FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO SAGGIO

föredraget den 25 februari 1999 *

1. Republiken Portugal har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 21 mars 1996, med stöd av artikel 173 i EG-fördraget, väckt talan om ogiltigförklaring av bilaga V till kommissionens 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 (nedan kallad förordning nr 3053/95). [1] Republiken Portugal har således ifrågasatt den rättsakt genom vilken kommissionen undantagit indiska folkloristiska produkter och hemindustriprodukter från importkvoterna för sådana produkter, vilka kvoter inrättats med stöd av ovannämnda rådsförordning nr 3030/93.

Tillämpliga bestämmelser

2. I rådets förordning (EEG) nr 3030/93 om gemensamma regler för import av vissa textilprodukter från tredje land (nedan kallad förordning nr 3030/93) [2] föreskrivs ett system med kvoter som skall bestämmas årligen för de produkter som uttryckligen anges i bilaga I (artikel 1). I samma förordning fastslås att kvotsystemet inte skall tillämpas på folkloristiska produkter och hemindustriprodukter. I artikel 3.1 anges nämligen följande:

"De kvantitativa begränsningar som avses i bilaga 5 skall inte tillämpas på de hemindustriprodukter och folkloristiska produkter som anges i bilagorna 6 och 6a, som vid importen åtföljs av ett intyg som utfärdats av de behöriga myndigheterna i ursprungslandet i enlighet med bestämmelserna i bilagorna 6 och 6a och som uppfyller de villkor som fastställs i dessa bilagor."

Bilaga VI, till vilken det uttryckligen hänvisas i artikeln, innehåller i punkt 1 en förteckning över de produkter som skall anses vara hemindustriprodukter och folkloristiska produkter. I bilaga VIa föreskrivs ett undantag från regleringen av import av textilprodukter i fråga om hemindustriprodukter och folkloristiska produkter. Närmare bestämt anges att "[e]xporten av plagg som tillverkas för hand i den indiska hemindustrin av vävnader enligt punkt 1 i bilaga 6... ingår i de kvantitativa begränsningar som fastställs i bilaga 5". Således fastslås att bland de produkter som undan-

* Originalspråk: italienska.

1 — EGT L 323, s. 1.

2 — EGT L 275, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 23, s. 62.

tas från kvotsystemet ingår hemindustriprodukter från Republiken Indien.

Vad beträffar kommissionens befogenheter föreskrivs i artikel 19 i förordning nr 3030/93 att "[ä]ndringar av bilagorna till denna förordning, som är nödvändiga med hänsyn till slutande, ändring eller utgång av avtal, protokoll eller arrangemang med tredje land eller på grund av ändringar av gemenskapsreglerna rörande statistik, tullbestämmelser eller gemensamma importregler, skall antas i enlighet med det förfarande som anges i artikel 17". I sistnämnda bestämmelse föreskrivs att en "textilkommitté" skall inrättas, vilken skall bestå av företrädare för medlemsstaterna och ha en företrädare för kommissionen som ordförande. Dessutom anges ett antal förfaranderegler, enligt vilka kommissionen kan anta "förslaget" om textilkommitténs yttrande är förenligt med ett förslag av ordföranden (artikel 17.4 andra stycket).

3. Inom ramen för Uruguayrundan paraferade kommissionen den 31 december 1994 ett avtalsmemorandum med Republiken Indien "om marknadstillträde för textilvaror". [3]

I memorandumet fastslås att den indiska regeringen "skall binda sina tullar på de textil- och beklädnadsartiklar som anges i bilagan [till memorandumet] till de satser och enligt den tidsplan som anges i denna" (punkt 2 i memorandumet) och att Europeiska gemenskapen från och med den 1 januari 1995 skall upphäva alla begränsningar avseende export av sådana handvävstols- och hemindustriprodukter som anges i artikel 5 i EG—Indienöverenskommelsen om handel med textilvaror (punkt 5 i memorandumet). [4] Gemenskapen åtog sig dessutom att välvilligt behandla önskemål om "extraordinär flexibilitet från Indiens regering utöver den flexibilitet som är tillämplig enligt det bilaterala textilavtalet" upp till vissa mängder som specifikt angavs i avtalsmemorandumet. Slutligen föreskrevs att den indiska regeringen skulle begagna sig av sådan extraordinär flexibilitet inom ramen för överföringar, transporter och överföringar mellan kategorier i

3 — Samma dag undertecknade kommissionen ett avtalsmemorandum med Islamiska Republiken Pakistan om samma textilmarknad.

