PRESUDA SUDA

23. studenoga 1999.(*)

„Trgovinska politika – Pristup tržištu tekstilnih proizvoda – Proizvodi podrijetlom iz Indije i Pakistana"

U predmetu C-149/96,

Portugalska Republika, koju zastupaju L. Fernandes, direktor pravne službe Glavne uprave Europskih zajednica u Ministarstvu vanjskih poslova, i C. Botelho Moniz, asistent na Pravnom fakultetu Portugalskog katoličkog sveučilišta, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu u sjedištu veleposlanstva Portugala, 33 Allée Scheffer,

tužitelj,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju S. Kyriakopoulou, pravna savjetnica, i I. Lopes Cardoso, članica pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu u uredu A. Morbillija, glavnog direktora Uprave za pravne poslove Europske investicijske banke, 100 Boulevard Konrad Adenauer,

tuženika,

koje podupiru

Francuska Republika, koju zastupaju C. de Salins, zamjenica direktora za međunarodno gospodarsko pravo i pravo Zajednice u Upravi za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, i G. Mignot, tajnik za vanjske poslove u istoj upravi, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu u sjedištu veleposlanstva Francuske, 8B Boulevard Joseph II,

i

Komisija Europskih zajednica, koju zastupaju M. de Pauw i F. de Sousa Fialho, članovi pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu u uredu C. Gómeza de la Cruza, člana iste službe, Wagner Centre, Kirchberg,

intervenijenti,

povodom tužbe za poništenje Odluke Vijeća 96/386/EZ od 26. veljače 1996. o sklapanju Memoranduma o razumijevanju između Europske zajednice i Islamske Republike Pakistana te između Europske zajednice i Republike Indije o aranžmanima u području pristupa tržištu za tekstilne proizvode (SL L 153, str. 47.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 113., str. 123.),

RADNI PRIJEVOD

SUD,

u sastavu: J. C. Moitinho de Almeida, predsjednik trećeg i šestog vijeća, u svojstvu predsjednika, D. A. O. Edward, L. Sevón i R. Schintgen, predsjednici vijeća, P. J. G. Kapteyn (izvjestitelj), C. Gulman, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm i M. Wathelet, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Saggio,

tajnik: H. von Holstein, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši očitovanja stranaka na raspravi održanoj 30. lipnja 1998.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 25. veljače 1999.,

donosi sljedeću

Presudu

RADNI PRIJEVOD

1 Tužbom podnesenom tajništvu Suda 3. svibnja 1996. Portugalska Republika zatražila je na temelju članka 173. prvog stavka Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 230. prvi stavak UEZ-a) poništenje Odluke Vijeća 96/386/EZ od 26. veljače 1996. o sklapanju Memoranduma o razumijevanju između Europske zajednice i Islamske Republike Pakistana te između Europske zajednice i Republike Indije o aranžmanima u području pristupa tržištu za tekstilne proizvode (SL L 153, str. 47., u daljnjem tekstu: pobijana odluka) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 113., str. 123.).

Pravni i činjenični okvir

Međunarodni multilateralni sporazumi iz Urugvajskog kruga

2 Vijeće je 15. prosinca 1993. jednoglasno odobrilo uvjete opće obveze na temelju koje su Zajednica i države članice prihvatile da se završe multilateralni trgovinski pregovori iz Urugvajskog kruga (u daljnjem tekstu: načelni dogovor).

3 Istog je dana u Ženevi g. Sutherland, glavni direktor Općeg sporazuma o carinama i trgovini (u daljnjem tekstu: GATT), pred odborom za multilateralne pregovore objavio zatvaranje pregovora u okviru Urugvajskog kruga. Pritom je pozvao neke od sudionika da nastave pregovore o pristupu tržištu kako bi se postigao potpuniji i uravnoteženiji paket za pristup tržištu.

4 Nakon zatvaranja tih pregovora Komisija je nastavila pregovore o pristupu tržištu tekstilnih i odjevnih proizvoda (u daljnjem tekstu: tekstilni proizvodi) s, među

ostalim, Republikom Indijom (u daljnjem tekstu: Indija) i Islamskom Republikom Pakistanom (u daljnjem tekstu: Pakistan) uz pomoć „odbora za tekstil 113" Vijeća (u daljnjem tekstu: odbor za tekstil) koji je potonja institucija imenovala kako bi je predstavljao u području zajedničke trgovinske politike Zajednice u tekstilnom sektoru.

5 Iako pregovori s Pakistanom i Indijom o pristupu tržištu tekstila još nisu bili završili, na sastanku održanom 15. travnja 1994. u Marakešu (Maroko) predsjednik Vijeća i član Komisije nadležan za vanjske odnose potpisali su u ime Europske unije, pod uvjetom naknadnog odobrenja, Završni akt o sklapanju multilateralnih trgovinskih sporazuma iz Urugvajskog kruga (u daljnjem tekstu: Završni akt), Sporazum o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije (u daljnjem tekstu: WTO) te sve sporazume i memorandume iz priloga od 1. do 4. Sporazumu o osnivanju WTO-a (u daljnjem tekstu: sporazumi WTO-a).

6 Tim sporazumima, koji su uključeni u Prilog 1. A Sporazumu o osnivanju WTO-a, pripadaju i Sporazum o tekstilu i odjeći (u daljnjem tekstu: ATC) i Sporazum o postupcima izdavanja uvoznih dozvola.

