DOMSTOLENS DOM
av den 4 oktober 1983*

Mål 191/82

Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (FEDIOL), med säte i Bryssel, företrätt av advokat Dietrich Ehle, Köln, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokat Ernest Arendt, 34 B rue Philippe-II,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren Peter Gilsdorf, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Oreste Montalto, rättstjänsten, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

svarande.

Talan avser i detta skede av förfarandet upptagande till sakprövning av talan av Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (FEDIOL) om ogiltigförklaring av kommissionens meddelande av den 25 maj 1982 om vägran att inleda ett anti-subventionsförfarande vad gäller import av sojakraftfoder från Förbundsrepubliken Brasilien.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden J. Mertens de Wilmars, avdelningsordförandena P. Pescatore, A. O'Keeffe och U. Everling samt domarna Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, K. Bahlmann, Y. Galmot och C. Kakouris,

generaladvokat: S. Rozès,
justitiesekreterare: P. Heim,

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

1 Genom en ansökan, som inkom till domstolens kansli den 29 juli 1982, har Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (FEDIOL) i enlighet med artikel 173 andra stycket i EEG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av ett meddelande daterat den 25 maj 1982, i vilket kommissionen i enlighet med artikel 5.5 i rådets förordning nr 3017/79 av den 20 december 1979 om skydd mot dumpad eller subventionerad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska ekonomiska gemenskapen (EGT L 339, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) har underrättat sökanden om att det inte kommer att inledas något antisubventionsförfarande vad gäller import av sojakraftfoder från Brasilien.

2 Genom en handling som ingavs den 11 oktober 1982 har kommissionen i enlighet med artikel 91 i rättegångsreglerna begärt att domstolen skall meddela beslut i fråga om upptagande till sakprövning av talan, utan att själva sakfrågan prövas.

3 Det framgår av handlingarna att FEDIOL den 2 april 1980 till kommissionen ingav ett klagomål, i vilket FEDIOL hänvisade till Förbundsrepubliken Brasiliens subventionsförfarande vad gäller export av sojakraftfoder och uppmanade kommissionen att med stöd av förordning nr 3017/79 inleda ett antisubventionsförfarande, att begära en förklaring från den brasilianska regeringen och att införa en tillfällig utjämningstull.

4 I klagomålet som senare kompletterades med nya uppgifter hävdade FEDIOL att Brasilien subventionerar sin export av sojakraftfoder genom olika kombinerade åtgärder; dels pressar Brasilien det inhemska priset på sojabönor genom att införa exportrestriktioner så att sojabönorna företrädesvis och till ett förmånligt pris förbehålls den inhemska industrin, dels beviljar Brasilien exportförmåner för sojakraftfoder genom att vidta olika åtgärder inom ramen för det interna skattesystemet, genom en differentierad beskattning vid export av sojabönor och sojakraftfoder och genom kreditlättnader vid export av sojakraftfoder. På det hela taget är avsikten med dessa åtgärder enligt sökanden att främja utvecklingen av sojaoljeindustrin i Brasilien och åtgärderna skapar enligt sökanden stora svårigheter för den europeiska industrin, vars lönsamhet härigenom äventyras.

5 Det har inte bestritts att kommissionen har företagit en undersökning angående det förfarande som kritiserats av FEDIOL, att den har inlett förhandlingar med den brasilianska regeringen och att den har uppnått vissa resultat samt, slutligen, att den löpande har hållit sökanden informerad om sakens behandling.

6 Den 30 september 1981 tillställde FEDIOL kommissionen en formell underrättelse i enlighet med artikel 175 andra stycket i EEG-fördraget och krävde att ett antisubventionsförfarande mot Brasilien genast skulle inledas. I samma skrivelse meddelade FEDIOL kommissionen att sökanden skulle föra ärendet vidare till domstolen och att sökanden förbehöll sig rätten att hålla gemenskapen ansvarig för den skada som sökanden skulle lida genom vägran att införa en utjämningstull.

7 Via telexmeddelande av den 4 december 1981 informerade kommissionen sökanden om de framsteg som gjorts i samråden med Brasiliens delegation i enlighet med GATT:s antisubventionskodex och förklarade samtidigt att den för närvarande inte hade någon avsikt att inleda ett antisubventionsförfarande.

