

begået åbenbare fejl ved sin vurdering af de faktiske forhold eller undladt at tage hensyn til væsentlige omstændigheder af en sådan art, at det må

antages at der er tale om en subsidie-virkning, eller i sin begrundelse ladet hensyn spille ind, der må ses som udtryk for magtfordrejning.

I sag 191/82

FÉDÉRATION DE L'INDUSTRIE DE L'HUILERIE DE LA CEE (FEDIOL), der har hjemsted i Bruxelles, ved advokat Dietrich Ehle, Köln, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved juridisk konsulent Peter Gilsdorf, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand — på sagens nuværende trin — om, at det af Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (FEDIOL) anlagte søgsmål, hvori der er nedlagt påstand om annullation af det i Kommissionens skrivelse af 25. maj 1982 indeholdte afslag på at indlede en antisubsidieringsprocedure mod import af sojaskrot fra Forbundsrepublikken Brasilien, fremmes til realitetsbehandling,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene P. Pescatore, A. O'Keefe og U. Everling, dommerne Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, K. Bahlmann, Y. Galmot og C. Kakouris,

generaladvokat: S. Rozès
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter vedrørende formalitetspørgsmålet kan sammenfattes således:

Rådet fandt, at det med henblik på gennemførelsen af beskyttelsesforanstaltningerne var nødvendigt at fastsætte procedurerne for, »hvorledes en person, der optræder på vegne af en erhvervsgren i Fællesskabet, som anser sig for skadet eller truet af dumpingimport eller subsidieret import, kan indgive en klage«. Artikel 5 i forordning nr. 3017/79 bestemmer derfor:

I — Faktiske omstændigheder

Med henblik på at gennemføre en fælles handelspolitik og en harmonisk udvikling af Fællesskabets udenrigshandel indførte Rådet ved forordning nr. 459/68 af 5. april 1968 om beskyttelse mod dumping, præmier eller subventioner fra lande, der ikke tilhører Det europæiske økonomiske Fællesskab (EFT 1968 I, s. 77), under overholdelse af de regler, der er fastlagt i artikel VI i den almindelige told- og handelsaftale (GATT) og i aftalen om denne artikels gennemførelse, en fælles beskyttelsesordning mod import fra tredjelande, der er opstået som følge af dumping, præmier eller subventioner.

De multilaterale handelsforhandlinger, som blev afsluttet i 1979, førte til en ny aftale om anvendelsen af artikel VI i GATT (antidumpingskodeks af 1979) og en aftale om fortolkning og anvendelse af artikel VI, XVI og XXIII i GATT; forordning nr. 459/68 blev derfor ændret og erstattet af Rådets forordning nr. 3017/79 af 20. december 1979 om beskyttelse mod dumpingimport eller subsidieret import fra lande, der ikke er medlemmer af EØF (EFT L 339, s. 1).

1. Enhver fysisk eller juridisk person samt enhver sammenslutning uden status som juridisk person, som optræder på vegne af en erhvervsgren i Fællesskabet, der anser sig for skadet eller truet af dumpingimport eller subsidieret import, kan indgive en skriftlig klage.
2. Klagen skal indeholde tilstrækkelige beviser for forekomsten af dumping eller subsidiering og den deraf følgende skade.
3. Klagen kan indgives til Kommissionen eller til en medlemsstat, der skal videresende den til Kommissionen. Denne sender medlemsstaterne en genpart af enhver klage, som den modtager.
4. Klagen kan trækkes tilbage, hvorved proceduren kan afsluttes, medmindre en sådan afslutning ikke vil være i Fællesskabets interesse.

5. Bliver det efter konsultationer klart, at klagen ikke indeholder tilstrækkelige beviser til at begrunde en indgangssættelse af en undersøgelse, får klageren meddelelse herom.
6. Når en medlemsstat i tilfælde, hvor der ikke foreligger nogen klage, besidder tilstrækkelige beviser både med hensyn til dumping eller subsidiering og deraf følgende skade for en erhvervsgren i Fællesskabet, underretter den straks Kommissionen om disse beviser.

— højere afgifter ved eksport af sojabønner end ved eksport af sojaskrot, der er et afledet produkt;

— kontingentering af eksporten af sojabønner, hvilket giver lavere indenlandske priser for sojabønner fra den brasilianske oliemølleindustri;

— en højere omsætningsafgift ved eksport af sojabønner end af sojaskrot;

— en præferencerentesats for eksportkreditterne for sojaskrot.

I medfør af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 3017/79 indgav Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (FEDIOL), der har hjemsted i Bruxelles, den 2. april 1980 en klage til Kommissionen, hvori sammenslutningen anmodede om, at der blev indledt en antisubsidieringsprocedure mod Forbundsrepublikken Brasilien vedrørende import af sojaskrot.

FEDIOL's klage indeholdt en række omstændigheder, som skulle bevise, at der blev ydet ydet sådanne subsidier, og godtgøre den deraf følgende skade for oliemølleindustrien inden for Fællesskabet.

Nævnte klage var en fortsættelse af den tidligere antisubsidieringsklage inden for samme område, som FEDIOL indgav den 3. januar 1977 under den i henhold til forordning nr. 459/68 gældende ordning, og som gav anledning til, at Kommissionen den 14. juli 1977 gav meddelelse om indledning af en procedure (EFT C 89, s. 7), og derefter om afslutning af proceduren (EFT C 298, s. 2), idet Kommissionen fra den brasilianske regering havde modtaget tilstrækkelige garantier til, at den ikke i den daværende situation påtænkte at indføre beskyttelsesforanstaltninger.

FEDIOL anmodede følgelig Kommissionen om, at den efter at have gennemført de nødvendige konsultationer anvendte artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3017/79, som bestemmer:

Bliver det efter konsultationer klart, at der foreligger tilstrækkelige beviser til at berettiggiværksættelsen af en undersøgelse, skal Kommissionen omgående:

- a) give meddelelse om iværksættelsen af en undersøgelse i De Europæiske Fællesskabers Tidende; i denne meddelelse oplyses det, hvilken vare og hvilke lande der er tale om, der gives et sammendrag af de modtagne oplysninger, og det fastsættes, at alle relevante oplysninger skal meddeles Kommissionen; endvidere angives der en frist, inden for hvilken de berørte

På linje med den første klage drejede FEDIOL's klage af 2. april 1980 sig om, at Brasilien direkte og indirekte ydede subsidier til produktionen og eksporten af sojaskrot. Klagen omtalte nærmere fire typer af subsidier:

parter kan give deres mening til kende skriftligt og kan anmode om at blive hørt mundtligt af Kommissionen i henhold til stk. 5;

- b) underrette de eksportører og importører, som Kommissionen ved er berørt heraf, samt repræsentanter for eksportlandet og klagerne;
- c) indlede undersøgelsen på fællesskabsniveau i samarbejde med medlemsstaterne; en sådan undersøgelse omfatter både dumping eller subsidiering og den deraf følgende skade og gennemføres i overensstemmelse med stk. 2-8.

I begyndelsen af april 1980 ophævede Brasilien en af de anfægtede eksportafgifter; FEDIOL ændrede sin klage tilsvarende ved skrivelse af 23. juni 1980.

FEDIOL har suppleret klagens faktiske og retlige indhold med en række bemærkninger; der har fundet konsultationer sted mellem Kommissionen og medlemsstaterne samt mellem Kommissionen og Brasilien.

Ved skrivelse af 5. februar 1982 meddelte Kommissionen FEDIOL, at den efter en omhyggelig undersøgelse af sagsøgerens klage og efter konsultationer med den brasilianske regering ikke påtænkte at indlede en antisubsidieringsprocedure. Dette hang sammen med, at de omvistede subsidier i det væsentlige var ophævet, og at deres betydning, set under ét, ikke kunne berettige til, at der blev indledt en procedure.

Ved skrivelse af 25. maj 1982 meddelte Kommissionen FEDIOL, at de yderligere oplysninger og bemærkninger, som FEDIOL var fremkommet med, ikke havde ændret Kommissionens opfattelse; FEDIOL fik følgelig i henhold til artikel 5, stk. 5, i forordning nr. 3017/79 meddelelse om, at der ikke ville blive indledt en

antisubsidieringsprocedure mod import af sojaskrot fra Brasilien.

