

acht heeft genomen, of zij de feiten niet kennelijk verkeerd heeft beoordeeld, of zij wezenlijke gegevens die het bestaan van gevolgen van subsidiëring aannemelijk zouden kunnen

maken, buiten beschouwing heeft gelaten, dan wel bij haar motivering overwegingen een rol heeft laten spelen, die misbruik van bevoegdheid opleveren.

In zaak 191/82,

FÉDÉRATION DE L'INDUSTRIE DE L'HUILERIE DE LA CEE (FEDIOL), gevestigd te Brussel, vertegenwoordigd door D. Ehle, advocaat te Keulen, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van E. Arendt, advocaat aldaar, Rue Philippe-II 34B,

verzoekster,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur P. Gilsdorf als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij O. Montalto, lid van de juridische dienst van de Commissie, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende, in de huidige stand van het geding, de ontvankelijkheid van het beroep van de Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (FEDIOL) strekkende tot nietigverklaring van de mededeling van de Commissie van 25 mei 1982, inhoudende dat geen anti-subsidieprocedure zou worden ingeleid ter zake van de invoer van perskoeken van soja afkomstig uit de Federatieve Republiek Brazilië,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, P. Pescatore, A. O'Keefe en U. Everling, kamerpresidenten, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, K. Bahlmann, Y. Galmot en C. Kakouris, rechters,

advocaat-generaal: S. Rozès
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen betreffende de ontvankelijkheid van het beroep kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten

Met het oog op de invoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek en de harmonieuze ontwikkeling van de buitenlandse handel van de Gemeenschap, heeft de Raad bij verordening nr. 459/68 van 5 april 1968 betreffende beschermende maatregelen tegen de toepassing van dumping en de toekenning van premies of subsidies door landen die geen lid zijn van de EEG (PB L 93 van 1968, blz. 1), in overeenstemming met artikel VI van de Algemene Overeenkomst betreffende Tarieven en Handel (GATT) en de overeenkomst inzake de toepassing van dit artikel, een gemeenschappelijke regeling ingesteld ter bescherming tegen invoer uit derde landen, waarbij dumping wordt toegepast of premies of subsidies worden toegekend.

Nadat de multilaterale handelsbesprekingen in 1979 hadden geleid tot een nieuwe overeenkomst inzake de toepassing van artikel VI van de GATT (anti-dumpingcode 1979) en tot een overeenkomst inzake de uitlegging en de toepassing van de artikelen VI, XVI en XXIII van de GATT, werd verordening nr. 459/68 ingetrokken en vervangen door verordening nr. 3017/79 van de Raad van 20 december 1979 betreffende beschermende maatregelen tegen invoer

met dumping of subsidiëring uit landen die geen lid zijn van de EEG (PB L 339 van 1979, blz. 1).

De Raad overwoog, dat met het oog op de toepassing van beschermende maatregelen procedures moesten worden vastgesteld „voor het indienen van een klacht door ieder die optreedt namens een bedrijfstak van de Gemeenschap die zich geschaad of bedreigd acht door invoer met dumping of subsidiëring”. Bijgevolg bepaalt artikel 5 van verordening nr. 3017/79:

- „1. Iedere natuurlijke of rechtspersoon, alsmede iedere vereniging zonder rechtspersoonlijkheid, die optreedt namens een bedrijfstak van de Gemeenschap welke zich door invoer met dumping of subsidiëring geschaad of bedreigd acht, kan een schriftelijke klacht indienen.
2. De klacht moet voldoende bewijsmateriaal bevatten betreffende het bestaan van dumping of subsidiëring en de daaruit voortvloeiende schade.
3. De klacht kan worden ingediend bij de Commissie of bij een Lid-Staat die deze ter kennis brengt van de Commissie. De Commissie zendt de Lid-Staten van elke ontvangen klacht een afschrift.
4. De klacht kan worden ingetrokken, in welk geval de procedure kan worden beëindigd, tenzij zulks niet in het belang van de Gemeenschap zou zijn.

5. Wanneer na overleg blijkt dat de klacht niet voldoende bewijsmateriaal bevat om het instellen van een onderzoek te rechtvaardigen, wordt de klager hiervan in kennis gesteld.
6. Wanneer een Lid-Staat, zonder dat een klacht is ingediend, over voldoende bewijsmateriaal beschikt zowel betreffende dumping of subsidiëring als betreffende schade die daaruit voor een bedrijfstak van de Gemeenschap voortvloeit, brengt hij dit bewijsmateriaal onmiddellijk ter kennis van de Commissie.”
- name betrekking op vier soorten subsidies:
- hogere uitvoerbelastingen voor sojabonen dan voor de daaruit vervaardigde perskoeken;
 - contingentering van de sojabonenuitvoer, met als gevolg dat de binnenlandse prijs van sojabonen voor de Braziliaanse olie-industrie lager werd;
 - een hogere verkeersbelasting bij de uitvoer van sojabonen dan bij uitvoer van perskoeken;

Overeenkomstig artikel 5, lid 1, van verordening nr. 3017/79 heeft de Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (FEDIOL), gevestigd te Brussel, op 2 april 1980 een klacht bij de Commissie ingediend met het verzoek een anti-subsidie-procedure in te leiden ter zake van de invoer van perskoeken van soja uit de Federatieve Republiek Brazilië.

- een preferentiële rentevoet voor kredieten bij de uitvoer van perskoeken.

De klacht van FEDIOL bevatte talrijke gegevens om het bestaan van deze subsidies aan te tonen en de daaruit voor de communautaire olie-industrie voortvloeiende schade te bewijzen.

Aan deze klacht was een eerdere overeenkomstige voorafgegaan, die FEDIOL op 3 januari 1977 krachtens verordening nr. 459/68 had ingediend en die op 14 april 1977 had geleid tot een bericht van de Commissie, dat een anti-subsidie-procedure zou worden ingeleid (PB C 89 van 1977, blz. 7), waarna echter op 10 december 1977 een bericht volgde dat de procedure was beëindigd (PB C 298 van 1977, blz. 2), daar de Commissie van de Braziliaanse regering bevredigende toezeggingen had ontvangen die het haar mogelijk maakten, voor het ogenblik van beschermende maatregelen af te zien.

FEDIOL verzocht de Commissie om, na het vereiste overleg, artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3017/79 toe te passen, dat luidt als volgt:

„Wanneer na overleg blijkt dat er voldoende bewijsmateriaal is om de opening van een onderzoek te rechtvaardigen, moet de Commissie onmiddellijk:

- a) de aanvang van een procedure in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen aankondigen; deze aankondiging vermeldt het betrokken produkt en de betrokken landen en bevat een samenvatting van de ontvangen gegevens alsmede de mededeling dat alle gegevens betreffende de zaak aan de Commissie dienen te worden toegezonden; zij vermeldt tevens de termijn waarbinnen de be-

langhebbende partijen hun standpunt schriftelijk bekend kunnen maken en kunnen verzoeken om door de Commissie overeenkomstig het bepaalde in lid 5 te worden gehoord;

- b) de exporteurs en importeurs waarvan de Commissie weet dat zij betrokken zijn, alsmede de vertegenwoordigers van het uitvoerende land en de klagers hiervan in kennis stellen;
- c) op communautair niveau een aanvang maken met het onderzoek, in samenwerking met de Lid-Staten; dit onderzoek heeft zowel betrekking op dumping of subsidiëring als op de daaruit voortvloeiende schade, en vindt plaats overeenkomstig het bepaalde in de leden 2 tot en met 8."

Nadat Brazilië begin april 1980 de gewraakte uitvoerbelastingen had afgeschaft, wijzigde FEDIOL haar klacht dienovereenkomstig bij brief van 23 juni 1980.

FEDIOL's overwegingen, feitelijk en rechtens, werden nog met een aantal opmerkingen aangevuld, terwijl er overleg plaatsvond tussen de Commissie en de Lid-Staten alsook tussen de Commissie en Brazilië.

Bij brief van 5 februari 1982 deelde de Commissie FEDIOL mee, dat haar diensten, na diepgaand onderzoek van de klacht en na overleg met de Braziliaanse regering, niet voornemens waren een anti-subsidieprocedure te openen, daar de omstreden subsidies vrijwel alle afgeschaft en hun gecumuleerd netto-effect onvoldoende was om een dergelijke procedure te rechtvaardigen.

