weefsels vervaardigde producten en op met de hand vervaardigde traditioneel folkloristische producten".

gebruik dat van de contingenten wordt gemaakt (punt 6 van de verklaring).[5]

4. Op 26 februari 1996 nam de Raad het besluit betreffende de sluiting van de memoranda van overeenstemming tussen de Europese Gemeenschap en de Islamitische Republiek Pakistan en tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek India inzake regelingen op het gebied van de toegang tot de markt voor textielproducten.[6]

De feiten en het procesverloop

5. Bij de thans betwiste verordening nr. 3053/95 heeft de Commissie bijlage V bij verordening nr. 3030/95 gewijzigd en bijlage VIa ingetrokken (artikel 1, vijfde en zesde alinea), waardoor Indiase producten van de huisindustrie en folkloristische producten buiten de invoercontingenten voor textielproducten werden geplaatst. In de veertiende overweging van de considerans van die verordening verwijst de Commissie naar de regeling met de Republiek India, die voorziet in de opheffing van kwantitatieve invoerbeperkingen voor bepaalde folkloristische producten en producten van de huisindustrie uit India. Ingevolge artikel 2, tweede alinea, heeft de verordening terugwerkende kracht „tot 1 januari 1995".

6. Tegen verordening nr. 3053/95 is de Portugese Republiek in het geweer gekomen met een op 21 maart 1996 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift.

7. Tijdens de schriftelijke behandeling, om precies te zijn op 19 juli 1996, heeft de Commissie de bestreden verordening ingetrokken bij verordening (EG) nr. 1410/96 houdende gedeeltelijke intrekking van verordening (EG) nr. 3053/95 tot wijziging van de bijlagen I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX en XI bij verordening (EEG) nr. 3030/93 van de Raad betreffende een gemeenschappelijke regeling voor de invoer van bepaalde textielproducten uit derde landen.[7] Volgens artikel 1, lid 1, van deze verordening wordt verordening nr. 3053/95, „voor zover zij bij artikel 1, vijfde en zesde alinea, de bijlagen VI en VIa van verordening (EEG) nr. 3030/93 wijzigt en/of intrekt, met terugwerking tot 1 januari 1995 ingetrokken". Volgens artikel 1, lid 2, doet „de in lid 1 bedoelde gedeeltelijke intrekking van verordening (EG) nr. 3053/95 (...) geen afbreuk aan de rechten welke de subjecten van deze verordening daaraan kunnen hebben ontleend tussen 1 januari 1995 en de datum van inwerkingtreding van de onderhavige verordening".

In de eerste considerans van de intrekkingsverordening erkent de Commissie, dat zij op het tijdstip van vaststelling van verorde-

5 — Onder faciliteit is te verstaan de mogelijkheid invoerlicenties af te geven voor hoeveelheden textielproducten boven de invoercontingenten bepaald in verordening nr. 3030/93.

6 — PB L 153, blz. 47.

7 — PB L 181, blz. 15.

ning nr. 3053/95 ingevolge artikel 19 van verordening (EEG) nr. 3030/93 „daartoe niet gemachtigd was", omdat de Raad op die datum nog niet had besloten de door de Commissie met India en Pakistan overeengekomen regelingen in verband met de markttoegang te sluiten of voorlopig ten uitvoer te leggen, en dat bijgevolg „verordening (EG) nr. 3053/95 (...) uit formeel oogpunt fout is en geheel of ten dele moet worden ingetrokken".

De ontvankelijkheid

8. De Portugese Republiek betoogt, dat zij ook nu de bestreden handeling is ingetrokken, toch nog een procesbelang heeft, omdat intrekking niet hetzelfde is als nietigverklaring van de handeling. Met name in dit geval heeft de Portugese Republiek er nog belang bij, de onwettigheid van de handeling te doen vaststellen en dus een bepaalde gedraging van de Commissie te doen afkeuren. De vaststelling van die onwettigheid zou voorts de gelaedeerde marktdeelnemers en de Portugese Republiek zelf in staat stellen vergoeding van eventuele schade te vorderen. Waar, ten slotte, de intrekkingsverordening de gevolgen handhaaft die verordening nr. 3053/95 tot aan de dag van haar intrekking — dus van 1 januari 1995 tot 21 juli 1996 — heeft gehad, is de bestreden verordening ook bij de instelling van het beroep nog niet uitgewerkt.