7 Vijeće je nakon njihova potpisivanja donijelo Odluku 94/800/EZ od 22. prosinca 1994. o sklapanju u ime Europske zajednice, s obzirom na pitanja iz njezine nadležnosti, sporazuma postignutih u Urugvajskom krugu multilateralnih pregovora (1986. –1994.) (SL L 336, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 74., str. 3.).

Sporazumi sklopljeni s Pakistanom i Indijom

8 Nakon potpisivanja sporazuma WTO-a nastavili su se pregovori s Indijom i Pakistanom koje je provodila Komisija uz pomoć odbora za tekstil.

9 Komisija, Indija i Pakistan potpisali su 15. listopada i 31. prosinca 1994. memorandume o razumijevanju između Europske zajednice, s jedne strane, te Indije i Pakistana, s druge strane, o aranžmanima u području pristupa tržištu tekstilnih proizvoda.

10 Memorandum o razumijevanju s Pakistanom sadržava određeni broj obveza Zajednice i te treće zemlje. Pakistan se osobito obvezuje ukloniti sva kvantitativna ograničenja koja se primjenjuju na niz tekstilnih proizvoda posebno navedenih u Prilogu II. Memorandumu o razumijevanju. Komisija se obvezuje biti „spremna u dobroj namjeri razmotriti zahtjeve za posebnu fleksibilnost koje bi Vlada Pakistana mogla podnijeti u odnosu na upravljanje postojećim [carinskim] ograničenjima (uključujući prijenos, prethodnu uporabu i prijenos među kategorijama)" (točka 6.) i odmah uvesti potrebne interne postupke kako bi, „prije nego što na snagu stupi Sporazum WTO-a, osigurala da se uklone sva ograničenja koja trenutačno utječu na uvoz ručno tkanih proizvoda i proizvoda kućne radinosti " (točka 7.).

11 Memorandumom o razumijevanju s Indijom predviđeno je da je vlada Indije dužna vezati carine koje primjenjuje na tekstilne proizvode i odjeću izričito navedene u Prilogu Memorandumu o razumijevanju, te da će se „tajništvo WTO-a obavijestiti o ovim stopama najkasnije 60 dana od stupanja na snagu Sporazuma WTO-a". Isto je tako predviđeno da Vlada Indije može „uvesti druge posebne carine za određene

RADNI PRIJEVOD

proizvode" i da će te carine biti naznačene „kao postotak *ad valorem* ili kao iznos u indijskim rupijama (INR) po proizvodu/kvadratnom metru/kg, pri čemu se odabire viša vrijednost" (točka 2.). Europska zajednica pristaje „od 1. siječnja 1995. ukloniti sva trenutačno važeća ograničenja na indijski izvoz ručno tkanih proizvoda i proizvoda kućne radinosti iz članka 5. Sporazuma između Indije i EZ-a o trgovini tekstilnim proizvodima" (točka 5.). Zajednica se obvezuje u dobroj namjeri razmotriti „posebnu fleksibilnost [...], uz već postojeću fleksibilnost koja se primjenjuje prema bilateralnom sporazumu o tekstilnim proizvodima, za neke ili sve kategorije za koje vrijede količinska ograničenja" do iznosa koji su za svaku kvotnu godinu navedeni u Memorandumu o razumijevanju za godine od 1995. do 2004. (točka 6.).

12 Na prijedlog Komisije od 7. prosinca 1995. Vijeće je 26. veljače 1996. donijelo pobijanu odluku koja je odobrena kvalificiranom većinom; Kraljevina Španjolska, Helenska Republika i Portugalska Republika glasovale su protiv nje.

13 Memorandumi o razumijevanju s Indijom i Pakistanom potpisani su 8. i 27. ožujka 1996.

14 Pobijana odluka objavljena je u *Službenom listu Europskih zajednica* 27. lipnja 1996.

Pravo Zajednice

15 Uredbom Vijeća (EEZ) br. 3030/93 od 12. listopada 1993. o zajedničkim pravilima za uvoz određenih tekstilnih proizvoda iz trećih zemalja (SL L 275, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 2., str. 3.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 3289/94 od 22. prosinca 1994. (SL L 349, str. 85.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 4., str. 18.), utvrđuju se pravila za uvoz u Zajednicu tekstilnih proizvoda podrijetlom iz trećih zemalja koje su sa Zajednicom povezane sporazumima, protokolima ili dogovorima ili koje su članice WTO-a.

16 Stoga se Uredba br. 3030/93 u skladu s njezinim člankom 1. stavkom 1. primjenjuje na uvoz tekstilnih proizvoda navedenih u Prilogu I., podrijetlom iz trećih zemalja navedenih u Prilogu II. s kojima je Zajednica sklopila bilateralne sporazume, protokole ili druge dogovore.

17 Člankom 2. stavkom 1. Uredbe br. 3030/93 predviđeno je da uvoz u Zajednicu tekstilnih proizvoda navedenih u Prilogu V., podrijetlom iz jedne od zemalja dobavljača navedenih u tom Prilogu, podliježe godišnjim količinskim ograničenjima utvrđenim u tom Prilogu. U skladu s člankom 2. stavkom 2. puštanje u slobodan promet u Zajednicu proizvoda iz uvoza koji podliježu količinskim ograničenjima navedenim u Prilogu V. podliježe podnošenju odobrenja za uvoz koje su izdale vlasti države članice u skladu s člankom 12.

18 Člankom 3. stavkom 1. iste uredbe predviđeno je da se količinska ograničenja iz Priloga V. ne odnose na proizvode kućne radinosti i folklorne proizvode utvrđene u prilozima VI. i VI.a koji su prilikom uvoza popraćeni potvrdom koja je izdana u skladu s odredbama priloga VI. i VI.a te koji ispunjavaju ostale uvjete koji su utvrđeni tim prilozima.

