

Hof van Justitie EG, 23 november 1999, Portugal v Raad



PROCESRECHT – Rechtstreekse werking WTO-Overeenkomsten

Geen rechtstreekse werking WTO-Overeenkomsten, tenzij de Gemeenschap daaraan uitvoering heeft willen geven

De WTO-overeenkomsten behoren, gelet op hun aard en opzet, in beginsel niet behoren tot de normen waaraan het Hof de wettigheid van handelingen van de gemeenschapsinstellingen toetst. Deze uitlegging stemt overeen met de verklaring in de laatste overweging van de considerans van besluit 94/800, waarin het heet (...) dat de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, met inbegrip van de bijlagen daarvan, niet van dien aard is dat men er zich rechtstreeks voor de rechterlijke instanties van de Gemeenschap of de lidstaten op kan beroepen. Slechts ingeval de Gemeenschap uitvoering heeft willen geven aan een in het kader van de WTO aangegane bijzondere verplichting of indien de gemeenschapshandeling uitdrukkelijk naar specifieke bepalingen van de WTO-overeenkomsten verwijst, dient het Hof de wettigheid van de betrokken gemeenschapshandeling aan de WTO-regels te toetsen.

Vindplaatsen: Jur. 1999, p. I-8395

Hof van Justitie EG, 23 november 1999

(J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward, L. Sevón en R. Schintgen, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm en M. Wathelet)

In zaak C-149/96,

Portugese Republiek, vertegenwoordigd door L. Fernandes, directeur van de juridische dienst van het directoraat-generaal Europese Gemeenschappen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en C. Botelho Moniz, assistent aan de juridische faculteit van de Portugese katholieke universiteit, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Portugese ambassade, Allée Scheffer 33, verzoekster, tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door S. Kyriakopoulou, juridisch adviseur, en I. Lopes Cardoso, lid van zijn juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij A. Morbilli, directeur-generaal van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100, verweerder, ondersteund door

Franse Republiek, vertegenwoordigd door C. de Salins, onderdirecteur internationaal economisch recht en gemeenschapsrecht bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en G. Mignot, secretaris buitenlandse zaken bij die directie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, Boulevard Joseph II 8 B, en door

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. de Pauw en F. de Sousa Fialho, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van die dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

interveniënten,

betreffende een beroep, strekkende tot nietigverklaring van besluit 96/386/EG van de Raad van 26 februari 1996 betreffende de sluiting van 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 (PB L 153, blz. 47), wijst

het Hof van Justitie,

samengesteld als volgt (...),

advocaat-generaal: A. Saggio

griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 30 juni 1998,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 februari 1999,

het navolgende

Arrest

1. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 3 mei 1996, heeft de Portugese Republiek krachtens artikel 173, eerste alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230, eerste alinea, EG) beroep ingesteld strekkende tot nietigverklaring van besluit 96/386/EG van de Raad van 26 februari 1996 betreffende de sluiting van 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 (PB L 153, blz. 47; hierna: bestreden besluit).

Het rechtskader en de feiten

De multilaterale internationale overeenkomsten van de Uruguayronde

2. Op 15 december 1993 keurde de Raad met eenparigheid van stemmen de inhoud goed van de algemene wilsovereenstemming op basis waarvan de Gemeenschap en de lidstaten hebben ingestemd met de afronding van de multilaterale handelsbesprekingen van de Uruguayronde (hierna: beginselakkoord).

3. Op dezelfde dag in Genève verklaarde de heer Sutherland, directoraat-generaal van de Algemene Overeenkomst inzake tarieven en handel (hierna: GATT), in het comité van de multilaterale besprekingen de onderhandelingen van de Uruguayronde voor gesloten. Sommige deelnemers moedigde hij daarbij aan, hun onderhandelingen voor markttoegang voort te zetten om tot een completer en evenwichtiger markttoegangs-pakket te komen.

4. Na afsluiting van de besprekingen zette de Commissie de onderhandelingen voor toegang tot de markt van textiel- en kledingproducten (hierna: textielproducten) voort met onder meer de Republiek India (hierna: India) en de Islamitische Republiek Pakistan (hierna: Pakistan), met bijstand van het comité-113 textielproducten van de Raad (hierna: comité textielproducten), dat door deze instelling was aangewezen om haar op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek voor de sector textielproducten van de Gemeenschap bij te staan.

5. Nog voordat de onderhandelingen over de toegang tot de markt voor textielproducten met Pakistan en India waren afgerond, ondertekenden de voorzitter van de Raad en het lid van de Commissie voor externe betrekkingen namens de Europese Unie op 15 april 1994 te Marrakech (Marokko), onder voorbehoud van latere goedkeuring, de slotakte ter afsluiting van de multilaterale handelsbetrekkingen van de Uruguayronde (hierna: slotakte), de overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (hierna: WTO), alsmede de in de bijlagen 1 tot en met 4 van de Overeenkomst tot oprichting van de WTO opgenomen akkoorden en memoranda (hierna: **WTO-overeenkomsten**).

6. Tot de overeenkomsten die in bijlage 1 A van de Overeenkomst tot oprichting van de WTO zijn opgenomen, behoren ook de Overeenkomst inzake textiel- en kledingproducten (hierna: OTK) en de overeenkomst inzake procedures op het gebied van invoervergunningen.

7. Na die ondertekening nam de Raad besluit 94/800/EG van 22 december 1994 betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap voor wat betreft de onder haar bevoegdheid vallende aangelegenheden, van de uit de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguayronde (1986-1994) voortvloeiende overeenkomsten (PB L 336, blz. 1).