Kommissionen tilføjede, at den fortsat ville være opmærksom på ændringer inden for det pågældende område, så meget desto mere som udviklingen i den brasilianske kreditpolitik kunne give anledning til en vis ængstelse, såvel med hensyn til betalingsfrister som rentesatser.

II — Skriftveksling

Den 29. juli 1982 anlagde FEDIOL sag; sammenslutningen har nedlagt følgende påstande:

- det i Kommissionens skrivelse af 25. maj 1982 indeholdte afslag på at indlede en antisubsidieringsprocedure mod import af sojaskrot fra Brasilien annulleres;
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Ved processkrift, indgivet den 11. oktober 1982, har Kommissionen i medfør af procesreglementets artikel 91 anmodet Domstolen om at træffe afgørelse vedrørende formalitetsspørgsmålet, uden at behandlingen af realitetsspørgsmålet indledes; Kommissionen har påstået sagen afvist og nedlagt påstand om, at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

I indlæg, indgivet den 11. november 1982, har sagsøgeren i hovedsagen, der er sagsøgt med hensyn til afvisningspåstanden, nedlagt påstand om, at Kommissionens begæring om, at Domstolen træffer afgørelse vedrørende formalitetsspørgsmålet uden at indlede realitetsspørgsmålet, ikke tages til følge, at afvisningspåstanden ikke tages til følge, og at Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling vedrørende afvisningspåstanden uden forudgående bevisførelse.

III — Parternes anbringender og argumenter under skriftvekslingen med hensyn til formalitetsspørgsmålet

Kommissionen har understreget, at nærværende sag er den første, som er indbragt for Domstolen, og som vedrører retsstillingen for en klager eller en producent fra en medlemsstat, som er berørt af dumpingimport eller subsidieret import i forbindelse med en antisubsidierings- eller udligningsprocedure. Indledningsvis og rent principielt har *Kommissionen* rejst det spørgsmål, om en klager som sagsøgeren kan kræve, at *Kommissionen* indleder en formel procedure; spørgsmålet er snævert forbundet med, om en klager eller en hvilken som helst person, der berøres af subsidier, der ydes af et trejeland, eventuelt kan kræve, at der indføres foranstaltninger, og navnlig, at der indføres udligningsforanstaltninger. Spørgsmålet er af afgørende vigtighed, både for så vidt angår dens sammenhæng med den økonomiske og handelsmæssige politik, dens rent politiske virkning, og dens betydning med hensyn til retsbeskyttelsen inden for Fællesskabet.

Sagsøgeren, der er sagsøgt med hensyn til afvisningspåstanden, har ikke bestridt, at formalitetsspørgsmålet er af betydning; søgsmålet må ses i en bredere sammenhæng med retsbeskyttelsen mod dumping eller subsidier fra tredjelands side, og ved afgørelsen må der tages hensyn til retsstillingen i andre stater, der har underskrevet GATT-aftalen.

A — Sagsøgerens søgsmålskompetence

Kommissionen har gjort gældende, at efter et af medlemsstaternes retssystemer er sagsøgeren FEDIOL ikke en juridisk person, men en sammenslutning uden retsevne, idet den har sit hjemsted i Belgien. Ud fra en snæver fortolkning af EØF-traktatens artikel 173, stk. 3, har sammenslutningen ingen søgsmålsret og ingen partshabilitet.

Når imidlertid henses til de proceduremæssige beføjelser, der efter forordning nr. 3017/79 er tillagt sammenslutninger, der ikke er juridiske personer, og som handler på vegne af en erhvervsgren inden for Fællesskabet, forekommer det ikke logisk at frakende en sådan sammenslutning søgsmålsret; man bør derfor anerkende en vid betydning af begrebet »juridisk person« i EØF-traktatens artikel 173, stk. 2.

Sagsøgeren, der er sagsøgt for så vidt angår afvisningspåstanden, har anført, at ud fra den almindeligt anerkendte teori om de faktiske forhold er alle sammenslutninger, der er lovligt bestående, og som har visse beføjelser, navnlig de sammenslutninger, der kollektivt kan varetage retligt anerkendte og retsbeskyttede interesser, juridiske personer og har partshabilitet.

Under alle omstændigheder kan der i henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 3017/79 indgives en klage af »enhver sammenslutning uden status som juridiske person«, som optræder på vegne af en erhvervsgren i Fællesskabet; en sådan sammenslutning har følgelig nødvendigvis partshabilitet i henhold til traktatens artikel 173, stk. 2.

B — Spørgsmålet, om den anfægtede meddelelse er en retsakt fra Kommissionen

Kommissionen har indrømmet, at den anfægtede meddelelse (uanset hvilken retlig værdi den i øvrigt måtte have) må tillægges Kommissionen som institution, selv om den kun er underskrevet af en tjenestemand; der er tale om en meddelelse på Kommissionens vegne, således som fastsat i artikel 5, stk. 5, i forordning nr. 3017/79.

Sagsøgeren har bemærket, at skrivelsen af 25. maj 1982 faktisk indeholder en beslutning truffet af Kommissionen vedrørende en begæring om indledning af en procedure.

C — Spørgsmålet, om den anfægtede meddelelse er en beslutning i den i traktatens artikel 173, stk. 2, forudsatte betydning

Kommissionen har anført, at for at der skal være tale om en beslutning i henhold til traktatens artikel 173, stk. 2, er det ikke tilstrækkeligt, at en meddelelse skaber retsvirkninger af en hvilken som helst karakter; den må have retligt bindende virkninger, altså således at den på afgørende måde ændrer sagsøgerens retsstilling; den blotte krænkelse af sagsøgerens interesser er ikke tilstrækkelig.

Spørgsmålet er herefter, om meddelelsen til sagsøgeren af 25. maj 1982 var af en sådan karakter, at den har sådanne særlige retsvirkninger. Svaret kan ikke udledes hverken af retsaktens ydre form eller af dens umiddelbare indhold, men må gives ud fra det formål, der ønskes tilgodeset i forbindelse med antisubsidieringsproceduren, når også henses til

klagerens stilling i proceduren som helhed.

a) For så vidt angår *meddelelsens indhold* bør det fastslås, at Kommissionen med henvisning til artikel 5, stk. 5, i forordning nr. 3017/79 den 25. maj 1982 meddelte FEDIOL, at sammenslutningens begæring om, at der indledtes en ny antisubsidieringsprocedure mod Brasilien ikke indeholdt tilstrækkelige beviser til at begrunde en igangsættelse af en undersøgelse. Dette standpunkt blev i det væsentlige begrundet med henvisning til det arbejdsdokument, der var vedlagt skrivelsen af 5. februar 1982; den givne meddelelse var således fyldestgørende.

Meddelelsen rækker ikke videre end den i artikel 5, stk. 5, nævnte meddelelse; den indeholder ikke en beslutning, der er en retsakt, der ikke er fastsat og ikke omfattet af nævnte bestemmelse. Kommissionen kan ikke anerkende, at henvisningen til nævnte artikel kun dækker over meddelelsens virkelige karakter, og at hjemmelen bør findes i artiklerne 5, stk. 2, 7, stk. 1, og 9 i forordning nr. 3017/79 eller i principperne om retssikkerhed og retsklarhed.

