



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Syvende Udvidede Afdeling)

21. december 2022*

»Dumping – import af visse former for polyvinylalkohol med oprindelse i Kina – endelig antidumpingtold – fritagelse af import, der er bestemt til et særligt anvendelsesformål – annullationssøgsmål – spørgsmålet, om en bestemmelse kan udskilles – regelfastsættende retsakt, som omfatter gennemførelsesforanstaltninger – umiddelbart berørt – anfægtelig retsakt – formaliteten – artikel 9, stk. 5, første afsnit, i forordning (EU) 2016/1036 – told, der pålægges uden forskelsbehandling – ligebehandling«

I sag T-746/20,

Grünig KG, Bad Kissingen (Tyskland), ved advokaterne Y. Melin og I. Fressynet,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved K. Blanck, G. Luengo og M. Gustafsson, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

RETTEN (Syvende Udvidede Afdeling),

sammensat under rådslagningen af afdelingsformanden, R. da Silva Passos, og dommerne V. Valančius, I. Reine, L. Truchot (refererende dommer) og M. Sampol Pucurull,

justitssekretær: fuldmægtig H. Eriksson,

på grundlag af den skriftlige forhandling og

efter retsmødet den 9. juni 2022,

afsagt følgende

* Processprog: fransk.

Dom

- 1 Med sit søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF har sagsøgeren, Grünig KG, nedlagt påstand om annullation af artikel 1, stk. 4, i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2020/1336 af 25. september 2020 om indførelse af endelig antidumpingtold på importen af visse former for polyvinylalkohol med oprindelse i Folkerepublikken Kina (EUT 2020, L 315, s. 1).

I. Tvistens baggrund

- 2 Den 25. september 2020 vedtog Europa-Kommissionen gennemførelsesforordning 2020/1336.
- 3 Ved artikel 1, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2020/1336 indførte Kommissionen den i nærværende doms præmis 1 nævnte antidumpingtold.
- 4 Ved artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336 indførte Kommissionen en fritagelse for denne told (herefter »den omhandlede fritagelse«). Denne bestemmelse har følgende ordlyd:
- »De varer, der er beskrevet i stk. 1, fritages for den endelige antidumpingtold, hvis de importeres med henblik på fremstilling af tørblandingsklæbemidler, der fremstilles og sælges i pulverform til kartonindustrien. Disse varer overføres til proceduren for særligt anvendelsesformål, jf. artikel 254 i forordning (EU) nr. 952/2013, for at dokumentere, at de udelukkende importeres med henblik på ovennævnte anvendelsesformål.«
- 5 I punkt 6.3.4 med overskriften »Producenter af klæbemidler« i den del af gennemførelsesforordning 2020/1336, der vedrører Den Europæiske Unions interesser, anførte Kommissionen grundene til, at den besluttede at fritage importen af visse former for polyvinylalkohol (herefter »PVA«) for den endelige antidumpingtold, der blev indført ved nævnte forordning. Denne fritagelse, der gælder for producenter af tørblandingsklæbemidler, har til formål at beskytte deres interesser mod de negative virkninger, som pålæggelsen af denne told kan have på deres situation.
- 6 Sagsøgeren er et selskab, der har hjemsted i Tyskland, og som importerer PVA og fremstiller flydende klæbemidler på grundlag af PVA.

II. Parternes påstande

- 7 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336 annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 8 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

III. Retlige bemærkninger

- 9 Da Kommissionen har fremsat flere formalitetsindsigelser, skal det undersøges, om sagen kan antages til realitetsbehandling.

A. Formaliteten

- 10 Med henblik på at konkludere, at søgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling, har Kommissionen for det første gjort gældende, at artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336 ikke kan udskilles fra resten af denne forordning, for det andet, at denne forordning omfatter gennemførelsesforanstaltninger, og for det tredje, at den hverken berører sagsøgeren umiddelbart eller individuelt.
- 11 Kommissionen har dernæst gjort gældende, at sagsøgeren ikke kan påberåbe sig adgangen til effektive retsmidler med henblik på at godtgøre sin søgsmålskompetence.
- 12 Endelig har Kommissionen anført, at såfremt Retten måtte fastslå, at sagsøgeren er umiddelbart berørt af artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336, er denne bestemmelse ikke en anfægtelig retsakt.
- 13 Sagsøgeren har gjort gældende, at selskabets søgsmål kan antages til realitetsbehandling.

1. Spørgsmålet, om artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336 kan udskilles

- 14 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at en EU-retsakt kun kan annulleres delvist, såfremt de elementer, der kræves annulleret, kan udskilles fra den øvrige retsakt. Domstolen har herved gentagne gange fastslået, at dette krav om, at elementerne skal kunne udskilles, ikke er opfyldt, når en delvis annullation af en akt bevirker, at det materielle indhold heraf ændres (jf. dom af 9.11.2017, SolarWorld mod Rådet, C-204/16 P, EU:C:2017:838, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 15 Besvarelsen af spørgsmålet, om bestemmelserne i en EU-retsakt kan udskilles, afhænger af en prøvelse af disse bestemmelsers rækkevidde med henblik på at vurdere, om en annullation af disse ville ændre denne retsakts ånd eller materielle indhold (jf. dom af 9.11.2017, SolarWorld mod Rådet, C-204/16 P, EU:C:2017:838, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 16 I den foreliggende sag har sagsøgeren alene nedlagt påstand om annullation af artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336 (jf. nærværende doms præmis 7), hvorved den omhandlede fritagelse indføres.
- 17 En sådan fritagelse kan, for så vidt som den fastsætter en undtagelse fra en regel om indførelse af antidumpingtold, principielt udskilles fra den forordning, der fastsætter denne regel.
- 18 I dom af 9. november 2017, SolarWorld mod Rådet (C-204/16 P, EU:C:2017:838, præmis 44-53), som Kommissionen har påberåbt sig, anførte Domstolen indicier, der gjorde det muligt at fastslå, i hvilke tilfælde en fritagelse for antidumpingtold eventuelt ikke kunne udskilles fra den forordning, hvorved den nævnte told blev indført.

- 19 Den sag, der gav anledning til dom af 9. november 2017, SolarWorld mod Rådet (C-204/16 P, EU:C:2017:838), omhandlede Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1238/2013 af 2. december 2013 om indførelse af en endelig antidumpingtold og endelig opkrævning af den midlertidige told på importen af fotovoltaiske moduler af krystallinsk silicium og nøglekomponenter hertil (dvs. celler) med oprindelse i eller afsendt fra Folkerepublikken Kina (EUT 2013, L 325, s. 1).
- 20 Domstolen fastslog, at artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1238/2013, der fastsatte, at importen af visse varer, som blev faktureret af virksomheder, fra hvilke Kommissionen havde godtaget tilsagn, var fritaget fra den ved forordningens artikel 1 indførte antidumpingtold, ikke kunne udskilles fra resten af bestemmelserne i den nævnte forordning og navnlig ikke fra bestemmelserne om pålæggelse af en sådan told (dom af 9.11.2017, SolarWorld mod Rådet, C-204/16 P, EU:C:2017:838, præmis 55).
- 21 Domstolen fandt, at selv om pålæggelsen af told formelt syntes at være reglen og fritagelsen for told efter et tilsagn at være undtagelsen, udgjorde de to omhandlede bestemmelser reelt alternative og indbyrdes supplerende foranstaltninger, som havde til formål at nå det samme mål (dom af 9.11.2017, SolarWorld mod Rådet, C-204/16 P, EU:C:2017:838, præmis 44-53).
- 22 For at nå frem til denne konklusion støttede Domstolen sig på en række indicier. For det første fastslog Domstolen, at de mål, der forfølges med såvel den foranstaltning, der pålægger told, som den, der fastsætter en fritagelse, er identiske. Såvel pålæggelsen af told som godtagelsen af tilsagn havde således i den omhandlede sag til formål at bringe den skadelige virkning for EU-erhvervsgrenen af dumpingen vedrørende importen af fotovoltaiske moduler af krystallinsk silicium og nøglekomponenter hertil til ophør (dom af 9.11.2017, SolarWorld mod Rådet, C-204/16 P, EU:C:2017:838, præmis 44-48). For det andet bemærkede Domstolen, at de to omhandlede bestemmelser supplerede hinanden indbyrdes. Den støttede sig i denne henseende på bestemmelsernes økonomiske konsekvenser (dom af 9.11.2017, SolarWorld mod Rådet, C-204/16 P, EU:C:2017:838, præmis 49-51). Endelig fastslog Domstolen for det tredje, at fritagelsen ikke havde karakter af en undtagelse. Den anførte i denne forbindelse, at fritagelsen blev anvendt på 70% af importen af de pågældende varer (dom af 9.11.2017, SolarWorld mod Rådet, C-204/16 P, EU:C:2017:838, præmis 52 og 53).
- 23 Den løsning, som Domstolen nåede frem til i den sag, der gav anledning til dom af 9. november 2017, SolarWorld mod Rådet (C-204/16 P, EU:C:2017:838), er således baseret på en række indicier, der kan karakterisere en særlig situation, hvor det, der ved første øjekast kan synes at være en simpel fritagelse og dermed en undtagelse fra en regel, i realiteten udgør en uadskillelig del af den anfægtede foranstaltning og derfor ikke kan udskilles.
- 24 Det skal derfor med henblik på at afgøre, om den omhandlede fritagelse kan udskilles, fastslås, om der i den foreliggende sag foreligger indicier af en sådan art.
- 25 Det skal for det første bemærkes, at pålæggelse af antidumpingtold som den, der er indført i det foreliggende tilfælde ved artikel 1, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2020/1336, har til formål at bringe den skadelige virkning for EU-erhvervsgrenen af den angivelige dumping til ophør (jf. i denne retning dom af 9.11.2017, SolarWorld mod Rådet, C-204/16 P, EU:C:2017:838, præmis 46).