8 Den 5 februari 1982 sände kommissionen ett arbetsdokument till sökanden, daterat den 4 februari 1982, i vilket den behandlar dels de olika brasilianska åtgärder som kritiserats av FEDIOL, dels frågan om vilken skada som den europeiska industrin lidit. I skrivelsen fastslog kommissionen att de flesta av de åtgärder som kritiserats av sökanden under tiden hade återkallats av Brasilien och att de resterande åtgärdernas verkan motsvarade en ekonomiskt obetydlig subventionsnivå. Kommissionen förklarade att inledandet av ett antisubventionsförfarande under dessa förhållanden föreföll "föga lämpligt" och erinrade om att man vid en helhetsbedömning av ärendet inte enbart skall beakta den europeiska industrins utan också konsumenternas intressen.

9 Den 5 mars 1982 hölls ett möte mellan tjänstemän från kommissionen och företrädare för sökandesammanslutningen. Efter detta möte tillställde kommissionen den 25 maj 1982 sökanden en skrivelse, som undertecknats av den ansvarige direktören i generaldirektoratet för yttre förbindelser och i vilken skrivelse kommissionen efter att ha hänvisat till det ovannämnda informationsutbytet anför följande:

"Av denna anledning och i enlighet med artikel 5.5 i rådets förordning (EEG) nr 3017/79, ber jag att få underrätta Er om att kommissionen inte

avser att inleda något antisubventionsförfarande vad gäller import av sojakraftfoder från Brasilien.

Jag vill emellertid tillägga att kommissionen även i fortsättningen uppmärksamt kommer att följa utvecklingen av situationen inom denna sektor, särskilt som den brasilianska kreditpolitikens utveckling är sådan att den kan ge anledning till en viss oro, både vad gäller betalningsfrister och räntesatser."

10 Mot detta meddelande har FEDIOL i enlighet med artikel 173 andra stycket i fördraget väckt talan om ogiltigförklaring.

11 I sin inlaga om rättegångshinder har kommissionen gjort gällande att meddelandet av den 25 maj 1982 endast är en underrättelse i den mening som avses i artikel 5 i förordning nr 3017/79 och att det inte inbegriper något beslut med annan räckvidd. Enligt kommissionen ger förordningen visserligen företag och sammanslutningar rätt att inge klagomål, men däremot ingen rätt att kräva att ett antisubventionsförfarande inleds. Kommissionen har understrukit omfattningen av det utrymme för skönsmässig bedömning som förbehålls kommissionen i förordningen och framhållit att utövandet av denna befogenhet rör såväl gemenskapens som berörda tredje länders ekonomiska och politiska intressen. Syftet med förordningen är enligt kommissionen inte bara att skydda den europeiska industrin utan också att ta till vara gemenskapens allmänintresse i hela dess mångfald.

12 Kommissionen anser av dessa skäl att skrivelsen av den 25 maj 1982 inte är en rättsakt som kan angripas i den mening som avses i artikel 173 andra stycket, och att talan av den anledningen inte kan prövas.

13 Sökanden har å sin sida anfört att förordning nr 3017/79 ålägger kommissionen en skyldighet att inleda en officiell undersökning i enlighet med artikel 7, så snart som kommissionen under förfarandets inledningsskede förelagts tillräckliga bevis för att kunna fastställa förekomsten av en subvention och av en skada som åsamkats den europeiska industrin. När dessa fakta väl har påvisats har kommissionen enligt sökanden inte längre något utrymme för skönsmässig bedömning beträffande vilka konsekvenser som skall dras därav.

14 Följaktligen anser sökanden att producenterna inom gemenskapen, i händelse av en subvention och därigenom vållad skada, har rätt att kräva att de behöriga gemenskapsinstitutionerna efter att ha konstaterat sakförhållandena vidtar erforderliga skyddsåtgärder. På förfarandets nuvarande stadium anser

sig sökanden, med hänsyn till de av sökanden framlagda bevisen, kunna kräva att kommissionen inleder den formella undersökningsfas som föreskrivs i artikel 7 i förordningen.

15 Denna tvist skall lösas mot bakgrund av hela det undersöknings- och skyddssystem som införts genom förordning nr 3017/79. Inom ramen för detta system skall sökandens rättigheter fastställas.