Forordningen er ganske vist tavs med hensyn til spørgsmålet om afslag på en begæring om indledning af en procedure. Men fællesskabslovgiveren har bevidst undladt at fastsætte så formelle bestemmelser om afslutningen af den indledende procedure; af retten til at indgive en klage, jfr. artikel 5, stk. 1 og 2, kan ikke udledes, at klageren kan kræve en formel beslutning, der kan gøres til genstand for et søgsmål. Den omstændighed, at en formel undersøgelsesprocedure kan iværksættes, betyder i hvert fald ikke, at den indledende procedure, som den er en fortsættelse af, bør afsluttes med en beslutning. Almindelige retsgrundsætninger kræver på ingen måde en sådan beslutning; de kan højst

føre til, at fællesskabsinstitutionerne rent generelt træffer bestemmelse om en formel afslutning af proceduren eller konkret skrider til en sådan afslutning. Et sådant skridt kan ikke være genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 173, således som nærværende søgsmål er udformet; i øvrigt er sagen ikke indbragt for Domstolen i medfør af artikel 175.

b) For så vidt angår den *retlige karakter af meddelelsen* i artikel 5, stk. 5, i forordning nr. 3017/79 bør det fremhæves, at

- skrivelsen til sagsøgeren af 25. maj 1982 svarer til den i forordningens artikel 5, stk. 5, omhandlede meddelelse, og at skrivelsen ikke indeholdt andre beslutninger, der rakte ud over indholdet af den nævnte meddelelse;
- selv om meddelelsen indeholdt en erklæring om Kommissionens hensigt, nemlig at Kommissionen ikke på daværende tidspunkt påtænkte at indlede en formel undersøgelse i henhold til artikel 7, var meddelelsen ikke en beslutning, der kan anfægtes i henhold til traktatens artikel 173, stk. 2.

Domstolens praksis inden for konkurrenceområdet kan næppe være til hjælp i nærværende sammenhæng; kun overvejelserne bag dommen af 18. oktober 1979 (GEMA, sag 125/78; Sml., s. 3173) kan i vidt omfang fremhæves. Den omstændighed, at en klage ikke imødekommes, synes ikke at have en mere definitiv karakter i forbindelse med en antisubsidieringsprocedure end i forbindelse med en krænkelse af konkurrencereglerne; der er heller ikke nogen grunde til at antage, at en klagers retsstilling nødvendigvis skal være stærkere i henhold til

forordning nr. 3017/79 end inden for aftaleretten.

Det fremgår forudsætningsvis, men klart af flere bestemmelser i forordning nr. 3017/79 (artikel 5, stk. 4, artikel 5, stk. 6, artikel 6, stk. 1, artikel 7, stk. 7, litra a), samt artikel 11), og således som det i øvrigt er bestemt i artikel 2 i GATT's antidumpingkodeks, at Kommissionen kan indlede en antisubsidieringsprocedure uden at der forud er indgivet en klage.

Selv om den meddelelse, der gives i henhold til artikel 5, stk. 5, er udtryk for, at Kommissionen ikke på det pågældende tidspunkt eller under de givne omstændigheder vil iværksætte en formel procedure i henhold til artikel 7, er en sådan afslutning af proceduren dog ikke definitiv. Kommissionen kan til enhver tid, såfremt den finder det hensigtsmæssigt, genoptage undersøgelsen af de bevisligheder, der er fremlagt i klagen.

På det trin er der ikke allerede tale om en egentlig formel procedure; højst er der tale om en indledende undersøgelse eller procedure, og hvis undersøgelsen ikke videreføres efter de i artikel 6 nævnte konsultationer, bliver der ikke spørgsmål om en »afslutning af proceduren«.

Klagerens interesser berøres utvivlsomt af, at Kommissionen tilkendegiver, at den ikke på det pågældende trin vil indlede en formel procedure; det er imidlertid alene afgørende, om den pågældende påvirkning af klagerens interesser kan betragtes som en væsentlig ændring af klagerens retsstilling, og om klageren følgelig bør anerkendes en ret, som kan prøves judicielt, til at kræve indledt en formel undersøgelse, såfremt de i artikel 5, stk. 2, nævnte »tilstrækkelige beviser« er blevet fremlagt.

c) Med hensyn til *klagerens retsstilling* i henhold til antisubsidierungsordningen rejser der sig i det væsentlige det spørgsmål, om fællesskabsretten tillægger klageren en ret til at kræve indført beskyttelsesforanstaltninger. Dette er ikke tilfældet.

I henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 3017/79 kan der indføres udligningstold med henblik på at udligne subsidier; det står således institutionen frit, om den vil indføre sådanne foranstaltninger.

Forordningens artikel 7, stk. 9, bestemmer, at en procedure indstilles enten ved at den afsluttes eller ved at der træffes endelige foranstaltninger. Den omstændighed, at ordningen intet nævner om, hvornår og på hvilke betingelser der skal træffes endelige foranstaltninger, peger i retning af, at fællesskabslovgiveren helt og holdent har villet overlade dette spørgsmål til den institution, der er kompetent inden for området.

Der er ingen automatik for så vidt angår indførelsen af endelige foranstaltninger i tilfælde af skade som følge af dumping eller subsidier. Endelige foranstaltninger indføres kun, når »det af hensyn til Fællesskabets interesser [findes] påkrævet, at Fællesskabet griber ind« (forordningens artikel 12, stk. 1); de kompetente institutioner har derfor et meget vidt politisk skøn med henblik på at forsvare Fællesskabets interesser og afveje de modstående hensyn. I det foreliggende tilfælde drejer det sig ikke alene om at afveje producenternes og forbrugernes interesser, men om at løse langt vanskeligere interessekonflikter, og navnlig tage hensyn til de krav, der spiller ind ved samhandelen med det pågældende tredjeland. Fællesskabsinstitutionerne må råde over et ubegrænset skøn, der ikke kan prøves judicielt, ved afgørelsen af, om der skal træffes endelige foranstaltninger. Udtrykket »findes [påkrævet] ...

af hensyn til Fællesskabets interesser ...« er for unøjagtigt til at der deraf kan udledes retlige kriterier, der kan prøves judicielt.

Hvis en klager gives mulighed for at indbringe en beslutning truffet af institutionerne om at afslå at gribe ind over for et eksportland for Domstolen, risikerer man, at det resultat, der er opnået ad forhandlingens vej, bliver ændret.

Enhver endelig foranstaltning, der træffes i medfør af forordning nr. 3017/79, er efter sin art en beskyttelsesforanstaltning, der henhører under handelspolitikken, selv om den har til formål at beskytte indenlandsk produktion og den således også falder sammen med en retsundergivens interesser. Det tilkommer lovgiveren at afgøre, om der ud fra de pågældende individuelle interesser skal gives de berørte mulighed for at klage, uanset hvordan, over de beslutninger, der er truffet af de politiske myndigheder inden for området; dette er ikke tilfældet med hensyn til forordning nr. 3017/79.

At give de berørte erhvervsdrivende en klagemulighed er på ingen måde ensbetydende med, at lovgiveren har villet tillægge dem en søgsmålsret, men kun, som det er tilfældet med hensyn til de klassiske beskyttelsesforanstaltninger inden for handelspolitikken, at de formelt har mulighed for at tilkendegive deres synspunkt over for Fællesskabets myndigheder.

Den omstændighed, at der inden for andre retssystemer findes en sådan ret, er uden betydning. GATT-aftalen og navnlig aftalens antidumpingkodeks lader det stå helt åbent, hvilke midler, der på nationalt plan kan anvendes for at sikre, at de i international ret fastsatte adfærdsnormer overholdes.

Hvis en klager ikke kan kræve, at Fællesskabet indfører beskyttelsesforanstaltninger over for et tredjeland, kan han heller ikke kræve, at der indledes en formel undersøgelsesprocedure.

En anerkendelse af, at klageren har en sådan ret, der er af rent processuel karakter, giver ikke klageren nogen fordel retligt set, bortset fra, at han for Kommissionen kan fremlægge yderligere beviser, der i givet fald kan betyde en ændring af Kommissionens holdning; den omstændighed, at der er en sådan mulighed, er imidlertid ikke tilstrækkelig til at ændre klagerens retsstilling.

En sandsynlig følge af, at klageren anerkendes at have en sådan ret, ville i øvrigt være, at den kompetente myndigheds senere adfærd kunne prøves judicielt, i det mindste delvis: retten til at kræve indledt en procedure er næppe forenelig med, at Kommissionen eller Rådet er tildelt et skøn med hensyn til at træffe afgørelse; det vil i det mindste forudsætte, at et eventuelt myndighedsmisbrug kan prøves, og vil indebære en betydelig begrænsning af fællesskabsinstitutionernes skøn.

