DOMSTOLENS DOM
av den 28 november 1991*

Mål C-170/89

Europeiska konsumentorganisationen (BEUC), företrädd av Philip Bentley, barrister, Lincoln's Inn, London och advokat José Rivas de Andrés, Saragossa, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatfirman Stanbrook and Hooper, 3, rue Thomas-Edison,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Eric White, rättstjänsten, i egenskap av ombud, biträdd av domaren Reinhard Wagner, Tyskland, som tillfälligt tjänstgör vid kommissionen inom ramen för ett utbytesprogram, med delgivningsadress i Luxemburg hos Roberto Hayder, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

svarande,

med stöd av

Europeiska gemenskapernas råd, företrätt av juridiske rådgivaren Yves Crétien, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Xavier Herlin, Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

intervenient.

Talan avser ogiltigförklaring av det kommissionsbeslut som återges i brev till sökanden av den 15 mars 1989 i vilket BEUC förvägras tillstånd att ta del av kommissionens icke-konfidentiella handlingar inom ramen för ett antidumpningsförfarande och, i den mån det är behövligt, få artikel 7.4 a i rådets förordning (EEG)

* Rättegångsspråk: engelska.

nr 2423/88 av den 11 juli 1988 om skydd mot dumpad eller subventionerad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska ekonomiska gemenskapen (EGT L 209, s. 1, fransk version; svensk specialutgåva, del 11, volym 14) förklarad icke tillämplig i den utsträckning den utgör ett hinder för sökanden att få ett sådant tillstånd beviljat.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena Gordon Slynn, R. Joliet och F.A. Schockweiler samt domarna G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida och G.C. Rodríguez Iglesias

generaladvokat: J. Mischo
justitiesekreterare: J.-G. Giraud

som beaktat förhandlingsrapporten,

hört parterna och deras plädering vid den muntliga förhandlingen den 29 januari 1991 och som

hört generaladvokatens förslag till beslut vid sammanträdet den 13 mars 1991,

meddelar följande

dom

1 Genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 16 maj 1989 har den europeiska konsumentorganisationen (nedan kallad "BEUC") med säte i Bryssel väckt talan om att, med tillämpning av artiklarna 173 och 174 i EEG-fördraget, få kommissionsbeslutet i brev av den 15 mars 1989 ogiltigförklarat. Genom detta brev förvägrades BEUC, inom ramen för det antidumpningsförfarande som har inletts med anledning av viss import av ljudkassetter och band till ljudkassetter från Japan, Sydkorea och Hongkong, att ta del av kommissionens icke-konfidentiella handlingar och de uppgifter som har överlämnats av parterna under detta förfarande. Vidare yrkas på grundval av artikel 184 i fördraget, i den mån det är behövligt, att artikel 7.4 a i rådets förordning (EEG) nr 2423/88 av den 11 juli 1988 om skydd mot dumpad eller subventionerad import från länder som inte är medlemmar i

Europeiska ekonomiska gemenskapen (EGT L 209, s. 1) förklaras icke tillämplig i den mån den kan anses utgöra ett hinder för sökanden att ta del av ovannämnda handlingar och uppgifter.

2 I meddelande av den 14 januari 1989 (EGT C 11, s. 9) förklarade kommissionen efter det att ett klagomål hade inkommit från Conseil européen des fédérations de l'industrie chimique (CEFIC) och vilket samtliga producenter inom gemenskapen stod bakom, att ett antidumpningsförfarande skulle inledas med hänsyn till viss import av ljudkassetter och band till ljudkassetter från Japan, Sydkorea och Hongkong.

3 Meddelandet som offentliggjorts i EGT fastställde att en begäran om förhandling skulle inges till kommissionen i skriftlig form inom 30 dagar från kungörelsen. Denna tidsfrist löpte ut den 14 februari 1989.

4 I brev av den 13 mars 1989 begärde BEUC, som är en internationell sammanslutning enligt belgisk lag med status som juridisk person och som består av ett visst antal nationella organisationer som enligt stadgarna skall skydda konsumenterna, att bli hörd av kommissionen inom ramen för detta förfarande och att få inge skriftliga yttranden. För att underlätta utformningen av sin talan begärde BEUC tillstånd att få ta del av kommissionens handlingar och de icke-konfidentiella uppgifter som hade ingetts av parterna under förfarandets gång.

5 I faxmeddelande av den 15 mars 1989 förklarade kommissionen att enligt ovannämnda artikel 7.4 a i rådets förordning nr 2423/88 av den 11 juli 1988 (i fortsättningen "ursprungliga antidumpningsförordningen") kan bara den klagande och de importörer eller exportörer som man vet är berörda liksom företrädare för exportlandet få ta del av icke-konfidentiella handlingar, varför den följaktligen inte kunde tillmötesgå BEUC:s begäran att få ta del av de icke-konfidentiella handlingarna och de uppgifter som hade överlämnats av parterna under förfarandet. I samma brev angav dock kommissionen att den var beredd att ta hänsyn till varje skriftligt yttrande från BEUC:s sida samt vad organisationen muntligen hade att framföra vid ett sammanträde.