16 Enligt artikel 5.1 och 5.3 har varje företag eller sammanslutning av företag inom gemenskapen, som anser sig skadat eller hotat av subventionerad import, rätt att inge ett klagomål till kommissionen eller till en medlemsstat, vilken medlemsstat i så fall är skyldig att vidarebefordra detta till kommissionen. Om ett klagomål inges skall samråd äga rum mellan medlemsstaternas regeringar enligt de närmare bestämmelserna i artikel 6 i förordningen.

17 Räckvidden av den undersökning som kommissionen skall företa på detta stadium framgår av artikel 6.4 som anger föremålen för de samråd som skall föregå varje beslut, nämligen förekomsten av subvention och dennas storlek, förekomsten av skada och dennas omfattning, orsakssambandet mellan den subventionerade importen och skadan samt, slutligen, vilka åtgärder som är lämpliga för att förebygga eller bota den skada som vållats av subventionen.

18 Om kommissionen, efter avslutat samråd om dessa olika frågor, finner att klagomålet inte innehåller tillräcklig bevisning som motiverar att en undersökning inleds, är den skyldig att underrätta klaganden om detta.

19 Om kommissionen däremot finner att den har bevisning som är tillräcklig för att motivera inledandet av en formell undersökning, skall den enligt artikel 7 vidta en rad åtgärder för offentliggörande, däribland ett tillkännagivande i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, och göra efterforskningar antingen direkt eller i samarbete med medlemsstaterna. Enligt punkterna 4–6 i samma artikel skall klagandena beredas möjlighet att med vissa undantag ta del av de uppgifter som lämnats till kommissionen. På deras begäran skall klagandena höras av kommissionen och de kan även hos denna begära att få tillfälle att sammanträffa med övriga parter som berörs av undersökningen. Redan på detta stadium kan gemenskapens myndigheter enligt punkt 7 i samma artikel fatta preliminära beslut eller "skyndsamt" tillämpa tillfälliga åtgärder.

20 För att upphäva eller utjämna en eventuell verkan av en subvention föreskrivs i förordningen en rad åtgärder som kan bestå i åtaganden av de ifrågavarande varornas ursprungsland eller exportland samt i fastställandet av en tillfällig eller slutgiltig utjämningstull.

21 Närmare bestämmelser om åtagandena fastställs i artikel 10 i förordningen som även föreskriver åtgärder för den händelse åtagandena inte fullföljs. Dessa åtaganden skall godkännas av kommissionen efter det att samrådsförfarandet enligt artikel 6 avslutats.

22 Kommissionen får enligt artikel 11 på begäran av en medlemsstat eller på eget initiativ införa en tillfällig utjämningstull, om en preliminär undersökning visar att subvention förekommer, att det finns tillräckliga bevis för därav vållad skada och att gemenskapsintressen gör det påkallat med ett ingripande för att hindra skada under förfarandets gång. Införandet av dessa tullar är underkastat krav på samråd i enlighet med artikel 6, utom i ytterst brådskande fall. Enligt artikel 11.4 är kommissionen skyldig att genast underrätta rådet och medlemsstaterna om varje beslut angående tillfälliga tullar.

23 Då de av kommissionen slutligen konstaterade förhållandena visar att det har förekommit en subvention, att skada vållats därigenom och att gemenskapsintressen påkallar ingripande av gemenskapen, skall rådet enligt artikel 12 med kvalificerad majoritet på förslag från kommissionen efter samråd införa en slutgiltig utjämningstull.

24 Det skall anmärkas att enligt artikel 13.1 utjämningstullarna, antingen de är tillfälliga eller slutgiltiga, skall införas genom en förordning.

25 Det framgår av en jämförelse mellan de bestämmelser som reglerar de på varandra följande faserna i det ovan beskrivna förfarandet, att förordningen tillerkänner producenterna inom gemenskapen ett berättigat intresse när det gäller införande av antisubventionsåtgärder och att förordningen till förmån för dessa producenter fastställer vissa noga angivna rättigheter, nämligen rätten att förelägga kommissionen alla uppgifter som de anser vara ändamålsenliga, att med vissa förbehåll få ta del av de uppgifter som kommissionen innehar, att på egen begäran höras och få möjlighet att sammanträffa med de andra parterna i samma förfarande samt, slutligen, rätten att underrättas om kommissionen beslutar att inte gå vidare med ett klagomål. Det måste antas att om förfarandet avbryts vid utgången av den preliminära undersökningsfas som regleras i artikel 5, skall underrättelsen till klaganden åtminstone innehålla en redogörelse för kommissionens grundläggande

slutsatser och en sammanfattning av skälen för dessa, såsom föreskrivs i artikel 9 i fråga om avbrytande av formella undersökningar.