4 — Artikel 5 i avtalet mellan gemenskapen och Republiken Indien, vilket ingicks genom rådets beslut av den 11 december 1986 om provisorisk tillämpning av avtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken Indien om handel med textilprodukter (EGT L 267, 1988, s. 1) fastslås, med avseende på artikel 12.3 i Genève-avtalet, multifiberavtalet som gemenskapen tillträdde genom rådets beslut av den 21 mars 1974 (EGT L 118, s. 1) att importkvoter "inte [skall] tillämpas på vävnader som tillverkats inom hemindustrin, på artiklar som tillverkats för hand av sagda vävnader, eller på hantverksprodukter som är typiska för traditionell folklore".

den omfattning som kvoternas utnyttjande medger (punkt 6 i memorandumet). [5]

4. Den 26 februari 1996 antog rådet ett beslut om slutande av avtalsmemoranda mellan Europeiska gemenskapen och Islamiska Republiken Pakistan och mellan Europeiska gemenskapen och Republiken Indien om marknadstillträde för textilvaror. [6]

Faktiska omständigheter och förfarande

5. Genom den ifrågasatta förordning nr 3053/95 ändrade kommissionen bilaga VI till förordning nr 3030/93 och upphävde bilaga VIa till samma förordning (artikel 1 femte och sjätte styckena), vilket fick till följd att indiska hemindustriprodukter och folkloristiska produkter uteslöts från kvoterna för import av textilprodukter till gemenskapen. I fjortonde övervägandet i förordningen hänvisar kommissionen uttryckligen till avtalet med Republiken Indien och understryker att det i avtalet föreskrivs "att de kvantitativa begränsningarna på import av vissa handvävda och folkloristiska produkter med ursprung i Indien skall upphävas". Slutligen fastslås i artikel 2 andra stycket att förordningen gäller retroaktivt och "skall tillämpas från och med den 1 januari 1995".

6. Förordning nr 3053/95 har ifrågasatts av Republiken Portugal genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 21 mars 1996.

7. Under det skriftliga förfarandet, närmare bestämt den 19 juli 1996, upphävde kommissionen den ifrågasatta rättsakten genom att anta förordning (EG) nr 1410/96 av den 19 juli 1996 om ett partiellt återkallande av förordning (EG) nr 3053/95 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 (nedan kallad förordning nr 1410/96). [7] I artikel 1.1 i den förordningen föreskrivs följande: "Förordning (EG) nr 3053/95 upphävs härmed med retroaktiv verkan från och med den 1 januari 1995 vad avser det som genom artikel 1 femte och sjätte stycket har ändrats eller upphävts i bilagorna VI och VIa till förordning (EEG) nr 3030/93." I artikel 1.2 fastslås följande: "Det partiella återkallandet av förordning (EG) nr 3053/95, som anges i punkt 1, påverkar inte de rättigheter som antagandet av den har gett upphov till för de målgrupper som avses mellan den 1 januari 1995 och dagen för denna förordnings ikraftträdande."

I första övervägandet i förordningen om återkallande medger kommissionen att den när den antog förordning nr 3053/95 "enligt artikel 19 i förordning (EEG) nr 3030/93... inte hade befogenhet att göra

5 — Med flexibilitet avses möjligheten att utfärda importlicenser för större kvantiteter än som föreskrivs i importkvoterna såsom dessa har fastslagits i förordning nr 3030/93 för textilprodukter.

6 — EGT L 153, s. 47.

7 — EGT L 181, s. 15.

detta, eftersom rådet ännu inte hade beslutat att avsluta eller tillfälligt tillämpa de arrangemang som förhandlats fram av kommissionen med Indien... vad avser tillträde till marknaden", varför "[f]örordning (EG) nr 3053/95 innehåller... en formell felaktighet som rättfärdigar åtminstone ett partiellt återkallande eller upphävande".