De met Pakistan en India gesloten overeenkomsten

8. Na de ondertekening van de WTO-overeenkomsten zette de Commissie de onderhandelingen met India en Pakistan voort, hierin bijgestaan door het comité textielproducten.

9. Op 15 oktober en 31 december 1994 parafeerde de Commissie twee Memoranda van Overeenstemming tussen de Europese Gemeenschap enerzijds en Pakistan respectievelijk India anderzijds (hierna: memoranda van overeenstemming), houdende regelingen omtrent de toegang tot de markt voor textielproducten.

10. In het memorandum van overeenstemming met Pakistan gaan zowel de Gemeenschap als Pakistan een

aantal verplichtingen aan. In het bijzonder verbindt Pakistan zich om alle kwantitatieve beperkingen te schrappen voor een reeks in bijlage II van het memorandum specifiek genoemde textielproducten. De Commissie van haar kant verklaart zich bereid welwillende aandacht te besteden aan de verzoeken die de regering van Pakistan zou kunnen indienen in verband met het beheer van de bestaande [tarief-] contingenten om een grotere flexibiliteit (met inbegrip van de overdracht naar een ander tijdvak en de overdracht tussen categorieën) (punt 6) en zegt toe onmiddellijk een begin te zullen maken met de noodzakelijke interne procedures om ervoor te zorgen dat alle beperkingen die thans van toepassing zijn op de invoer van producten van de handweefgetouw- en huisindustrie van Pakistan, zijn opgeheven vóór de inwerkingtreding van de WTO (punt 7).

11. In het memorandum met India is vastgelegd, dat de regering van die staat haar tarieven voor de in het aangesel van het memorandum opgenomen textiel- en kledingproducten zal consolideren en dat die percentages het secretariaat van de WTO ter kennis zullen worden gebracht binnen zestig dagen na de inwerkingtreding van de WTO. Tevens is bepaald dat de regering van India alternatieve specifieke rechten kan introduceren voor bepaalde producten en dat die rechten zullen worden aangegeven als een percentage ad valorem of een bedrag in Rs per product/vierkante meter/kilo, welke ook maar hoger is (punt 2). De Europese Gemeenschap van haar kant is bereid vanaf 1 januari 1995 alle beperkingen op te heffen die op dit moment gelden voor de uitvoer uit India van op handweefgetouwen vervaardigde producten en producten van de huisindustrie zoals bedoeld in artikel 5 van de EG-India-Overeenkomst betreffende de handel in textielproducten (punt 5). Voorts zegt zij toe met welwillende aandacht verzoeken te zullen behandelen die de regering van India zou kunnen indienen betreffende uitzonderlijke flexibiliteitsbepalingen, naast de in het kader van de bilaterale textielovereenkomst geldende flexibiliteitsbepalingen, voor enkele of alle categorieën waarvoor een beperking geldt, tot het beloop van de in het memorandum genoemde hoeveelheden per contingentjaar voor de jaren 1995 tot en met 2004 (punt 6).

12. Op voorstel van de Commissie van 7 december 1995 stelde de Raad op 26 februari 1996 het bestreden besluit vast, dat bij gekwalificeerde meerderheid werd goedgekeurd: alleen het Koninkrijk Spanje, de Helleense Republiek en de Portugese Republiek stemden tegen.

13. De overeenkomsten met India en Pakistan werden getekend op 8 respectievelijk 27 maart 1996.

14. Het bestreden besluit werd bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 1996.

De communautaire regeling

15. 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 (PB L 275, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 3289/94 van de Raad van 22 de-

ember 1994 (PB L 349, blz. 85), bevat de regeling voor invoer in de Gemeenschap van textielproducten van oorsprong uit derde landen waarmee de Gemeenschap overeenkomsten, protocollen of regelingen heeft gesloten, of die lid zijn van de Wereldhandelsorganisatie.

16. Volgens artikel 1, lid 1, is verordening nr. 3030/93 van toepassing op de invoer van de in bijlage I vermelde textielproducten, van oorsprong uit de in bijlage II vermelde derde landen waarmee de Gemeenschap bilaterale overeenkomsten, protocollen of andere regelingen heeft gesloten.

17. In artikel 2, lid 1, van verordening nr. 3030/93 wordt bepaald, dat de invoer in de Gemeenschap van de in bijlage V vermelde textielproducten van oorsprong uit een in die bijlage genoemd leverend land, is onderworpen aan de bij die bijlage vastgestelde jaarlijkse kwantitatieve maxima. Luidens artikel 2, lid 2, mogen de producten die zijn onderworpen aan de in bijlage V vermelde kwantitatieve maxima, slechts na overlegging van een invoervergunning, die door de instanties van de lidstaten overeenkomstig artikel 12 is afgegeven, in de Gemeenschap in het vrije verkeer worden gebracht.

18. Artikel 3, lid 1, van deze verordening bepaalt, dat de in bijlage V vermelde kwantitatieve maxima niet van toepassing zijn op producten van de huisindustrie en folkloristische producten, als in de bijlagen VI en VI a 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 die bijlagen en dat aan de andere daarin vastgestelde voorwaarden voldoet.

19. Op 10 april 1995 heeft de Raad, ter uitvoering van hetgeen daartoe was overeengekomen in het beginselakkoord (zie punt 2 van dit arrest), op voorstel van de Commissie verordening (EG) nr. 852/95 vastgesteld inzake de verlening van financiële bijstand aan Portugal voor een specifiek moderniseringsprogramma voor de textiel- en kledingindustrie (PB L 86, blz. 10).