RADNI PRIJEVOD

19 U skladu s onim što je usuglašeno načelnim dogovorom (točka 2. ove presude), Vijeće je na prijedlog Komisije 10. travnja 1995. donijelo Uredbu (EZ) br. 852/95 o dodjeli financijske pomoći Portugalu za poseban program modernizacije portugalske tekstilne i odjevne industrije (SL L 86, str. 10.).

20 Komisija je 20. prosinca 1995. donijela Uredbu (EZ) br. 3053/95 o izmjeni priloga I., II., III., V., VI., VII., VIII., IX. i XI. Uredbe br. 3030/93 (SL L 323, str. 1.). U skladu s uvodnim izjavama 14. i 16. te uredbe, činjenica da je u aranžmanu s Indijom u pogledu pristupa tržištu bilo predviđeno ukidanje količinskih ograničenja uvoza određenih folklornih proizvoda i proizvoda kućne radinosti podrijetlom iz Indije bila je jedan od elemenata koji su doveli do izmjene tih priloga od 1. siječnja 1995.

21 Člankom 1. petim i šestim člankom Uredbe br. 3053/95 Prilog VI. Uredbi br. 3030/93 zamijenjen je novim Prilogom V. Uredbi br. 3053/95 i stavljen je izvan snage Prilog VI.a toj uredbi od 1. siječnja 1995.

22 Budući da je Uredba br. 3053/95 sadržavala formalni nedostatak, njezin članak 1. peti i šesti stavak povučen je s retroaktivnim učinkom od 1. siječnja 1995. Uredbom Komisije (EZ) br. 1410/96 od 19. srpnja 1996. o djelomičnom povlačenju Uredbe (EZ) br. 3053/95 (SL L 181, str. 15., u daljnjem tekstu: uredba o povlačenju) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 6., str. 19.). U skladu s prvom uvodnom izjavom uredbe o povlačenju, izmjene predviđene člankom 1. petim i šestim stavkom Uredbe br. 3053/95 donesene su u trenutku kad na temelju članka 19. Uredbe br. 3030/93 Komisija za to još nije imala ovlasti, a Vijeće još nije odlučilo hoće li sklopiti ili privremeno primjenjivati dogovor o pristupu tržištu tekstilnih proizvoda između Komisije i Indije i Pakistana.

23 Komisija je Uredbom (EZ) br. 2231/96 od 22. studenoga 1996. o izmjeni priloga I., II., III., IV., V., VI., VII., VIII., IX. i XI. Uredbi br. 3030/93 (SL L 307, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 3., str. 95.) prilagodila Uredbu br. 3030/93 memorandumima o razumijevanju.

Meritum

24 U prilog svojoj tužbi Portugalska Republika poziva se, prvo, na povredu određenih pravila i temeljnih načela WTO-a i, drugo, na povredu određenih pravila i određenih temeljnih načela pravnog poretka Zajednice.

Povreda pravila i temeljnih načela WTO-a

25 Portugalska vlada tvrdi da su donošenjem pobijane odluke povrijeđena određena pravila i temeljna načela WTO-a, posebno GATT iz 1994., ATC i Sporazum o postupcima izdavanja uvoznih dozvola.

26 Tvrdi da u skladu sa sudskom praksom ima pravo pozvati se na ta pravila i temeljna načela pred Sudom.

27 Iako je Sud u presudi od 5. listopada 1994., Njemačka/Vijeće (C-280/93, Zb., str. I-4973., t. od 103. do 112.), odlučio da pravila GATT-a nemaju izravan učinak i da se pojedinci ne mogu na njih pozvati pred pravosudnim tijelima, u istoj je presudi

RADNI PRIJEVOD

utvrdio da to ne vrijedi kad je riječ o donošenju mjera za provedbu obveza preuzetih u okviru GATT-a ili kad se u aktu Zajednice izričito upućuje na posebne odredbe općeg sporazuma. Kao što je Sud presudio u točki 111. te presude, u takvim slučajevima na Sudu je da provede nadzor zakonitosti akta Zajednice s obzirom na pravila GATT-a.

28 Prema mišljenju portugalske vlade to je upravo slučaj u ovom predmetu koji se odnosi na donošenje akta – pobijane odluke – o odobrenju memoranduma o razumijevanju s Indijom i Pakistanom koji su nakon završetka Urugvajskog kruga dogovoreni posebno u svrhu primjene pravila GATT-a iz 1994. i ATC-a.

29 Suprotno tome, Vijeće, koje podupiru francuska vlada i Komisija, poziva se na posebna obilježja sporazuma WTO-a na temelju kojih je, prema njihovu mišljenju, opravdano na te sporazume primijeniti sudsku praksu Suda u skladu s kojom odredbe GATT-a iz 1947. nemaju izravan učinak i na njih se nije moguće pozvati.

30 Tvrde da zbog svojeg posebnog karaktera pobijana odluka nije usporediva s propisima o kojima je riječ u presudama od 22. lipnja 1989., Fediol/Komisija (70/87, Zb., str. 1781.) i od 7. svibnja 1991., Nakajima/Vijeće (C-69/89, Zb., str. I-2069.). Ona nije propis Zajednice u području trgovinske politike kojim bi određene odredbe ATC-a trebalo „prenijeti" u pravo Zajednice.