- 26 Artikel 21, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1036 af 8. juni 2016 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Den Europæiske Union (EUT 2016, L 176, s. 21, herefter »grundforordningen«) giver imidlertid Kommissionen mulighed for, bl.a. med henblik på at beskytte brugerne af den pågældende vares interesser, ikke at vedtage antidumpingforanstaltninger, selv om der er konstateret dumping og deraf følgende skade.
- 27 I den foreliggende sag har den omhandlede fritagelse, der blev vedtaget i henhold til grundforordningens artikel 21, til formål, således som det fremgår af 625. betragtning til gennemførelsesforordning 2020/1336, at beskytte visse PVA-brugeres interesser, nemlig producenterne af tørblandingsklæbemidler, mod de negative virkninger, som påleggelsen af antidumpingtold kan have på deres situation.
- 28 Formålet med den omhandlede fritagelse er således forskelligt fra det formål, der forfølges med artikel 1, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2020/1336, der er nævnt i nærværende doms præmis 25, mens påleggelsen af antidumpingtold og fritagelsen herfra i den sag, der gav anledning til dom af 9. november 2017, SolarWorld mod Rådet (C-204/16 P, EU:C:2017:838), forfulgte det samme mål (jf. nærværende doms præmis 22).
- 29 For det andet havde Rådet for Den Europæiske Union, der var ophavsmand til den anfægtede forordning, i den sag, der gav anledning til dom af 9. november 2017, SolarWorld mod Rådet (C-204/16 P, EU:C:2017:838), iværksat handelsbeskyttelsesforanstaltninger, som udgjorde et sæt eller en »pakke« bestående af to særskilte og indbyrdes supplerende foranstaltninger, hvoraf den ene var påleggelsen af antidumpingtold og den anden fritagelsen for denne antidumpingtold for de selskaber, hvis tilsagn Kommissionen havde godtaget (dom af 9.11.2017, SolarWorld mod Rådet, C-204/16 P, EU:C:2017:838, præmis 44).
- 30 I den foreliggende sag er den omhandlede fritagelse derimod ikke af supplerende karakter i forhold til påleggelsen af antidumpingtold, men accessorisk i forhold til denne pålæggelse.
- 31 Den omhandlede fritagelses accessoriske karakter i forhold til påleggelsen af antidumpingtold fremgår af placeringen af betragtningerne vedrørende den omhandlede fritagelse i begrundelsen for gennemførelsesforordning 2020/1336. De nævnte betragtninger er alene at finde i den del af gennemførelsesforordning 2020/1336, der vedrører klæbemiddelproducenternes interesser og de negative virkninger, som disse kan blive påført som følge af påleggelsen af antidumpingtold. Begrundelsen for den omhandlede fritagelse er af Kommissionen således begrænset til den del af gennemførelsesforordning 2020/1336, der omhandler denne fritagelse, hvilket er et indicium for den accessoriske karakter, som Kommissionen har tillagt fritagelsen.
- 32 For det tredje beskrives den omhandlede fritagelse i 628. betragtning til gennemførelsesforordning 2020/1336 som værende »undtagelsesvis«, idet ordningen herfor er »strengt begrænset til tørblandingsklæbemidler og [...] under ingen omstændigheder [omfatter] andre varer (f.eks. flydende klæbemidler) fremstillet af klæbemiddelproducenter«.
- 33 I denne henseende anførte Kommissionen selv, idet den i 627. betragtning til gennemførelsesforordning 2020/1336 undersøgte virkningerne af den omhandlede fritagelse, hvis den blev anvendt, at markedsegmentet for klæbemidler udgjorde 17% af EU-forbruget, og at den eneste producent af tørblandingsklæbemidler, der havde givet sig til kende, kun repræsenterede 4% af dette segment.

- 34 Derimod havde fritagelsen i den sag, der gav anledning til dom af 9. november 2017, SolarWorld mod Rådet (C-204/16 P, EU:C:2017:838), for så vidt som den blev anvendt på 70% af importen af de pågældende varer (jf. nærværende doms præmis 22), ikke karakter af en undtagelse.
- 35 Det følger af betragtningerne i nærværende doms præmis 25-34, at ingen af de indicier, som Domstolen lagde til grund i den sag, der gav anledning til dom af 9. november 2017, SolarWorld mod Rådet (C-204/16 P, EU:C:2017:838), og som er nævnt i nærværende doms præmis 22, er til stede i den foreliggende sag.
- 36 Der er i øvrigt intet andet indicium i sagsakterne, der gør det muligt at konkludere, at den omhandlede fritagelse ikke udgør en undtagelse fra reglen om pålæggelse af antidumpingtold, men en alternativ og supplerende foranstaltning i forhold til denne regel, som har til formål at nå det samme mål (jf. nærværende doms præmis 21).
- 37 Den omhandlede fritagelse kan derfor udskilles fra reglen om pålæggelse af antidumpingtold.
- 38 Det skal tilføjes, at artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336 ikke begrænser sig til at fastsætte den omhandlede fritagelse i det første punktum. I tekstens andet punktum (jf. nærværende doms præmis 4) fastsættes det, at PVA i tilfælde af fritagelse overføres til proceduren for særligt anvendelsesformål, jf. artikel 254 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9. oktober 2013 om EU-toldkodeksen (EUT 2013, L 269, s. 1), for at dokumentere, at den udelukkende importeres med henblik på det i nærværende doms præmis 4 nævnte anvendelsesformål.
- 39 Sidstnævnte bestemmelse har alene til formål at angive den toldprocedure, som importen af PVA, der er omfattet af den omhandlede fritagelse, er underlagt.
- 40 Eftersom den omhandlede fritagelse, hvis princip er fastsat i artikel 1, stk. 4, første punktum, i gennemførelsesforordning 2020/1336, kan udskilles fra resten af den nævnte forordning, kan den regel, der blot angiver toldproceduren for de varer, der er omfattet af denne fritagelse, og som er fastsat i samme artikels andet punktum, udskilles i kraft af denne fritagelse.
- 41 Henset til konklusionen i nærværende doms præmis 37 kan artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336 følgelig i sin helhed udskilles fra denne forordnings øvrige bestemmelser.
- 42 Henset til ovenstående betragtninger kan de øvrige argumenter, som Kommissionen har fremført, nemlig, for det første, det forhold, at pålæggelsen af antidumpingtold og den omhandlede fritagelse er nævnt i en og samme artikel i gennemførelsesforordning 2020/1336, for det andet, den sjældne anvendelse af en fritagelse som den omhandlede fritagelse, for det tredje, den detaljerede begrundelse vedrørende den omhandlede fritagelse, for det fjerde, det antal bemærkninger, som erhvervsdrivende har fremsat i forbindelse med undersøgelsen af den omhandlede fritagelse, for det femte, de store økonomiske konsekvenser, som annullationen af denne fritagelse ville have for Cordial, den producent af tørblandingsklæbemidler, hvis situation Kommissionen tog hensyn til i gennemførelsesforordning 2020/1336, og for virksomhedens kunder, og for det sjette, Kommissionens insistens på at vedtage denne retsakt på trods af visse medlemsstaters forbehold, ikke så tvivl om, at artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336 kan udskilles.
- 43 Kommissionens formalitetsindsigelse skal derfor forkastes.

2. Betingelserne for antagelse til realitetsbehandling i artikel 263, stk. 4, TEUF

- 44 Det skal bemærkes, at artikel 263, stk. 4, TEUF fastsætter to situationer, hvor en fysisk eller juridisk person indrømmes søgsmålskompetence til at anlægge sag til prøvelse af en retsakt, der ikke er rettet til vedkommende. Dels kan en sådan sag anlægges på betingelse af, at denne retsakt berører vedkommende umiddelbart og individuelt. Dels kan en sådan person anlægge sag til prøvelse af en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, hvis den berører vedkommende umiddelbart (dom af 19.12.2013, Telefónica mod Kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, præmis 19, og af 18.10.2018, Internacional de Productos Metálicos mod Kommissionen, C-145/17 P, EU:C:2018:839, præmis 32).
- 45 De i artikel 263, stk. 4, TEUF fastsatte betingelser for at antage en sag til realitetsbehandling skal fortolkes i lyset af den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse som sikret i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, uden at fortolkningen herved fører til, at der ses bort fra de betingelser, som udtrykkeligt er fastsat i EUF-traktaten (jf. dom af 3.12.2020, Changmao Biochemical Engineering mod Distillerie Bonollo m.fl., C-461/18 P, EU:C:2020:979, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 I den foreliggende sag er sagsøgeren ikke adressat for gennemførelsesforordning 2020/1336. Sagsøgerens søgsmålskompetence kan således kun anerkendes, hvis den falder ind under en af de to situationer, der er nævnt i nærværende doms præmis 44.
- 47 Det skal undersøges, om det foreliggende søgsmål kan antages til realitetsbehandling, i lyset af den anden situation, der er nævnt i nærværende doms præmis 44.
- 48 Det skal for det første afgøres, om gennemførelsesforordning 2020/1336 er en regelfastsættende retsakt, for det andet, om den omfatter gennemførelsesforanstaltninger eller ej, og for det tredje, om den berører sagsøgerens situation umiddelbart.

a) Spørgsmålet, om der er tale om en regelfastsættende retsakt

- 49 Ifølge retspraksis er regelfastsættende retsakter almengyldige retsakter og omfatter ikke lovgivningsmæssige retsakter (dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 61, og kendelse af 28.10.2020, Sarantos m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-84/20 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:871, præmis 29).
- 50 Det skal for det første afgøres, om artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336 er almengyldig, og for det andet, om ikke den nævnte forordning er en lovgivningsmæssig retsakt.
- 51 For det første følger det af ordlyden af artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336, at bestemmelsen er almengyldig, for så vidt som den finder anvendelse på objektivi bestemte situationer og har retsvirkninger for en generelt og abstrakt fastlagt persongruppe (jf. nærværende doms præmis 4).
- 52 Almengyldigheden af artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336 bekræftes i begrundelsen for denne forordning, idet den 630. betragtning hertil har følgende ordlyd:
»I denne forbindelse præciserede Kommissionen, at [den omhandlede fritagelse] ikke er [specifik for Cordial], men finder anvendelse på alle producenter af tørblandingsklæbemidler uden forskelsbehandling [...]«

- 53 For det andet blev den nævnte forordning, som det fremgår af 672. og 673. betragtning til gennemførelsesforordning 2020/1336, vedtaget af Kommissionen, efter at denne havde forelagt udkastet til den omhandlede forordning for appeludvalget på de betingelser, der er fastsat i artikel 5, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser (EUT 2011, L 55, s. 13).
- 54 Det følger af betragtningerne i nærværende doms præmis 49-53, at gennemførelsesforordning 2020/1336 ikke udgør en lovgivningsmæssig retsakt, eftersom den hverken er blevet vedtaget efter den almindelige lovgivningsprocedure eller efter en særlig lovgivningsprocedure som omhandlet i artikel 289, stk. 1 og 2, TEUF (jf. i denne retning kendelse af 5.2.2013, BSI mod Rådet, T-551/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:60, præmis 43, og af 14.9.2021, Far Polymers m.fl. mod Kommissionen, T-722/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:598, præmis 55).
- 55 Da de to betingelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 49 og 50, er opfyldt, skal det konkluderes, at gennemførelsesforordning 2020/1336, hvis artikel 1, stk. 4, fastsætter den omhandlede fritagelse, har karakter af en regelfastsættende retsakt. Kommissionen har i øvrigt ikke bestridt denne kvalificering. Det skal derfor undersøges, om denne fritagelse omfatter gennemførelsesforanstaltninger eller ej.

b) Spørgsmålet om fravær af gennemførelsesforanstaltninger

- 56 Udtrykket »som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF skal fortolkes i lyset af formålet med denne bestemmelse, som ifølge den nævnte bestemmelses tilblivelseshistorie består i at forhindre, at en borger skal overtræde retsreglerne for at kunne få adgang til en dommer. Når en regelfastsættende retsakt har umiddelbar indvirkning på en fysisk eller juridisk persons retsstilling uden at kræve gennemførelsesforanstaltninger, risikerer denne person imidlertid at blive frataget en effektiv domstolsbeskyttelse, hvis den pågældende ikke har direkte adgang til at anlægge sag ved Unionens retsinstanter med henblik på at rejse tvivl om denne regelfastsættende retsakts lovlighed. I mangel af gennemførelsesforanstaltninger er en fysisk eller juridisk person – selv om vedkommende er umiddelbart berørt af den omhandlede retsakt – således først i stand til at opnå retslig kontrol af denne akt efter at have tilsidesat bestemmelserne i nævnte retsakt, idet vedkommende kan påberåbe sig, at retsakten er ulovlig, i forbindelse med sager, der rejses over for vedkommende ved de nationale retter (dom af 19.12.2013, Telefónica mod Kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, præmis 27, og af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, herefter »Montessori-dommen«, EU:C:2018:873, præmis 58).
- 57 Når en regelfastsættende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, er domstolskontrollen med overholdelsen af Unionens retsorden derimod sikret, uanset om nævnte foranstaltninger hidrører fra Unionen eller medlemsstaterne. Fysiske eller juridiske personer, der på grund af de i artikel 263, stk. 4, TEUF fastsatte betingelser for at antage en sag til realitetsbehandling ikke kan anfægte en regelfastsættende EU-retsakt direkte ved Unionens retsinstanter, er beskyttet mod, at en sådan retsakt finder anvendelse på dem, ved muligheden for at anfægte de gennemførelsesforanstaltninger, som denne retsakt omfatter (dom af 19.12.2013, Telefónica mod Kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, præmis 28, og af 6.11.2018, Montessori, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 59).