Upptagande till sakprövning

8. Republiken Portugal hävdar att den fortfarande har intresse av att föra talan, trots att den ifrågasatta rättsakten har återkallats. Återkallandet medför nämligen inte att intresset att föra den talan som väckts bortfaller, eftersom det inte kan likställas med en ogiltigförklaring av rättsakten. I förevarande fall kvarstår närmare bestämt Republiken Portugals intresse av att få fastställt att den ifrågasatta rättsakten är rättsstridig och av att ett visst handlande från kommissionens sida därigenom beivras. Sökanden har dessutom understrukit att fastställandet av rättsstridigheten skulle göra det möjligt för de näringsidkare som åsamkats skada och för Republiken Portugal att göra gällande sin rätt till ersättning för eventuella skador. Slutligen har sökanden påpekat att eftersom verkningarna av förordning nr 3053/95 genom förordningen om återkallande bibehålls till och med tidpunkten för återkallande, det vill säga från och med den 1 januari 1995 till och med den 21 juli 1996, har den ifrågasatta förordningen fortfarande verkningar.

9. Kommissionen anser däremot att tvisteföremålet har bortfallit i och med att förordning nr 1410/96 antagits. Till skillnad från vad Republiken Portugal hävdar, anser kommissionen nämligen att det av domstolens rättspraxis följer att återkallande är likvärdigt med ogiltigförklaring och att sökanden, genom att en ifrågasatt rättsakt återkallas, uppnår "det enda resultat som dess talan kunde få" (domstolens beslut av den 8 mars 1993 i mål C-123/92, Lezzi Pietro, REG 1993, s. I-809). Vad sedan beträffar eventuella skadeståndsanspråk erinrar kommissionen om att den i övervägandena i återkallandeförordningen uttryckligen medgivit att den ifrågasatta rättsakten var rättsstridig. Vad slutligen beträffar de påpekanden som avser verkningarna av den återkallade rättsakten har kommissionen understrukit att det för närvarande är otänkbart att undanröja de verkningar som redan uppstått till följd av förordning nr 3053/95, eftersom den innebär att kvantitativa restriktioner för indiska hemindustriprodukter och folkloristiska produkter upphävs. Dessa verkningar skulle numera vara definitiva, då åtminstone de produkter som försatts i fri omsättning på gemenskapsmarknaden tack vare förordning nr 3053/95 inte längre går att spåra upp. Kommissionen medger under alla omständigheter att inte ens kommissionen hade kunnat identifiera de konkreta verkningarna av den återkallade rättsakten, vilka bibehållits genom förordning nr 1410/96, då förordningen om återkallande antogs. Genom att begränsa verkningarna av återkallandet avsåg kommissionen endast att utesluta varje risk för marknadsstörningar.

10. Det går inte att ifrågasätta att återkallandet av den ifrågasatta rättsakten, som kommissionen har påpekat, som regel innebär att föremålet för tvisten bortfaller. Med avseende på klagandens intressen är nämligen ett återkallande, som domstolen har

fastslagit i det ovannämnda beslutet, i princip likvärdigt med en ogiltigförklaring. Till skillnad från vad Republiken Portugal hävdar inskränker återkallandet av rättsakten inte en eventuell rätt till skadestånd för de enskilda som åsamkats skada. Därtill skall anföras att kommissionen i förevarande fall uttryckligen har medgivit att förordning nr 3053/95 till en del var rättsstridig.

I förevarande mål föreligger emellertid andra omständigheter som utesluter att förordning nr 1410/96 om ett partiellt återkallande av förordning nr 3053/95 leder till att sökandens intresse av talan om ogiltigförklaring av förordning nr 3053/95 bortfaller. Det som utmärker förevarande talan är att kommissionen i förordningen om återkallande av den ifrågasatta rättsakten har bibehållit samtliga verkningar som denna förordning har haft ända fram till datumet för återkallandet, det vill säga från och med den 1 januari 1995 till och med den 21 juli 1996. Det råder således inget tvivel om att sökanden har ett intresse av att även dessa verkningar skall undanröjas, dels för att få förordningens samtliga verkningar upphävda med retroaktiv verkan (*ex tunc*), dels för att få fastslaget att det föreligger rätt till ersättning för de skador som har åsamkats genom förordningen under den relevanta perioden.