31 Portugalska vlada odgovara da u ovom slučaju nije riječ o GATT-u iz 1947., već o sporazumima WTO-a koji uključuju GATT iz 1994., ATC i Sporazum o postupcima izdavanja uvoznih dozvola. Sporazumi WTO-a znatno se razlikuju od GATT-a iz 1947., posebno u mjeri u kojoj se njima radikalno izmjenjuje postupak za rješavanje sporova.

32 Osim toga, prema mišljenju portugalske vlade ovaj predmet ne odnosi se na problem izravnog učinka, već na pitanje u kojim se okolnostima država članica može pozvati na sporazume WTO-a pred Sudom u svrhu ocjenjivanja zakonitosti akta Vijeća.

33 Prema mišljenju portugalske vlade takvo je ocjenjivanje opravdano kad je riječ o aktima kao što je pobijana odluka, kojima se odobravaju bilateralni sporazumi kojima se u odnosima između Zajednice i trećih zemalja uređuju pitanja na koja se primjenjuju pravila WTO-a.

34 Prvo valja podsjetiti da u skladu s načelima međunarodnog prava, institucije Zajednice koje su nadležne za pregovaranje i sklapanje međunarodnih sporazuma s trećom zemljom mogu se dogovarati s tom zemljom o učincima koje taj sporazum mora proizvoditi u unutarnjem pravnom poretku ugovornih stranaka. Samo ako to pitanje nije uređeno sporazumom, o njemu odlučuju nadležni sudovi, posebno Sud u okviru svoje nadležnosti na temelju Ugovora o EZ-u, na isti način kao i o svim drugim pitanjima tumačenja koja se odnose na primjenu sporazuma u Zajednici (vidjeti presudu od 26. listopada 1982., Kupferberg, 104/81, Zb., str. 3641., t. 17.).

35 Isto tako valja podsjetiti da su u skladu s općim pravilima međunarodnog prava stranke dužne svaki sporazum provoditi u dobroj vjeri. Iako je odgovorna za potpunu provedbu preuzetih obveza, svaka ugovorna stranka može slobodno utvrditi pravna sredstva prikladna za postizanje tog cilja u svojem pravnom sustavu, osim ako iz

RADNI PRIJEVOD

tumačenja sporazuma s obzirom na njegov predmet i svrhu proizlazi da su ta sredstva utvrđena u samom sporazumu (gore navedena presuda Kupferberg, t. 18.).

36 Iako je točno da se, kao što navodi portugalska vlada, sporazumi WTO znatno razlikuju od odredaba GATT-a iz 1947., posebno zbog jačanja sustava zaštite i mehanizma za rješavanje sporova, u sustavu proizišlom iz tih sporazuma velika važnost pridaje se pregovorima među strankama.

37 Iako je u skladu s člankom 3. stavkom 7. Dogovora o pravilima i postupcima za rješavanje sporova (Prilog 2. Sporazumu WTO-a) glavna svrha mehanizma za rješavanje sporova u načelu osigurati povlačenje predmetnih mjera ako se utvrdi da nisu u skladu s pravilima WTO-a, tim je Dogovorom međutim predviđeno da se, ako je mjeru nemoguće odmah povući, može dodijeliti naknada na privremenoj osnovi do povlačenja neusklađene mjere.

38 U skladu s člankom 22. stavkom 1. tog Dogovora, naknada je privremena mjera koja se koristi u slučaju da se preporuke ili pravila Tijela za rješavanje sporova koje je predviđeno člankom 2. stavkom 1. tog Dogovora ne provedu u razumnom roku, pri čemu se člankom 22. stavkom 1. prednost daje potpunoj provedbi preporuke da se mjera uskladi s predmetnim sporazumima WTO-a.

39 Međutim, člankom 22. stavkom 2. predviđeno je da ako članica koje se to tiče ne ispuni svoju obvezu provedbe tih preporuka i pravila u razumnom roku, ta članica, ako se od nje to zatraži, i prije isteka razumnog roka započinje pregovore sa svakom strankom koja je pokrenula postupak rješavanja sporova, s ciljem iznalaženja obostrano prihvatljive kompenzacije.

40 Kad bi se u tim okolnostima od pravosudnih tijela zahtijevalo da odbiju primjenu pravila nacionalnog prava koja nisu u skladu sa sporazumima WTO-a, zakonodavnim ili izvršnim tijelima ugovornih stranaka oduzela bi se mogućnost koja im je dodijeljena člankom 22. tog dogovora da se makar i privremeno posluže rješenjima koja su dogovorena u pregovorima.

41 Iz tumačenja sporazuma WTO-a s obzirom na njihov predmet i svrhu proizlazi da u njima nisu utvrđena prikladna pravna sredstva kojima se njihova primjena u dobroj vjeri osigurava u nacionalnom pravnom poretku ugovornih stranaka.

42 Konkretno, u pogledu primjene sporazumâ WTO-a u pravnom poretku Zajednice valja napomenuti da se u skladu s njegovom preambulom Sporazum o osnivanju WTO-a, uključujući njegove priloge, još uvijek temelji, jednako kao i GATT iz 1947., na načelu pregovora vođenih „na osnovi uzajamnosti i obostranih koristi" i da se stoga što se tiče Zajednice, razlikuje od sporazuma sklopljenih između nje i trećih zemalja kojima se uvodi određena asimetrija obveza ili stvaraju posebni odnosi integracije sa Zajednicom, kao što je sporazum koji je bio predmet tumačenja gore navedene presude Kupferberg.