- 58 I forbindelse med antidumpingtold indebærer den toldordning, der er indført ved forordning nr. 952/2013, at opkrævningen af told, der er fastsat ved en forordning såsom gennemførelsesforordning 2020/1336, sker på grundlag af foranstaltninger vedtaget af de nationale myndigheder, der skal betegnes som »gennemførelsesforanstaltninger« (jf. i denne retning dom af 18.10.2018, *Internacional de Productos Metálicos mod Kommissionen*, C-145/17 P, EU:C:2018:839, præmis 59 og 60, af 19.9.2019, *Trace Sport*, C-251/18, EU:C:2019:766, præmis 31, og kendelse af 5.2.2013, *BSI mod Rådet*, T-551/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:60, præmis 45-53).
- 59 Med henblik på at vurdere, om en regelfastsættende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, skal der imidlertid alene henvises til søgsmålets genstand (dom af 19.12.2013, *Telefónica mod Kommissionen*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, præmis 31, og af 6.11.2018, *Montessori*, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 61). I det tilfælde, hvor en sagsøger alene nedlægger påstand om delvis annullation af en retsakt, er det desuden alene de gennemførelsesforanstaltninger, som denne del af retsakten indeholder, der i givet fald skal tages i betragtning (dom af 18.10.2018, *Internacional de Productos Metálicos mod Kommissionen*, C-145/17 P, EU:C:2018:839, præmis 53).
- 60 Sagsøgeren har imidlertid alene anfægtet artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336.
- 61 I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, skal der med henblik på at afgøre, om der i den foreliggende sag foreligger gennemførelsesforanstaltninger, følgelig ikke tages hensyn til de gennemførelsesforanstaltninger, som artikel 1, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2020/1336, der indfører pålæggelsen af antidumpingtold, nødvendigvis indebærer i henhold til den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 58 (jf. nærværende doms præmis 3).
- 62 Med henblik på at vurdere, om en regelfastsættende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, skal der i øvrigt tages udgangspunkt i situationen for den person, der påberåber sig søgsmålsretten i henhold til artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF. Det er således irrelevant, om den omhandlede retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger med hensyn til andre retsundergivne (dom af 19.12.2013, *Telefónica mod Kommissionen*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, præmis 30, og af 6.11.2018, *Montessori*, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 61).
- 63 Det er imidlertid ubestridt, at sagsøgeren, som udelukkende importerer PVA med henblik på fremstilling af flydende klæbemidler, ikke kan være omfattet af den omhandlede fritagelse.
- 64 Det følger heraf, at selv hvis det antages, at proceduren for særligt anvendelsesformål som omhandlet i artikel 254 i forordning nr. 952/2013, til hvilken der henvises i artikel 1, stk. 4, andet punktum, i gennemførelsesforordning 2020/1336 (jf. nærværende doms præmis 4), indebærer, at de nationale myndigheder vedtager gennemførelsesforanstaltninger, kan disse foranstaltninger ikke finde anvendelse på sagsøgeren.
- 65 Kommissionens argumentation, hvorefter Cordial og de øvrige af den omhandlede fritagelse begunstigede, for det første, i henhold til forordning nr. 952/2013 skal have toldmyndighedernes tilladelse for at blive omfattet af denne fritagelse, og en sådan fritagelse, for det andet, er en gennemførelsesforanstaltning til artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336, er således uden relevans.

- 66 Sagsøgeren kan ganske vist anmode om at blive omfattet af den omhandlede fritagelse med henblik på, at de pågældende toldmyndigheder meddeler selskabet et afslag, som det kan anfægte.
- 67 Et afslag på en anmodning, som en sagsøger har indgivet til de nationale myndigheder, kan imidlertid ikke anses for en foranstaltning til gennemførelse af en EU-retsakt, når det kan fastslås, at det ville være kunstigt at forpligte denne sagsøger til at indgive en sådan anmodning (jf. i denne retning dom af 6.11.2018, Montessori, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 66 og 67).
- 68 Eftersom sagsøgeren i den foreliggende sag ikke opfylder de betingelser, der er fastsat i gennemførelsesforordning 2020/1336 for at være omfattet af den omhandlede fritagelse, ville det være kunstigt at forpligte denne til at anmode de nationale myndigheder om at blive omfattet af denne fritagelse og anfægte afgørelsen om afslag på denne anmodning for en ret for at foranledige denne til at spørge Domstolen om gyldigheden af artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336 (jf. i denne retning dom af 6.11.2018, Montessori, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 65 og 66, og af 28.10.2020, Associazione GranoSalus mod Kommissionen, C-313/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:869, præmis 41).
- 69 Det følger af betragtningerne i nærværende doms præmis 56-68, at den omhandlede fritagelse i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger i forhold til sagsøgeren.
- 70 I mangel af gennemførelsesforanstaltninger skal betingelsen om at være umiddelbart berørt undersøges.

c) Spørgsmålet, om sagsøgeren er umiddelbart berørt

- 71 Det følger af Domstolens faste praksis, at betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person skal være umiddelbart berørt af den afgørelse, der er genstand for søgsmålet, som fastsat i artikel 263, stk. 4, TEUF kræver, at to kriterier er kumulativt opfyldt, nemlig for det første, at den anfægtede foranstaltning umiddelbart skal have indvirkning på den pågældendes retsstilling, og for det andet, at foranstaltningen ikke må overlade et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk og udelukkende i medfør af EU-reglerne uden anvendelse af andre mellemkommende regler (dom af 5.5.1998, Dreyfus mod Kommissionen, C-386/96 P, EU:C:1998:193, præmis 43, af 13.3.2008, Kommissionen mod Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, præmis 47, og af 6.11.2018, Montessori, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 42).

1) Det andet kriterium om, at adressaterne, der skal gennemføre den anfægtede foranstaltning, ikke må have et skøn

- 72 Det bemærkes, at det andet kriterium ikke er relevant for så vidt angår en foranstaltning, der, som i den foreliggende sag, ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger med hensyn til sagsøgeren (jf. i denne retning dom af 7.7.2015, Federcoopesca m.fl. mod Kommissionen, T-312/14, EU:T:2015:472, præmis 38-40).

73 Under alle omstændigheder bestemmer grundforordningens artikel 14, stk. 1, med overskriften »Generelle bestemmelser« følgende:

»Både midlertidig og endelig antidumpingtold indføres ved forordning og opkræves af medlemsstaterne i den form og i overensstemmelse med den sats og de øvrige kriterier, der er fastsat i den forordning, hvorved tolden indføres [...]«

74 De medlemsstater, der skal gennemføre antidumpingforordningerne, har således principielt ikke en skønsmargen (jf. i denne retning dom af 3.12.2020, Changmao Biochemical Engineering mod Distillerie Bonollo m.fl., C-461/18 P, EU:C:2020:979, præmis 59, og af 18.10.2016, Crown Equipment (Suzhou) og Crown Gabelstapler mod Rådet, T-351/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:616, præmis 24).

75 Ved i den foreliggende sag alene at gøre fritagelsen betinget af, at de omhandlede varer importeres med henblik på fremstilling af tørblandingsklæbemidler, der fremstilles og sælges i pulverform til kartonindustrien, overlader artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336 ikke noget skøn til de nationale toldmyndigheder, der skal gennemføre den.

76 Hvad angår reglen i artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336, hvorefter PVA overføres til proceduren for særligt anvendelsesformål, jf. artikel 254 i forordning nr. 952/2013, kan denne bestemmelse, der alene har til formål at angive den toldprocedure, som importen af PVA, der er omfattet af den omhandlede fritagelse, er underlagt (jf. nærværende doms præmis 39), af denne grund ikke rejse tvivl om, at denne fritagelse er helt automatisk. Desuden overlader denne bestemmelse ved sin ordlyd, der ikke fastsætter andre betingelser for anvendelsen af proceduren for særligt anvendelsesformål end den, der vedrører den fritagelse, som PVA er omfattet af, heller ikke noget skøn til de nationale toldmyndigheder.

77 Følgelig er det andet af de kriterier, der er nævnt i nærværende doms præmis 71, og som ingen af parterne i øvrigt har bestridt, opfyldt.

2) Det første kriterium om, at foranstaltningen umiddelbart skal have indvirkning på sagsøgerens retsstilling

78 Til støtte for søgsmålets antagelse til realitetsbehandling har sagsøgeren påberåbt sig sin situation som PVA-bruger, der er konkurrent til de af den omhandlede fritagelse begunstigede. Hvad angår betingelsen om at være umiddelbart berørt har sagsøgeren anmodet Retten om i den foreliggende sag at anvende den løsning, som Domstolen nåede frem til på statsstøtteområdet i dom af 6. november 2018, Montessori (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873). Sagsøgeren har anført, at den omhandlede fritagelse bringer denne i en ufordelagtig konkurrencesituation i forhold til producenterne af tørblandingsklæbemidler.

79 I denne henseende fremgår det af fast retspraksis, at den omstændighed, at en EU-retsakt bringer en erhvervsdrivende i en ufordelagtig konkurrencesituation, ikke i sig selv giver mulighed for at fastslå, at denne erhvervsdrivendes retsstilling er berørt af denne retsakt, eller at den erhvervsdrivende derfor er umiddelbart berørt af retsaktens (jf. i denne retning dom af 28.4.2015, T & L Sugars og Sidul Açúcares mod Kommissionen, C-456/13 P, EU:C:2015:284, præmis 34, 36 og 37, af 17.9.2015, Confederazione Cooperative Italiane m.fl. mod Anicav m.fl., C-455/13 P, C-457/13 P og C-460/13 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:616, præmis 47-49, og af 28.2.2019, Rådet mod Growth Energy og Renewable Fuels Association, C-465/16 P, EU:C:2019:155, præmis 81).