Den omstændighed, at der indledes en formel procedure, er allerede en foranstaltning, der ikke er uden betydning for samhandelen med og forholdet til det pågældende tredjeland; det tilkommer derfor den politiske institution, der er ansvarlig for handelspolitikken, at afgøre, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at indlede en procedure, der har sådanne følger. Dette er navnlig tilfældet for så vidt angår udligningsforanstaltninger.

Den opfattelse, hvorefter Kommissionen, der er den ansvarlige politiske institution i den indledende fase, kan undlade at indlede og iværksætte en formel undersøgelse, såfremt dette ikke er i Fællesskabets interesse, og i den forbindelse har et skøn, der ikke kan prøves judicielt, er i overensstemmelse med artiklerne 5 og 7 forordning nr. 3017/79, selv om det ikke udtrykkeligt nævnes i artikel 5, stk. 5, at der skal tages hensyn til Fællesskabets interesse. Udover de formelle betingelser kræves det i henhold til artikel 5, stk. 5, og artikel 7, stk. 1, at klagen indeholder tilstrækkelige beviser »til at begrunde en igangsættelse af en undersøgelse«; Kommissionen skal således undersøge, om samtlige omstændigheder i sagen, altså ikke alene forekomsten af dumping, subsidiering og skaden, men ligeledes alle andre relevante omstændigheder og navnlig Fællesskabets almindelige interesse, begrunder en igangsættelse af undersøgelsen. Kommissionen må blandt andet kunne afslå at indlede proceduren, når den allerede efter den indledende undersøgelse er overbevist om, at indførelsen af endelige foranstaltninger ikke er i Fællesskabets interesse.

Den omstændighed, at medlemsstaterne kan gribe ind i denne indledende undersøgelse i form af de konsultationer, der under alle omstændigheder skal foretages, er berettiget i kraft af, at spørgsmålet afgøres ud fra et egnethedskriterium, således som det specielt fremgår af forordningens artikel 6, stk. 4, litra d).

Det forhold, at klageren således er frataget enhver retsbeskyttelse mod Kommissionen eller Rådet med hensyn til lovgivningen vedrørende foranstaltninger, der skal udligne subsidierne, kan ikke ændre, at de pågældende beskyttelsesforanstaltninger efter deres karakter er foranstaltninger, der udelukkende henhører under handelspolitikken, og

som på linje med alle de i EØF-traktatens artikel 113 omhandlede foranstaltninger i det væsentlige træffes ud fra en almindelig økonomisk interesse og går forud for individuelle interesser. At beskyttelsesforanstaltningerne skal beskytte industrien inden for Fællesskabet, er ikke tilstrækkeligt til at medføre, at de på afgørende måde ændrer karakter.

De eksportsubsidier, tredjelands yder, er ikke i nogen fællesskabsretlig bestemmelse betegnet som »retsstridige«; der er tale om objektive forhold, der henhører under det pågældende tredjelands eget område, og over for hvilke der kan skrides ind ved hjælp af de handelspolitiske midler, der er godkendt i GATT-aftalen. På det punkt er der en afgørende forskel i forhold til konkurrenceretten, inden for hvilken de foranstaltninger, der bevirker en forvridding af konkurrenceforholdene, faktisk skal anses for retsstridige; det er derfor ikke overraskende, at i modsætning til konkurrenceretten giver bestemmelserne om antidumping og antisubsidiering i sidste instans ingen beskyttelse for den, der berøres af tredjemands adfærd.

Henvisningen til GATT-aftalen og dennes antidumpingkodeks er uden betydning i den foreliggende sag: indførelsen af antisubsidieringsforanstaltninger er ikke en nødvendig og automatisk reaktion mod subsidier, der ikke er i overensstemmelse med GATT-aftalen, og for de kontraherende parter er de pågældende bestemmelser folkeretlige forpligtelser, som i henhold til Domstolens praksis ikke har nogen direkte virkninger i forhold til fællesskabsretten.

d) Sammenfattende bør de relevante bestemmelser i forordning nr. 3017/79 efter Kommissionens opfattelse fortolkes på følgende måde:

— enhver klage, der opfylder de i artikel 5, stk. 3, fastsatte betingelser, skal

undersøges af Kommissionen inden for rammerne af de i artikel 6 fastsatte konsultationer;

— på grundlag af den pågældende undersøgelse kan Kommissionen enten iværksætte den i artikel 7 nævnte formelle procedure eller »efter omstændighederne« undlade at fortsætte proceduren, og give klageren meddelelse herom, jfr. artikel 5, stk. 5;

— klageren har krav på at modtage nævnte meddelelse; i modsat fald kan han anlægge et passivitetssøgsmål i henhold til traktatens artikel 175, stk. 2;

— klageren kan imidlertid ikke tvinge Kommissionen til at iværksætte den formelle procedure; et afslag, som gives i medfør af artikel 5, stk. 5, kan derfor heller ikke anfægtes i medfør af traktatens artikel 173, stk. 2.

Sagsøgeren har gjort gældende, at meddelelsen af 25. maj 1982 er en definitiv beslutning, som afslutter klageproceduren i henhold til EØF-traktatens artikel 189, stk. 3, og indeholder Kommissionens afslag på at indlede en antisubsidieringsprocedure, og berører sagsøgerens rettigheder; en sådan beslutning må kunne søges til genstand for et annullationssøgsmål i medfør af artikel 173, stk. 2.

a) Meddelelsen indeholder Kommissions definitive beslutning vedrørende klagen af 2. april 1980: efter en foreløbig stillingtagen udtrykte Kommissionen i nævnte meddelelse sit standpunkt utevetydigt og definitivt, og i en form, som gør det muligt at fastslå dens karakter. I nævnte beslutning afslog Kommissionen den begæring, FEDIOL havde indgivet, og stillede sig negativt over for den

første væsentlige etape af en antisubsidieringsprocedure, idet de begrundelser og bevisligheder, FEDIOL var fremkommet med, ikke blev anset for tilstrækkelige til at begrunde en indledning af en procedure. Kommissions bemærkning om, at den fortsat ville »være opmærksom på en yderligere ændring af situationen« er uden betydning.

Den retskonstaterende værdi af den anfægtede meddelelse er meget klar: Kommissionen har formelt og definitivt afslået at indlede en antisubsidieringsprocedure til trods for den i klagen indeholdte begæring; den indledende procedure er faktisk blevet afsluttet med en beslutning; hvis der ikke havde været en sådan beslutning, ville sagsøgeren have anlagt et passivitetssøgsmål i medfør af traktatens artikel 175.

Den omtvistede skrivelse er ikke en simpel meddelelse: dens påståede karakter af en meddelelse ligger alene deri, at Kommissionen i skrivelsen formelt og fejlagtigt henviste til artikel 5, stk. 5, i forordning nr. 3017/79; materielt er skrivelsen hverken efter sit indhold eller efter sin funktion en meddelelse i den i nævnte bestemmelse forudsatte betydning.

b) Det følger af ordningen som helhed i henhold til artiklerne 5-7 i forordning nr. 3017/79, at den indledende procedure afsluttes med en beslutning i den i traktatens artikel 173, stk. 2, forudsatte betydning.

Den indledende procedure adskiller sig fra den egentlige undersøgelse (forordningens artikler 7-9); der er tale om to selvstændige faser, som hver for sig skal opfylde helt specielle betingelser.

At proceduren med indgivelse af en klage er selvstændig, ændres ikke af, at Kommissionen i henhold til antidum-

pingkodeksen kan handle uden at have modtaget en klage: fællesskabslovgiveren har udtrykkeligt ikke i artikel 5 i forordning nr. 3017/79 givet Kommissionen en sådan ret til at handle på eget initiativ; dette viser, hvilken betydning fællesskabslovgiveren har tillagt, at der fra den berørte økonomiske sektor indgives en klage. Kravet om, at der skal indgives en klage, hænger sammen med, at det er bydende nødvendigt at beskytte den pågældende erhvervsgræn inden for Fællesskabet; den berørte sektor kan bedst vurdere, om der foreligger en skade, fastlægge skadens årsag og bedømme dens følger.