43 Nesporno je, naime, da su neke od ugovornih stranaka, koje su među najvažnijim partnerima Zajednice s trgovinskog gledišta, zaključile, s obzirom na predmet i cilj sporazuma WTO-a, da oni ne pripadaju normama s obzirom na koje njihova pravosudna tijela nadziru zakonitost svojih pravila domaćeg prava.

RADNI PRIJEVOD

44 Doista, činjenica da sudovi jedne od stranaka smatraju da se odredbe sporazuma sklopljenog sa Zajednicom primjenjuju izravno, dok sudovi druge stranke ne priznaju takvu izravnu primjenu sama po sebi ne znači da ne postoji uzajamnost u provedbi sporazuma (vidjeti gore navedenu presudu Kupferberg, t. 18.).

45 Međutim, nedostatak uzajamnosti u tom pogledu na strani trgovinskih partnera Zajednice u odnosu na sporazume WTO-a koji se temelje na „uzajamnosti i obostranim koristima" i koji se *ipso facto* razlikuju od sporazuma koje je sklopila Zajednica i na koje se upućuje u točki 42. ove presude mogu dovesti do neravnoteže u primjeni pravila WTO-a.

46 Naime, priznanjem da sudovi Zajednice imaju izravnu odgovornost osigurati usklađenost prava Zajednice s tim pravilima zakonodavnim ili izvršnim tijelima Zajednice oduzeo bi se manevarski prostor koji imaju slična tijela trgovinskih partnera Zajednice.

47 Iz svih tih razmatranja proizlazi da, uzimajući u obzir njihovu narav i strukturu, sporazumi WTO-a u načelu ne pripadaju pravilima s obzirom na koja Sud nadzire zakonitost akata institucija Zajednice.

48 Osim toga, to tumačenje odgovara posljednjoj uvodnoj izjavi Odluke 94/800 u skladu s kojom „Sporazum o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije, uključujući njegove Priloge, po svojoj naravi nije takav da bi se na njega izravno pozivalo u sudovima Zajednice ili država članica". [neslužbeni prijevod]

49 Sud treba nadzirati zakonitost predmetnog akta Zajednice s obzirom na pravila WTO-a samo u slučaju kad je Zajednica namjeravala provesti određenu obvezu preuzetu u okviru WTO-a ili kad akt Zajednice izričito upućuje na precizne odredbe sporazumâ WTO-a (vidjeti u vezi s GATT-om iz 1947. gore navedene presude Fediol/Komisija, t. od 19. do 22., i Nakajima/Vijeće, t. 31.).

50 Stoga valja ispitati je li, kao što tvrdi portugalska vlada, to tako u ovom slučaju.

51 Odgovor na to pitanje je negativan. Cilj pobijane odluke nije osigurati provedbu u pravnom poretku Zajednice određene obveze preuzete u okviru WTO-a niti se njome izričito upućuje na posebne odredbe sporazuma WTO-a. Njezina je svrha samo odobriti memorandume o razumijevanju koje je Zajednica dogovorila s Pakistanom i Indijom.

52 Iz svega prethodno navedenoga proizlazi da tvrdnja Portugalske Republike da su donošenjem pobijane odluke povrijeđena određena pravila i temeljna načela WTO-a nije osnovana.

Povreda pravila i temeljnih načela pravnog poretka Zajednice

Povreda načela objave pravila Zajednice

53 Portugalska vlada tvrdi da je to načelo povrijeđeno jer pobijana odluka i memorandumi o razumijevanju koji se njome odobravaju nisu objavljeni u *Službenom*

RADNI PRIJEVOD

listu Europskih zajednica. U svojem odgovoru samo navodi da je valjanost njezina argumenta priznata jer je nakon podnošenja tužbe pobijana odluka objavljena.

54 U tom je pogledu dovoljno navesti da zakašnjela objava akta Zajednice u *Službenom listu Europskih zajednica* ne utječe na valjanost tog akta.

Povreda načela transparentnosti

55 Portugalska vlada tvrdi da je to načelo povrijeđeno jer se pobijanom odlukom odobravaju memorandumi o razumijevanju koji su nedovoljno strukturirani i nejasno formulirani, zbog čega obični čitatelj ne može odmah shvatiti sve posljedice, posebno u pogledu njihove retroaktivne primjene. U prilog tom tužbenom razlogu poziva se na Rezoluciju Vijeća od 8. lipnja 1993. o kvaliteti izrade zakonodavstva Zajednice (SL C 166, str. 1.).

56 Valja ustvrditi da, kao što je Vijeće napomenulo, ta rezolucija nema obvezujući učinak i njome se institucijama na nameće obveza da pri izradi zakonodavnih akata poštuju posebna pravila.

57 Nadalje, kao što nezavisni odvjetnik navodi u točki 12. svojeg mišljenja, čini se da je odluka jasna u svakom pogledu kako što se tiče teksta njezinih odredaba o sklapanju dvaju međunarodnih sporazuma, tako i što se tiče pravila sadržanih u dvama memorandumima o razumijevanju kojima je predviđen niz uzajamnih obveza ugovornih stranaka s ciljem postupne liberalizacije tržišta tekstilnih proizvoda. Osim toga, prigovor portugalske vlade da u pobijanoj odluci nije precizno navedeno koje se odredbe prethodnih akata njome izmjenjuju ili stavljaju izvan snage nije takav da ukazuje na nevaljanost odluke, jer takav propust nije povreda postupovnog zahtjeva koji institucija mora poštovati kako predmetni akt ne bi bio ništavan.