9. Volgens de Commissie daarentegen is door de vaststelling van verordening nr. 1410/96 het beroep zonder voorwerp geraakt. In tegenstelling tot wat Portugal betoogt, staat intrekking volgens de rechtspraak van het Hof gelijk aan nietigverklaring. Door de intrekking verkrijgt de verzoekende partij immers „het enige resultaat dat haar beroep haar had kunnen opleveren" (beschikking Hof van 8 maart 1993, Lezzi Pietro/Commissie, C-123/92, Jurispr. blz. I-809). Wat de kwestie van eventuele schadevorderingen betreft, herinnert de Commissie eraan, dat zij in de considerans van de intrekkingsverordening uitdrukkelijk de onregelmatigheid van de bestreden verordening heeft erkend. Met betrekking tot de opmerking over de gevolgen van de ingetrokken handeling, wijst de Commissie erop, dat waar verordening nr. 3053/95 voorzag in de opheffing van kwantitatieve beperkingen voor Indiase folkloristische producten en producten van de huisindustrie, ongedaanmaking van de gevolgen van de verordening thans niet meer mogelijk is. De gevolgen zijn inmiddels definitief geworden, omdat in ieder geval de producten die krachtens verordening nr. 3053/95 in de Gemeenschap in het vrije verkeer zijn gebracht, niet meer achterhaald kunnen worden. Hoe dan ook, aldus de Commissie, op het moment waarop zij verordening nr. 1410/96 vaststelde, was ook zijzelf niet in staat de bij deze verordening gehandhaafde concrete gevolgen van de ingetrokken verordening aan te wijzen. Door de gevolgen van de intrekking te beperken, had zij enkel iedere mogelijkheid van marktverstoringen willen uitsluiten.

10. Het is stellig juist, dat zoals de Commissie opmerkt, door de intrekking van de bestreden handeling het beroep in het algemeen zonder voorwerp geraakt. Voor zover het de belangen van de eisende partij

betreft, heeft intrekking immers hetzelfde effect als nietigverklaring van de handeling, zoals het Hof in de boven aangehaalde beschikking overwoog. En anders dan de Portugese regering betoogt, doet de herroeping van een handeling niets af aan een eventueel recht op schadevergoeding van benadeelde marktdeelnemers. De gedeeltelijke onwettigheid van verordening nr. 3053/95 is in casu bovendien uitdrukkelijk erkend door de Commissie. In de onderhavige zaak doet zich evenwel een bijzonderheid voor, die uitsluit dat er wegens verordening nr. 1410/96 houdende gedeeltelijke intrekking van verordening nr. 3053/95, geen belang meer zou bestaan bij een beroep tot nietigverklaring van laatstgenoemde verordening. Die bijzonderheid is het feit, dat de Commissie in de intrekkingsverordening alle gevolgen heeft gehandhaafd die de ingetrokken verordening tussen 1 januari 1995 en 21 juli 1996 teweeg had gebracht. Verzoekster heeft er dus stellig belang bij, dat ook die gevolgen worden opgeheven, en wel ex tunc, en dat komt vast te staan dat er een recht op vergoeding van de in de betrokken periode ontstane schade bestaat.

Men zou zich kunnen afvragen, of het op dit beroep te wijzen arrest niet de wettigheid van verordening nr. 1410/96 zal betreffen, voor zover het Hof zich in feite zou uitspreken over de gevolgen van die door die verordening gehandhaafde gevolgen van een eerdere verordening. Men zou zich, kort gezegd, kunnen afvragen, of het juist is om te oordelen over een handeling die, omdat er niet tegen is opgekomen, als onaantastbaar is te beschouwen.