26 Även om det är riktigt att kommissionen i utövandet av sina befogenheter enligt förordning nr 3017/79 är skyldig att på ett objektivt sätt fastställa omständigheterna kring förekomsten av subventioner och därigenom vållad skada för företagen i gemenskapen, förfogar den ändå över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att utifrån gemenskapens intressen fastställa vilka åtgärder som eventuellt bör vidtas med hänsyn till den konstaterade situationen.

27 Mot bakgrund av dessa överväganden, som följer av systemet för förordning nr 3017/79, skall det avgöras om klagandena har rätt att föra talan.

28 Först och främst står det klart – och detta har kommissionen inte bestritt – att klagandena skall tillerkännas en rätt att föra talan om det görs gällande att gemenskapsmyndigheterna har åsidosatt rättigheter som särskilt ges klagandena genom förordningen, nämligen rätten att inge klagomål, den därmed förbundna rätten att få klagomålet prövat av kommissionen med tillbörlig omsorg och enligt föreskrivet förfarande, rätten att få upplysningar inom de gränser som anges i förordningen och slutligen, om kommissionen beslutar att inte gå vidare med klagomålet, rätten att få information som åtminstone omfattar de förklaringar som garanteras genom artikel 9.2 i förordningen.

29 Därutöver måste klagandena, i enlighet med andan hos de principer som ligger till grund för artiklarna 164 och 173 i fördraget, tillerkännas rätten att i fråga om såväl bedömningen av de faktiska omständigheterna som införandet av de i förordningen föreskrivna skyddsåtgärderna, begagna sig av en domstolsprövning som tar hänsyn till karaktären hos de befogenheter som på detta område förbehålls gemenskapsinstitutionerna.

30 Följaktligen kan inte klagandena förvägras rätten att vid domstolen lägga fram allt som kan underlätta en prövning av om kommissionen har beaktat de skyddsregler för förfarandet som gäller för klagandena enligt förordning nr 3017/79, om kommissionen har begått uppenbara fel vid sin bedömning av sakförhållandena eller underlåtit att ta hänsyn till väsentliga omständigheter som ger anledning till antagandet att subventioner förekommit, eller om kommissionen i sin motivering låtit hänsyn spela in som kan ses som ett uttryck för maktmissbruk. I det avseendet skall domstolen, dock utan att den får ingripa i den bedömning som genom den nämnda förordningen förbehålls gemenskapsmyndigheterna, utöva den prövningsrätt som den normalt har när

det gäller ett utrymme för skönsmässig bedömning som tilldelats en offentlig myndighet.

31 Av det anförda följer att kommissionen går för långt i sitt ståndpunktstagande att i princip ingen talan kan prövas som väcks av de klagande som anges i artikel 5 i förordningen. Som ovan visats tillerkänner denna förordning företagen och deras sammanslutningar, som skadats av subventioner från tredje lands sida, ett berättigat intresse av att gemenskapen vidtar skyddsåtgärder. De skall därför tillerkännas en rätt att föra talan inom ramen för sin rättsliga ställning enligt förordningen.

32 Det ankommer därför på sökanden att under den fortsatta rättegången ange sina grunder och visa att dessa faller inom gränserna för det rättsliga skydd som tillkommer sökanden enligt förordning nr 3017/79 och enligt fördragets allmänna principer.

33 Av det anförda följer att talan skall förklaras kunna tas upp till sakprövning och att rättegången skall fortsätta.

Rättegångskostnader

34 Beslut om rättegångskostnaderna skall fattas senare.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– innan målet avgörs i sak – följande dom:

1) Talan kan tas upp till sakprövning.

2) Beslut om rättegångskostnaderna skall fattas senare.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Everling Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Due Bahlmann Galmot Kakouris

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 4 oktober 1983.

På justitiesekreterarens uppdrag
H. A. Ruhl
Avdelningsdirektör

J. Mertens de Wilmars
Ordförande