Det finns skäl att fråga sig om avgörandet i detta mål egentligen rör frågan huruvida förordning nr 1410/96 är rättsenlig, eftersom domstolen i praktiken kommer att uttala sig om de verkningar av den första förordningen som har bibehållits genom förordning nr 1410/96. Det är således möjligt att fråga sig om det är rätt att bedöma en rättsakt som skall anses vara definitivt giltig då den inte har ifrågasatts. Jag anser emellertid att detta påpekande, även om det förefaller ha visst fog för sig, inte påverkar det avgörande som skall fattas i sak i fråga om kommissionens invändning om rättegångshinder, eftersom det rör verkningarna av en eventuell dom om ogiltigförklaring av förordning nr 3053/95, en dom som nödvändigtvis måste påverka även förordningen om återkallande av den ifrågasatta rättsakten.

Prövning i sak

11. Republiken Portugal har anfört två grunder för att den ifrågasatta förordningen skall anses vara rättsstridig. Dels skall kommissionen ha saknat befogenhet att anta den, dels skall den retroaktiva verkan av artikel 2 andra stycket i förordning nr 3053/95 anses vara rättsstridig.

12. Till stöd för den första grunden har Portugal gjort gällande att kommissionen genom artikel 19 i förordning nr 3030/93 tillerkänns befogenhet att ändra förordningen endast om det har ingåtts "avtal, protokoll eller arrangemang". Att ingå sådana internationella överenskommelser faller emellertid inom rådets behörighetsområde i enlighet med artikel 228 i fördraget. Eftersom avtalet med Indien i förevarande fall ingicks av rådet först i februari

1996, hade kommissionen inte någon grund för att i december 1995 ändra förordning nr 3030/93. Kommissionen påstås inte ens ha kunnat genomföra avtalsmemorandumet provisoriskt, eftersom sådan behörighet endast tillkommer rådet, som ensamt är behörigt att ingå, även provisoriskt, internationella avtal i den mening som avses i artikel 228 i fördraget. I själva verket hade frågan om avtalets provisoriska verkan tagits upp på textilkommitténs (se artikel 17 i förordning nr 3030/93) dagordning för den 13 december 1995, men redan den 20 december samma år hade kommissionen antagit den ifrågasatta förordningen.

13. Kommissionen har i det avseendet i sitt svaromål uppgivit att den redan vid den tidpunkt då den ifrågasatta förordningen antogs hade befogenhet att utfärda de aktuella bestämmelserna om återkallande av förordning nr 3030/93. Kommissionen anser nämligen att det av en extensiv tolkning av artikel 19 i förordning 3030/93 följer att den har befogenhet att ändra förordningen varje gång som det är nödvändigt för att genomföra gemenskapens åtaganden i internationella sammanhang. I fjortonde övervägandet, se ovan, i förordning nr 1410/96 om återkallande av den ifrågasatta rättsakten, har kommissionen emellertid medgivit att den inte hade rätt att i december 1995 anta genomförandebestämmelser för 1994 års avtalsmemorandum. Svarandeinstitutionen anser att även om man anser att det finns fog för sökandens talan, finns det likväl inte skäl att ogiltigförklara den ifrågasatta förordningen, eftersom det åberopade felet endast är formellt och då den rättsstridighet som Portugal har åberopat åtgärdades genom rådets beslut av den 26 februari 1996, genom vilket det avtal med Republiken Indien som avses i avtalsmemorandumet från december 1994 definitivt ingicks.

14. Utöver det faktum att kommissionen har medgivit att det finns fog för att hävda att den inte hade befogenhet att anta den ifrågasatta rättsakten, kan påpekas att det i artikel 19 i förordning nr 3030/93, avseende tillerkännandet av den befogenhet som är aktuell i förevarande fall, föreskrivs följande: "Ändringar av bilagorna till denna förordning, som är nödvändiga med hänsyn till slutande, ändring eller utgång av avtal, protokoll eller arrangemang med tredje land eller på grund av ändringar av gemenskapsreglerna rörande statistik, tullbestämmelser eller gemensamma importregler, skall antas i enlighet med det förfarande som anges i artikel 17." I artikel 17 anges ett antal förfaranderegler, enligt vilka kommissionen kan "anta förslaget" om textilkommitténs yttrande är förenligt med ett förslag från ordföranden (artikel 17.4 andra stycket).