20. Op 20 december 1995 heeft de Commissie verordening (EG) nr. 3053/95 vastgesteld tot wijziging van de bijlagen I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX en XI bij verordening (EEG) nr. 3030/93 van de Raad (PB L 323, blz. 1). Volgens de veertiende en zestiende overweging van de considerans van deze verordening was een van de redenen voor wijziging van de bijlagen per 1 januari 1995, dat de markttoegangsregeling met de Republiek India voorzag in de opheffing vankwantitatieve beperkingen op de invoer van bepaalde handvervaardigde en folkloristische producten uit dat land.

21. Bij artikel 1, vijfde en zesde alinea, van verordening nr. 3053/95 werd bijlage VI van verordening nr. 3030/93 vervangen door een nieuwe bijlage V van verordening nr. 3053/95 en werd tevens bijlage VI bis van diezelfde verordening per 1 januari 1995 ingetrokken.

22. Wegens een vormgebrek aan verordening nr. 3053/95 werd artikel 1, vijfde en zesde alinea, met terugwerkende kracht tot 1 januari 1995 ingetrokken bij verordening (EG) nr. 1410/96 van de Commissie van 19 juli 1996 houdende gedeeltelijke intrekking van verordening (EG) nr. 3053/95 (PB L 181, blz. 15; hier-

na: intrekkingverordening). Volgens de eerste overweging van de considerans van de intrekkingverordening werden de bij artikel 1, vijfde en zesde alinea, van verordening (EG) nr. 3053/95 aangebrachte wijzigingen vastgesteld op een datum waarop de Commissie ingevolge artikel 19 van verordening 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 voor textielproducten te sluiten of voorlopig ten uitvoer te leggen.

23. Bij verordening (EG) nr. 2231/96 van 22 november 1996 tot wijziging van de bijlagen I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX en XI van verordening nr. 3030/93 (PB L 307, blz. 1) heeft de Commissie verordening nr. 3030/93 aan de memoranda van overeenstemming aangepast.

Ten gronde

24. Tot staving van haar beroep voert de Portugese Republiek schending van bepaalde regels en fundamentele beginselen van de WTO alsmede schending van bepaalde regels en fundamentele beginselen van de communautaire rechtsorde aan.

Schending van regels en fundamentele beginselen van de WTO

25. De Portugese regering stelt dat het bestreden besluit een schending oplevert van bepaalde regels en fundamentele beginselen van de WTO, onder meer die van de GATT 1994, van de OTK en van de overeenkomst inzake procedures op het gebied van invoervergunningen.

26. Op grond van rechtspraak meent zij zich voor het Hof op die regels en fundamentele beginselen te kunnen beroepen.

27. In het arrest van 5 oktober 1994, Duitsland/Raad (C-280/93, Jurispr. blz. I-4973, punten 103-112), heeft het Hof weliswaar uitgemaakt, dat de regels van het GATT geen rechtstreekse werking hebben en dat particulieren zich daarop voor de rechterlijke instanties niet kunnen beroepen, maar dit is anders, zo verklaarde het Hof in datzelfde arrest, wanneer de Gemeenschap uitvoering heeft willen geven aan in het kader van het GATT aangegane verplichtingen of wanneer een communautaire handeling uitdrukkelijk naar specifieke bepalingen van de algemene overeenkomst verwijst. In die gevallen, aldus het Hof in punt 111 van het arrest, is het Hof verplicht de wettigheid van de betrokken gemeenschapshandeling aan de GATT-regels te toetsen.

28. Dit nu is volgens de Portugese regering in casu het geval, omdat het hier gaat om de vaststelling van een handeling - het bestreden besluit - houdende goedkeuring van het onderhandelingsresultaat - de memoranda van overeenstemming - dat na de Uruguayronde met India en Pakistan is bereikt met het oog op de toepassing van de regels van het GATT 1994 en van de OTK.

29. De Raad, daarin ondersteund door de Franse Republiek en de Commissie, wijst daarentegen op de bijzondere kenmerken van de WTO-overeenkomsten, die rechtvaardigen waarom op die overeenkomsten de

rechtspraak van het Hof van toepassing is volgens welke de bepalingen van de GATT 1947 rechtstreekse werking missen en in beginsel niet kunnen worden ingeroepen.

30. Wegens de bijzondere aard van het bestreden besluit kan volgens hen geen sprake zijn van analogie met de regelingen waarom het ging in de arresten van 22 juni 1989, Fediol/Commissie (70/87, Jurispr. blz. 1781), en 7 mei 1991, Nakajima/Commissie (C-69/89, Jurispr. blz. I-2069). Het gaat hier immers niet om een communautaire handelsregeling die de bepalingen van de OTK in gemeenschapsrecht moet omzetten.

31. De Portugese regering brengt daartegen in, dat het in casu niet gaat om de GATT 1947, maar om de WTO-overeenkomsten, waaronder ook de GATT 1994, de OTK en de overeenkomst inzake procedures op het gebied van invoervergunningen. De WTO-overeenkomsten verschillen aanzienlijk van de GATT 1947, onder meer door grondige wijziging in de regeling voor geschillenbeslechting.

32. Bovendien stelt deze zaak niet het probleem van de rechtstreekse werking aan de orde, maar de vraag in welke omstandigheden een lidstaat zich voor het Hof op de WTO-overeenkomsten kan beroepen om de wetmatigheid van een handeling van de Raad daaraan te doen toetsen.

33. Volgens de Portugese regering is een dergelijke beoordeling gerechtvaardigd wanneer het gaat om handelingen als het bestreden besluit, waarbij bilaterale overeenkomsten worden goedgekeurd die in de betrekkingen tussen de Gemeenschap en derde landen een materie regelen waarop de bepalingen van de WTO van toepassing zijn.

34. Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat volgens de beginselen van volkenrecht de gemeenschapsinstellingen, die bevoegd zijn met derde landen over een overeenkomst te onderhandelen en deze te sluiten, met die landen mogen overeenkomen welke werking de bepalingen van de overeenkomst in de interne rechtsorde van de overeenkomstsluitende partijen zullen hebben. Slechts wanneer deze vraag in de overeenkomst niet geregeld is, dienen de bevoegde rechters, met name het Hof van Justitie in het kader van zijn bevoegdheid krachtens het EG-Verdrag, deze vraag evenals alle andere uitleggingsvragen in verband met de toepassing van de overeenkomst in de Gemeenschap te beslechten (zie arrest van 26 oktober 1982, Kupferberg, 104/81, Jurispr. blz. 3641, punt 17).

35. Tevens zij eraan herinnerd, dat volgens de algemene regels van het volkenrecht, iedere overeenkomst door partijen te goeder trouw moet worden uitgevoerd. Hoewel elk der overeenkomstsluitende partijen verantwoordelijk is voor de volledige uitvoering van de door haar aangegane verplichtingen, staat het aan haar om te bepalen, met welke middelen rechtens dat doel in haar rechtsorde zal worden bereikt, tenzij de overeenkomst, uitgelegd aan de hand van inhoud en doel ervan, deze middelen zelf vastlegt (zie arrest Kupferberg, reeds aangehaald, punt 18).

36. Ofschoon de WTO-overeenkomsten inderdaad, zoals de Portugese regering opmerkt, aanzienlijk

verschillen van de bepalingen van de GATT 1947, vooral door versterking van de vrijwaringsregeling en de regeling voor geschillenbeslechting, is in het in die overeenkomsten vervatte stelsel niettemin een belangrijke plaats ingeruimd voor onderhandelingen tussen partijen.

37. Hoewel de regeling voor geschillenbeslechting volgens artikel 3, lid 7, van het memorandum van overeenstemming inzake de regels en procedures betreffende de beslechting van geschillen (bijlage 2 bij de WTO-overeenkomst) primair tot doel heeft, te bewerkstelligen dat de desbetreffende maatregelen worden ingetrokken indien deze onverenigbaar worden geacht met de bepalingen van de WTO-overeenkomst, biedt het memorandum niettemin de mogelijkheid om, wanneer de onmiddellijke intrekking van die maatregelen niet uitvoerbaar is, tijdelijk en inafwachting van de intrekking van de onverenigbare maatregel, compensatie te bieden.

38. Inderdaad vormt volgens artikel 22, lid 1, van dat memorandum compensatie een tijdelijke maatregel die kan worden gehanteerd ingeval de aanbevelingen of uitspraken van het in artikel 2, lid 1, van dat memorandum bedoelde orgaan voor geschillenbeslechting niet binnen een redelijke termijn ten uitvoer worden gelegd, en blijkt uit deze bepaling een voorkeur voor volledige tenuitvoerlegging van een aanbeveling om een maatregel in overeenstemming te brengen met de betrokken WTO-overeenkomsten.

39. Artikel 22, lid 2, bepaalt evenwel, dat wanneer het betrokken lid zijn verplichting tot tenuitvoerlegging van die aanbevelingen en uitspraken niet binnen een redelijke termijn nakomt, dat lid, indien hierom wordt verzocht, uiterlijk bij het verstrijken van de redelijke termijn onderhandelingen aangaat met een partij die een beroep heeft gedaan op de procedures voor geschillenbeslechting, ten einde tot wederzijds aanvaardbare compensatie te komen.

40. Zou men in die omstandigheden de rechterlijke instanties verplichten om nationaalrechtelijke bepalingen die onverenigbaar zijn met de WTO-overeenkomsten, buiten toepassing te laten, dan zou dat tot gevolg hebben dat de wetgevende of uitvoerende organen van de contractsluitende partijen de door artikel 22 van het memorandum geboden mogelijkheid wordt ontnomen om via onderhandelingen tot - zij het ook tijdelijke - oplossingen te komen.

41. Hieruit volgt, dat in de WTO-overeenkomsten, uitgelegd naar hun inhoud en doel, niet is vastgelegd met welke maatregelen rechtens deze overeenkomsten in de interne rechtsorde van de verdragsluitende partijen te goeder trouw ten uitvoer moeten worden gelegd.

42. Wat meer in het bijzonder de toepassing van de WTO-overeenkomsten in de communautaire rechtsorde betreft, moet voor ogen worden gehouden, dat de oprichtingsovereenkomst van de WTO, met inbegrip van de bijlagen, luidens haar preambule evenals de GATT 1947 is gebaseerd op het beginsel van onderhandelingen op grondslag van wederkerigheid en wederzijds voordeel en, voor wat de Gemeenschap aangaat, derhalve verschilt van door de Gemeenschap met derde

landen gesloten overeenkomsten, waarin een zekere asymmetrie in de wederzijdse verplichtingen wordt aanvaard of waarin bijzondere integratiebetrekkingen met de Gemeenschap worden aangegaan, zoals de overeenkomst waarvan de uitlegging in het arrest Kupferberg, reeds aangehaald, aan de orde was.

43. Bovendien staat vast dat sommige verdragsluitende partijen, die tot de belangrijkste handelspartners van de Gemeenschap behoren, uit de inhoud en de strekking van de WTO-overeenkomsten de conclusie hebben getrokken, dat deze overeenkomsten niet behoren tot de normen waaraan hun rechterlijke instanties de wettigheid van hun nationale rechtsregels toetsen.