- 80 I præmis 43 i dom af 6. november 2018, *Montessori* (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873), fastslog Domstolen imidlertid, at Kommissionens afgørelse på statsstøtteområdet, som kunne stille en erhvervsdrivende i en ugunstig konkurrencestilling, fordi den lod den nationale foranstaltning, der var fordelagtig for den erhvervsdrivendes konkurrenter, virke i fuldt omfang, kunne anses for at påvirke nævnte erhvervsdrivendes retsstilling direkte.
- 81 Som det fremgår af præmis 43 og 52 i dom af 6. november 2018, *Montessori* (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873), støttede Domstolen den løsning, som den nåede frem til, på den konstatering, at statsstøttere reglerne havde til formål at sikre konkurrencen, og at de i EUF-traktaten indeholdte bestemmelser om statsstøtte skabte en ret hos konkurrenten til en virksomhed, der var omfattet af en national foranstaltning, til ikke at blive udsat for en konkurrence, der blev fordrejet af en sådan foranstaltning.
- 82 På antidumpingområdet bestemmer grundforordningens artikel 21, stk. 1, imidlertid følgende:
- »En afgørelse om, hvorvidt det af hensyn til beskyttelsen af Unionens interesser er påkrævet at gribe ind, træffes på grundlag af en vurdering af alle involverede parter interesser som helhed, herunder den indenlandske erhvervsgrens, brugernes og forbrugernes interesser. Der træffes kun afgørelse i henhold til denne artikel, når alle parter har haft lejlighed til at tilkendegive deres synspunkter i henhold til stk. 2. I en sådan undersøgelse tages der særligt hensyn til behovet for at bringe den fordrejning af handelen, som skyldes skadevoldende dumping, til ophør og at genskabe en situation med effektiv konkurrence. De foranstaltninger, der fastsættes på grundlag af den konstaterede dumping og deraf følgende skade, må ikke anvendes, når myndighederne på grundlag af alle fremlagte oplysninger klart kan fastslå, at det ikke er i Unionens interesse at anvende sådanne foranstaltninger.«
- 83 I henhold til denne bestemmelse skal EU-myndighederne, bl.a. Kommissionen, inden de vedtager antidumpingforanstaltninger, afgøre, om det er i Unionens interesse, at sådanne foranstaltninger træffes. Kommissionen kan således beslutte ikke at vedtage foranstaltninger, selv om det er konstateret, at der foreligger dumping og en deraf følgende skade, hvis ikke det er i Unionens interesse at gøre dette.
- 84 Det er på grundlag af denne bestemmelse, at den omhandlede fritagelse blev vedtaget (jf. 551. betragtning til gennemførelsesforordning 2020/1336).
- 85 Med henblik på at fastlægge Unionens interesse præciseres det i grundforordningens artikel 21, stk. 1, tredje punktum, at der »tages [...] særligt hensyn til behovet for at bringe den fordrejning af handelen, som skyldes skadevoldende dumping, til ophør og at genskabe en situation med effektiv konkurrence«.
- 86 Det fremgår af dette punktum, at der med henblik herpå i første række tages hensyn til den interesse, som EU-erhvervsgrenens producenter har i at få genskabt deres konkurrencemæssige situation, der er påvirket af skadevoldende dumpingpraksis.
- 87 Det følger imidlertid af grundforordningens artikel 21, stk. 1, første punktum, at det for at afgøre, hvorvidt der af hensyn til beskyttelsen af Unionens interesser skal vedtages antidumpingforanstaltninger, tilkommer Kommissionen at foretage en vurdering af alle involverede parter interesser som helhed, således at producenternes interesser ikke er de eneste, som Kommissionen skal tage hensyn til.
- 88 Denne bestemmelse præciserer således, at de involverede parter interesser omfatter interesserne hos brugerne af den pågældende vare.

- 89 Det kan dermed ikke konkluderes, at det, for så vidt som grundforordningens artikel 21, stk. 1, tredje punktum, kun vedrører konkurrencesituationen for EU-erhvervsgrenens producenter, er udelukket, at der i Unionens interesse skal tages hensyn til den interesse, som brugerne af den pågældende vare har i, at deres konkurrencemæssige situation ikke påvirkes, i et tilfælde som det i nærværende doms præmis 87 nævnte.
- 90 Derimod henhører de interesser, som visse brugere af den pågældende vare har i at få deres konkurrencemæssige situation beskyttet mod virkningerne af en eventuel fordrejning, som en sådan fritagelse måtte medføre, under Unionens interesse som omhandlet i grundforordningens artikel 21, stk. 1.
- 91 Forbindelsen mellem de interesser, som brugerne af den pågældende vare har i at få beskyttet deres konkurrencemæssige situation, og Unionens interesse følger – ud over henvisningen til deres interesser i grundforordningens artikel 21, stk. 1 – af fastsættelsen i den nævnte forordning af et generelt mål om at sikre konkurrencen på det indre marked, som ikke er begrænset til at beskytte EU-producenternes konkurrencemæssige situation.
- 92 I denne forbindelse bemærkes, at grundforordningens artikel 21, stk. 1, tredje punktum, henviser til en effektiv konkurrence og ikke blot til den konkurrencemæssige situation for EU-erhvervsgrenens producenter og deres særlige interesser.
- 93 Det er endvidere fastsat i grundforordningens artikel 9, stk. 4, andet afsnit, at den endelige antidumpingtold ikke må være højere end dumpingmargenen, og at den heller ikke må være højere end den skade, som EU-erhvervsgrenen har lidt.
- 94 For det første får EU-erhvervsgrenens producenter således ikke nogen konkurrencemæssig fordel i forhold til eksportører fra tredjelande, der udøver dumping, og for det andet går antidumpingtolden ikke ud over det, der er strengt nødvendigt, hvorved interesserne hos de erhvervsdrivende senere i kæden, bl.a. brugerne af den pågældende vare, beskyttes.
- 95 Det følger heraf, at grundforordningen ikke alene har til formål at genskabe konkurrencesituationen for EU-erhvervsgrenens producenter, men ligeledes forfølger det mål at sikre en effektiv konkurrence på det indre marked.
- 96 Brugere af den pågældende vare har følgelig ret til ikke at blive udsat for en fordrejning af konkurrencen forårsaget af en retsakt, som Kommissionen har vedtaget i henhold til grundforordningen, på samme måde som konkurrenten til en virksomhed, der modtager statsstøtte, har ret til ikke at blive udsat for en fordrejning af konkurrencen som følge af en sådan støtte.
- 97 Da denne rettighed foreligger, har en retsakt fra Kommissionen, der kan skade denne rettighed, indvirkning på rettighedsindehaverens retsstilling og berører dermed denne umiddelbart.
- 98 Med hensyn til betingelsen om at være umiddelbart berørt som fastsat i artikel 263, stk. 4, TEUF befinder sagsøgeren sig i en situation, der er sammenlignelig med situationen for sagsøgerne i den sag, der gav anledning til dom af 6. november 2018, Montessori (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873).

- 99 Derimod er Domstolens praksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 79, og som forhindrer, at en erhvervsdrivende, der efter vedtagelsen af en EU-retsakt befinder sig i en ufordelagtig konkurrencesituation, anses for at være umiddelbart berørt af denne retsakt, ikke til hinder for, at betingelsen om at være umiddelbart berørt er opfyldt.
- 100 Sagsøgeren har ganske vist i lighed med sagsøgerne i de i nærværende doms præmis 79 nævnte sager gjort gældende, at Kommissionen har vedtaget en foranstaltning, der som følge af den forskellige behandling, den medfører, kan påvirke sagsøgerens konkurrencemæssige situation.
- 101 I modsætning til de faktiske omstændigheder i de i nærværende doms præmis 79 nævnte sager tages der imidlertid hensyn til sagsøgerens interesser, herunder beskyttelsen af selskabets konkurrencemæssige situation, i henhold til grundforordningen, på grundlag af hvilken den omhandlede fritagelse blev vedtaget.
- 102 I de sager, der er beskrevet i nærværende doms præmis 79, blev sagsøgernes interesser derimod ikke beskyttet på grund af den retlige ordning, der gav deres konkurrenter en fordel, eftersom de ikke var omfattet af denne ordnings anvendelsesområde.
- 103 I dom af 28. april 2015, *T & L Sugars og Sidul Açúcares mod Kommissionen* (C-456/13 P, EU:C:2015:284, præmis 1-3 og 34), blev det således bemærket, at udbuddet af sukker på EU-markedet omfattede sukker produceret dels ved bearbejdning af sukkerroer dyrket i Unionen, dels ved raffinering af rørsukker indført fra tredjelande, idet den kemiske sammensætning af det endelige produkt var identisk i de to tilfælde. De omhandlede bestemmelser havde til formål at øge udbuddet af sukker på EU-markedet, hvor der var knaphed. Nogle af dem gav EU-producenterne en fordel ved at give dem mulighed for at producere og markedsføre en afgrænset mængde sukker og isoglucose, der oversteg den nationale produktionsmængde. Sagsøgerne, som ikke var producenter af sukker og isoglucose, men virksomheder, som var beskæftiget med raffinering af importeret rørsukker, var ikke omfattet af anvendelsesområdet for den pågældende retlige ordning.
- 104 I den sag, der gav anledning til dom af 17. september 2015, *Confederazione Cooperative Italiane m.fl. mod Anicav m.fl.* (C-455/13 P, C-457/13 P og C-460/13 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:616, præmis 2-9, 32 og 48), gav de omhandlede bestemmelser tilsvarende producentorganisationerne i sektoren for frugt og grøntsager en fordel. Sagsøgerne, som var beskæftiget med industriel forarbejdning af frugt og grøntsager og ikke producenter af disse fødevarer, påberåbte sig en forskelsbehandling mellem dem og de producentorganisationer, der beskæftigede sig med forarbejdningsaktiviteter. De var imidlertid ikke omfattet af anvendelsesområdet for den pågældende retlige ordning.
- 105 I den sag, der gav anledning til dom af 28. februar 2019, *Rådet mod Growth Energy og Renewable Fuels Association* (C-465/16 P, EU:C:2019:155, præmis 73, 74 og 79-81), var formålet med de anfægtede foranstaltninger at indføre en antidumpingtold på importen af bioethanol med oprindelse i De Forenede Stater. Sagsøgeren var en amerikansk bioethanolproducent. Virksomheden eksporterede ikke sin vare til EU, men solgte den til forhandlere/blandingsproducenter. Sidstnævnte eksporterede den bioethanol, som den bl.a. havde købt af sagsøgeren, idet der da blev lagt en antidumpingtold på denne vare. De bestemmelser, på grundlag af hvilke de anfægtede foranstaltninger var blevet vedtaget, var bestemmelserne i artikel 9, stk. 5, i Rådets forordning (EF) nr. 1225/2009 af 30. november 2009 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab (EUT 2009, L 343, s. 51) (nu grundforordningens artikel 9, stk. 5). Disse bestemmelser

fastsætter imidlertid, at antidumpingtold pålægges »al indførsel« af varer til Unionens område. Disse bestemmelser og hele den retlige ordning, der er indført ved grundforordningen, navnlig dennes artikel 21, stk. 1, finder således ikke anvendelse på producenter fra tredjelande som sådan, men alene på producenter fra tredjelande, der eksporterer deres varer til EU.