Ik meen evenwel, dat deze vraag, ook al lijkt ze niet geheel zonder grond, geen enkele invloed heeft op de beoordeling van de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid; zij betreft immers de gevolgen van een eventueel arrest tot nietigverklaring van verordening nr. 3053/95, welk arrest uiteraard ook de verordening tot intrekking ervan niet onberoerd zou laten.

Ten gronde

11. De Portugese Republiek concludeert tot onwettigheid van de bestreden handeling in tweeërlei opzicht: onbevoegdheid van de Commissie en onwettigheid van de terugwerkende kracht bedoeld in artikel 2, tweede alinea, van verordening nr. 3053/95.

12. In het kader van het eerste middel stelt Portugal, dat ingevolge artikel 19 van verordening nr. 3030/93 de Commissie deze verordening uitsluitend kan wijzigen in verband met de sluiting van „overeenkomsten, protocollen of regelingen". Het sluiten van dergelijke volkenrechtelijke instrumenten behoort daarentegen tot de bevoegdheid van de Raad, overeenkomstig artikel 228 van het Verdrag. In casu is de overeenkomst met India eerst in februari 1996 door de Raad gesloten en was de

Commissie in december 1995 dus niet bevoegd verordening nr. 3030/93 te wijzigen. De Commissie zou evenmin hebben kunnen besluiten tot voorlopige toepassing van het memorandum van overeenstemming, omdat ook daarvoor de Raad ingevolge artikel 228 van het Verdrag bij uitsluiting bevoegd is. In feite stond het punt van de voorlopige toepassing van de overeenkomst op de agenda van de vergadering van het „Comité textielproducten" (zie artikel 17 van verordening nr. 3030/93) van 13 december 1995, maar reeds op 20 december daaraanvolgend had de Commissie de bestreden verordening vastgesteld.

13. In haar verweerschrift betoogt de Commissie, dat zij op het tijdstip waarop zij de bestreden verordening vaststelde, reeds bevoegd was de in geding zijnde intrekkingsbepalingen vast te stellen. Legt men artikel 19 van verordening nr. 3030/93 ruim uit, dan verleent dit haar de bevoegdheid genoemde verordening te wijzigen telkens wanneer dat noodzakelijk is om uitvoering te geven aan verbintenissen van de Gemeenschap op internationaal vlak. In de veertiende overweging van de considerans van verordening nr. 1410/96 heeft de Commissie echter erkend, dat zij in december 1995 niet bevoegd was, maatregelen ter uitvoering van het memorandum van overeenstemming van 1994 te treffen. Maar zelfs indien de grief van verzoekster gegrond zou zijn, aldus de Commissie, is er geen reden om de bestreden verordening nietig te verklaren, in de eerste plaats omdat het gestelde gebrek van zuiver formele aard is, en in de tweede plaats omdat de gestelde onwettigheid gedekt is door het besluit van de Raad van 26 februari 1996 houdende definitieve sluiting van de overeenkomst met de Republiek India, waarop het memorandum van overeenstemming van december 1994 betrekking heeft.

14. Niet enkel heeft de Commissie de juistheid erkend van het verwijt, dat zij niet bevoegd was de bestreden handeling vast te stellen, maar bovendien bepaalt artikel 19 van verordening nr. 3030/93, betreffende de delegatie van bevoegdheid ter zake, dat „de wijzigingen van de (...) verordening, die noodzakelijk zijn om rekening te houden met de sluiting, de wijziging of het verstrijken van overeenkomsten, protocollen of regelingen met derde landen dan wel met wijzigingen in de communautaire voorschriften inzake statistieken, douaneregelingen of gemeenschappelijke invoerregelingen, worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 17". Dit artikel 17 bevat een reeks procedurevoorschriften, volgens welke de Commissie „de overwogen maatregel vaststelt" (artikel 17, lid 4, tweede alinea), indien zij in overeenstemming zijn met het advies van het „comité" over het voorstel van zijn voorzitter (die de Commissie vertegenwoordigt).