Bij brief van 25 mei 1982 berichtte de Commissie aan FEDIOL, dat de door deze overgelegde aanvullende inlichtingen en opmerkingen haar geen aanleiding hadden gegeven om de feiten anders te beoordelen; bijgevolg werd FEDIOL overeenkomstig artikel 5, lid 5,

van verordening nr. 3017/79 ervan in kennis gesteld, dat geen anti-subsidieprocedure zou worden ingeleid ter zake van de invoer van perskoeken van soja uit Brazilië.

De Commissie voegde hieraan toe, dat zij de ontwikkeling van de situatie nauwlettend zou blijven volgen, vooral omdat de ontwikkeling van de Braziliaanse kredietpolitiek aanleiding tot bezorgdheid kon geven, zowel wat de betalingstermijnen als wat de rentetarieven betrof.

II — Schriftelijke behandeling

FEDIOL heeft op 29 juli 1982 beroep ingesteld; zij concludeert dat het den Hove behage:

- de in de brief van de Commissie van 25 mei 1982 vervatte beschikking om geen anti-subsidieprocedure in te leiden ter zake van de invoer van perskoeken van soja uit Brazilië, nietig te verklaren;
- de Commissie te verwijzen in de kosten.

Bij op 11 oktober 1982 ingediende akte heeft de Commissie het Hof krachtens artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering verzocht, uitspraak te doen over de ontvankelijkheid van het beroep zonder op de zaak ten principale in te gaan, het beroep niet ontvankelijk te verklaren en verzoekster in de kosten te verwijzen.

Verzoekster, tevens verweerster ten aanzien van de exceptie, heeft het Hof in haar op 11 november 1982 ingediende opmerkingen verzocht, het verzoek van de Commissie om uitspraak te doen over de ontvankelijkheid zonder op de zaak ten principale in te gaan, af te wijzen, de exceptie van niet-ontvankelijkheid te verwerpen en de Commissie in de kosten te verwijzen.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling van de exceptie over te gaan.

III — Schriftelijk voorgedragen middelen en argumenten betreffende de ontvanke-lijkheid van het beroep

De *Commissie* wijst erop, dat dit de eerste zaak is waarin het gaat om de rechtspositie van de klager of van een door dumping of gesubsidieerde invoer benadeelde bedrijfstak in een anti-dumping- of anti-subsidieprocedure. De prealabele, en principiële, vraag is of een klager zoals verzoekster in deze zaak kan eisen dat de *Commissie* een formele procedure inleidt. In nauw verband hiermee staat de vraag, of een klager of een door subsidies van een derde land benadeelde er aanspraak op kan maken, dat er maatregelen — met name in de vorm van compenserende rechten — worden genomen. Deze vraag is van fundamenteel belang, zowel wegens haar economische en handelspolitieke doorwerking en zuiver politieke implicaties, als voor de gevolgen ervan voor de rechtsbescherming in de Gemeenschap.

Verzoekster, tevens verweerster ten aanzien van de exceptie, betwist niet het belang van het vraagstuk inzake de ontvanke-lijkheid van haar beroep, doch meent dat dit moet worden gezien in het ruimere verband van de rechtsbescherming tegen dumping en subsidiepraktijken van derde landen en dat het moet worden opgelost rekening houdend met de rechtssituatie in de andere landen die partij zijn bij de GATT.

A — *Verzoeksters procesbekwaamheid*

De *Commissie* stelt dat FEDIOL geen rechtspersoon volgens het recht van een der Lid-Staten is, doch een in België gevestigde, niet handelingsbekwame groepering. Bij een enge uitlegging van artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag is zij niet gerechtigd om beroep in te stellen en is zij niet bekwaam om procespartij te zijn.

Doch gelet op de processuele bevoegdheden die verordening nr. 3017/79 toekent aan verenigingen zonder rechtspersoonlijkheid, die namens een bedrijfstak van de Gemeenschap optreden, zou het niet logisch zijn een dergelijke vereniging het recht te ontzeggen om een beroep in te stellen; het begrip „rechtspersoon” in de zin van artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag moet dus ruim worden opgevat.

Verzoekster, tevens verweerster ten aanzien van de exceptie, meent dat volgens de algemeen erkende „realiteitstheorie” in beginsel alle wettelijk erkende en met bepaalde bevoegdheden beklede groeperingen rechtspersoonlijkheid bezitten en bevoegd zijn in rechte op te treden, met name groeperingen die uitdrukking kunnen geven aan een collectieve wil om rechtens erkende en beschermde belangen te behartigen.

In ieder geval is volgens artikel 5, lid 1, van verordening nr. 3017/79 „iedere vereniging zonder rechtspersoonlijkheid”, die optreedt namens een bedrijfstak van de Gemeenschap, gerechtigd een klacht in te dienen; daaruit volgt dat een dergelijke groepering ook bevoegd moet zijn om op grond van artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag in rechte op te treden.

B — Is de bestreden mededeling een handeling van de Commissie?

De Commissie erkent dat de bestreden mededeling (wat overigens ook haar rechtskracht zij), hoewel slechts door één ambtenaar ondertekend, aan de Commissie als instelling moet worden toegeschreven; het is inderdaad een namens de Commissie gedane kennisgeving als bedoeld in artikel 5, lid 5, van verordening nr. 3017/79.

Verzoekster is van mening, dat de brief van 25 mei 1982 inderdaad een besluit van de Commissie op het verzoek om een procedure in te leiden, bevat.

C — Is de bestreden mededeling een beschikking in de zin van artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag?

De Commissie is van mening dat een mededeling die op enigerlei wijze rechtsgevolg heeft, daarmee nog geen beschikking in de zin van artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag is; zij moet bindende rechtsgevolgen hebben, dus duidelijk wijziging brengen in de rechtspositie van de verzoeker; een eenvoudige aantasting van zijn belangen is niet voldoende.

De vraag is dus, of de mededeling aan verzoekster van 25 mei 1982 dergelijke bijzondere rechtsgevolgen had. Het antwoord op deze vraag moet niet worden gezocht in de uiterlijke vorm van het document noch in zijn kennelijke inhoud, doch in het doel ervan in het kader van de anti-subsidieprocedure, gelet op de

positie van de verzoeker in het geheel van die procedure.

a) Wat het doel van de mededeling betreft, moet worden vastgesteld dat de Commissie op 25 mei 1982, onder verwijzing naar artikel 5, lid 5, van verordening nr. 3017/79, aan FEDIOL heeft medegedeeld, dat haar verzoek om een nieuwe anti-subsidieprocedure tegen Brazilië in te leiden, niet voldoende bewijsmiddelen bevatte om een dergelijk onderzoek te rechtvaardigen. Dit standpunt werd voornamelijk gemotiveerd met een verwijzing naar het bij de brief van 5 februari 1982 gevoegde werkdocument; er was dus wezenlijke informatie verstrekt.

De mededeling was niet meer dan een kennisgeving als bedoeld in artikel 5, lid 5; zij bevatte geen besluit, want daarin voorziet genoemde bepaling niet en zij kan een besluit ook niet dekken. Het is niet juist, dat de verwijzing naar dit artikel slechts de ware aard van de mededeling maskeert en dat de rechtsgrondslag ervan moet worden gevonden in de artikelen 5, lid 2, 7, lid 1, en 9 van verordening nr. 3017/79 of in de beginselen van rechtszekerheid en -duidelijkheid.