- 106 I den sag, der gav anledning til dom af 6. november 2018, *Montessori* (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873), var både sagsøgeren og dennes konkurrenter imidlertid omfattet af anvendelsesområdet for statsstøtteregele, eftersom de opererede i det indre marked. Desuden havde sagsøgeren i henhold til denne fælles retlige ordning ret til at få sin konkurrencesituation beskyttet (jf. nærværende doms præmis 81). Kommissionens omtvistede afgørelse var blevet vedtaget på grundlag af den nævnte ordning og tillod en national foranstaltning, der indførte en forskellig behandling inden for denne ordning, der kunne stille sagsøgeren i en ugunstig konkurrencesituation.
- 107 Dette er ligeledes tilfældet i den foreliggende sag.
- 108 Som tidligere anført bestemmer grundforordningens artikel 21, stk. 1, nemlig, at en afgørelse om, hvorvidt det af hensyn til beskyttelsen af Unionens interesser er påkrævet at pålægge en antidumpingtold, træffes på grundlag af en vurdering af alle involverede parter interesser som helhed, navnlig interesserne hos brugerne af den pågældende vare.
- 109 Det er i henhold til grundforordningens artikel 21, stk. 1, som vedrører brugerne af den pågældende vare, dvs. i den foreliggende sag navnlig samtlige producenter af klæbemidler, at artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336 blev vedtaget (jf. nærværende doms præmis 27).
- 110 Producenterne af flydende klæbemidler henhører således ligesom deres konkurrenter, dvs. producenterne af tørblandingsklæbemidler, under grundforordningens anvendelsesområde, og der tages desuden hensyn til deres interesser i forbindelse med anvendelsen af denne forordning.
- 111 Det må derfor konkluderes, at Domstolens praksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 79, ikke er til hinder for den konklusion, hvorefter den omhandlede fritagelse har retsvirkninger for situationen for producenter af flydende klæbemidler, for så vidt som disse på grund af denne fritagelse kan blive stillet i en ugunstig konkurrencesituation.
- 112 Det er i øvrigt korrekt, at konkurrenterne til de af en national foranstaltning begunstige på statsstøtteområdet, som fritager sidstnævnte for en byrde, principielt er direkte underlagt denne, således som det var tilfældet i de sager, der gav anledning til dom af 6. november 2018, *Montessori* (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 6 og 50).
- 113 I den foreliggende sag er sagsøgeren i sin egenskab af PVA-bruger imidlertid ikke direkte underlagt den antidumpingtold, der, som det fremgår af artikel 1, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2020/1336, pålægges importen.
- 114 Antidumpingtolden væltes imidlertid helt eller delvist over på køberne af den pågældende vare i Unionen, i den foreliggende sag brugerne af PVA, bl.a. producenterne af flydende klæbemidler.

- 115 Grundforordningens artikel 12 bestemmer således, at Kommissionen kan genoptage undersøgelsen som omhandlet i forordningens artikel 6 med henblik på at undersøge, om antidumpingtolden har påvirket priserne, når det viser sig, at denne told kun har medført utilstrækkelige ændringer i videresalgspriserne eller de efterfølgende salgspriser i Unionen.
- 116 Kommissionen antog i øvrigt, for så vidt som den fandt, at det i den omhandlede sag var nødvendigt at fritage producenterne af PVA bestemt til fremstilling af tørblandingsklæbemidler fra antidumpingtold, at de brugere af PVA, der fremstiller sådanne klæbemidler, hvis ikke der forelå en sådan fritagelse, helt eller delvist ville bære de ekstraomkostninger, som antidumpingtolden udgjorde. Der er imidlertid intet i sagsakterne, der gør det muligt at antage, at situationen for de brugere af PVA, der fremstiller flydende klæbemidler, er en anden i denne henseende.
- 117 Uden at der skal tages hensyn til, at sagsøgeren ligeledes er importør af PVA (jf. nærværende doms præmis 6), er det tilstrækkeligt at konstatere, at sagsøgeren som bruger af denne vare helt eller delvist betaler den antidumpingtold, der er indført ved gennemførelsesforordning 2020/1336.
- 118 Det følger af betragtningerne i nærværende doms præmis 112-117, at sagsøgerens manglende forpligtelse til som PVA-bruger, der konkurrerer med de af den omhandlede fritagelse begunstigede, selv at betale antidumpingtolden, ikke kan rejse tvivl om konklusionen i nærværende doms præmis 111.
- 119 Det skal dernæst afgøres, om sagsøgeren som følge af den omhandlede fritagelse kan stilles i en ugunstig konkurrencesituation.
- 120 I denne henseende tilføjede Domstolen i præmis 46 i dom af 6. november 2018, Montessori (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873), at selv om det ikke under behandlingen af formaliteten tilkom Unionens retsinstanser at tage endelig stilling til spørgsmål vedrørende den konkurrence, der måtte være mellem en sagsøger og de af de nationale foranstaltninger begunstigede, hvilke foranstaltninger vurderes i Kommissionens afgørelser på området for statsstøtte, kan den umiddelbare påvirkning af en sådan sagsøger imidlertid ikke udledes af den blotte mulighed for et konkurrenceforhold.
- 121 Domstolen anførte, at for så vidt som betingelsen om at være umiddelbart berørt krævede, at den anfægtede retsakt umiddelbart skulle have indvirkning på sagsøgerens retsstilling, var Unionens retsinstanser forpligtet til at efterprøve, om den pågældende på relevant vis havde fremført årsagerne til, at Kommissionens afgørelse kunne stille vedkommende i en ugunstig konkurrencesituation og dermed påvirke hans retsstilling (dom af 6.11.2018, Montessori, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 47).
- 122 Hvad angår de i denne sag omhandlede omstændigheder fastslog Domstolen, at sagsøgerne ved at påvise, at de opererede på det samme marked som modtagere af den omhandlede støtte, på relevant vis havde begrundet, at den omtvistede afgørelse kunne stille dem i en ugunstig konkurrencesituation, og at denne afgørelse derfor havde umiddelbar indvirkning på deres retsstilling, navnlig deres ret til ikke at blive udsat for en konkurrence, der fordrejes af de pågældende foranstaltninger (dom af 6.11.2018, Montessori, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 50).

- 123 I den foreliggende sag har sagsøgeren på detaljeret vis og uden at blive modsagt i denne forbindelse anført, at selskabet udøvede virksomhed på det samme produktmarked og det samme geografiske marked som en af de erhvervsdrivende, der var omfattet af den omhandlede fritagelse. Sagsøgeren fremstiller nemlig flydende klæbemidler på grundlag af PVA til kartonindustrien i Unionen. Sagsøgeren har tilføjet, at flydende klæbemidler og tørblandingsklæbemidler er substituerbare, og at de omkostninger, som selskabets kunder har betalt som følge af antidumpingtolden, kan foranledige dem til fortrinsvis at forsyne sig hos producenter af tørblandingsklæbemidler.
- 124 Sagsøgeren har således redegjort for grundene til, at den omhandlede fritagelse kan stille selskabet i en ufordelagtig konkurrencesituation.
- 125 Det må derfor konkluderes, at det første af de kriterier, der er nævnt i nærværende doms præmis 71, og betingelsen om at være umiddelbart berørt i sin helhed er opfyldt i den foreliggende sag.
- 126 Det følger af samtlige betragtninger i nærværende doms præmis 49-125, at de tre betingelser, der er fastsat i artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF, og som er nævnt i nærværende doms præmis 44, er opfyldt. Det er derfor uforment at undersøge, om de betingelser, der er fastsat i artikel 263, stk. 4, andet sætningsled, TEUF, også er opfyldt.
- 127 Herefter skal den formalitetsindsigelse, som Kommissionen har fremsat subsidiært, undersøges (jf. nærværende doms præmis 12).

3. Spørgsmålet, om der er tale om en anfægtelig retsakt

- 128 Kommissionen har gjort gældende, at såfremt Retten måtte finde, at sagsøgeren er umiddelbart berørt af den omhandlede fritagelse, skal søgsmålet ikke desto mindre afvises, for så vidt som artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336 ikke udgør en anfægtelig retsakt, eftersom den ikke påvirker sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af dennes retsstilling. Ifølge Kommissionen vil en eventuel lempelse af retspraksis vedrørende betingelsen om at være umiddelbart berørt, som ville opstå, hvis den løsning, som Domstolen nåede frem til i dom af 6. november 2018, *Montessori* (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873), blev overført til den foreliggende sag, skabe risiko for *actio popularis* og for at imødegå en sådan risiko skulle ledsages af sagsøgerens påvisning, for så vidt angår betingelsen om en anfægtelig retsakt, af, at der foreligger en væsentlig ændring af sagsøgerens retsstilling.
- 129 Det skal indledningsvis bemærkes, at artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336 har til formål at fritage importen af PVA med oprindelse i Kina fra den endelige antidumpingtold, der er indført ved denne forordnings artikel 1, stk. 1, hvis denne PVA importeres med henblik på fremstilling af tørblandingsklæbemidler, der fremstilles og sælges i pulverform til kartonindustrien.
- 130 Artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336 har således retsvirkning over for tredjemand som omhandlet i artikel 263, stk. 1, TEUF.
- 131 Domstolen har imidlertid fastslået, at der foreligger retsakter, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i medfør af artikel 263 TEUF, når foranstaltningerne har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling (dom af 11.11.1981, *IBM mod Kommissionen*, 60/81, EU:C:1981:264, præmis 9).