Het lijkt mij duidelijk, dat de artikelen 17 en 19 van verordening nr. 3030/93, in hun onderling verband gelezen, de Commissie

geen bevoegdheid geven de verordening te wijzigen voordat de internationale overeenkomsten gesloten zijn. Een andere uitlegging zou erop neerkomen, dat de Commissie bevoegd is internationale overeenkomsten, nog voordat zij gesloten zijn, uit te voeren en dus in het gemeenschapsrecht te incorporeren; daarmee zou deze instelling, die in de regel de onderhandelingen over internationale handelspolitieke overeenkomsten voert, ze in werking kunnen doen treden voordat zij door de Raad zijn gesloten. Van een dergelijke delegatie is bovendien nergens in de verordening sprake, en zij moet derhalve worden uitgesloten. [8]

Op basis van het voorgaande ben ik van oordeel, dat verordening nr. 3053/95 van de Commissie moet worden nietig verklaard, in zoverre het de bepalingen inzake de vrijgifte van folkloristische producten en producten van de huisindustrie betreft, op grond dat deze bepalingen door een daartoe onbevoegde instelling zijn vastgesteld.

15. Nu het eerste middel gegrond is bevonden, behoeven wij niet meer op het tweede middel in te gaan.

8 — Voor de uitlegging van de draagwijdte van de door de Raad in verordening nr. 3030/93 aan de Commissie gedelegeerde bevoegdheden, zie mijn conclusie in de zaak Portugal/Commissie (C-159/96), met name de punten 50-66, en het arrest van 19 november 1998 in die zaak, punten 33-50 (Jurispr. blz. I-7379). In dat arrest voldeed het Hof aan het verzoek om toepassing van artikel 174, tweede alinea, van het Verdrag, als ik het goed begrijp op basis van een andere beoordeling van de feitelijke situatie.

De toepassing van artikel 174, tweede alinea, van het Verdrag

16. Voor het geval het beroep gegrond zou worden verklaard, verzoekt de Commissie het Hof subsidiair, de definitief geworden gevolgen van de bestreden verordening te handhaven. Door de werking van het arrest in de tijd te beperken, zouden de rechten die op grond van bijlage V van de bestreden verordening aan de importeur zijn toegekend, gevrijwaard blijven, evenals de verwachtingen die door de verbintenissen van de Gemeenschap op internationaal vlak bij die importeurs zijn opgewekt.

17. Dit verzoek moet naar mijn oordeel worden afgewezen. Het lijkt mij immers niet, dat er nog rechten of andere subjectieve situaties kunnen bestaan, die door nietigverklaring ex tunc van de bestreden verordening kunnen worden aangetast. De goederen die op basis van de litigieuze handeling al in de Gemeenschap zijn ingevoerd en in het vrije verkeer gebracht, kunnen immers niet meer worden achterhaald. Zouden er nog rechten zijn waarvan nog geen gebruik is gemaakt, dan berusten zij op een onwettige handeling, waarvan de nietigverklaring geen gevolgen heeft die de toepassing van artikel 174, tweede alinea, van het Verdrag kunnen rechtvaardigen. Een wijziging van een invoerregeling is immers een normaal risico voor een koopman: even zo goed als hij de voordelen van zijn activiteiten plukt, dient hij er ook de normale risico's van te dragen (volgens de oude wijsheid: „ubi commoda ibi incommoda"). Door de gevolgen van een nietigverklaring in de zin van artikel 174, tweede

alinea, van het Verdrag te beperken, zou men de rechter in feite beletten de gevolgen van de onwettig verklaarde handeling ex tunc te doen verdwijnen in de gevallen waarin die handeling de rechtssfeer van de marktdeelnemers kon beïnvloeden.

Conclusion

18. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

— bijlage V bij verordening (EEG) nr. 3053/95 van de Commissie van 20 december 1995 tot wijziging van de bijlagen I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX en XI bij verordening (EEG) nr. 3030/93 van de Raad betreffende een gemeenschappelijke regeling voor de invoer van bepaalde textielproducten uit derde landen, nietig te verklaren;

— het verzoek van de Commissie om de gevolgen van de bestreden verordening te handhaven, in de zin van artikel 174, tweede alinea, EG-Verdrag, af te wijzen;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.