Weliswaar zwijgt de verordening over de afwijzing van een verzoek om een procedure in te leiden. De communautaire wetgever heeft echter bewust nagelaten de afsluiting van de inleidende procedure zo formeel te regelen; uit het recht om een klacht in de zin van artikel 5, leden 1 en 2, in te dienen, kan niet het recht op een formeel, voor beroep vatbare beschikking worden afgeleid. Het feit dat een officiële onderzoekprocedure kan worden ingeleid, betekent in ieder geval niet, dat de daaraan voorafgaande prelabelle procedure met een beschikking moet worden afgesloten. De algemene rechtsbeginselen vergen een dergelijke beschikking niet; hoogstens zouden zij

voor de instellingen van de Gemeenschap de verplichting kunnen meebrengen, in het algemeen een dergelijke formele afsluiting van de procedure voor te schrijven of in het concrete geval daartoe over te gaan. Dat wordt echter niet beoogd met een beroep tot nietigverklaring op grond van artikel 173, zoals in casu is ingesteld; overigens is geen beroep krachtens artikel 175 ingesteld.

b) Met betrekking tot het *rechtskarakter* van de in artikel 5, lid 5, van verordening nr. 3017/79 bedoelde kennisgeving moet worden opgemerkt dat

— de mededeling aan verzoekster van 25 mei 1982 de in artikel 5, lid 5, van de verordening bedoelde kennisgeving vormde en geen andere, verdergaande besluiten bevatte;

— deze kennisgeving weliswaar een intentieverklaring van de Commissie bevatte, inhoudende dat zij niet voornemens was op dat moment een officiële procedure in de zin van artikel 7 in te leiden, doch geen voor beroep vatbare beschikking in de zin van artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag.

's Hofs rechtspraak op het gebied van de mededinging bevat nauwelijks bruikbare aanknopingspunten voor de onderhavige zaak; men zou alleen kunnen verwijzen naar de overwegingen van het arrest van 18 oktober 1979 (zaak 125/78, GEMA, Jurispr. 1979, blz. 3173). Aan het feit dat aan een klacht geen gevolg wordt gegeven, lijkt in een anti-dumpingprocedure al even weinig definitieve betekenis te moeten worden toegekend als bij een inbreuk op de mededingingsvoorschriften; evenmin is er reden om aan te nemen dat de rechtspositie van een klager in het ka-

der van verordening nr. 3017/79 sterker moet zijn dan die van een klager in het kader van de kartelverordeningen.

Impliciet, doch duidelijk volgt uit verschillende bepalingen van verordening nr. 3017/79 (artikel 5, lid 4; artikel 5, lid 6; artikel 6, lid 1; artikel 7, lid 7, sub a, en artikel 11) dat de Commissie, zoals overigens ook artikel 2 van de subsidiecode van het GATT voorschrijft, een anti-subsidieprocedure kan inleiden zonder dat een klacht is ingediend.

Stellig blijkt uit de overeenkomstig artikel 5, lid 5, gedane kennisgeving de wil van de Commissie om op dat tijdstip en onder de gegeven omstandigheden geen officiële procedure in de zin van artikel 7 in te leiden: hiermee is de procedure echter niet definitief beëindigd, want de Commissie kan te allen tijde, indien zij zulks dienstig acht, het onderzoek van het met de klacht verstrekte bewijsmateriaal hervatten.

In dit stadium is er nog geen formele procedure in eigenlijke zin, doch hoogstens een inleidend onderzoek of een inleidende procedure en indien het onderzoek na de in artikel 6 voorgeschreven raadplegingen niet wordt voortgezet, kan er geen sprake zijn van „beëindiging van de procedure.”

De belangen van de klager worden ontegenzeggelijk geraakt door de wilsuïting van de Commissie om op dat moment geen officiële procedure in te leiden; beslissend is echter alleen de vraag, of dat is te beschouwen als een gekwalificeerde wijziging van de rechtspositie van de klager en of er dus termen aanwezig zijn om deze een in rechte afdwingbaar recht op inleiding van een officieel onderzoek toe te kennen, indien „voldoende bewijsmateriaal” in de zin van artikel 5, lid 2, is bijgebracht.

c) Met betrekking tot de *rechtspositie* van de klager in het kader van de anti-subsidieregeling gaat het in wezen om de vraag, of hij er naar gemeenschapsrecht recht op heeft, dat er beschermende maatregelen worden genomen. Dit is volgens de Commissie niet het geval.

Volgens artikel 3, lid 1, van verordening nr. 3017/79 kan een compenserend recht worden ingesteld ter compensatie van een subsidie; het staat de instelling dus vrij dergelijke maatregelen al dan niet te nemen.

Volgens artikel 7, lid 9, van de verordening wordt de procedure afgesloten door beëindiging of door het nemen van definitieve maatregelen. Het volledig ontbreken van een regeling inzake de vraag of, wanneer en onder welke omstandigheden definitieve maatregelen moeten worden genomen, duidt erop, dat de gemeenschapswetgever de bevoegde instelling op dit gebied de vrije hand heeft willen laten.

Indien er door dumping of subsidiëring schade ontstaat, behoeven er niet automatisch definitieve maatregelen te volgen. Deze worden alleen genomen wanneer „de belangen van de Gemeenschap een communautair optreden noodzakelijk maken” (artikel 12, lid 1, van de verordening); de bevoegde instellingen beschikken dus over een zeer grote beleidsvrijheid om de belangen van de Gemeenschap te behartigen en strijdige belangen tegen elkaar af te wegen. In casu gaat het niet slechts om afweging van de belangen van de consumenten en producenten, doch om de oplossing van veel ingewikkelder belangenconflicten, en vóór alles moet rekening worden gehouden met de handelsbetrekkingen met het betrokken derde land. De gemeenschapsinstellingen dienen bij de beoordeling van de noodzaak van definitieve maatregelen over een onbepaalde, niet aan rechterlijke controle onderworpen discre-

tionaire bevoegdheid te beschikken. De uitdrukking „wanneer de belangen van de Gemeenschap een communautair optreden noodzakelijk maken” is te onbepaald om er criteria uit af te leiden die door de rechter kunnen worden getoetst.

Zou men een klager de mogelijkheid geven om voor het Hof op te komen tegen een besluit van de instellingen om geen verdere stappen tegen een exportland te ondernemen, dan zou het door onderhandelingen verkregen resultaat daardoor wellicht weer in gevaar worden gebracht.

Krachtens verordening nr. 3017/79 genomen definitieve maatregelen zijn naar hun aard handelspolitieke vrijwaringsmaatregelen, zelfs wanneer zij ter bescherming van de nationale produktie dienen en dus ook particuliere belangen ten goede komen.

Het moet aan de wetgever worden overgelaten of hij, met het oog op deze particuliere belangen de betrokkenen op dit gebied een recht van beroep tegen besluiten van de politieke instanties wil toekennen. In het kader van verordening nr. 3017/79 is dit niet het geval.

Door het betrokken bedrijfsleven een klachtrecht toe te kennen, heeft de wetgever het geenszins een recht van beroep willen geven, maar — juist zoals op het gebied van de klassieke handelspolitieke vrijwaringsmaatregelen — enkel een formele mogelijkheid om hun standpunt ter kennis van de gemeenschapsautoriteiten te brengen.

Aan het feit dat in andere rechtsstelsels een dergelijk beroep bestaat, kan geen argument worden ontleend. De GATT, en in het bijzonder zijn subsidiecode, laat de vraag, op welke wijze de naleving van de volkenrechtelijke gedragsregels op nationaal niveau moet worden verzekerd, geheel open.

Wanneer een klager er geen recht op heeft, dat de Gemeenschap beschermende maatregelen tegen een derde land neemt, kan hij ook geen aanspraak maken op de inleiding van een officiële onderzoekprocedure.

Toekenning van een dergelijk zuiver procedureel recht biedt de klager juridisch geen enkel voordeel, afgezien van de mogelijkheid de Commissie te confronteren met aanvullend bewijsmateriaal, dat haar er eventueel toe kan brengen haar standpunt te wijzigen; het enkele bestaan van deze mogelijkheid is echter niet voldoende om wijziging in de rechtspositie van de klager te brengen.

Overigens zou het toekennen van een dergelijk recht waarschijnlijk ten gevolge hebben, dat ook het verdere handelen van de bevoegde autoriteiten aan een althans beperkte rechterlijke controle wordt onderworpen. Het recht op inleiding van een procedure is nauwelijks verenigbaar met het feit dat de Commissie en de Raad bij hun besluiten over een volledige beoordelingsvrijheid beschikken, en het zou ten minste de mogelijkheid van marginale toetsing onderstellen, hetgeen tot aanzienlijke beperking van de bevoegdheid van de gemeenschapsinstellingen zou leiden.