Situationen er en helt anden end inden for konkurrenceområdet, hvor Kommissionen som garant for, at den frie konkurrence opretholdes, har pligt til at påvise overtrædelser af traktatens artikler 85 eller 86 og pålægge virksomhederne at bringe de fastslåede overtrædelser til ophør; i forbindelse med en antisubsidieringsprocedure er forholdet i øvrigt det, at for at kunne anmode om iværksættelsen af en procedure skal det på grundlag af meget konkrete kriterier bevises, at der foreligger en skade, og ikke kun, at der er tale om en berettiget interesse.

Den indledende procedure må nødvendigvis afsluttes med en formel beslutning, der går ud på, at proceduren iværksættes eller at den opgives. At en formel afslutning er nødvendig, følger så meget desto mere af, at de herom gældende bestemmelser ikke alene fastsætter betingelserne for indgivelse af en klage, men ligeledes indeholder de nærmere regler om procedurens forløb.

Det kan ikke gøres gældende, at fællesskabslovgiveren bevidst har undladt at fastsætte formelle regler for afslutningen af den indledende procedure: forordning nr. 3017/79 indeholder udtrykkeligt to muligheder, nemlig enten, at der iværksettes en undersøgelse (artikel 7, stk. 1), eller at proceduren afsluttes (artikel 5, stk. 4). Det er ikke korrekt og endda

snarere kun teoretisk, at Kommissionen til enhver tid kan genoptage undersøgelsen af de bevisligheder, der er fremlagt i klagen: antisubsidierings- og udlig-ningsprocedurerne forudsætter aktuelle beviser for, at der er tale om dumping eller subsidier, samt for den lidte skade i løbet af en bestemt periode; da Kommissionen ikke kan handle på eget initiativ, kan den højst anmode klageren om at ajourføre sin klage eller indgive en ny klage.

I denne sammenhæng kan der ikke udledes noget argument af GEMADommen: i nærværende sag har Kommissionen udstedt en beslutning, og i øvrigt forudsætter en antidumpingprocedure — i modsætning til procedurerne i forbindelse med aftaler — en klage, som skal være særdeles udførligt begrundet, og dens modtagelse hos Kommissionen er indledningen på den første fase af den formelle procedure.

c) Afslaget på begæringen om indledningen af en antisubsidieringsprocedure er til skade for hele den europæiske oliemølleindustris retlige forhold, og klagen er indgivet på hele industriens vegne.

Skaden består i første række i, at klageren i forbindelse med Kommissionens undersøgelsesprocedure fratages retten til at bevise, om de betingelser, der på overbevisende måde var redegjort for, og som i det mindste for umiddelbar betragtning var bevist, faktisk er opfyldt og bør føre til, at der indføres beskyttelsesforanstaltninger i henhold til artiklerne 10, 11 og 12 i forordning nr. 3017/79. En sådan afvisning er så meget desto mere byrdefuld, som alene Kommissionen kan iværksætte de nødvendige undersøgelser og alene har mulighed for at indhente de nødvendige oplysninger

og vurdere dem under ét. Stillet over for et uberettiget afslag på at indlede en undersøgelse er klageren frataget alle de processuelle garantier, der er fastsat i forordningens artikel 7, inden Kommissionen træffer sin beslutning om at afslutte proceduren, såfremt beskyttelsesforanstaltninger skønnes unødvendige.

Under de givne omstændigheder svarer et afslag på at indlede en procedure uden videre til at afslag på at træffe beskyttelsesforanstaltninger, uden at Kommissionen på grundlag af egne undersøgelser har gjort sig tanker om de eksisterende subsidier og følgerne heraf. Afslutningen af den indledende procedure kan følgelig ikke være »berettiget« i den i forordningens artikel 7, stk. 1, forudsatte betydning.

En processuel beskyttelse betinger en beskyttelse, der gennemføres i materielle bestemmelser, og som sikres ved forfatningsmæssige bestemmelser, som en sektor og de derunder hørende virksomheder bør kunne påberåbe sig mod skadegørende subsidier.

Statssubsidier må anses for retsstridige, i det mindste såfremt de forvolder en skade. Ud fra en analogislutning fra EØF-traktatens artikel 92 og henset til GATT's antidumpingkodeks er de omtvistede subsidier retsstridige foranstaltninger ud fra et folkeretligt synspunkt og berettiger derfor til, at der indføres en udligningstold. De pågældende subsidier er samtidig årsag til det tab, oliemølleindustrien har lidt som en erhvervsgren inden for Fællesskabet, et tab, som Kommissionen var bekendt med. Forordning nr. 3017/79 har til formål ved hjælp af antisubsidieringsforanstaltninger at forhindre en krænkelse, således som det er sket over for oliemølleindustrien inden for Fællesskabet, af de pågældende virk-

somheders eksistens og ret til at gennemføre deres planlagte handelsmæssige aktiviteter. Afslaget på at indlede en antisubsidieringsprocedure betyder, at de formelle og materielle rettigheder berøves enhver beskyttelse.

Sagsøgeren er ikke enig med Kommissionen i, at beskyttelsesforanstaltninger på grund af deres retlige karakter er »foranstaltninger, der udelukkende henhører under handelspolitikken ... og som i det væsentlige træffes ud fra en almindelig økonomisk interesse«. Det væsentlige i udlignings- og antisubsidieringsprocedurer er »en erhvervsgren i Fællesskabet« (artikel 4 i forordning nr. 3017/79), som omfatter alle producenter af ensartede produkter inden for Fællesskabet. Begæringer om indledning af en procedure skal indgives på vegne af en producent inden for Fællesskabet, og skaden skal fastsættes for den berørte erhvervsgren. Den konkrete gennemførelse af en beskyttelse mod subsidier, der er skadegørende i henhold til GATT-aftalen og forordning nr. 3017/79, der har hjemmel i nævnte aftale, har — helt bevidst — i væsentlig grad svækket hensynene til handelspolitikken og den almindelige økonomiske interesse; dette bekræftes af, at det i første række er den berørte industri, der kan indgive en klage. Beskyttelsesformålet i forordning nr. 3017/79 kræver således, at den berørte økonomiske sektor har en stærk retsstilling og formelle rettigheder under proceduren i forbindelse med klagen.

Den omstændighed, at det er nødvendigt at afslutte den procedure, der indledes på grundlag af en klage, med en beslutning, klagerens retsstilling samt forordningens beskyttelsesformål tvinger Kommissionen til at udstede en beslutning. I nærværende sag blev der truffet en definitiv og uigenkaldelig beslutning i form af meddelelsen af 25. maj 1982; for så vidt meddelelsen er udtryk for et afslag på at

iværksætte en undersøgelse, kan beslutningen ligeledes være genstand for et søgsmål i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2.

For så vidt angår klagerens ret til at kræve indført beskyttelsesforanstaltninger, bør det først fastslås, at nærværende procedure ikke vedrører sådanne foranstaltninger; spørgsmålet om indførelse af beskyttelsesforanstaltninger opstår i øvrigt først, når Kommissionen har indledt undersøgelsesproceduren og selv indhentet oplysninger og foretaget undersøgelser. Sagsgenstanden i nærværende sag er Kommissionens afslag på at indlede en undersøgelse.

Ved at afslå at indlede en undersøgelsesprocedure under foregivende af, at sagsøgeren ikke kan kræve indført beskyttelsesforanstaltninger, foregriber Kommissionen under alle omstændigheder en beslutning, som bestemt først kan træffes, når Kommissionen selv har foretaget undersøgelser, en beslutning, som i sidste instans henhører under Rådets kompetence.

Den centrale bestemmelse med hensyn til afslutningen af en undersøgelsesprocedure er artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 3017/79. Ifølge nævnte bestemmelse afsluttes en antisubsidieringsprocedure kun, hvis »[det] viser ... sig, at beskyttelsesforanstaltninger er unødvendige«; dette er kun tilfældet, hvis Kommissionens undersøgelser har godtgjort, at en af de foreløbige betingelser ikke er opfyldt (subsidier, skade, årsagssammenhæng). Kommissionen kan ikke på det punkt udøve noget skøn.