- 132 I denne forbindelse har den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 131, udviklet sig inden for rammerne af søgsmål, der er anlagt for Unionens retsinstanser af fysiske eller juridiske personer til prøvelse af retsakter, som de var adressater for. Når, som i den foreliggende sag, en ikke-privilegeret sagsøger anlægger et annulations søgsmål til prøvelse af en retsakt, som vedkommende ikke er adressat for, overlapper betingelsen om, at den anfægtede foranstaltnings retligt bindende virkninger kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af dennes retsstilling, betingelserne for at antage et sådant annulations søgsmål til realitetsbehandling, således som de forelå inden Lissabontraktatens ikrafttræden, dvs. de betingelser, der nu er fastsat i artikel 263, stk. 4, TEUF, med undtagelse af dette stykkes tredje sætningsled (jf. i denne retning dom af 13.10.2011, Deutsche Post og Tyskland mod Kommissionen, C-463/10 P og C-475/10 P, EU:C:2011:656, præmis 38, og kendelse af 15.4.2021, Validity og Center for Independent Living mod Kommissionen, C-622/20 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:310, præmis 39).
- 133 Denne retspraksis finder således ikke anvendelse på fysiske eller juridiske personer, der ikke er adressater for den anfægtede retsakt, og som allerede opfylder betingelserne i artikel 263, stk. 4, andet sætningsled, TEUF, nemlig betingelserne om at være umiddelbart og individuelt berørt.
- 134 På samme måde skal det fastslås, at den i nærværende doms præmis 131 nævnte retspraksis ikke finder anvendelse på fysiske eller juridiske personer, der ikke er adressater for den anfægtede retsakt, og som allerede opfylder betingelserne i artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF.
- 135 Det fremgår nemlig for det første af forarbejderne til artikel III-365, stk. 4, i udkastet til en traktat om en forfatning for Europa, hvis indhold er gentaget med samme ordlyd i artikel 263, stk. 4, TEUF, at tilføjelsen af det tredje sætningsled til denne bestemmelse tilsigtede at udvide betingelserne for at antage et annulations søgsmål til realitetsbehandling med hensyn til fysiske og juridiske personer, og at de eneste almengyldige retsakter, for hvilke der skulle opretholdes en snæver tilgang, var lovgivningsmæssige retsakter (dom af 6.11.2018, Montessori, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 26).
- 136 Således består formålet med artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF i en lempelse af betingelserne for at antage annulations søgsmål, der er anlagt af fysiske og juridiske personer til prøvelse af alle almengyldige retsakter, til realitetsbehandling, bortset fra lovgivningsmæssige retsakter (dom af 6.11.2018, Montessori, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 27).
- 137 Den forpligtelse, der påhviler en sagsøger, som opfylder alle de betingelser, der er fastsat i artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF, til at påvise en »væsentlig« ændring af dennes retsstilling med henblik på at godtgøre, at betingelsen om, at der skal foreligge en anfægtelig retsakt, er opfyldt, ville imidlertid begrænse den lempelse af betingelserne for at antage et søgsmål til realitetsbehandling, som ophavsmændene til EUF-traktaten ønskede.
- 138 For det andet består det formål, som artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF forfølger, ligeledes ifølge bestemmelsens tilblivelseshistorie i at forhindre, at en borger skal overtræde retsreglerne for at kunne få adgang til en dommer (dom af 19.12.2013, Telefónica mod Kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, præmis 27, og af 6.11.2018, Montessori, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 58).

- 139 I den foreliggende sag vil en afvisning af det foreliggende søgsmål støttet på sagsøgerens manglende påvisning af, at der er sket en væsentlig ændring af dennes retsstilling, kunne medføre, at sagsøgeren, hvis denne ønskede at fortsætte sagen, indgav en anmodning til de kompetente toldmyndigheder om at blive omfattet af den omhandlede fritagelse. En sådan forpligtelse er imidlertid kunstig, således som det blev fastslået i nærværende doms præmis 68.
- 140 Henset til betragtningerne i nærværende doms præmis 129-139 må det konkluderes, at Kommissionen ikke med føje kan gøre den formalitetsindsigelse gældende, hvorefter artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336 ikke har retligt bindende virkninger over for sagsøgeren, der kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af dennes retsstilling.
- 141 Kommissionens formalitetsindsigelse i denne henseende må derfor forkastes.
- 142 Det skal tilføjes, at den af Kommissionen påberåbte risiko for actio popularis ikke er godtgjort. Konstateringen af, at sagsøgeren er umiddelbart berørt, er nemlig i nærværende dom begrænset til det tilfælde, hvor en fritagelse for antidumpingtold inden for en retlig ordning for visse brugere af den pågældende vare indfører en forskellig behandling, der medfører en ufordelagtig konkurrencesituation (jf. nærværende doms præmis 110 og 111).
- 143 Det følger af det ovenstående, at sagen kan antages til realitetsbehandling.

B. Realiteten

- 144 Det bemærkes, at Rådet for Den Europæiske Union ved Rådets afgørelse 94/800/EF af 22. december 1994 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi (1986-1994), for så vidt angår de områder, der hører under Fællesskabets kompetence (EFT 1994, L 336, s. 1), vedtog en afgørelse om overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen (WTO), som blev undertegnet i Marrakesh den 15. april 1994 (herefter »overenskomsten om oprettelse af WTO«), samt de aftaler, der navnlig er opført i bilag IA til denne overenskomst, iblandt hvilke indgår den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel af 1994 (EFT 1994, L 336, s. 11) og aftalen om anvendelsen af artikel VI i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel af 1994 (EFT 1994, L 336, s. 103, herefter »antidumpingaftalen«).
- 145 I den foreliggende sag har sagsøgeren, som har gjort gældende, at artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336 tilsidesætter grundforordningens artikel 9, stk. 5, første afsnit, ligeledes påberåbt sig antidumpingaftalens artikel 9, stk. 2, første punktum.
- 146 Sagsøgeren har henvist til, at grundforordningens artikel 9, stk. 5, første afsnit, og antidumpingaftalens artikel 9, stk. 2, første punktum, bestemmer, at antidumpingtold pålægges uden forskelsbehandling. Ifølge sagsøgeren vedrører den eneste tilladte undtagelse indførsel hidrørende fra leverandører, for hvilke et tilsagn er blevet godtaget.
- 147 Som følge af den omhandlede fritagelse er der således blevet indført en diskriminerende antidumpingtold, som er til skade for producenterne af flydende klæbemidler, idet disse pålægges denne told, mens producenterne af tørblandingsklæbemidler er fritaget herfor.
- 148 Den omhandlede fritagelse tilsidesætter således de bestemmelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 145.

- 149 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at kun én af de kinesiske PVA-eksportører kan være omfattet af den omhandlede fritagelse, nemlig den eneste leverandør til Cordial, den producent af tørblandingsklæbemidler, som Kommissionen tog hensyn til i gennemførelsesforordning 2020/1336. Sagsøgeren har således anført, at den omhandlede fritagelse er diskriminerende i forhold til alle andre kinesiske PVA-eksportører.
- 150 Kommissionen har som svar på det klagepunkt, der er nævnt i nærværende doms præmis 145-148, for det første gjort gældende, at den forskellige behandling, der følger af den omhandlede fritagelse, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for den forpligtelse til ikke-forskelsbehandling, der er fastsat i grundforordningens artikel 9, stk. 5, første afsnit, for det andet, at selv om dette var tilfældet, ville denne forskellige behandling ikke udgøre forskelsbehandling som omhandlet i denne bestemmelse, og for det tredje, at selv hvis det blev fastslået, at der forelå forskelsbehandling, ville den være objektivt begrundet i Unionens interesse i henhold til grundforordningens artikel 21.
- 151 Kommissionen har ligeledes bestridt, at der foreligger forskelsbehandling som nævnt i nærværende doms præmis 149.
- 152 Det følger af betragtningerne i nærværende doms præmis 144-149, at sagsøgerens eneste anbringende er opdelt i to klagepunkter, hvoraf det første vedrører forskelsbehandling mellem PVA-brugerne i Unionen, og det andet vedrører forskelsbehandling mellem de kinesiske PVA-eksportører.

1. Forskelsbehandling mellem PVA-brugerne

- 153 Grundforordningens artikel 9, stk. 5, bestemmer følgende:
- »Antidumpingtold pålægges i hvert enkelt tilfælde med en passende sats uden forskelsbehandling for al indførsel af en vare, for hvilken der er konstateret dumping og deraf følgende skade, med undtagelse af indførsel fra leverandører, der i henhold til bestemmelserne i denne forordning har afgivet pristilsagn, som er blevet godtaget.
- [...]
- 154 Kommissionen har gjort gældende, at grundforordningens artikel 9, stk. 5, første afsnit, og navnlig udtrykket »uden forskelsbehandling«, ikke gælder en forskellig behandling af de brugere af den pågældende vare, der er etableret på det WTO-medlems område, der pålægger antidumpingtold.
- 155 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at sagsøgeren ikke har påberåbt sig en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet. Klagepunktet vedrørende forskelsbehandling mellem PVA-brugerne er begrænset til en påberåbelse af en tilsidesættelse af grundforordningens artikel 9, stk. 5, første afsnit.
- 156 Sagsøgeren har nemlig i sine skriftlige indlæg præciseret, at grundforordningens artikel 9, stk. 5, første afsnit, i modsætning til det almindelige ligebehandlingsprincip kun fastsætter én enkelt undtagelse fra påleggelsen af antidumpingtold, som vedrører indførsel hidrørende fra leverandører, for hvilke et tilsagn er blevet godtaget. Derfor ville enhver anden fritagelse således efter sagsøgerens opfattelse nødvendigvis udgøre forskelsbehandling. Sagsøgeren har tilføjet, at den strenge anvendelse af det almindelige ligebehandlingsprincip i denne bestemmelse er meget specifik.

- 157 Henset til afgrænsningen af sagsøgerens klagepunkt må det konkluderes, at hvis grundforordningens artikel 9, stk. 5, første afsnit, som Kommissionen har anført, ikke gælder en forskellig behandling af brugerne af den pågældende vare, er dette klagepunkt irrelevant, hvilket derfor skal fastlægges.
- 158 Med henblik på fortolkningen af grundforordningens artikel 9, stk. 5, første afsnit, og navnlig for at afgrænse dens anvendelsesområde, har parterne påberåbt sig antidumpingaftalens artikel 9, stk. 2, første punktum, og WTO's tvistbilægelsesorganers fortolkning heraf.
- 159 Antidumpingaftalens artikel 9, stk. 2, første punktum, fastsætter:
- »Når antidumpingtold pålægges en bestemt vare, opkræves denne antidumpingtold i hvert enkelt tilfælde med en passende sats uden forskelsbehandling for al indførsel af den pågældende vare, for hvilken der er konstateret dumping og deraf følgende skade, med undtagelse af indførsel hidrørende fra leverandører, der i henhold til bestemmelserne i denne aftale har afgivet pristilsagn, som er blevet godtaget [...]«
- 160 Sagsøgerens henvisning til antidumpingaftalens artikel 9, stk. 2, første punktum, skal forstås således, at den tilsigter at fortolke grundforordningens artikel 9, stk. 5, første afsnit, i overensstemmelse med denne bestemmelse.

a) Hensyntagen til bestemmelserne i overenskomsten om oprettelse af WTO og bilagene hertil samt til rapporterne fra WTO's organer, der deltager i tvistbilægelsesproceduren

- 161 Det skal afgøres, i hvilket omfang for det første bestemmelserne i overenskomsten om oprettelse af WTO og bilagene hertil og for det andet rapporterne fra WTO's organer, der deltager i tvistbilægelsesproceduren, med føje kan tages i betragtning ved fortolkningen af bestemmelser i den afledte ret, såsom grundforordningens artikel 9, stk. 5, første afsnit.

1) Bestemmelserne i overenskomsten om oprettelse af WTO og bilagene hertil

- 162 Domstolen har hvad angår den indflydelse, som en folkeretlig aftale, som Unionen er part i, såsom den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel af 1994, kan have på fortolkningen af en bestemmelse i den afledte ret, fastslået, at eftersom de folkeretlige aftaler, som Unionen indgår, har forrang for den afledte ret, skal den afledte ret i videst muligt omfang fortolkes i overensstemmelse med disse aftaler (dom af 10.9.1996, Kommissionen mod Tyskland, C-61/94, EU:C:1996:313, præmis 52, og af 7.6.2007, Řízení Letového Provozu, C-335/05, EU:C:2007:321, præmis 16).
- 163 Inden det undersøges, om en sådan overensstemmende fortolkning er mulig i den foreliggende sag, skal det indledningsvis bemærkes, at grundforordningens bestemmelser, for så vidt som de svarer til antidumpingaftalens bestemmelser, så vidt muligt skal fortolkes i lyset af de tilsvarende bestemmelser i nævnte aftale (jf. dom af 14.7.2021, Interpipe Niko Tube og Interpipe Nizhnedneprovsky Tube Rolling Plant mod Kommissionen, T-716/19, EU:T:2021:457, præmis 98 og den deri nævnte retspraksis).
- 164 Eftersom antidumpingaftalens artikel 9, stk. 2, første punktum, og grundforordningens artikel 9, stk. 5, er affattet stort set enslydende, svarer bestemmelserne i sidstnævnte til bestemmelserne i førstnævnte.