Jag anser det vara uppenbart att artikel 17 jämförd med artikel 19 i förordning nr 3030/93 inte tillerkänner kommissionen

befogenheten att ändra förordningen innan de internationella avtalen ingåtts. En annan tolkning skulle innebära att kommissionen gavs befogenhet att genomföra, det vill säga att införliva, internationella avtal som ännu inte ingåtts med gemenskapens rättsordning, vilken befogenhet skulle ge institutionen — som vanligtvis leder förhandlingar om internationella avtal — rätt att ge avtalen verkan innan de ingåtts av rådet. Att en sådan befogenhet skulle delegeras till kommissionen framgår emellertid inte av förordningen och att så skulle vara fallet är därför uteslutet. [8]

På grundval av dessa överväganden anser jag att kommissionens förordning nr 3053/95 skall ogiltigförklaras i den del som avser bestämmelserna om liberalisering avseende indiska hemindustriprodukter och folkloristiska produkter, då kommissionen saknade behörighet att anta den.

15. Eftersom talan skall bifallas redan på den första grunden, saknas skäl att pröva den andra grunden.

8 — Vad beträffar tolkningen av räckvidden av de befogenheter som rådet har delegerat till kommissionen genom förordning nr 3030/93, hänvisar jag till mitt förslag till avgörande i mål C-159/96, Portugal mot kommissionen, i synnerhet punkterna 50—66, samt till dom av den 19 november 1998 i samma mål, C-159/96, punkterna 33—50 (REG 1998, s. 7379). I den domen biföll domstolen begäran om att artikel 174 andra stycket skulle tillämpas på grundval — förefaller det som — av en annorlunda bedömning av de faktiska omständigheterna.

Huruvida artikel 174 andra stycket i fördraget skall tillämpas

16. Kommissionen har i andra hand yrkat att den ifrågasatta rättsaktens definitiva verkningar skall bibehållas, för det fall talan skulle bifallas. Enligt svarandeinstitutionen skulle en begränsning av domens verkningar i tiden undvika ett åsidosättande av dels den rätt att importera som näringsidkare inom sektorn tillerkänts genom bilaga V till den ifrågasatta förordningen, dels de förväntningar som uppstått hos samma näringsidkare till följd av gemenskapens internationella åtaganden.

17. Jag anser att yrkandet skall ogillas, eftersom det inte framgår att det föreligger några rättigheter eller andra särskilda omständigheter rörande enskilda näringsidkare som skulle kunna utgöra hinder för att den ifrågasatta förordningen ogiltigförklarades med retroaktiv verkan. De varor som redan har importerats till gemenskapen på grundval av det ifrågasatta beslutet och som befinner sig i fri omsättning inom gemenskapen kan nämligen inte längre uppspåras. Vad beträffar de importrättigheter som ännu inte har utövats, försåvitt sådana förekommer, grundar sig dessa på en rättsstridig rättsakt, vars ogiltigförklaring inte medför sådana konsekvenser att det är motiverat att tillämpa artikel 174 andra stycket i fördraget. Det skall nämligen anses att en ändring av importsystemet utgör en risk som är inneboende i själva arten av näringsidkares verksamhet och då dessa drar nytta av verksamheten måste de även stå ut med verksamhetens naturliga risker (enligt den

välkända maximen *ubi commoda ibi incommoda*). Att begränsa konsekvenserna av ogiltigförklaringen enligt artikel 174 andra stycket i fördraget skulle nämligen vara liktydigt med att förhindra domstolen att med retroaktiv verkan undanröja konsekvenserna av rättsstridiga rättsakter som ifrågasatts när dessa rättsakter kan påverka näringsidkares rättsliga sfär.

Förslag till avgörande

18. Med beaktande av det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall

— ogiltigförklara bilaga V till kommissionens 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,

— ogilla kommissionens yrkande att verkningarna av det ifrågasatta beslutet skall förklaras bestå i enlighet med artikel 174 andra stycket i EG-fördraget, samt

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.