De inleiding van een officiële procedure is al een maatregel die niet zonder gevolgen is voor de handel en de betrekkingen met het betrokken derde land; daarom moet de beslissing of inleiding van een procedure met dergelijke gevolgen opportuun is, in handen zijn van het politieke orgaan dat verantwoordelijk is voor de handelspolitiek. Dit geldt weer in het bijzonder voor anti-subsidiemaatregelen.

De zienswijze dat de Commissie als het in het voorbereidende stadium politiek verantwoordelijke orgaan kan afzien van het openen en het verrichten van een officieel onderzoek, wanneer dat niet in het belang van de Gemeenschap is, en daarbij over een niet aan rechterlijke controle onderworpen discretionaire bevoegdheid beschikt, is in overeenstemming met de artikelen 5 en 7 van verordening nr. 3017/79, ook al zegt artikel 5, lid 5, niet uitdrukkelijk, dat de belangen van de Gemeenschap daarbij in aanmerking moeten worden genomen. Naast de voorwaarden voor ontvankelijkheid, verlangen artikel 5, lid 5, en artikel 7, lid 1, dat de klacht voldoende bewijsmateriaal bevat „om de opening van een onderzoek te rechtvaardigen”; de Commissie moet dus nagaan of alle omstandigheden van het geval, dus niet enkel de feitelijke elementen dumping, subsidie en schade, doch ook alle andere relevante feiten, en in het bijzonder het algemeen belang van de Gemeenschap een onderzoek rechtvaardigen. Zij moet met name de inleiding van de procedure kunnen weigeren, wanneer zij reeds bij het voorafgaand onderzoek tot de overtuiging komt, dat de vaststelling van definitieve maatregelen niet in het belang van de Gemeenschap zou zijn.

Dat de Lid-Staten in het kader van het in ieder geval voorgeschreven overleg bij dit voorafgaand onderzoek worden betrokken, wordt gerechtvaardigd door de toepassing van opportuniteitscriteria, zoals artikel 6, lid 4, sub d, van de verordening uitdrukkelijk bevestigt.

Het feit dat de klager daarmee op het gebied van de anti-subsidieregelingen tegenover de Commissie en de Raad geen enkele rechtsbescherming geniet, verandert niets aan de constatering, dat het bij de onderhavige beschermende maatregelen om zuiver handelspolitieke maatregelen

len gaat die, zoals alle andere in artikel 113 EEG-Verdrag bedoelde maatregelen, primair in het belang van de economie als geheel worden genomen en voorrang hebben boven particuliere belangen. Het feit dat de vrijwaringsmaatregelen dienen ter bescherming van de industrie van de Gemeenschap, volstaat niet om er een wezenlijk ander karakter aan toe te kennen.

Geen enkele bepaling van gemeenschapsrecht kwalificeert uitvoersubsidies van derde landen als „onwettig”; het zijn objectieve feitelijke elementen die binnen de eigen sfeer van het betrokken derde land vallen en waarop met door de GATT toegestane handelspolitieke middelen kan worden gereageerd. Dit is een wezenlijk verschil met het mededingingsrecht, waar maatregelen die de mededinging vervalsen, wel als onwettig zijn aan te merken; het is dus niet vreemd dat, anders dan in het mededingingsrecht, de gene die door het gedrag van derden wordt geschaad, uiteindelijk geen rechtsbescherming in het kader van de anti-dumping- en anti-subsidieregeling geniet.

De verwijzingen naar de GATT en zijn subsidiecodes zijn in casu irrelevant: de instelling van compenserende rechten is geen noodzakelijke en automatische reactie op met de GATT strijdige subsidies, en de hierbedoelde bepalingen leggen de verdragsluitende staten volkenrechtelijke verplichtingen op die volgens de rechtspraak van het Hof geen rechtstreekse werking in het gemeenschapsrecht hebben.

d) De relevante bepalingen van verordening nr. 3017/79 moeten mitsdien als volgt worden uitgelegd:

— een klacht die aan de in artikel 5, lid 2, gestelde voorwaarden voldoet, moet door de Commissie in het kader

van het in artikel 6 bedoelde overleg worden onderzocht;

- na dit onderzoek kan de Commissie ofwel de in artikel 7 bedoelde officiële procedure inleiden, ofwel de procedure „onder de gegeven omstandigheden” niet voortzetten en de klager overeenkomstig artikel 5, lid 5, daarvan in kennis stellen;
- de klager heeft recht op deze kennisgeving en kan, wanneer zij achterwege blijft, krachtens artikel 175, tweede alinea, EEG-Verdrag een beroep wegens nalaten instellen;
- de klager heeft echter niet het recht de Commissie te dwingen de officiële procedure te openen; een negatief besluit krachtens artikel 5, lid 5, kan dus niet op grond van artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag worden aangevochten.

Verzoekster ziet in de mededeling van 25 mei 1982 een definitieve, de klachtprocedure beëindigende beschikking in de zin van artikel 189, derde alinea EEG-Verdrag, waarmee de Commissie de inleiding van een anti-subsidieprocedure weigert en die verzoekster in haar belangen schaadt; tegen een dergelijke beschikking kan worden opgekomen met een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 173, tweede alinea, van het Verdrag.

a) De mededeling bevat de definitieve beschikking van de Commissie op de klacht van 2 april 1980. In deze mededeling heeft de Commissie, na enkele voorlopige verklaringen, haar standpunt duidelijk en definitief bepaald in een vorm waaruit het rechtskarakter van de mededeling blijkt. Met deze beschikking is FEDIOL's klacht afgewezen en de eerste, wezenlijke fase van een anti-subsidieprocedure in negatieve zin behandeld.

De door FEDIOL aangevoerde gronden en bewijsmiddelen zijn onvoldoende geacht om de inleiding van een procedure te rechtvaardigen. De toezegging van de Commissie, dat zij de ontwikkeling van de situatie aandachtig zal blijven volgen, betekent niets.

De declaratoire waarde van de bestreden mededeling is volstrekt duidelijk: de Commissie heeft ondanks het in de klacht vervatte verzoek formeel en definitief geweigerd een anti-subsidieprocedure in te leiden. Het voorafgaand onderzoek is feitelijk afgesloten met een beschikking; zonder deze beschikking zou verzoekster krachtens artikel 175 EEG-Verdrag een beroep wegens nalaten hebben ingesteld.

De bestreden mededeling is niet een simpele kennisgeving. Het beweerde informatieve karakter ervan houdt niet meer in, dan dat de Commissie formeel — doch ten onrechte — verwijst naar artikel 5, lid 5, van verordening nr. 3017/79; materieel is zij noch naar inhoud noch naar functie een kennisgeving in de zin van die bepaling.

b) Uit het in de artikelen 5-7 van verordening nr. 3017/79 geregelde stelsel blijkt, dat het voorafgaand onderzoek eindigt met een beschikking in de zin van artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag.

Dit voorafgaand onderzoek moet worden onderscheiden van de eigenlijke onderzoeksprocedure (artikelen 7-9 van de verordening); het gaat hier om twee afzonderlijke fasen, voor elk waarvan zeer specifieke voorwaarden gelden.

Aan het zelfstandige karakter van de klachtprocedure wordt niet afgedaan door het feit dat de Commissie volgens de anti-subsidiecode ook kan optreden zonder dat er een klacht is ingediend: de

gemeenschapswetgever heeft het recht van de Commissie om uit eigen initiatief op te treden, juist niet in artikel 5 van verordening nr. 3017/79 opgenomen; hieruit blijkt wel, welk belang die wetgever hecht aan een klacht van het betrokken bedrijfsleven. Het vereiste dat een klacht wordt ingediend, berust op de dringende behoefte aan bescherming van de betrokken bedrijfstak in de Gemeenschap; deze is zelf het beste in staat om eventuele schade en de oorzaak vast te stellen en de gevolgen ervan te beoordelen.

Bij de mededinging ligt dit geheel anders. Daar is de Commissie als behoedster van de mededinging gehouden inbreuken op de artikelen 85 en 86 EEG-Verdrag vast te stellen en de bedrijven te verplichten een eind te maken aan de vastgestelde inbreuken. Bij de anti-dumpingprocedure moet men overigens, om de inleiding van een procedure te kunnen vragen, op basis van zeer concrete criteria schade kunnen bewijzen; men kan niet volstaan met enkel een legitiem belang aan te tonen.