Kommissionen kan i øvrigt kun beslutte, at en undersøgelsesprocedure skal afsluttes, hvis der ikke i antidumping-

udvalget er rejst nogen indvendinger. Kommissionens opfattelse vil være et indgreb i medlemsstaternes og Rådets kompetence, idet disse kun kan udtale sig om, hvorvidt beskyttelsesforanstaltninger er nødvendige, på grundlag af de undersøgelser, Kommissionen har foretaget i forbindelse med undersøgelsesproceduren.

I tilfælde af, at subsidier medfører en skade, må der gælde en ret til at kræve indført beskyttelsesforanstaltninger. Den virksomhed, der dumper eller den stat, der yder subsidier, har ifølge Domstolens praksis ret til at anlægge sag mod beskyttelsesforanstaltninger i form af en antidumping- eller udligningstold; så meget desto mere må den erhvervsgren inden for Fællesskabet, som påføres en skade på grund af dumping eller subsidier, have ret til at kræve, at de kompetente fællesskabsinstitutioner indfører de fornødne beskyttelsesforanstaltninger efter at have undersøgt de faktiske omstændigheder. Forordning nr. 3017/79 blev udstedt for at beskytte den berørte industrisektor; Kommissionen kan ophæve retten til at kræve indført de beskyttelsesforanstaltninger, der er nødvendige for den pågældende beskyttelse, ved at afslå at indlede en undersøgelse og følgelig også at undersøge de faktiske forhold, til trods for, at der foreligger en klage, som er underbygget med overbevisende oplysninger.

At der skulle være tale om et »skøn, der ikke kan prøves judicielt« med hensyn til beslutningen om at iværksætte og videreføre en undersøgelse, kan heller ikke udledes af begrebet »Fællesskabets interesser«.

I modsætning til artikel 12 henviser forordningens artikel 7, som angiver betingelserne for at indlede og fortsætte en udligningsprocedure, slet ikke til begrebet Fællesskabets interesser. På det tidspunkt, hvor Kommissionen træffer en beslutning vedrørende afslutningen af

den indledende undersøgelse, bør den således kun undersøge, om klagen indeholder »tilstrækkelige beviser«, jfr. forordningens artikel 5, stk. 2; hvis dette er tilfældet, er det ikke alene berettiget at indlede en procedure, men endog nødvendigt.

Det fremgår af artikel 7 i forordning nr. 3017/79 om videreførelse af undersøgelsen, at begrebet »Fællesskabets interesser« kun har betydning efter at proceduren er indledt og undersøgelsen iværksat.

Den reelle betydning af begrebet »Fællesskabets interesser« er forsvindende i forbindelse med antidumping- og udligningsprocedurerne. Fællesskabsinstitutionernes beslutninger under sådanne procedurer har indtil nu således aldrig indeholdt konkrete bemærkninger om Fællesskabets interesse. Kommissionen har altid lagt vægt på en streng rets anvendelse, altså at beslutte at indføre beskyttelsesforanstaltninger, når de nødvendige betingelser (subsidier, skade og årsagssammenhæng) var opfyldt.

De argumenter, Kommissionen har fremført i den forbindelse, er generelle og teoretiske: Kommissionen har ikke angivet nogen konkret omstændighed, som ud fra Fællesskabets interesse kunne være til hinder for en indledning af en udligningsprocedure mod import af sojaskrot fra Brasilien. Kommissionen ønsker i virkeligheden at opnå Domstolens anerkendelse af, at Kommissionen kan udøve et skøn, der ikke kan prøves judicielt, vedrørende spørgsmålet om indledning af en udligningsprocedure. Nærværende sag viser, hvor farlig en sådan anerkendelse vil være med hensyn til beskyttelsen af sagsøgeren: allerede i 1977 fastslog Kommissionen, at Brasilien ydede retsstridige subsidier, og Brasilien har to gange tilsidesat sin forpligtelse til at afskaffe dem. At nægte sagsøgeren den

retsbeskyttelse, sagsøgeren har ret til, og det med henvisning til Fællesskabets interesse, vil herefter svare til en tilsidesættelse af det princip om en retfærdig procedure, der er en følge af legalitetsprincippet.

forordningen tages hensyn til praksis i de øvrige stater, der har underskrevet GATT-aftalen, blandt andet De forenede Stater, og her anerkendes det, at den berørte økonomiske sektor i vidt omfang har klagemuligheder.

I forbindelse med beslutningsproceduren kan handelspolitiske overvejelser givetvis tages i betragtning som led i begrebet »Fællesskabets interesser«; de samme hensyn kan imidlertid ikke bevirke, at opretholdelsen af et godt forhold til en handelspartner går forud for hensynene til en skaderamt erhvervsgren i Fællesskabet. Brasilien, der har underskrevet aftalen om fortolkning og anvendelse af GATT-aftalens artikler VI, XVI og XXXIII, er bekendt med de dermed forbundne rettigheder og forpligtelser og kan ikke bebrejde sine handelspartnere, at de har iværksat en udligningsprocedure i overensstemmelse med reglerne i nævnte aftale. Ud fra Brasiliens handlinger hviler der ikke noget bånd på Kommissionen og Rådet; netop i forhold til Brasilien har Kommissionen i øvrigt indtaget en helt anden holdning inden for andre sektorer.

d) Det svarer til kravene om en veludbygget retsbeskyttelse og en omhyggelig anvendelse af reglerne om antidumping- og antisubsidieringsprocedurerne at betragte Kommissionens skrivelse af 25. maj 1982 som en beslutning, der kan være genstand for et søgsmål. Såfremt dette ikke var tilfældet, kunne Kommissionen let internt træffe afgørelse om, hvilke procedurer, den ville godkende og hvilke, den ville afslå, uden at være bundet i retlig henseende og uden juridisk beskyttelse. En sådan skønsbeføjelse er imidlertid ikke tillagt Kommissionen i artiklerne 5-7 i forordning nr. 3017/79

IV — Mundtlig forhandling

Efter opbygningen af EØF-traktaten er antidumping- og udligningsprocedurerne ganske vist handelsmæssige beskyttelsesforanstaltninger; de pågældende foranstaltninger er imidlertid angivet i særlige kodeks under GATT-aftalen, blandt andet med henblik på at styrke den berørte økonomiske sektors rettigheder og forpligtelser.

I retsmødet den 15. marts 1983 har Kommissionen ved P. Gilsdorf, delvis bistået af direktør i generaldirektoratet for tredjelande Hans-Friedrich Beseler, og selskabet FEDIOL ved advokat Ehle fremført deres argumenter vedrørende sagens formalitet og besvaret de af Domstolen stillede spørgsmål.

I henhold til betragtning 5 til forordning nr. 3017/79 bør der ved fortolkningen af

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 31. maj 1983.

Præmisser

- 1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 29. juli 1982, har Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (FEDIOL) i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, anlagt sag med påstand om annullation af en meddelelse af 25. maj 1982, hvorved Kommissionen i herhold til artikel 5, stk. 5, i Rådets forordning nr. 3017/79 af 20. december 1979 om beskyttelse mod dumpingimport eller subsidieret import fra lande, der ikke er medlemmer af Det europæiske økonomiske Fællesskab (EFT L 339, s. 1) meddelte sagsøgeren, at der ikke ville blive indledt en antisubsidieringsprocedure mod import af sojaskrot fra Brasilien.
- 2 Ved dokument, indgivet den 11. oktober 1982, har Kommissionen i medfør af procesreglementets artikel 91 fremsat begæring om, at Domstolen tager stilling til formalitetsspørgsmålet uden at indlede behandlingen af realitetsspørgsmålet.
- 3 Det fremgår af sagen, at FEDIOL den 2. april 1980 indgav en klage til Kommissionen, hvori sammenslutningen hævdede, at Forbundsrepublikken Brasilien ydede subsidier vedrørende eksport af sojaskrot, og anmodede Kommissionen om i medfør af forordning nr. 2017/79 at indlede en antisubsidieringsprocedure, at kræve en redegørelse fra den brasilianske regering og at indføre en midlertidig udligningstold.
- 4 I klagen, som blev fulgt op af yderligere oplysninger, anførte FEDIOL, at Brasilien ydede forskellige former for subsidier til eksporten af sojaskrot: dels presses den indenlandske pris på sojabønner, idet der var indført eksportrestitutioner med henblik på fortrinsvis og nemt at forbeholde bønnerne for den indenlandske industri; dels ydes der fordele ved eksport af sojaskrot i kraft af foranstaltninger, truffet som led i den indenlandske skattepolitik, idet der pålægges differentierede afgifter ved eksport af sojabønner og sojaskrot og ydes gunstige kreditter ved eksport af sojaskrot. Set under ét havde foranstaltningerne ifølge sagsøgerne til formål at begunstige udviklingen af sojaolieindustrien i Brasilien, og skabte alvorlige vanskeligheder for industrien inden for Fællesskabet, idet dennes lønsomhed bringes i fare.