44. De omstandigheid dat de rechterlijke instanties van de ene partij wellicht aan een aantal bepalingen van een door de Gemeenschap gesloten overeenkomst rechtstreekse werking toekennen, terwijl de rechterlijke instanties van de andere partij die rechtstreekse werking wellicht niet aanvaarden, levert op zich nog geen ontbreken van wederkerigheid bij de uitvoering van de overeenkomst op (zie arrest Kupferberg, reeds aangehaald, punt 18).

45. Niettemin kan het ontbreken van wederkerigheid op dit punt van de zijde van de handelspartners van de Gemeenschap bij de toepassing van de WTO-overeenkomsten, die op grondslag van wederkerigheid en wederzijds voordeel zijn aangegaan en in zoverre verschillen van de in punt 42 van dit arrest bedoelde door de Gemeenschap gesloten overeenkomsten, een onevenwichtige toepassing van de WTO-regels in de hand werken.

46. Zou immers de taak om erop toe te zien dat het gemeenschapsrecht met die bepalingen in overeenstemming is, rechtstreeks aan de gemeenschapsrechter toekomen, dan zouden de wetgevende of uitvoerende organen van de Gemeenschap daardoor de manoeuvreerruimte moeten missen waarover de overeenkomstige organen van de handelspartners van de Gemeenschap wel beschikken.

47. Uit het voorgaande volgt, dat de WTO-overeenkomsten, gelet op hun aard en opzet, in beginsel niet behoren tot de normen waaraan het Hof de wettigheid van handelingen van de gemeenschapsinstellingen toetst.

48. Deze uitlegging stemt overigens overeen met de verklaring in de laatste overweging van de considerans van besluit 94/800, waarin het heet (...) dat de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, met inbegrip van de bijlagen daarvan, niet van dien aard is dat men er zich rechtstreeks voor de rechterlijke instanties van de Gemeenschap of de lidstaten op kan beroepen.

49. Slechts ingeval de Gemeenschap uitvoering heeft willen geven aan een in het kader van de WTO aangegane bijzondere verplichting of indien de gemeenschapshandeling uitdrukkelijk naar specifieke bepalingen van de WTO-overeenkomsten verwijst, dient het Hof de wettigheid van de betrokken gemeenschapshandeling aan de WTO-regels te toetsen (zie, wat de GATT 1947 betreft, de reeds aangehaalde arres-

ten Fediol/Commissie, punten 19-22, en Nakajima/Raad, punt 31).

50. Derhalve moet worden onderzocht of dit, zoals de Portugese regering beweert, in casu het geval is.

51. Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. Het bestreden besluit beoogt immers niet, de uitvoering in de communautaire rechtsorde van een in het kader van de WTO aangegane bijzondere verplichting te verzekeren, en verwijst evenmin uitdrukkelijk naar specifieke bepalingen van de WTO-overeenkomsten. Het behelst niet meer dan de goedkeuring van de memoranda van overeenstemming die door de Gemeenschap met Pakistan en India zijn gesloten.

52. Een en ander betekent, dat de stelling van de Portugese Republiek, als zou het bestreden besluit in strijd zijn met bepaalde regels en fundamentele beginselen van de WTO, moet falen.

Schending van fundamentele regels en beginselen van de communautaire rechtsorde

Schending van het beginsel van openbaarheid van de gemeenschapsnormen

53. De Portugese regering stelt dat dit beginsel is geschonden, omdat het bestreden besluit en de daarbij goedgekeurde memoranda van overeenstemming niet in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen zijn gepubliceerd. In repliek stelt zij slechts, de geldigheid van dit argument te zien bevestigd doordat het bestreden besluit na de instelling van haar beroep is gepubliceerd.

54. In dit verband volstaat de opmerking, dat tardieve publicatie van een gemeenschapshandeling in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen niet van invloed is op de geldigheid van die handeling.

Schending van het transparantiebeginsel

55. De Portugese regering acht dit beginsel geschonden, omdat de bij het bestreden besluit goedgekeurde memoranda van overeenstemming volgens haar onvoldoende zijn gestructureerd en zijn gesteld in onduidelijke bewoordingen, zodat de implicaties ervan voor de normale lezer niet onmiddellijk te doorzien zijn, vooral op het punt van de terugwerkende kracht. In dit verband beroept zij zich op deresolutie van de Raad van 8 juni 1993 betreffende de redactionele kwaliteit van communautaire wetgeving (PB C 166, blz. 1).

56. Zoals de Raad opmerkt, heeft deze resolutie geen bindende kracht en verplicht zij de instellingen niet om bij de redactie van wetgevende handelingen bepaalde regels te volgen.

57. Zoals bovendien de advocaat-generaal in punt 12 van zijn conclusie heeft opgemerkt, lijkt het besluit in alle opzichten duidelijk, zowel wat betreft de tekst van de bepalingen inzake de sluiting van de twee internationale overeenkomsten als op het punt van de bepalingen van beide memoranda, volgens welke de verdragsluitende partijen een reeks wederzijdse verbintenissen aangaan het oog op de geleidelijke vrijmaking van de markt voor textielproducten. Het door de Portugese regering tegen het bestreden besluit aangevoerde bezwaar, dat daarin niet uitdrukkelijk is aangegeven

welke bepalingen van de voorafgaande regelingen daarin worden gewijzigd of afgeschaft, kan dit besluit bovendien niet aantasten, omdat een dergelijk verzuim geen schending oplevert van een wezenlijk vormvoorschrift dat door de instellingen op straffe van nietigheid van de betrokken handeling moet worden nageleefd.

58. Derhalve faalt de stelling van de Portugese Republiek, dat het bestreden besluit in strijd is met het transparantiebeginsel.