58 Stoga tvrdnja portugalske vlade da je donošenjem pobijane odluke povrijeđeno načelo transparentnosti nije osnovana.

Povreda načela lojalne suradnje u odnosima između institucija Zajednice i država članica

59 Portugalska vlada tvrdi da su bilateralni sporazumi s Indijom i Pakistanom sklopljeni ne uzimajući u obzir njezino stajalište o pregovorima s tim dvjema zemljama, koje je ona jasno iznijela tijekom pregovaračkog postupka, posebno na sastanku Vijeća 15. prosinca 1993., na kojem je donesena odluka o pristupanju sporazumima WTO-a i u dopisu od 7. travnja 1994., koji je portugalski ministar vanjskih poslova uputio Vijeću.

60 Suglasnost za potpisivanje Završnog akta WTO-a i njegovih priloga dala je pod uvjetom, među ostalim, da obveza otvaranja tržišta koja je nametnuta Indiji i Pakistanu ne može tijekom pregovora s tim zemljama dovesti do drugih ustupaka država članica osim onih koji su predviđeni ATC-om.

61 Budući da se pobijanom odlukom odobravaju memorandumi o razumijevanju kojima su predviđeni ubrzani proces otvaranja tržišta tekstilnih proizvoda u odnosu na ATC i, posljedično, ukidanje carinskih kvota Zajednice za te proizvode, njezinim donošenjem

RADNI PRIJEVOD

povrijeđeno je načelo lojalne suradnje u odnosima između Zajednice i država članica kako proizlazi iz članka 5. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 10. UEZ-a) pa bi je iz tog razloga trebalo poništiti.

62 Portugalska vlada isto tako tvrdi da je za potpisivanje Završnog akta bila potrebna suglasnost svih država članica, a ne kvalificirane većine članova Vijeća. Svaka promjena ravnoteže na temelju koje je potpisan Završni akt zahtijeva novo vijećanje u istim uvjetima glasovanja, odnosno jednoglasno.

63 Vijeće smatra da je stajalište koje je iznijela portugalska vlada, posebno u dopisu ministra vanjskih poslova od 7. travnja 1994., političke naravi i da je, osim toga, uzeto u obzir u mjeri u kojoj je dovelo do donošenja Uredbe br. 852/95, kojom je Vijeće dodijelilo niz subvencija portugalskoj tekstilnoj industriji.

64 Vijeće isto tako osporava tvrdnju portugalske vlade da je odluku o odobrenju dvaju memoranduma o razumijevanju trebalo donijeti jednoglasno. Tvrdi da je pobijana odluka akt trgovinske politike i da ju je stoga bilo moguće donijeti kvalificiranom većinom članova Vijeća u skladu s člankom 113. stavkom 4. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 133. stavak 4. UEZ-a). Oba su memoranduma donesena potpuno u skladu s odredbama Ugovora, a posebno s njegovim člankom 113.

65 Komisija podupire argument Vijeća i nadalje tvrdi da, čak i ako je Portugalska Republika pokazala suzdržanost pri sklapanju završnog sporazuma, nepostupanje Vijeća u skladu s tim sporazumom ne može biti razlog za poništenje pobijane odluke.

66 Valja prvo ustvrditi da je pobijana odluka akt trgovinske politike koji se donosi kvalificiranom većinom u skladu s člankom 113. stavkom 4. Ugovora. U tim okolnostima valja utvrditi da je pobijana odluka donesena u skladu s tom odredbom i stoga činjenica da je manjina država članica, uključujući Portugalsku Republiku, bila protiv njezina donošenja nije takva da ukazuje na nevaljanost te odluke i dovodi do njezina poništenja.

67 Drugo, valja navesti, kao što je to učinio nezavisni odvjetnik u točki 32. svojeg mišljenja, da načelo lojalne suradnje između institucija Zajednice i država članica ne utječe na odabir pravne osnove pravnih akata Zajednice i, posljedično, na zakonodavni postupak koji treba poštovati pri njihovu donošenju.

68 Stoga tvrdnja Portugalske Republike da pobijana odluka nije u skladu s tim načelom nije osnovana.

Povreda načela legitimnih očekivanja

69 Portugalska vlada tvrdi da je Vijeće pri donošenju pobijane odluke povrijedilo načelo legitimnih očekivanja gospodarskih subjekata u portugalskoj tekstilnoj industriji.

70 Prema mišljenju portugalske vlade, ti gospodarski subjekti imali su pravo očekivati da Vijeće neće znatno izmijeniti vremenski raspored i brzinu otvaranja tržišta tekstilnih proizvoda Zajednice za međunarodno tržišno natjecanje, kako su utvrđeni u sporazumima WTO-a, posebno u ATC-u, i u primjenjivom zakonodavstvu Zajednice,

RADNI PRIJEVOD

posebno u Uredbi br. 3030/93, kako je izmijenjena Uredbom br. 3289/94, kojom se pravila utvrđena u ATC-u prenose u pravo Zajednice.

71 Donošenjem pobijane odluke znatno je ubrzan proces liberalizacije tržišta Zajednice te time izmijenjen i znatno ojačan normativni okvir uspostavljen ATC-om. Tom znatnom i nepredviđenom promjenom uvjetâ tržišnog natjecanja na tržištu tekstilnih proizvoda Zajednice izmijenjen je okvir unutar kojeg su portugalski gospodarski subjekti provodili mjere restrukturiranja koje je i samo Vijeće, donošenjem Uredbe br. 852/95, smatralo neophodnima, a zbog toga su te mjere postale manje učinkovite te je predmetnim gospodarskim subjektima nanesena ozbiljna šteta.