- 5 FEDIOL har ikke bestridt, at Kommissionen har foretaget en undersøgelse vedrørende den praksis, FEDIOL klagede over, at den har ført forhandlinger med den brasilianske regering, og at den har opnået visse resultater samt endelig, at den løbende har holdt sagsøgeren underrettet om sagens behandling.
- 6 Den 30. september 1981 tilstillede FEDIOL i medfør af EØF-traktatens artikel 175, stk. 2, Kommissionen en opfordring, hvori sammenslutningen krævede, at der øjeblikkelig blev indledt en antisubsidieringsprocedure mod Brasilien. I skrivelsen hed det videre, at sammenslutningen ville indbringe sagen for Domstolen, og at den forbeholdt sig at kræve erstatning af Fællesskabet for det tab, sammenslutningen ville lide som følge af, at Kommissionen måtte beslutte ikke at indføre en udligningstold.
- 7 Ved telex af 4. december 1981 gav Kommissionen sagsøgeren meddelelse om de fremskridt, der var gjort i de konsultationer, der i henhold til GATT's antidumpingkodeks havde fundet sted med Brasiliens mission, og meddelte samtidig sagsøgeren, at den ikke på daværende tidspunkt havde til hensigt at indlede en antisubsidieringsprocedure.
- 8 Den 5. februar 1982 fremsendte Kommissionen til sagsøgeren et arbejdsdokument af 4. februar 1982, hvori Kommissionen dels behandler de forskellige brasilianske foranstaltninger, som FEDIOL havde klaget over, dels behandler spørgsmålet om, hvilken skade EF-industrien var blevet påført. I skrivelsen fastslog Kommissionen, at Brasilien i mellemtiden havde ophævet de fleste af de forholdsregler, sagsøgeren havde klaget over, og at virkningen af de tilbageværende forholdsregler svarede til subsidier uden nævneværdig økonomisk betydning. Kommissionen erklærede, at det efter dens opfattelse herefter ville være »lidet ønskeligt« at indlede en antisubsidieringsprocedure, og gjorde opmærksom på, at der ved en samlet vurdering af sagen ikke alene burde tages hensyn til EF-industriens interesser, men også til forbrugernes interesser.
- 9 Den 5. marts 1982 afholdtes et møde mellem Kommissionens tjenestegrene og repræsentanter for den sagsøgerende sammenslutning. Efter mødet tilstillede Kommissionen den 25. maj 1982 sagsøgeren en skrivelse, underskrevet af den kompetente direktør i generaldirektoratet »Forbindelser med tredje-

lande«; Kommissionen omtalte først ovennævnte udveksling af oplysninger og fortsatte videre:

»I henhold til artikel 5, stk. 5, i Rådets forordning (EØF) nr. 3017/79 skal jeg derfor meddele Dem, at Kommissionen ikke påtænker at indlede en anti-subsidieringsprocedure mod import af sojaskrot fra Brasilien.

Det skal dog tilføjes, at Kommissionen fortsat vil være opmærksom på en yderligere ændring af situationen inden for det pågældende område, navnlig fordi udviklingen i den brasilianske kreditpolitik kan give anledning til en vis ængstelse, såvel med hensyn til betalingsfrister som rentesatser.«

- 10 Det er denne meddelelse, FEDIOL i medfør af traktatens artikel 173, stk. 2, har påstået annulleret.
- 11 I indlægget vedrørende formalitetsindsigelsen har Kommissionen gjort gældende, at dens meddelelse af 25. maj 1982 blot er en meddelelse i henhold til artikel 5 i forordning nr. 3017/79, og at der ikke heri ligger nogen beslutning af et andet indhold. Ifølge Kommissionen anerkendes det vel i henhold til forordningen, at virksomheder og sammenslutninger kan indbringe en klage, men forordningen giver dem ikke ret til at kræve en antisubsidieringsprocedure indledt. Kommissionen har understreget, at den i henhold til forordningen har en vid skønsbeføjelse, og fremhævet, at udøvelsen af skønnet hænger sammen med både Fællesskabets økonomiske og politiske interesser og de berørte tredjelandes interesser. Efter Kommissionens opfattelse har forordningen ikke alene til formål at beskytte EF-industrien, men generelt at varetage Fællesskabets så forskelligartede interesser.
- 12 Efter Kommissionens opfattelse er skrivelsen af 25. maj 1982 følgelig ikke en retsakt, der kan anfægtes i henhold til artikel 173, stk. 2, hvorfor sagen bør afvises.
- 13 Sagsøgeren har anført, at forordning nr. 3017/79 pålægger Kommissionen en pligt til i medfør af artikel 7 at indlede en officiel undersøgelse, så snart

der under procedurens indledende fase over for Kommissionen er fremlagt tilstrækkelige beviser for, at der er tale om en subsidievirkning, samt at der er forvoldt en skade over for EF-industrien. Når dette er sket, kan Kommissionen ikke længere udøve et skøn med hensyn til de følger, der skal drages heraf.

- 14 Sagsøgeren finder derfor, at hvis der foreligger subsidier og en deraf følgende skade, har producenterne inden for Fællesskabet ret til at kræve, at de kompetente fællesskabsinstitutioner — efter at have konstateret de faktiske forhold — indfører de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger. Henset til de fremlagte bevisligheder, er det den sagsøgende sammenslutnings opfattelse, at den på sagens nuværende trin kan kræve, at Kommissionen indleder den i forordningens artikel 7 nævnte fase af den officielle undersøgelse.
- 15 Tvisten bør løses i lyset af den undersøgelses- og beskyttelsesordning som helhed, der indførtes ved forordning nr. 3017/79. Sagsøgerens rettigheder bør fastlægges inden for rammerne af nævnte ordning.
- 16 I henhold til artikel 5, stk. 1 og 3, kan enhver virksomhed eller sammenslutning af virksomheder inden for Fællesskabet, der anser sig for skadet eller truet af subsidieret import, indgive en klage til Kommissionen eller en medlemsstat, idet sidstnævnte har pligt til at videresende klagen til Kommissionen. På foranledning af en klage skal der foretages konsultationer af medlemsstaternes reginger som nærmere fastsat i forordningens artikel 6.
- 17 Den undersøgelse, som Kommissionen skal foretage på dette stadium, er nærmere beskrevet i artikel 6, stk. 4, der angiver genstanden for de konsultationer, som går forud for enhver beslutning: forekomsten og omfanget af subsidievirkningen, den eventuelle skade og dennes omfang, årsagsforbindelsen mellem den subsidierede import og skaden, og endelig arten af de foranstaltninger, der er egnede til at forebygge eller afhjælpe den af subsidi-erne forvoldte skade.