Het voorafgaande onderzoek moet noodzakelijkerwijs worden afgesloten met een formele beschikking, inhoudende ofwel dat de procedure wordt ingeleid ofwel dat daartoe niet zal worden overgegaan. Een formele afsluiting is te meer geboden, omdat de desbetreffende bepalingen niet enkel de voorwaarden vermelden waaronder een klacht kan worden ingediend, doch ook voorschriften geven inzake het verloop van de procedure.

Het is onjuist, dat de gemeenschapswetgever opzettelijk van formalisering van het voorafgaand onderzoek heeft afgezien. Verordening nr. 3017/79 noemt uitdrukkelijk twee mogelijkheden, namelijk dat een procedure wordt ingeleid (artikel 7, lid 1), en dat het onderzoek wordt beëindigd (artikel 5, lid 4). De op-

vatting, dat de Commissie het onderzoek van het in de klacht verstreekte bewijsmateriaal te allen tijde zou kunnen hervatten, is onjuist en eerder theorie: anti-dumping- en anti-subsidieprocedures onderstellen actueel bewijsmateriaal voor het bestaan van dumping en subsidies en voor de gedurende een bepaalde periode geleden schade. Daar de Commissie niet op eigen initiatief kan optreden, kan zij een klager hoogstens verzoeken zijn klacht met actueel bewijsmateriaal aan te vullen of een nieuwe klacht in te dienen.

In dit verband kunnen geen argumenten worden ontleend aan het arrest-GEMA. In de onderhavige zaak heeft de Commissie een beschikking gegeven en bovendien is voor een anti-dumpingprocedure — anders dan voor een kartelprocedure — een zeer uitvoerig gemotiveerde klacht noodzakelijk: met de ontvangst van deze klacht door de Commissie begint de eerste fase van de formele procedure.

c) De afwijzing van het verzoek om een anti-subsidieprocedure te openen, heeft gevolgen voor de rechtspositie van de gehele Europese olie-industrie, namens welke de klacht is ingediend.

Tot deze gevolgen behoort in de eerste plaats, dat aan die industrie het recht wordt ontzegd om door de Commissie te laten vaststellen, of inderdaad is voldaan aan de concludent aangetoonde en ten minste „prima facie” bewezen voorwaarden, en of zij aanleiding moeten geven tot beschermende maatregelen in de zin van de artikelen 10, 11 en 12 van verordening nr. 3017/79. Deze rechtsweigering weegt des te zwaarder, omdat alleen de Commissie bevoegd is om het vereiste onderzoek te verrichten, en over de mogelijkheid beschikt de nodige inlichtingen

te verzamelen en in hun totaliteit te beoordelen. De klager wordt door een ongerechtvaardigde weigering om een onderzoek in te stellen, beroofd van alle procedurele waarborgen die artikel 7 van de verordening biedt voordat de Commissie besluit de procedure te beëindigen wanneer beschermende maatregelen niet noodzakelijk blijken.

De weigering om onder de gegeven omstandigheden een procedure te openen, staat a priori gelijk met een weigering om beschermende maatregelen te nemen, zonder dat de Commissie zich door eigen onderzoek een beeld heeft gevormd van de bestaande subsidies en de gevolgen ervan. De beëindiging van het voorafgaand onderzoek kan dus niet „gerechtvaardigd” zijn in de zin van artikel 7, lid 1, van de verordening.

Achter deze processuele bescherming staat de materieelrechtelijke en grondwettelijk gewaarborgde bescherming van een bedrijfstak en de daartoe behorende bedrijven tegen schade veroorzakende subsidies.

Overheidssubsidies moeten in ieder geval als onrechtmatig worden beschouwd wanneer zij schade veroorzaken. Naar analogie van artikel 92 EEG-Verdrag en gelet op de anti-subsidiecode van de GATT, zijn de onderhavige subsidies volkenrechtelijk gezien onwettige maatregelen, die de toepassing van compenserende invoerrechten rechtvaardigen. Deze subsidies zijn tegelijkertijd de oorzaak van de schade die de olie-industrie als bedrijfstak van de Gemeenschap heeft geleden, en zij zijn de Commissie ook bekend. Doel van verordening nr. 3017/79 is, door anti-subsidiemaatregelen te voorkomen dat, zoals in het geval van de olie-industrie in de Gemeenschap, het bestaan van de betrokken ondernemingen en hun recht op een goed lo-

pende commerciële activiteit wordt aangetast. De weigering om een anti-subsidieprocedure in de leiden, verhindert de bescherming van formele en materiële rechten.

De opvatting van de Commissie, dat beschermende maatregelen naar hun aard „uitsluitend handelspolitieke maatregelen zijn, die primair in het belang van de economie als geheel worden genomen”, is niet aanvaardbaar. Middelpunt van de anti-dumping- en anti-subsidieprocedure is de „bedrijfstak van de Gemeenschap” (artikel 4 van verordening nr. 3017/79), die alle producenten van gelijksoortige produkten in de Gemeenschap omvat. Verzoeken om een procedure in te leiden, moeten namens een bedrijfstak van de Gemeenschap worden ingediend en bij de bepaling van de schade moet naar die bedrijfstak worden gezien. Bij de concretisering van de bescherming tegen schade veroorzakende subsidies in de GATT-code en de daarop gebaseerde verordening nr. 3017/79 zijn de handelspolitieke aspecten en het belang van de economie als geheel welbewust op de achtergrond gesteld; dit blijkt wel uit het feit, dat primair aan de betrokken industrie een klachtrecht is toegekend. De bescherming die verordening nr. 3017/79 wil geven, vereist daarom een sterke rechtspositie en formele rechten van de betrokken bedrijfstak in de klachtprocedure.

De noodzaak om de op klachte ingeleide procedure met een beschikking af te sluiten, de rechtspositie van de klager en de met de verordening beoogde bescherming verplichten de Commissie een beschikking te geven. In casu is dit definitief en onherroepelijk gebeurd in de vorm van de mededeling van 25 mei 1982; voor zover deze beschikking een weigering bevat om een onderzoek in te

stellen, is zij vatbaar voor beroep krachtens artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag.

Met betrekking tot de aanspraak van de klager op beschermende maatregelen moet in de eerste plaats worden vastgesteld, dat het in de onderhavige procedure niet om dergelijke maatregelen gaat; de beschermende maatregelen kunnen eerst aan de orde komen wanneer de Commissie een procedure heeft ingeleid, eigen onderzoek heeft verricht en de feiten heeft vastgesteld. Het onderhavige beroep is gericht tegen de weigering van de Commissie om een procedure in te leiden.

In ieder geval loopt de Commissie door haar weigering om een procedure in te leiden met het argument dat verzoekster geen aanspraak heeft op beschermende maatregelen, vooruit op een besluit dat in het geheel niet kan worden genomen voordat zij eigen onderzoekingen heeft verricht, en waarvoor in laatste instantie de Raad bevoegd is.

Het kernvoorschrift voor de beëindiging van een onderzoekprocedure is artikel 9, lid 1, van verordening nr. 3017/79. Volgens deze bepaling wordt een anti-subsidieprocedure slechts beëindigd wanneer blijkt dat „geen enkele beschermende maatregel noodzakelijk is”; dit is echter slechts het geval wanneer uit de onderzoekingen van de Commissie is gebleken dat niet is voldaan aan de prealabele voorwaarden (subsidies, schade, causaliteit). Daarbij kan van beoordelingsvrijheid geen sprake zijn.

De Commissie kan overigens slechts tot beëindiging van een onderzoekprocedure besluiten, wanneer daartegen in het anti-

dumpingcomité geen bezwaren zijn gerezzen. De opvatting van de Commissie maakt inbreuk op de bevoegdheden van de Lid-Staten en de Raad, die pas op grond van de door de Commissie in het kader van de onderzoekprocedure geconstateerde feiten kunnen beslissen of beschermende maatregelen nodig zijn.