72 Prvo, Vijeće tvrdi da se portugalski gospodarski subjekti u tekstilnom sektoru nisu mogli pozvati na legitimno očekivanje da će se održati situacija koja je još uvijek bila predmet pregovora. Iako su gospodarski subjekti pretpostavljali da će se tržišta u Indiji i Pakistanu otvoriti bez bilo kakvih drugih ustupaka, ta pretpostavka ipak ne može biti osnova za legitimno očekivanje jer nije proizišla ni iz jedne pravne obveze Vijeća.

73 Drugo, Vijeće tvrdi da se odobrenjem dvaju memoranduma o razumijevanju nipošto ne dovodi u pitanje ishod Urugvajskog kruga. Ti memorandumi ne sadržavaju nijednu odredbu o izmjeni razine važećih ograničenja ili stope rasta koja je predviđena u bilateralnim sporazumima sklopljenima s Indijom i Pakistanom. U Memorandumima o razumijevanju piše samo da je Komisija spremna u dobroj namjeri razmotriti zahtjeve za posebnu fleksibilnost (uključujući prijenos, prethodnu uporabu i prijenos među kategorijama) koje Pakistan ili Indija podnesu u okviru postojećih ograničenja i do iznosa koji su za svaku kvotnu godinu utvrđeni u svakom memorandumu. Tom posebnom fleksibilnošću, a osobito mogućnošću njezine prethodne uporabe, ne izmjenjuju se važeća ograničenja, a posebno se ne utječe na izmjenu vremenskog rasporeda za integraciju predmetnih kategorija u GATT iz 1994.

74 Prema mišljenju Komisije Portugalska Republika ne može se pozvati na povredu načela legitimnih očekivanja gospodarskih subjekata jer, prvo, nema izravan i osobni interes za zaštitu njihovih legitimnih očekivanja i, drugo, nije upozorila te gospodarske subjekte, iako je iz dostupnih informacija bilo jasno i dovoljno vidljivo da će Zajednica u svrhu postizanja sporazuma vjerojatno morati odobriti određene dodatne ustupke.

75 U tom pogledu valja podsjetiti da se u skladu s ustaljenom sudskom praksom načelom poštovanja legitimnih očekivanja ne može opravdati nepromjenjivost uredbe, posebno u sektorima – kao što je uvoz tekstila – u kojima se pravila neprestano moraju prilagođavati promjenama gospodarske situacije te se stoga takva prilagodba može i razumno predvidjeti (vidjeti u tom smislu presudu od 29. siječnja 1998., Lopex Export, C-315/96, Zb., str. I-317., t. od 28. do 30.).

76 Osim toga, zbog razloga koje je nezavisni odvjetnik naveo u točki 33. svojeg mišljenja, nisu utvrđene nikakve znatne razlike u postupanju s indijskim i pakistanskim proizvodima, s jedne strane, i proizvodima podrijetlom iz drugih država koje su pristupile WTO-u, s druge strane; u svakom slučaju, čak i ako takve razlike postoje, nisu takve da se njima dovode u pitanje očekivanja predmetnih gospodarskih subjekata.

RADNI PRIJEVOD

77 Iz navedenoga proizlazi da tvrdnja Portugalske Republike da je donošenjem pobijane odluke povrijeđeno načelo legitimnih očekivanja nije osnovana.

Povreda načela zabrane retroaktivnog djelovanja pravnih pravila

78 Portugalska vlada tvrdi da je povrijeđeno načelo zabrane retroaktivnog djelovanja pravnih pravila jer aranžmani koji su uvedeni memorandumima o razumijevanju i odobreni pobijanom odlukom imaju retroaktivan učinak i primjenjuju se na prošle situacije, a da nisu navedeni razlozi zbog kojih je potrebno odstupiti od načela da se pravna pravila primjenjuju samo na budućnost.

79 Iako su potpisani 15. listopada i 31. prosinca 1994. i iako ih je Vijeće odobrilo tek 26. veljače 1996., memorandumima o razumijevanju koji su sklopljeni s Pakistanom i Indijom ratificirana je primjena sustava posebne fleksibilnosti koji je u skladu s točkom 6. svakog memoranduma stupio na snagu 1994. u slučaju Pakistana i 1995. u slučaju Indije.

80 U tom pogledu dovoljno je utvrditi da je u skladu s člankom 19. Uredbe br. 3030/93, te međunarodne obveze u pravu Zajednice trebala provesti Komisija donošenjem mjera za izmjenu priloga toj uredbi.

81 Stoga se retroaktivni učinak takvih mjera može osporiti samo u okviru tužbe protiv njihova donošenja.

82 Iz navedenoga proizlazi da se Portugalska Republika ne može pozvati na tvrdnju da se u pobijanoj odluci nije poštovalo načelo zabrane retroaktivnog djelovanja pravnih pravila.

Povreda načela ekonomske i socijalne kohezije

83 Portugalska vlada tvrdi da je donošenjem pobijane odluke povrijeđeno načelo ekonomske i socijalne kohezije iz članka 2. i članka 3. točke (j) Ugovora o EZ-u (koji su nakon izmjene postali članak 2. i članak 3. stavak 1. točka (k) UEZ-a), članka 130.a Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 158. UEZ-a), članaka 130.b i 130.c Ugovora o EZ-u (koji su nakon izmjene postali članci 159. i 160. UEZ-a) i članaka 130.d i 130.e Ugovora o EZ-u (koji su nakon izmjene postali članci 161. i 162. UEZ-a). Sâmo Vijeće uputilo je u uvodnim izjavama Uredbe br. 852/95 na to načelo kad je navelo da je donošenje te uredbe postalo nužno zbog donošenja pravnih aranžmana kojima se pogoršavaju nejednakosti i ugrožava ekonomska i socijalna kohezija Zajednice.