- 18 Finder Kommissionen efter at have afsluttet ovennævnte konsultationer, at klagen ikke indeholder tilstrækkelige beviser til at begrunde en undersøgelse, skal den give klageren meddelelse herom.
- 19 Finder Kommissionen derimod, at der er tilstrækkelige beviser til at indlede en officiel undersøgelse, skal den i henhold til artikel 7 træffe en række foranstaltninger til offentliggørelse, herunder give meddelelse i De Europæiske Fællesskabers Tidende, samt foretage forskellige undersøgelser, enten selv eller i samarbejde med medlemsstaterne. Ifølge samme artikels stk. 4, 5 og 6 skal der gives klagerne mulighed for med visse undtagelser at få kendskab til de oplysninger, Kommissionen har modtaget. Efter anmodning skal Kommissionen høre dem, og de kan ligeledes anmode om at mødes med de øvrige parter, der berøres af undersøgelsen. Allerede på dette trin kan Fællesskabets myndigheder i henhold til samme artikels stk. 7 træffe foreløbige afgørelser eller anvende midlertidige foranstaltninger, der dog skal indføres »omgående«.
- 20 Med henblik på, at den eventuelle virkning af subsidier kan ophæves eller udlignes, indeholder forordningen bestemmelser om forskellige grader af foranstaltninger; det kan dreje sig om tilsagn afgivet af oprindelses- eller eksportlandet for de pågældende varer, fastsættelse af en midlertidig udligningstold og fastsættelse af en endelig udligningstold.
- 21 De nærmere regler om tilsagn findes i forordningens artikel 10, som ligeledes bestemmer, hvilke foranstaltninger der skal træffes i tilfælde af, at de givne tilsagn misligholdes. Kommissionen accepterer de pågældende tilsagn efter afslutningen af den i artikel 6 nævnte konsultationsprocedure.
- 22 I henhold til artikel 11 kan Kommissionen på anmodning af en medlemsstat eller på eget initiativ pålægge en midlertidig udligningstold, hvis det fremgår af en foreløbig undersøgelse, at der foreligger subsidier, og hvis der foreligger tilstrækkeligt bevis for den deraf følgende skade, og det af hensyn til Fællesskabets interesser findes påkrævet, at der gribes ind for at hindre, at

der forvoldes skade under proceduren. En sådan told kan kun indføres efter den i artikel 6 nævnte konsultation, bortset fra yderst hastende tilfælde. I medfør af artikel 11, stk. 4, skal Kommissionen omgående underrette Rådet og medlemsstaterne om enhver afgørelse om midlertidig told.

- 23 Såfremt det af Kommissionens endelige konstatering af de faktiske forhold fremgår, at der foreligger subsidier samt en deraf følgende skade, og det af hensyn til Fællesskabets interesser findes påkrævet, at Fællesskabet griber ind, træffer Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen og efter konsultationer afgørelse om pålæggelse af en endelig udligningstold, jfr. forordningens artikel 12.
- 24 Det bemærkes, at i henhold til artikel 13, stk. 1, indføres såvel midlertidig som endelig udligningstold ved forordning.
- 25 En sammenligning af bestemmelserne vedrørende de på hinanden følgende faser af den ovenfor beskrevne procedure fører til, at producenterne inden for Fællesskabet i henhold til forordningen må anerkendes at have en berettiget interesse i, at der indføres antisubsidieringsforanstaltninger, og at forordningen tillægger producenterne visse nærmere angivne rettigheder, nemlig retten til *at* tilstille Kommissionen alle de oplysninger, der efter deres opfattelse må anses for rimelige, *at* de på visse betingelser kan få kendskab til de oplysninger, Kommissionen har modtaget, *at* de efter anmodning bliver hørt, og *at* de kan møde de øvrige parter i samme procedure, og endelig *at* de underrettes i tilfælde af, at Kommissionen beslutter ikke at tage en klage til følge. Det skal bemærkes, at såfremt sagen afsluttes efter den i artikel 5 nævnte indledende undersøgelse, skal meddelelsen til klageren i det mindste indeholde en redegørelse for Kommissionens tilgrundliggende konklusioner og en kortfattet begrundelse herfor, således som det bestemmes i artikel 9 med hensyn til afslutningen af de officielle undersøgelser.
- 26 Selv om Kommissionen ved udøvelsen af de beføjelser, den er tillagt efter forordning nr. 3017/79, har pligt til objektivt at fastslå de faktiske omstændigheder med hensyn til, om der foreligger subsidier og den skade, de kan forvolde virksomhederne inden for Fællesskabet, er forholdet dog det, at Kommissionen har et særdeles vidt skøn ved afgørelsen af, hvilke foranstalt-

ninger der i Fællesskabets interesse eventuelt bør indføres for at imødegå den konstaterede situation.

- 27 Nævnte overvejelser, som hviler på ordningen i henhold til forordning nr. 3017/79, bør lægges til grund ved afgørelsen af, om klagerne har søgsmålsret.
- 28 I så henseende må det for det første anses for sikkert, hvilket Kommissionen ikke har bestridt, at klagerne må anerkendes at have søgsmålsret, såfremt de har gjort gældende, at Fællesskabets myndigheder har tilsidesat de rettigheder, klagerne udtrykkeligt er tillagt efter forordningen, dvs. retten til at indbringe en klage, den dermed forbundne ret til at kræve, at Kommissionen undersøger klagen med fornøden omhu og i henhold til den fastsatte procedure, retten til at modtage oplysninger inden for de i forordningen fastsatte frister, og endelig — såfremt Kommissionen beslutter ikke at tage klagen til følge — retten til at modtage oplysninger indeholdende mindst den redegørelse, de er sikret i henhold til forordningens artikel 9, stk. 2.
- 29 På grundlag af den bærende tanke bag de principper, der ligger til grund for traktatens artikler 164 og 173, må det desuden anerkendes, at klagerne med hensyn til såvel vurderingen af de faktiske omstændigheder som indførelsen af de i forordningen angivne beskyttelsesforanstaltninger kan påberåbe sig en prøvelsesret, der er afpasset efter de beføjelser, der inden for området er forbeholdt Fællesskabets institutioner.
- 30 Ved Domstolen må klagerne derfor kunne fremkomme med enhver bemærkning med henblik på afgørelsen af, om Kommissionen har overholdt de proceduremæssige garantier, klagerne har i henhold til forordning nr. 3017/79, og om Kommissionen har begået åbenbare fejl ved sin vurdering af de faktiske forhold eller undladt at tage hensyn til væsentlige omstændigheder af en sådan art, at det må antages, at der er tale om en subsidievirkning, eller i sin begrundelse ladet hensyn spille ind, der må ses som udtryk for magtfordrejning. I den forbindelse kan Domstolen ikke prøve den vurdering, der i

henhold til forordningen er forbeholdt Fællesskabets myndigheder, men Domstolen skal udøve den prøvelsesret, den normalt udøver over for et skøn, der er tillagt en forvaltningsmyndighed.

- 31 Det følger af det ovenfor anførte, at Kommissionen ikke kan gives medhold i, at en sag, der anlægges af de i forordningens artikel 5 nævnte klagere, principielt bør afvises. Som ovenfor fastslået, må det i henhold til forordningen anerkendes, at de virksomheder og sammenslutninger heraf, der krænkes af subsidier fra tredjelandes side, har en berettiget interesse i, at der iværksættes beskyttelsesforanstaltninger fra Fællesskabets side; de må derfor tillikendes søgsmålsret i kraft af deres retsstilling ifølge forordningen.
- 32 Det påhviler herefter sagsøgeren at fremføre sine anbringender under den fortsatte behandling af sagen og at godtgøre, at anbringenderne falder inden for grænserne for den retsbeskyttelse, sagsøgeren har i henhold til forordning nr. 3017/79 og traktatens generelle principper.
- 33 Af alle ovennævnte grunde vil sagen være at fremme til realitetsbehandling.

Sagens omkostninger

- 34 Spørgsmålet om sagens omkostninger vil være at udsætte.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

inden der træffes afgørelse om realiteten:

1. Sagen fremmes til realitetsbehandling.

2. Spørgsmålet om sagens omkostninger udsættes.

	Mertens de Wilmars	Pescatore	O'Keeffe
Everling	Mackenzie Stuart	Bosco	Koopmans
Due	Bahlmann	Galmot	Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. oktober 1983.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl

Ekspeditionssekretær

J. Mertens de Wilmars

Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT S. ROZÈS FREMSAT DEN 31. MAJ 1983 ¹

Høje Domstol.

Fédération de l'industrie de l'huilerie de
la CEE (FEDIOL), der har hjemsted i

Bruxelles, har i medfør af traktatens
artikel 173, stk. 2, anlagt sag med
påstand om, at det angiveligt i Kommissi-
onens skrivelse af 25. maj 1982 inde-

¹ — Oversat fra fransk.