Indien een subsidie schade veroorzaakt, bestaat er een recht op beschermende maatregelen. Het dumpende bedrijf of de subsidiërende staat kan volgens 's Hofs rechtspraak in rechte opkomen tegen beschermende maatregelen in de vorm van anti-dumpingrechten of compenserende rechten; a fortiori moet de bedrijfstak van de Gemeenschap, die door de dumping of de subsidiëring wordt benadeeld, het recht hebben om van de bevoegde gemeenschapsinstellingen te verlangen dat zij, na vaststelling van de feiten, de nodige beschermende maatregelen treffen. Verordening nr. 3017/79 dient ter bescherming van de betrokken industrie; de Commissie zou het recht op de noodzakelijke beschermende maatregelen teniet kunnen doen, door ondanks het feit dat een gefundeerde klacht is ingediend, te weigeren een onderzoek in te stellen en de feiten te constateren.

Een „niet aan rechterlijke toetsing onderworpen discretionaire bevoegdheid” ten aanzien van het besluit om een procedure in te leiden en een onderzoek te verrichten, kan evenmin worden afgeleid uit het begrip „belangen van de Gemeenschap”.

Anders dan in artikel 12 wordt in artikel 7 van de verordening, dat duidelijke voorwaarden stelt voor de opening en het verrichten van een onderzoek, nergens gesproken over de belangen van de Gemeenschap. Bij haar besluit om het voorafgaande onderzoek af te sluiten, heeft de Commissie dus enkel na te

gaan, of er „voldoende bewijsmateriaal” in de zin van artikel 5, lid 2, van de verordening voorhanden is; indien dit het geval is, is het inleiden van een procedure niet slechts gerechtvaardigd, doch ook geboden.

Uit het verloop van het onderzoek, zoals in artikel 7 van verordening nr. 3017/79 beschreven, blijkt dat het begrip „belangen van de Gemeenschap” pas een rol gaat spelen nadat de procedure is ingeleid en het onderzoek is verricht.

Het begrip „belangen van de Gemeenschap” speelt in anti-dumping- en anti-subsidieprocedures feitelijk slechts een zeer ondergeschikte rol. De besluiten van de gemeenschapsinstellingen in dergelijke procedures bevatten tot dusver praktisch nimmer concrete overwegingen betreffende het belang van de Gemeenschap; de Commissie heeft zich steeds bemoeid om een strikte rechtstoepassing, dat wil zeggen dat tot beschermende maatregelen werd besloten, wanneer aan de gestelde voorwaarden (subsidies, schade en causaal verband) was voldaan.

De argumenten van de Commissie op dit punt zijn zeer algemeen en theoretisch. Zij noemt geen enkele concrete reden waarom het belang van de Gemeenschap zich zou verzetten tegen de inleiding van een anti-subsidieprocedure ter zake van de invoer van perskoeken van soja uit Brazilië. Het gaat er haar namelijk enkel om, een vrijbrief van de rechten te verkrijgen om volstrekt discretionair te kunnen beslissen over het al dan niet openen van anti-subsidieprocedures. Uit het onderhavige geval blijkt, hoe gevaarlijk dit voor de bescherming van verzoekster zou zijn; de Commissie heeft reeds in 1977 vastgesteld dat Brazilië onwettige subsidies verleende, en Brazilië heeft haar toezegging om ze af te schaffen, al twee maal gebroken. Weigert men onder

deze omstandigheden met een beroep op het belang van de Gemeenschap verzoeker de haar toekomende rechtsbescherming, dan is dat een bespotting van het uit het legaliteitsprincipe voortvloeiende beginsel van „due process”.

In het kader van het begrip „belangen van de Gemeenschap” kunnen handelspolitieke overwegingen stellig een rol spelen bij de besluitvorming; zij mogen echter niet worden aangevoerd om aan de instandhouding van de goede betrekkingen met een handelspartner voorrang te geven boven het belang van een benadeelde bedrijfstak van de Gemeenschap. Brazilië is partij bij de overeenkomst inzake de uitlegging en de toepassing van de artikelen VI, XVI en XXIII van de GATT; het kent dus de uit deze overeenkomst voortvloeiende rechten en verplichtingen en het kan het zijn handelspartners niet kwalijk nemen wanneer zij volgens de regels van deze overeenkomst anti-subsidieprocedures toepassen. Door de handelwijze van Brazilië komen de Commissie en de Raad niet in een dwangpositie; in andere sectoren heeft de Commissie trouwens een heel andere houding tegenover Brazilië aangenomen.

Anti-dumping- en anti-subsidieprocedures zijn blijkens de systematiek van het EEG-Verdrag weliswaar handelspolitieke vrijwaringsmaatregelen, maar zij zijn in het kader van de GATT in bijzondere codes geconcretiseerd, vooral om de rechten en plichten van de betrokken bedrijfstak te versterken.

Bij de uitlegging van verordening nr. 3017/79 moet volgens de vijfde overweging ervan rekening worden gehouden met de praktijk in de andere bij de

GATT aangesloten landen, met name de Verenigde Staten; daar bezit de betrokken bedrijfstak echter zeer vérgaande beroepsrechten.

d) Het is in overeenstemming met de eisen van een welbegrepen rechtsbescherming en een juiste toepassing van de voorschriften van de anti-dumping- en anti-subsidieprocedure, om in de brief van de Commissie van 25 mei 1982 een voor beroep vatbare beschikking te zien. Ware dit niet het geval, dan zou de Commissie, zonder rechtens gebonden te zijn en zonder rechterlijke bescherming, intern kunnen beslissen welke procedures zij wel en welke zij niet accepteert. Een dergelijke beoordelingsvrijheid wordt haar in de artikelen 5-7 van verordening nr. 3017/79 echter niet toegekend.

IV — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 15 maart 1983 zijn mondelinge opmerkingen over de ontvankelijkheid van het beroep gemaakt en vragen van het Hof beantwoord door de Commissie, vertegenwoordigd door P. Gilsdorf, ten dele bijgestaan door H. F. Beseler, directeur bij het directoraat-generaal Buitenlandse betrekkingen, en FEDIOL, vertenwoordigd door D. Ehle, advocaat te Keulen.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 31 mei 1983 conclusie genomen.

In rechte

- 1 Bij verzoekschrift, ingekomen ter griffie van het Hof op 29 juli 1982, heeft de Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (FEDIOL) krachtens artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van een mededeling van de Commissie van 25 mei 1982, waarbij verzoekster overeenkomstig artikel 5, lid 5, van verordening nr. 3017/79 van de Raad van 20 december 1979 betreffende beschermende maatregelen tegen invoer met dumping of subsidiëring uit landen die geen lid zijn van de Europese Economische Gemeenschap (PB L 339 van 1979, blz 1), ervan in kennis werd gesteld dat geen anti-subsidieprocedure ter zake van de invoer van perskoeken van soja uit Brazilië zou worden geopend.
- 2 Bij op 11 oktober ingediende akte heeft de Commissie krachtens artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering het Hof verzocht, uitspraak te doen over de ontvankelijkheid van het beroep zonder in te gaan op de zaak ten principale.
- 3 Blijkens de stukken heeft FEDIOL op 2 april 1980 bij de Commissie een klacht ingediend, waarin zij, onder verwijzing naar de subsidiepraktijken van de Federatieve Republiek Brazilië bij de uitvoer van perskoeken van soja, de Commissie uitnodigde om een anti-subsidieprocedure overeenkomstig verordening nr. 3017/79 te openen, de Braziliaanse regering om uitleg te vragen en een voorlopig compenserend recht in te stellen.
- 4 In deze, later nog met nieuwe gegevens aangevulde klacht zet FEDIOL uiteen, dat Brazilië zijn export van perskoeken van soja door een combinatie van verschillende maatregelen subsidieert. Enerzijds zou door uitvoerbeperkingen de binnenlandse prijs van sojabonen onder druk worden gezet, met het gevolg dat deze bij voorkeur en tegen aantrekkelijke prijzen aan de nationale industrie worden verkocht; anderzijds zouden voordelen bij de uitvoer van perskoeken van soja worden toegekend door binnenlandse belastingmaatregelen door toepassing van een verschillende uitvoerbelasting voor sojabonen en perskoeken, en door toekenning van kredietfaciliteiten bij de uitvoer van perskoeken. Dit pakket van maatregelen zou tot doel hebben de ontwikkeling van de sojaverwerkende industrie in Brazilië te bevorderen en ernstige moeilijkheden veroorzaken voor de Europese industrie, welker rentabiliteit erdoor in gevaar wordt gebracht.