Schending van het beginsel van loyale samenwerking in de betrekkingen tussen de instellingen van de Gemeenschap en de lidstaten

59. De Portugese regering stelt, dat de bilaterale overeenkomsten met India en Pakistan zijn gesloten zonder dat rekening is gehouden met haar standpunt over de onderhandelingen met die twee landen, dat zij duidelijk kenbaar heeft gemaakt gedurende het gehele onderhandelingsproces, in het bijzonder tijdens de vergadering van de Raad van 15 december 1993, waarbij tot toetreding tot de WTO-overeenkomsten werd besloten, en in een brief van 7 april 1994 van de Portugese minister van Buitenlandse zaken aan de Raad.

60. Zij stelt, met de ondertekening van de slotakte van de WTO en de bijlagen daarbij te hebben ingestemd op voorwaarde, onder meer, dat tegenover de van India en Pakistan bedongen verplichting hun markten te openen, de lidstaten in de onderhandelingen met die landen geen andere tegenprestaties zouden aanbieden dan in de OTK worden genoemd.

61. Nu de memoranda van overeenstemming echter voorzien in een sneller marktopeningsproces voor textielproducten dan in de OTK was geregeld, en daarmee in de afbraak van de communautaire tariefcontingenten voor die producten, is het bestreden besluit, houdende goedkeuring daarvan, in strijd met het beginsel van loyale samenwerking in de betrekkingen tussen de Gemeenschap en de lidstaten, zoals dat besloten ligt in de bewoordingen van artikel 5 EG-Verdrag (thans artikel 10 EG), en moet het om die reden nietig worden verklaard.

62. De Portugese regering voegt hieraan toe, dat voor de ondertekening van de slotakte de instemming van alle lidstaten nodig was en niet kon worden volstaan met een gekwalificeerde meerderheid van de leden van de Raad. Elke wijziging van het evenwicht dat aan de ondertekening van die slotakte ten grondslag lag, vereiste een nieuwe beraadslaging met dezelfde stemverhoudingen, dat wil zeggen eenparigheid van stemmen.

63. Volgens de Raad is het standpunt van de Portugese regering, in het bijzonder zoals dat is neergelegd in de brief van 7 april 1994 van de minister van Buitenlandse zaken, van politieke aard, en is met dat standpunt overigens in zoverre rekening gehouden, dat het heeft geleid tot de vaststelling van verordening nr. 852/95, waarbij de Raad een aantal subsidies ten behoeve van de Portugese textielindustrie heeft toegekend.

64. De Raad bestrijdt eveneens het argument van de Portugese regering, dat over de goedkeuring van de twee memoranda van overeenstemming met eenparig-

heid van stemmen had moeten worden beslist. Het bestreden besluit is een handelspolitieke maatregel en kon dus op de grondslag van artikel 113, lid 4, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 133, lid 4, EG) bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad worden vastgesteld. De twee memoranda zijn voor het overige vastgesteld met volledige inachtneming van de verdragsbepalingen, met name artikel 113.

65. De Commissie sluit zich bij het standpunt van de Raad aan. Zij voegt daaraan toe dat, gesteld al dat de Portugese Republiek bij het sluiten van de slotakte een voorbehoud had gemaakt, de niet-inachtneming van dit voorbehoud nietigverklaring van het bestreden besluit niet kan rechtvaardigen.

66. In de eerste plaats moet worden vastgesteld, dat het bestreden besluit een handelspolitieke maatregel is, die overeenkomstig artikel 113, lid 4, van het Verdrag moest worden vastgesteld met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Nu vaststaat dat het bestreden besluit met inachtneming van die bepaling is vastgesteld, levert het feit dat een minderheid van de lidstaten, waaronder de Portugese Republiek, zich tegen die vaststelling heeft verzet, geen gebrek op en derhalve geen grond voor nietigverklaring van het besluit.

67. In de tweede plaats is het beginsel van loyale samenwerking tussen de instellingen van de Gemeenschap en de lidstaten, zoals ook de advocaat-generaal in punt 32 van zijn conclusie opmerkt, niet van invloed op de keuze van de rechtsgrondslag van communautaire rechtshandelingen en dus evenmin op de voor de vaststelling ervan te volgen wetgevingsprocedure.

68. De Portugese Republiek faalt derhalve in haar stelling, dat het bestreden besluit met miskenning van genoemd beginsel is vastgesteld.

Schending van het vertrouwensbeginsel

69. De Portugese regering betoogt, dat de Raad met de vaststelling van het bestreden besluit het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen heeft geschonden jegens de marktdeelnemers in de Portugese textielindustrie.

70. Die marktdeelnemers mochten immers verwachten, aldus de Portugese regering, dat de Raad geen wezenlijke wijziging zou brengen in het tijdschema en het tempo voor de opening van de gemeenschappelijke markt voor textielproducten voor de internationale concurrentie, zoals die waren vastgelegd in de WTO-overeenkomsten, in het bijzonder de OTK, en in de geldende communautaire regelgeving, waaronder verordening nr. 3030/93, gewijzigd bij verordening nr. 3289/94, waarbij de bepalingen van de OTK in gemeenschapsrecht zijn omgezet.

71. Volgens de Portugese regering impliceert het bestreden besluit een aanzienlijke versnelling in het liberaliseringsproces van de gemeenschappelijke markt en daarmee een verandering in de juridische opzet van de OTK, en wel een aanzienlijke verharding. Een dergelijke wezenlijke en onvoorzienbare verandering van de concurrentieverhoudingen op de gemeenschappelij-

ke markt voor textielproducten, heeft dus het klimaat waarin de Portugese marktdeelnemers de herstructureeringsmaatregelen moeten uitvoeren die de Raad zelf bij de vaststelling van verordening nr. 852/95 onontbeerlijk heeft geacht, verslechterd, waardoor die maatregelen aan doelmatigheid hebben ingeboet en genoemde marktdeelnemers ernstig nadeel wordt toegebracht.