84 Vijeće podsjeća da je Zajednica donijela Uredbu br. 852/95 u korist portugalske industrije s ciljem jačanja ekonomske i socijalne kohezije. Isto tako podsjeća da obveze iz dvaju memoranduma o razumijevanju nisu utjecale na obvezu Zajednice da tekstilne proizvode i odjeću integrira u GATT iz 1994. u skladu s odredbama ATC-a i Uredbe br. 3289/94 o izmjeni Uredbe br. 3030/93.

85 Suprotno tvrdnjama Portugalske Republike, Komisija smatra da se Ugovorom o EZ-u ne uspostavlja ekonomska i socijalna kohezija kao temeljno načelo pravnog poretka Zajednice koje su institucije dužne apsolutno poštovati u mjeri u kojoj se automatski

RADNI PRIJEVOD

poništava svaka mjera s potencijalno negativnim učinkom na određena područja Zajednice koja su u nepovoljnijem položaju.

86 Valja napomenuti da, iako iz članaka 2. i 3. Ugovora te iz njegovih članaka 130.a i 130.e proizlazi da je jačanje ekonomske i socijalne kohezije jedan od ciljeva Zajednice te time i posebno važan element za tumačenje prava Zajednice u ekonomskom i socijalnom području, predmetnim odredbama samo se utvrđuje program, tako da provedba cilja ekonomske i socijalne kohezije mora biti rezultat politika i djelovanja Zajednice, kao i država članica.

87 Stoga tvrdnja portugalske vlade da je donošenjem pobijane odluke povrijeđeno načelo ekonomske i socijalne kohezije nije osnovana.

Povreda načela jednakosti gospodarskih subjekata

88 Portugalska vlada tvrdi da se pobijanom odlukom daje prednost vunenim proizvodima u odnosu na pamučne jer od mjera za otvaranje tržišta Indije i Pakistana koje su uspostavljene memorandumima o razumijevanju koristi imaju gotovo isključivo proizvođači Zajednice u sektoru vune. Stoga su proizvođači u sektoru pamuka, u kojem je koncentriran bitan dio izvoznih kapaciteta portugalske industrije, u dvostruko nepovoljnijem položaju.

89 Vijeće odgovara da je svrha pregovora s Indijom i Pakistanom bila poboljšati pristup indijskim i pakistanskim tržištima. Iako je ponuda tih dviju država bila bolja za zadovoljavanje potreba jednog dijela gospodarskih subjekata, u ovom slučaju onih u sektoru vune, ipak ne može biti riječ o povredi načela jednakosti gospodarskih subjekata jer namjera memoranduma ni u kojem slučaju nije bila diskriminacija među njima.

90 Komisija smatra kako se činjenica da su Indija i Pakistan ponudili povoljnije postupanje za vunene proizvode u odnosu na pamučne (što je tvrdnja koju Portugalska Republika nije dokazala) i time uspostavili određenu nejednakost u postupanju prema različitim kategorijama gospodarskih subjekata u tekstilnoj industriji ne može pripisati Vijeću kao diskriminacija. Čak i kad bi to bilo moguće, ta nejednakost bila bi opravdana naravlju predmetnog akta i ciljem koji je Vijeće željelo postići odobravanjem memoranduma o razumijevanju, a to je u zajedničkom interesu poboljšati pristup indijskim i pakistanskim tržištima za sve proizvode podrijetlom iz Zajednice.

91 U tom pogledu valja podsjetiti da načelo nediskriminacije od zakonodavca Zajednice zahtijeva da „u usporedivim situacijama ne postupa na različit način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano” (vidjeti osobito gore navedenu presudu Njemačka/Vijeće, t. 67.).

92 Kao što je nezavisni odvjetnik naveo u točki 35. svojeg mišljenja, u ovom slučaju gospodarski subjekti u tekstilnom sektoru posluju na dvama odvojenim tržištima, tržištu vune i tržištu pamuka, tako da eventualna gospodarska šteta koju je pretrpjela jedna od tih dviju kategorija proizvođača ne podrazumijeva povredu načela nediskriminacije.

RADNI PRIJEVOD

93 Stoga tvrdnja Portugalske Republike da je donošenjem pobijane odluke povrijeđeno načelo jednakosti gospodarskih subjekata isto tako nije osnovana.

94 Iz navedenoga slijedi da njezina tvrdnja da su donošenjem pobijane odluke povrijeđena određena pravila i temeljna načela pravnog poretka Zajednice nije osnovana i da stoga tužbu valja odbiti u cijelosti.

Troškovi

95 Sukladno članku 69. stavku 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Vijeće podnijelo zahtjev da se Portugalskoj Republici naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u svojem tužbenom zahtjevu, treba joj se naložiti snošenje troškova. U skladu s člankom 69. stavkom 4. Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.

Slijedom navedenoga,

SUD

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Portugalskoj Republici nalaže se snošenje troškova.

3. Francuska Republika i Komisija Europskih zajednica snose vlastite troškove.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 23. studenoga 1999.

[Potpisi]

---

* Jezik postupka: portugalski

RADNI PRIJEVOD