- 5 Vaststaat dat de Commissie een onderzoek naar de door FEDIOL gekritiseerde praktijken heeft ingesteld, onderhandelingen met de Braziliaanse regering heeft gevoerd en daarbij bepaalde resultaten heeft behaald, en tenslotte, dat zij verzoekster van een en ander op de hoogte heeft gehouden.

- 6 Op 30 september 1981 nodigde FEDIOL krachtens artikel 175, tweede alinea, EEG-Verdrag de Commissie uit, onverwijld een anti-subsidieprocedure tegen Brazilië in te leiden. In dezelfde brief waarschuwde zij de Commissie, dat zij de zaak voor het Hof zou brengen en zich het recht voorbehield de Gemeenschap aansprakelijk te stellen voor de schade die zij door de weigering om een compenserend bedrag in te stellen, zou lijden.

- 7 Bij telexbericht van 4 december 1981 stelde de Commissie verzoekster op de hoogte van het verloop van het overleg met de vertegenwoordiging van Brazilië overeenkomstig de bepalingen van de anti-subsidiecode van de GATT, en deelde zij haar tevens mee, dat zij voor het ogenblik niet voornemens was een anti-subsidieprocedure te openen.

- 8 Op 5 februari 1982 zond de Commissie verzoekster een werkdocument toe, gedateerd op 4 februari 1982, waarin de verschillende, door FEDIOL gekritiseerde Braziliaanse maatregelen en de vraag of de Europese industrie daardoor schade leed, werden besproken. In dit document stelde de Commissie vast, dat het merendeel van de door verzoekster gekritiseerde maatregelen inmiddels door Brazilië waren ingetrokken en dat er op grond van de resterende maatregelen nog slechts sprake was van een economisch onbetekende subsidiëring. Zij verklaarde dat de opening van een anti-subsidieprocedure haar onder deze omstandigheden „niet opportuun” voorkwam, en wees erop, dat bij de samenvattende beoordeling van de zaak niet enkel het belang van de Europese industrie, maar ook dat van de consument in aanmerking moest worden genomen.

- 9 Op 5 maart 1982 vond er een bijeenkomst plaats van ambtenaren van de Commissie met vertegenwoordigers van de verzoekende federatie. Na deze bespreking zond de Commissie op 25 mei 1982 verzoekster een brief, getekend door de bevoegde directeur van het directeur-generaal Buitenlandse Be-

trekkingen, waarin zij, na te hebben herinnerd aan bovenbedoelde gedachtenwisseling, het volgende schrijft:

„Om deze redenen en in overeenstemming met artikel 5, lid 5, van verordening (EEG) nr. 3017/79 van de Raad, deel ik u mee, dat er door de Commissie geen anti-subsidieprocedure ter zake van de invoer van perskoeken van soja uit Brazilië zal worden geopend.

Ik moge echter hieraan toevoegen, dat de Commissie de ontwikkeling van de situatie in deze sector nauwlettend zal blijven volgen, te meer omdat de ontwikkeling van de Braziliaanse kredietpolitiek op bepaalde punten aanleiding kan geven tot bezorgdheid, zowel wat de betalingstermijnen als wat de rentetarieven betreft.”

- 10 Tegen deze mededeling heeft FEDIOL krachtens artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag beroep tot nietigverklaring ingesteld.
- 11 Bij incidentele memorie stelt de Commissie, dat haar mededeling van 25 mei 1982 slechts een kennisgeving in de zin van artikel 5 van verordening nr. 3017/79 vormt en geen besluit van andere draagwijdte bevat. De verordening kent ondernemingen en ondernemersverenigingen weliswaar een klachtrecht toe, doch niet het recht om te bewerkstelligen dat een anti-subsidieprocedure wordt ingeleid. De Commissie wijst op de omvang van de haar in het kader van de verordening voorbehouden beoordelingsvrijheid en merkt op, dat de uitoefening van deze bevoegdheid de economische en politieke belangen van de Gemeenschap en van de betrokken derde landen raakt. Het doel der verordening, aldus de Commissie, is niet slechts de bescherming van de Europese industrie, doch ook de waarborging van de algemene belangen van de Gemeenschap in heel haar complexiteit.
- 12 Om deze redenen meent de Commissie, dat de brief van 25 mei 1982 geen voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 173, tweede alinea, kan zijn en dat het beroep bijgevolg niet ontvankelijk is.
- 13 Verzoekster is van mening, dat verordening nr. 3017/79 de Commissie verplicht een officieel onderzoek overeenkomstig artikel 7 in te stellen, wanneer

in de inleidende fase van de procedure voldoende bewijs is aangebracht voor de gevolgen van subsidiëring en voor de schade die de Europese industrie daardoor lijdt. Zijn deze feiten eenmaal aangetoond, dan zou de Commissie geen beoordelingsvrijheid meer hebben ten aanzien van de daaraan te verbinden consequenties.

- 14 Verzoekster is derhalve de opvatting toegedaan, dat de producenten in de Gemeenschap in geval van subsidiëring en een daaruit voortvloeiende schade het recht hebben, van de bevoegde gemeenschapsinstellingen te verlangen dat zij, na de feiten te hebben vastgesteld, de nodige beschermende maatregelen nemen. In de huidige stand van het geding meent verzoekster, dat zij op grond van de door haar voorgelegde bewijzen kan verlangen, dat de Commissie het in artikel 7 van de verordening bedoelde formele onderzoek opent.
- 15 De oplossing van dit geschil moet worden gevonden in het gehele stelsel van onderzoek en bescherming, dat door verordening nr. 3017/79 in het leven is geroepen. In het kader van dit stelsel moeten verzoeksters rechten worden vastgesteld.
- 16 Volgens artikel 5, leden 1 en 3, kan iedere onderneming of ondernemersvereniging in de Gemeenschap, die zich door invoer met subsidiëring geschaad of bedreigd acht, een klacht indienen bij de Commissie of een Lid-Staat, welke laatste verplicht is de klacht door te geven aan de Commissie. Wanneer een klacht is ingediend, vindt op de in artikel 6 van de verordening vastgestelde wijze overleg plaats tussen de regeringen van de Lid-Staten.
- 17 De omvang van het onderzoek dat de Commissie in dit stadium heeft te verrichten, blijkt uit artikel 6, lid 4; dit geeft aan, waarop het aan ieder besluit voorafgaande overleg betrekking moet hebben, namelijk het bestaan en het belang van de schade, het oorzakelijk verband tussen de invoer met subsidiëring en de schade en, tenslotte, de passende maatregelen om de door subsidiëring veroorzaakte schade te voorkomen of te herstellen.

- 18 Wanneer de Commissie, na de beëindiging van het overleg over deze verschillende onderwerpen, meent dat de klacht niet voldoende bewijsmateriaal bevat om de opening van een onderzoek te rechtvaardigen, is zij verplicht de klager hiervan in kennis te stellen.
- 19 Wanneer de Commissie echter meent over voldoende bewijsmateriaal te beschikken om de opening van een formeel onderzoek te rechtvaardigen, moet zij volgens artikel 7 een reeks maatregelen nemen om hieraan bekendheid te geven — waaronder een aankondiging in het Publikatieblad —, en rechtstreeks of in samenwerking met de Lid-Staten een onderzoek verrichten. Volgens artikel 7, leden 4, 5 en 6, moeten de klagers in de gelegenheid worden gesteld, kennis te nemen van de aan de Commissie verstrekte gegevens, behoudens bepaalde uitzonderingen. Desgevraagd moeten zij door de Commissie worden gehoord; zij kunnen de Commissie ook vragen, hen in de gelegenheid te stellen de andere bij het onderzoek betrokken partijen te ontmoeten. Reeds in dit stadium kunnen volgens artikel 7, lid 7, de gemeenschapsautoriteiten voorlopige vaststellingen doen of „onverwijld” voorlopige maatregelen toepassen.
- 20 Om de mogelijke gevolgen van de subsidiëring op te heffen of te neutraliseren, voorziet de verordening verscheidene, opeenvolgende regelen; deze kunnen bestaan in door het land van oorsprong of van uitvoer van de betrokken goederen te aanvaarden verbintenissen, in de vaststelling van een voorlopig compenserend recht en, tenslotte, van een definitief compenserend recht.
- 21 De modaliteiten van de verbintenissen zijn vastgelegd in artikel 10 van de verordening, dat ook maatregelen voorziet voor het geval zij niet worden nagekomen. Deze verbintenissen worden door de Commissie aanvaard nadat de overlegprocedure van artikel 6 is afgesloten.
- 22 Volgens artikel 11 kan de Commissie, op verzoek van een Lid-Staat of uit eigen beweging, een voorlopig compenserend recht instellen, wanneer uit een voorlopig onderzoek blijkt dat subsidiëring bestaat en er voldoende bewijzen zijn voor daardoor veroorzaakte schade, en de belangen van de Gemeenschap een optreden noodzakelijk maken om te voorkomen dat gedurende de procedure schade wordt veroorzaakt. Behoudens in uiterst dringende geval-