72. De Raad betoogt in de eerste plaats, dat de Portugese marktdeelnemers in de textielsector niet het gewettigd vertrouwen mochten hebben, dat een situatie waarover onderhandelingen gaande waren, zou blijven voortbestaan. Voorzover diemarktdeelnemers erop rekenen dat tegenover de opening van de markt in India en Pakistan geen enkele tegenprestatie zou staan, kon die verwachting niet worden geacht grond op te leveren voor een gewettigd vertrouwen, aangezien zij niet door enigerlei juridische verbintenis van de zijde van de Raad was gewekt.

73. In de tweede plaats stelt de Raad, dat de goedkeuring van de twee memoranda van overeenstemming de resultaten van de Uruguayronde in geen enkel opzicht doorkruist. Die memoranda bevatten geen bepaling die wijziging brengt in de maxima van de geldende beperkingen of het in de bilaterale overeenkomsten met India en Pakistan vastgelegde toenemingspercentage; zij houden niet meer in dan dat de Commissie bereid is de verzoeken om grotere flexibiliteit (onder meer ter zake van overboeking, vervroegde benutting en overboeking tussen categorieën) die Pakistan of India zou kunnen indienen, welwillend te behandelen, en wel binnen het raam van de bestaande beperkingen, zonder de voor ieder contingentjaar vastgelegde hoeveelheden te overschrijden. Deze uitzonderlijke flexibiliteit, met name de mogelijkheid van vervroegde benutting daarvan, brengen volgens de Raad geen wijziging in de geldende restricties, en laten met name ook het tijdschema voor integratie van de betrokken categorieën in de GATT 1994 ongewijzigd.

74. Volgens de Commissie kan de Portugese Republiek zich niet beroepen op schending van het beginsel van het gewettigd vertrouwen van marktdeelnemers, omdat zij in de eerste plaats geen rechtstreeks en persoonlijk belang bij de bescherming van het gewettigd vertrouwen van die marktdeelnemers aantoonde, en zij in de tweede plaats heeft nagelaten die marktdeelnemers te waarschuwen, hoewel de gegevens waarover zij beschikte er voldoende duidelijk op wezen, dat de Gemeenschap zonder extra concessies waarschijnlijk niet tot overeenstemming zou kunnen komen.

75. Volgens vaste rechtspraak betekent het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen niet, dat een regeling geen wijzigingen kan ondergaan, zeker in sectoren - zoals de textielimport - waarin aanpassing van de geldende regels aan de conjunctuurschommelingen steeds nodig en dus ook redelijkerwijs voorzienbaar is (zie in deze zin arrest van 29 januari 1998, Lopex Export, C-315/96, Jurispr. blz. I-317, punten 28-30).

76. Om de door de advocaat-generaal in punt 33 van zijn conclusie genoemde redenen zijn bovendien geen aanmerkelijke verschillen in behandeling ingevoerd

tussen producten uit India en Pakistan en producten uit andere staten die tot de WTO zijn toegetreden; zo die verschillen al bestaan, zijn zij hoe dan ook niet van invloed op de verwachtingen van de betrokken marktdeelnemers.

77. Uit het voorgaande volgt, dat de Portugese Republiek faalt in haar stelling, dat het bestreden besluit in strijd is met het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen.

Schending van het verbod van terugwerkende kracht van rechtsnormen

78. Volgens de Portugese regering is het verbod van terugwerkende kracht van een rechtsnorm geschonden doordat de regeling van de bij het bestreden besluit goedgekeurde memoranda van overeenstemming terugwerkende kracht heeft en van toepassing is op situaties in het verleden, zonder dat wordt gemotiveerd waarom van het beginsel dat rechtsnormen alleen voor de toekomst gelden, moest worden afgeweken.

79. Hoewel de memoranda van overeenstemming met Pakistan en India op 15 oktober respectievelijk 31 december 1994 zijn geparafeerd en door de Raad eerst op 26 februari 1996 werden goedgekeurd, behelzen zij immers de toepassing van een regeling van uitzonderlijke flexibiliteit, die ingevolge punt 6 van elk memorandum voor Pakistan zou ingaan in 1994 en voor India in 1995.

80. Op dit punt volstaat de vaststelling, dat de omzetting van deze internationale verbintenissen in gemeenschapsrecht ingevolge artikel 19 van verordening nr. 3030/93 door de Commissie moest worden uitgevoerd, met maatregelen tot wijziging van de bijlagen van deze verordening.

81. Alleen in het kader van een beroep tegen de vaststelling van zulke maatregelen zou de eventuele terugwerkende kracht daarvan dus kunnen worden aangevochten.

82. Derhalve faalt het betoog van de Portugese Republiek, dat het bestreden besluit is vastgesteld met miskenning van het verbod van terugwerkende kracht van rechtsnormen.

Schending van het beginsel van economische en sociale samenhang

83. De Portugese regering stelt, dat het bestreden besluit is vastgesteld in strijd met het beginsel van economische en sociale samenhang, zoals vervat in de artikelen 2 en 3, sub j, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikelen 2 EG en 3, lid 1, sub k, EG), alsook de artikelen 130 A EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 158 EG), 130 B en 130 C EG-Verdrag (thans artikelen 159 EG en 160 EG) en 130 D en 130 E EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikelen 161 EG en 162 EG). De Raad zou zelf naar dat beginsel hebben verwezen in de considerans van verordening nr. 852/95, waar hij overwoog dat de vaststelling van deze verordening noodzakelijk was geworden wegens de invoering van een regelgeving die de ongelijkheid versterkt en de economische en sociale samenhang van de Gemeenschap aantast.