- 165 Det er i denne forbindelse blevet fastslået, at antidumpingaftalens artikel 9, stk. 2, første punktum, havde et anvendelsesområde, som svarede til anvendelsesområdet for grundforordningens artikel 9, stk. 5, første afsnit, idet den forbød forskelsbehandling i forbindelse med opkrævning af antidumpingtold, der er pålagt en vare, afhængigt af, hvor den berørte import hidrører fra (jf. analogt dom af 17.12.2008, HEG og Graphite India mod Rådet, T-462/04, EU:T:2008:586, præmis 39).
- 166 Følgelig skal grundforordningens artikel 9, stk. 5, første afsnit, i videst muligt omfang fortolkes i overensstemmelse med antidumpingaftalens artikel 9, stk. 2, første punktum.
- 167 Det skal tilføjes, at den mulighed for at fortolke en bestemmelse i den afledte ret i overensstemmelse med en folkeretlig aftale, til hvilken der henvises i Domstolens praksis, som er nævnt i nærværende doms præmis 162, ikke kan anvendes på en bestemmelse, hvis betydning er klar og utvetydig og således ikke kræver fortolkning, som udtrykket »i videst muligt omfang« viser. Hvis denne retspraksis fandt anvendelse i et sådant tilfælde, ville princippet om overensstemmende fortolkning af bestemmelser i den afledte EU-ret danne grundlag for en fortolkning contra legem af denne bestemmelse, hvilket ikke kan tillades (jf. analogt dom af 13.7.2018, Confédération nationale du Crédit mutuel mod ECB, T-751/16, EU:T:2018:475, præmis 34). Såfremt betydningen af den pågældende bestemmelse i den afledte ret ikke er utvetydig, kan en overensstemmende fortolkning af samme grund ikke anvendes, når alle de mulige fortolkninger af den nævnte bestemmelse er i strid med den trindhøjere regel.
- 168 Når betydningen af den omhandlede bestemmelse i den afledte ret således dels er utvetydig, dels er i strid med den trindhøjere regel, der er fastsat i den folkeretlige aftale, kan denne bestemmelse ikke fortolkes i overensstemmelse med den nævnte regel.
- 169 I den foreliggende sag er ingen af disse to kriterier opfyldt.
- 170 For det første kan udtrykket »uden forskelsbehandling« i grundforordningens artikel 9, stk. 5, fortolkes på flere måder.
- 171 For det andet kan grundforordningens artikel 9, stk. 5, første afsnit, der ligner antidumpingaftalens artikel 9, stk. 2, første punktum, ikke anses for at være i strid hermed.
- 172 Med henblik på at fastlægge rækkevidden heraf skal udtrykket »uden forskelsbehandling« i grundforordningens artikel 9, stk. 5, første afsnit, følgelig fortolkes i overensstemmelse med udtrykket »uden forskelsbehandling« i antidumpingaftalens artikel 9, stk. 2, første punktum.
- 173 Desuden kan der ved en forudgående fortolkning af sidstnævnte bestemmelse tages hensyn til andre relevante bestemmelser i overenskomsten om oprettelse af WTO og bilagene hertil. Ved fortolkningen af en folkeretlig aftale skal der nemlig tages hensyn til den sædvanlige betydning af de udtryk, der anvendes i aftalen, i deres sammenhæng, og den skal foretages i lyset af aftalens genstand og formål (jf. i denne retning dom af 11.7.2018, Bosphorus Queen Shipping, C-15/17, EU:C:2018:557, præmis 67), således som det for så vidt angår fortolkningen af internationale traktater er fastsat i artikel 31, stk. 1, i Wienerkonventionen om traktatretten af 23. maj 1969 (*De Forenede Nationers traktatsamling*, bind 1155, s. 331), der er en del af Unionens retsorden (dom af 25.2.2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, præmis 42) og tages i betragtning af WTO's appelorgan (rapport af 20.5.1996 om tvisten »United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline (WT/DS2/AB/R)«).

2) Rapporterne fra WTO's organer, der deltager i tvistbilæggelsesproceduren

- 174 Domstolen har tidligere fastslået, at det almindelige folkeretlige princip om, at overenskomster skal overholdes (*pacta sunt servanda*), der er fastsat i artikel 26 i Wienerkonventionen om traktatretten, indebar, at Unionens retsinstanser med henblik på fortolkningen og anvendelsen af antidumpingaftalen skulle tage hensyn til den fortolkning af de forskellige bestemmelser i denne aftale, som WTO's organer, der deltager i tvistbilæggelsesproceduren, havde vedtaget (jf. i denne retning dom af 20.1.2022, Kommissionen mod Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2022:38, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 175 Domstolen har således tidligere henvist til en række rapporter fra en specialgruppe eller fra WTO's appelorgan til støtte for sin fortolkning af visse aftalebestemmelser, der indgår i bilaget til WTO-overenskomsten (jf. dom af 20.1.2022, Kommissionen mod Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2022:38, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 176 Domstolen har ligeledes anerkendt, at rapporterene fra WTO's organer, der deltager i tvistbilæggelsesproceduren, kunne påberåbes med henblik på fortolkningen af EU-retten (dom af 10.11.2011, X og X BV, C-319/10 og C-320/10, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:720, præmis 46, og af 20.1.2022, Kommissionen mod Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2022:38, præmis 34).
- 177 Retten har fastslået, at der intet var til hinder for, at den henviste til rapporterene fra WTO's organer, der deltager i tvistbilæggelsesproceduren, når den fortolkede bestemmelser i grundforordningen i lyset af antidumpingaftalens bestemmelser (jf. analogt dom af 10.4.2019, Jindal Saw og Jindal Saw Italia mod Kommissionen, T-300/16, EU:T:2019:235, præmis 103 og den deri nævnte retspraksis).
- 178 Det følger af betragtningerne i nærværende doms præmis 174-177, at grundforordningens artikel 9, stk. 5, første afsnit, navnlig udtrykket »uden forskelsbehandling« i denne artikel, skal fortolkes i overensstemmelse med den fortolkning, som WTO's tvistbilæggelsesorganer har anlagt af antidumpingaftalens artikel 9, stk. 2, første punktum.

b) Spørgsmålet, om forbuddet mod at pålægge diskriminerende antidumpingtold finder anvendelse på brugerne af den pågældende vare

- 179 For det første har WTO's appelorgan i punkt 335 i rapporten af 28. juli 2011 om tvisten »European Communities – Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China (WT/DS397/R)« anført, at antidumpingaftalen indeholder regler, der fokuserer på varerne samt på importører, eksportører og producenter. Det har i samme punkt i rapporten præciseret, at antidumpingaftalens artikel 9, stk. 2, første punktum, henviser til både varer og leverandører.
- 180 Appelorganet har ganske vist ikke udtrykkeligt udelukket, at udtrykket »uden forskelsbehandling« i antidumpingaftalens artikel 9, stk. 2, første punktum, kan anvendes på de brugere af den pågældende vare, der er etableret på det WTO-medlems område, der pålægger antidumpingtold. Disse erhvervsdrivende er imidlertid ikke omfattet af det forbud mod forskelsbehandling, der er fastsat i en bestemmelse, for så vidt som denne dels ikke henviser til dem, dels er indeholdt i en aftale, som fokuserer på selve varerne og på andre erhvervsdrivende end dem.

- 181 For det andet fremgår det af ordlyden af antidumpingaftalens artikel 9, stk. 2, at denne udelukkende vedrører varernes oprindelse og ikke deres brug på det WTO-medlems område, der pålægger antidumpingtold.
- 182 Antidumpingaftalens artikel 9, stk. 2, henviser nemlig til leverandørerne af varen og ikke til dens brugere.
- 183 Hvad navnlig angår leverandørerne af varen bestemmer antidumpingaftalens artikel 9, stk. 2, første punktum, at antidumpingtold opkræves uden forskelsbehandling for »al« indførsel af den pågældende vare, med undtagelse af indførsel »fra leverandører«, hvis pristilsagn i henhold til denne aftale er blevet godtaget.
- 184 WTO's appelorgan har imidlertid i punkt 338 i rapporten af 28. juli 2011 om tvisten »European Communities – Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China (WT/DS397/R)« anført, at udtrykket »sources«, som anvendes to gange i antidumpingaftalens artikel 9, stk. 2, første punktum, henviser til individuelle »exporters or producers« og ikke til et land som helhed. I rapportens punkt 354 er det præciseret, at udtrykket »sources« betyder »leverandører«. Sidstnævnte udtryk forekommer således i forbindelse med antidumpingaftalens artikel 9, stk. 2, at kunne substitueres med udtrykket »eksportører« eller »producenter«.
- 185 Som sagsøgeren med rette har anført, tog WTO's appelorgan ganske vist i den omhandlede tvist stilling til spørgsmålet om, hvorvidt – således som Unionen havde gjort gældende (jf. rapportens punkt 333 og 337) – udtrykket »sources« i antidumpingaftalens artikel 9, stk. 2, første punktum, kunne henvise til et land som helhed og ikke kun betegne eksportvirksomheder individuelt betragtet.
- 186 Uanset hvilket spørgsmål WTO's appelorgan tog stilling til, valgte det imidlertid med henblik på besvarelsen heraf at præcisere betydningen af ordet »sources« og gjorde det, uden at der var noget i svaret, der gjorde det muligt at konkludere, at denne betydning var begrænset til besvarelsen af det spørgsmål, der er nævnt i nærværende doms præmis 185.
- 187 Den definition af udtrykket »sources«, som WTO's appelorgan lagde til grund, bekræfter, for så vidt som den henviser til producenter, eksportører eller leverandører, at antidumpingaftalens artikel 9, stk. 2, udelukkende vedrører varernes oprindelse og ikke deres brug på det WTO-medlems område, der pålægger antidumpingtold. Denne definition støtter således konklusionen i nærværende doms præmis 180.
- 188 For det tredje bemærkes, at artikel I og III i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel af 1994 vedrørende henholdsvis »General Most-Favoured-Nation Treatment« og »National Treatment on Internal Taxation and Regulation«, der tjener som grundlag for forbuddet mod forskelsbehandling inden for det af WTO indførte retssystem, henviser til forskelsbehandling mellem »nations« og således mellem produkter, der hidrører fra forskellige af organisationens medlemmer, og ikke til forskelsbehandling af et og samme WTO-medlems varer.
- 189 Henset til samtlige forhold i nærværende doms præmis 179-188 kan antidumpingaftalens artikel 9, stk. 2, første punktum, ikke fortolkes således, at den forskelsbehandling, der henvises til, betegner en forskellig behandling af brugere af den pågældende vare, som er etableret på det WTO-medlems område, der pålægger antidumpingtold.