len, moet over de instelling van dit recht overleg worden gevoerd als bedoeld in artikel 6. Krachtens artikel 11, lid 4, is de Commissie verplicht, de Raad en de Lid-Staten onverwijld in kennis te stellen van elk besluit inzake voorlopige rechten.

- 23 Wanneer uit de definitieve vaststelling van de feiten door de Commissie blijkt, dat subsidiëring en daardoor veroorzaakte schade bestaan en de belangen van de Gemeenschap een communautair optreden noodzakelijk maken, wordt overeenkomstig artikel 12 een definitief compenserend recht ingesteld door de Raad, die op voorstel van de Commissie, ingediend na overleg, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit.
- 24 Opmerking verdient dat volgens artikel 13, lid 1, de compenserende rechten bij verordening worden ingesteld, ongeacht of zij voorlopig dan wel definitief zijn.
- 25 Bezieet men de bepalingen inzake de opeenvolgende fasen van de bovenomschreven procedure, dan blijkt dat de verordening ervan uitgaat, dat de producenten in de Gemeenschap een rechtmatig belang hebben bij het nemen van anti-subsidie-maatregelen, en te hunnen gunste bepaalde nauwkeurig omschreven rechten vastlegt, te weten het recht om de Commissie alle huns inziens terzake dienende gegevens voor te leggen, onder bepaalde voorbehouden kennis te nemen van de gegevens waarover de Commissie beschikt, op hun verzoek te worden gehoord en in de gelegenheid te worden gesteld de andere bij de procedure betrokken partijen te ontmoeten, en tenslotte het recht om op de hoogte te worden gesteld wanneer de Commissie besluit geen gevolg te geven aan een klacht. Wordt de procedure beëindigd na afloop van het in artikel 5 geregelde voorafgaand onderzoek, dan moet worden aangenomen dat die kennisgeving ten minste een opgave van de voornaamste conclusies van de Commissie en een samenvatting van de redenen daarvoor moet bevatten, overeenkomstig hetgeen in artikel 9 voor de beëindiging van het formele onderzoek is bepaald.
- 26 Ofschoon de Commissie bij de uitoefening van de haar in verordening nr. 3017/79 toegekende bevoegdheden de feiten inzake het bestaan van subsidiepraktijken en de daaruit voor de bedrijven in de Gemeenschap mogelijk voortvloeiende schade in alle objectiviteit moet vaststellen, neemt dit niet weg, dat zij over een zeer ruime beoordelingsvrijheid beschikt om, de belan-

gen van de Gemeenschap in aanmerking genomen, te bepalen welke maatregelen in verband met de vastgestelde situatie eventueel moeten worden genomen.

- 27 De vraag of de klagers een recht van beroep hebben, moet in het licht van deze, uit het stelsel van verordening nr. 3017/79 afgeleide overwegingen worden beantwoord.
- 28 In de eerste plaats staat vast — en dit wordt door de Commissie ook niet bestreden —, dat de klagers dan een beroepsrecht moet worden toegekend, wanneer wordt gesteld dat de instellingen van de Gemeenschap de hun specifiek door de verordening verleende rechten hebben geschonden, te weten het recht om een klacht in te dienen, het daarmee samenhangende recht dat die klacht met de nodige zorgvuldigheid en volgens de voorgeschreven procedure door de Commissie wordt onderzocht, het recht om binnen de door de verordening vastgestelde grenzen op de hoogte te worden gehouden, en tenslotte, in het geval dat de Commissie besluit geen gevolg te geven aan de klacht, het recht om ten minste de door artikel 9, lid 2, van de verordening gegarandeerde toelichting te verkrijgen.
- 29 Daarnaast moet de klagers, in de geest van de beginselen die ten grondslag liggen aan de artikelen 164 en 173 EEG-Verdrag, het recht worden toegekend om zowel de beoordeling van de feiten als de instelling van de in de verordening voorziene beschermende maatregelen te onderwerpen aan het toezicht van de rechter, die daarbij echter rekening zal houden met de aard van de op dit gebied aan de gemeenschapsinstellingen voorbehouden bevoegdheden.
- 30 Men kan derhalve de klagers niet het recht ontzeggen om voor de rechter alles aan te voeren wat dienstig kan zijn voor het onderzoek of de Commissie de bij verordening nr. 3017/79 aan de klagers toegekende processuele waarborgen in acht heeft genomen, of zij de feiten niet kennelijk verkeerd heeft beoordeeld, of zij wezenlijke gegevens die het bestaan van gevolgen van subsidiëring aannemelijk zouden kunnen maken, buiten beschouwing heeft gelaten, dan wel bij haar motivering overwegingen een rol heeft laten spelen, die misbruik van bevoegdheid opleveren. Op die punten heeft de rechter het toezicht uit te oefenen dat in het geval van een discretionaire

bevoegdheid van de overheid normalerwijze tot zijn taak behoort, overigens zonder dat hij daarbij kan treden in de beoordeling die op grond van genoemde verordening is voorbehouden aan de gemeenschapsautoriteiten.

- 31 Uit het voorgaande volgt dat de Commissie te ver gaat wanneer zij stelt dat ieder beroep dat door de in artikel 5 van de verordening bedoelde klager wordt ingesteld, in beginsel niet ontvankelijk is. Zoals hiervoor vastgesteld, kent deze verordening aan ondernemingen en ondernemersverenigingen die door de subsidiepraktijken van derde landen worden benadeeld, een rechtmatig belang toe bij de instelling van beschermende maatregelen door de Gemeenschap; bijgevolg moet hun in het kader van hun in de verordening omschreven rechtspositie een recht van beroep worden toegekend.
- 32 Het staat derhalve aan verzoekster om in het verdere verloop van de procedure haar middelen voor te dragen en aan te tonen dat deze passen in het kader van de rechtsbescherming die verordening nr. 3017/79 en de algemene verdragsbeginselen haar bieden.
- 33 Om al deze redenen moet het beroep ontvankelijk worden verklaard en de voortzetting van de procedure worden gelast.

Kosten

- 34 De beslissing omtrent de kosten moet worden aangehouden.

HET HOF VAN JUSTITIE,

alvorens ten gronde te beslissen:

1. Verklaart het beroep ontvankelijk.

2. Houdt de beslissing omtrent de kosten aan.

Mertens de Wilmars

Pescatore

O'Keefe

Everling

Mackenzie Stuart

Bosco

Koopmans

Due

Bahlmann

Galmot

Kakouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 4 oktober 1983.

De griffier
voor deze

De president

H. A. Rühl

J. Mertens de Wilmars

Hoofdadministrateur

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL S. ROZÈS
VAN 31 MEI 1983 ¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

De Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (hierna: FEDIOL), gevestigd te Brussel, heeft krachtens artikel 173,

tweede alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van een beschikking die zou zijn vervat in de brief van de Commissie van 25 mei 1982, waarin aan FEDIOL werd meegedeeld dat geen anti-subsidieprocedure ter zake

1 — Vertaald uit het Frans.