84. De Raad herinnert eraan dat de Gemeenschap, ter versterking van de economische en sociale samenhang, verordening nr. 852/95 heeft vastgesteld ten behoeve van de Portugese industrie. Tevens herinnert hij eraan, dat de in de beide memoranda van overeenstemming vastgelegde verbintenissen niet hebben afgedaan aan de verplichting van de Gemeenschap om textielproducten en kleding, overeenkomstige bepalingen van de OTK en van verordening nr. 3289/94 tot wijziging van verordening nr. 3030/93, in de GATT 1994 te integreren.

85. De Commissie weersprekt de bewering van de Portugese Republiek, als zou de economische en sociale samenhang door het EG-Verdrag worden gepeerd als fundamenteel beginsel van de communautaire rechtsorde, dat door de instellingen zo absoluut zou moeten worden nageleefd, dat iedere maatregel die een ongunstig effect kan hebben op bepaalde achtergebleven gebieden van de Gemeenschap ambtshalve nietig zou moeten worden verklaard.

86. Dienaangaande zij opgemerkt, dat ofschoon de versterking van de economische en sociale samenhang blijkens de artikelen 2 en 3, alsook de artikelen 130 A tot en met 130 E van het Verdrag een van de doelstellingen van de Gemeenschap is en dus een belangrijk aspect onder meer bij de uitlegging van het gemeenschapsrecht op economisch en sociaal gebied, die bepalingen een programmatisch karakter hebben, zodat de te realiseren economische en sociale samenhang het resultaat moet zijn van het beleid en het optreden van de Gemeenschap en van de lidstaten.

87. Derhalve faalt de stelling van de Portugese Republiek, dat het bestreden besluit in strijd is met het beginsel van economische en sociale samenhang.

Schending van het beginsel van gelijke behandeling van marktdeelnemers

88. De Portugese regering voert aan, dat wolproducten door het bestreden besluit worden bevoordeeld boven katoenproducten, omdat de met de memoranda van overeenstemming ingevoerde maatregelen voor de openstelling van de markten van India en Pakistan bijna uitsluitend in het voordeel zijn van de communautaire producenten in de wolsector. De producenten in de katoensector - waartoe de kern van de exportcapaciteit van de Portugese industrie behoort - worden daardoor dubbel benadeeld.

89. De Raad brengt daartegen in, dat de onderhandelingen met India en Pakistan tot doel hadden, de toegang tot de markten van India en Pakistan te verbeteren. Zo het aanbod van die twee landen een deel van de marktdeelnemers, in casu de marktdeelnemers in de wolsector, meer reden tot tevredenheid geeft dan anderen, is daarmee niet het beginsel van gelijke behandeling van marktdeelnemers geschonden, omdat de memoranda geenszins tot doel hadden een discriminatie tussen die marktdeelnemers in te voeren.

90. De Commissie betoogt, dat voorzover India en Pakistan voor producten in de wolsector een gunstiger behandeling zouden hebben aangeboden dan die voor producten in de katoensector (welke bewering de Por-

tugese Republiek niet heeft gestaafd), en daarmee een zekere mate van ongelijkheid in behandeling tussen de verschillende categorieën van ondernemers in de textielindustrie is bewerkstelligd, dit niet als discriminatie aan de Raad mag worden toegeschreven. Gesteld al dat die ongelijkheid aan de Raad toe te rekenen zou zijn, dan blijft deze gerechtvaardigd door de aard van de betrokken maatregel en het door de Raad met de goedkeuring van de memoranda van overeenstemming nastreefde doel, namelijk een verbeterde toegang, in het algemeen belang, tot de markten van India en Pakistan voor alle communautaire producten.

91. In dit verband zij eraan herinnerd, dat het discriminatieverbod van de gemeenschapswetgever verlangt, dat vergelijkbare situaties niet verschillend worden behandeld, tenzij dit objectief gerechtvaardigd is (zie in het bijzonder arrest Duitsland/Raad, reeds aangehaald, punt 67).

92. Zoals de advocaat-generaal in punt 35 van zijn conclusie opmerkt, zijn de ondernemers in de textielsector op twee afzonderlijke markten actief, namelijk die voor wol en die voor katoen, en vormt een eventueel economisch nadeel voor één van deze twee categorieën van producenten geen schending van het discriminatieverbod.

93. Derhalve faalt het betoog van de Portugese Republiek, dat het bestreden besluit in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling van marktdeelnemers, eveneens.

94. Blijkens het voorgaande is de stelling van de Portugese Republiek, dat het bestreden besluit is vastgesteld in strijd met bepaalde regels en fundamentele beginselen van de communautaire rechtsorde, ongegrond, zodat het beroep in zijn geheel moet worden verworpen.

Kosten

95. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Daar de Raad de veroordeling van de Portugese Republiek in de kosten heeft gevorderd en laatstgenoemde in het ongelijk is gesteld, moet zij in de kosten worden verwezen. Ingevolge artikel 69, lid 4, van dit reglement dienen de interveniërende lidstaten en instellingen hun eigen kosten te dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,
rechtdoende:

- 1) Verwerpt het beroep.
- 2) Verwijst de Portugese Republiek in de kosten.
- 3) Verstaat dat de Franse Republiek en de Commissie van de Europese Gemeenschappen hun eigen kosten zullen dragen.