- 190 Henset til betragtningerne i nærværende doms præmis 162-172 skal udtrykket »uden forskelsbehandling« i grundforordningens artikel 9, stk. 5, første afsnit, fortolkes på samme måde.
- 191 Eftersom grundforordningens artikel 9, stk. 5, første afsnit, ikke finder anvendelse på brugerne af den pågældende vare, kan sagsøgeren følgelig ikke med føje påberåbe sig denne bestemmelse med henblik på at anfægte en forskellig behandling af brugere af den pågældende vare, der er etableret i Unionen.
- 192 Dette klagepunkt skal derfor forkastes som uvirksomt.

2. Forskelsbehandling mellem de forskellige kinesiske eksportører

- 193 Sagsøgeren har anført, at Cordial kun har én leverandør af PVA, således som det fremgår af 618. betragtning til gennemførelsesforordning 2020/1336, og at denne leverandør er en kinesisk eksportør.
- 194 Eftersom den omhandlede fritagelse er begrænset til PVA bestemt til fremstilling af tørblandingsklæbemidler, som fremstilles af Cordial, behandles den kinesiske eksportør ifølge sagsøgeren fordelagtigt i forhold til andre kinesiske PVA-eksportører.
- 195 I denne henseende fremgår det af artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesforordning 2020/1336, at denne bestemmelse ved at betinge den omhandlede fritagelse af, at det importerede PVA er bestemt til fremstilling af tørblandingsklæbemidler, der fremstilles og sælges i pulverform til kartonindustrien, fastsætter generelle og abstrakte betingelser (jf. nærværende doms præmis 51). Fritagelsen kan således vedrøre varer fra alle erhvervsdrivende, der eksporterer PVA bestemt til fremstilling af tørblandingsklæbemidler (jf. nærværende doms præmis 52). Den er dermed ikke forbeholdt Cordials leverandør.
- 196 Alle de kinesiske PVA-eksportørers varer er derfor principielt berettiget til at blive omfattet af den omhandlede fritagelse.
- 197 Sagsøgeren har imidlertid gjort gældende, at den omhandlede fritagelse i realiteten kun kommer Cordials kinesiske leverandør til gode.
- 198 Det bemærkes, at Retten kan henvise til rapporter fra WTO's organer, der deltager i tvistbilæggelsesproceduren, når den foretager en fortolkning af grundforordningen i lyset af antidumpingaftalen (jf. nærværende doms præmis 174-178).
- 199 I punkt 7 101 i panelrapport af 7. april 2000 om tvisten »Canada – Patent Protection of Pharmaceutical Products (WT/DS 114)« henvises der til begrebet »de facto discrimination«. Heri er det anført, at forskelsbehandling i praksis er et generelt udtryk, der beskriver den juridiske konklusion, hvorefter en tilsyneladende neutral foranstaltning tilsidesætter en bestemmelse om forbud mod forskelsbehandling, fordi dens reelle virkning er at indføre en ufordelagtig forskellig behandling.
- 200 Begrebet »forskelsbehandling i praksis« er i øvrigt tidligere blevet anvendt i EU-retten, om end inden for statsstøtteområdet, med henblik på at fastslå, at en national foranstaltning, selv om den ikke fremstod som en skattemæssig fordel, der udgjorde en afvigelse fra en fælles skatteordning, men som en generel skatteordning, der beroede på kriterier, der var af generel karakter, indebar en forskelsbehandling i praksis mellem virksomheder, der befandt sig i en sammenlignelig

situation i forhold til det formål, der blev forfulgt med den nævnte ordning (dom af 21.12.2016, Kommissionen mod World Duty Free Group m.fl., C-20/15 P og C-21/15 P, EU:C:2016:981, præmis 74).

- 201 Endelig ligger begrebet »forskelsbehandling i praksis« tæt på begrebet »indirekte forskelsbehandling« (jf. i denne retning dom af 20.10.1993, Spotti, C-272/92, EU:C:1993:848, præmis 17 og 18, og af 7.5.1998, Clean Car Autoservice, C-350/96, EU:C:1998:205, præmis 29-31), som er mere udbredt i EU-retten, og som ligeledes er fastlagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Menneskerettighedsdomstolen, 13.11.2007, D.H. m.fl. mod Den Tjekkiske Republik, CE:ECHR:2007:1113JUD005732500, §§ 193-195), som henviser til alle former for skjult forskelsbehandling, der reelt fører til samme resultat som åbenlys forskelsbehandling (jf. i denne retning dom af 24.9.1998, Kommissionen mod Frankrig, C-35/97, EU:C:1998:431, præmis 37 og 38).
- 202 Det skal derfor på grundlag af de oplysninger, som sagsøgeren har fremlagt til støtte for det i nærværende doms præmis 197 nævnte udsagn, afgøres, om den omhandlede fritagelse er årsag til forskelsbehandling i praksis eller indirekte forskelsbehandling mellem de kinesiske PVA-eksportører.
- 203 For det første indebærer sagsøgerens klagepunkt om, at kun én kinesisk PVA-eksportør, nemlig Cordials leverandør, kan være omfattet af den omhandlede fritagelse, en undersøgelse af, om den nævnte fritagelse kun kan indrømmes Cordial.
- 204 I denne henseende er den proces, der gør det muligt at fremstille tørblandingsklæbemidler, der fremstilles og sælges i pulverform til kartonindustrien, beskrevet som innovativ i 623. betragtning til gennemførelsesforordning 2020/1336.
- 205 Det fremgår imidlertid ikke af sagsakterne og navnlig ikke af de oplysninger, som sagsøgeren har fremlagt, at Cordial er den eneste producent af tørblandingsklæbemidler i EU.
- 206 Desuden er der ingen oplysninger i sagsakterne, og navnlig ingen af de oplysninger, som sagsøgeren har fremlagt, der giver grundlag for at antage, at det ville være umuligt eller særdeles vanskeligt for enhver anden erhvervsdrivende end Cordial at fremstille sådanne varer. I denne henseende fremgår det ikke af sagsakterne, at der foreligger en juridisk, teknisk eller finansiel hindring for en sådan erhvervsdrivendes indtræden på markedet for tørblandingsklæbemidler.
- 207 Det kan således ikke udelukkes, at der findes eller vil træde andre producenter af tørblandingsklæbemidler ind på markedet for disse klæbemidler. Der er imidlertid intet grundlag for at antage, at andre producenter af tørblandingsklæbemidler allerede forsyner sig eller vil forsyne sig hos Cordials PVA-leverandør og ikke hos andre leverandører, bl.a. de kinesiske PVA-eksportører. Det kan følgelig ikke udelukkes, at andre kinesiske PVA-eksportører end Cordials leverandør kan være omfattet af den omhandlede fritagelse.
- 208 For det andet er det anført i 618. og 624. betragtning til gennemførelsesforordning 2020/1336, at den type PVA, som Cordial importerer, udvikles i et specifikt samarbejde med leverandøren, og at et langsigtet forhold er nødvendigt, hvis leverandøren skal tilpasse sig til Cordials produktkrav.

- 209 Det forhold, at Cordial fortsat kun har én enkelt leverandør, skyldes imidlertid et valg, som PVA-producenterne, heriblandt de kinesiske eksportører af denne vare, har truffet, og ikke eksterne faktorer, som de er blevet pålagt (jf. i denne retning dom af 14.3.1990, Nashua Corporation m.fl. mod Kommissionen og Rådet, C-133/87 og C-150/87, EU:C:1990:115, præmis 40 og 41).
- 210 Der er således ingen oplysninger i sagsakterne, og navnlig ingen af de oplysninger, som sagsøgeren har fremlagt, der gør det muligt at antage, at andre kinesiske PVA-eksportører end Cordials leverandør ville være ude af stand til at tilpasse deres produktion med henblik på at imødekomme Cordials specifikke krav, der er nævnt i nærværende doms præmis 208.
- 211 Det er således ikke udelukket, at andre kinesiske eksportører end Cordials leverandør, hvis de ønsker det, kan opfylde Cordials forsyningsbehov.
- 212 Det fremgår i øvrigt af 624. betragtning til gennemførelsesforordning 2020/1336, at Cordial fremlagde dokumentation for, at virksomheden tidligere havde forsøgt at købe PVA af en taiwansk producent, men ikke kunne indgå nogen aftale, da denne producent udelukkende solgte sin vare via en forhandler i Unionen og ikke var villig til at tilpasse den til Cordials krav.
- 213 Cordials vilje til at begrænse sin afhængighed af sin PVA-leverandør fremgår af 624. betragtning til gennemførelsesforordning 2020/1336 og navnlig af dette uddrag, som sagsøgeren ikke har bestridt:
- »Cordial har allerede forsøgt at etablere nye partnerskaber, men på grund af dens beskedne størrelse var den ikke i stand til at etablere et langsigtet forhold til alternative leverandører [...] Virksomheden fremlagde dokumentation for, at den tidligere har forsøgt at købe PVA af en taiwansk producent, men kunne ikke indgå nogen aftale, da denne producent udelukkende sælger via en forhandler i Unionen og ikke var villig til at tilpasse sine varer til Cordials krav [...]«
- 214 Det fremgår af denne betragtning, at Cordial ville være tilbøjelig til at se positivt på andre PVA-eksportørers, og navnlig kinesiske eksportørers, tiltag med henblik på at levere denne vare til Cordial.
- 215 Hermed bekræftes konklusionen i nærværende doms præmis 211, hvorefter andre kinesiske eksportører end Cordials leverandør, hvis de ønsker det, kan opfylde Cordials forsyningsbehov.
- 216 Det følger af betragtningerne i nærværende doms præmis 203-215, at det ikke kan fastslås, at der foreligger hindringer, som faktisk udelukker anvendelsen af den omhandlede fritagelse på andre kinesiske PVA-eksportører end Cordials leverandør.
- 217 Det er følgelig ikke godtgjort, at der foreligger en ufordelagtig forskellig behandling, som de andre kinesiske PVA-eksportører end Cordials leverandør udsættes for. Hvis der ikke foreligger en sådan forskellig behandling, kan en eventuel forskelsbehandling i praksis ikke anses for godtgjort (jf. i denne retning dom af 23.10.2003, Changzhou Hailong Electronics & Light Fixtures og Zhejiang Yankon mod Rådet, T-255/01, EU:T:2003:282, præmis 61).
- 218 Det følger af det ovenstående, at det andet klagepunkt og anbringendet i sin helhed skal forkastes.
- 219 Kommissionen bør derfor frifindes.

IV. Sagsomkostninger

- 220 I henhold til artikel 134, stk. 1, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 221 Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Syvende Udvidede Afdeling):

- 1) **Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) **Grünig KG betaler sagsomkostningerne.**

da Silva Passos

Valančius

Reine

Truchot

Sampol Pucurull

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. december 2022.

Underskrifter