6 Det är mot detta brev som BEUC har väckt talan. Det framgår av handlingarna att kommissionen ändå har överlämnat en kopia av den icke-konfidentiella versionen av överklagandehandlingen till sökanden.

7 I beslut av den 4 oktober 1989 gav domstolen rådet tillstånd att intervenera till stöd för kommissionen.

8 För en utförligare redogörelse för omständigheterna i målet, rättegångens förlopp och parternas grunder och argument hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

Upptagande till sakprövning

9 Kommissionen hävdar att BEUC:s talan inte skall tas upp till sakprövning. Enligt kommissionen utgör dess brevfax av den 15 mars 1989 inte något beslut som kan bli föremål för talan enligt artikel 173 i EEG-fördraget eftersom sökanden i brevet endast informeras om sin rättsliga ställning på sätt denna framgår av artikel 7.4 a i den ursprungliga antidumpningsförordningen och eftersom brevet på intet sätt ändrar denna ställning. Brevet har ingen rättslig verkan utan är bara ett sådant yttrande som i artikel 173 i EEG-fördraget uttryckligen undantas från de rättsakter som är underställda domstolens prövning.

10 BEUC vidhåller däremot att kommissionen har befogenhet att göra skönsmässiga bedömningar när det gäller frågan att få ta del av icke-konfidentiella handlingar. Dess vägran att göra en sådan bedömning till förmån för BEUC är således ett beslut och inte en enkel åsiktsyttring om den rättsliga ställningen. Enligt BEUC framgår det inte av formuleringen i artikel 7.4 a att organisationer som BEUC inte skall få ta del av icke-konfidentiella handlingar.

11 Det kan konstateras att genom att BEUC förvägras att ta del av icke-konfidentiella handlingar är brevet inte bara ett vanligt meddelande utan i stället ett beslut som går emot BEUC:s intressen. Brevet från kommissionen bör därför betraktas som en rättsakt som går någon emot och som kan bli föremål för en talan enligt artikel 173 i EEG-fördraget.

12 Härav följer att talan kan tas upp till sakprövning.

Saken

13 Det skall inledningsvis betonas att enligt artikel 7.4 a i den ursprungliga antidumpningsförordningen garanteras den klagande, de importörer eller exportörer som är berörda liksom företrädare för exportlandet, uttryckligen

att få ta del av de icke-konfidentiella uppgifter som kommissionen har tillgång till och detta just för att dessa uppgifter är relevanta för skyddet av deras intressen och eftersom de används av kommissionen i undersökningen.

14 Till stöd för sin talan åberopar BEUC två grunder, å ena sidan åsidosättandet av principen om rätten till försvar, å andra sidan åsidosättandet av principen om god förvaltning och enhetlig tillämpning av gemenskapens förfarandebestämmelser.

Åsidosättandet av principen om rätten till försvar

15 BEUC gör i huvudsak gällande att kommissionen, genom att den på grundval av artikel 7.4 a i den ursprungliga antidumpningsförordningen förvägrar BEUC att ta del av de icke-konfidentiella handlingar som kommissionen har tillgång till inom ramen för det administrativa antidumpningsförfarandet, har åsidosatt principen om rätten till försvar.

16 BEUC menar att i kraft av denna princip äger en enskild person rätt att – innan olika åtgärder eller enskilda beslut antas som direkt kan påverka dess intressen – höras av ansvarig myndighet eller i förväg underrättas om de förhållanden och överväganden på vars grundval myndigheten tänker agera.

17 Inom ramen för antidumpningsförfarandet är rätten att få ta del av icke-konfidentiella handlingar, vilket är innebörden av rätten till försvar, enligt BEUC inte begränsad till de uppgifter som slutligen anförs mot den berörda personen vid slutet av förfarandet. Denna rätt skall utsträckas till att gälla alla handlingar oavsett vilka, som utgör icke-konfidentiella handlingarna under förfarandets gång, eftersom endast en sådan rätt gör det möjligt för denne att bli informerad om vad han anklagas för och att på ett effektivt sätt delta i de olika faserna i antidumpningsförfarandet.

18 Enligt BEUC skall det faktum att rätten att få del av handlingar enligt artikel 7.4 a i den ursprungliga antidumpningsförordningen är begränsad till de kategorier som uttryckligen omnämns, på intet sätt utesluta att de kan tillerkännas en sådan rätt att få del av handlingar eftersom rätten till försvar är en grundläggande princip i gemenskapsrätten som skall garanteras även i frånvaro av uttryckliga bestämmelser.

19 Denna argumentation kan inte godtas. Som kommissionen och rådet har låtit anmärka kan en organisation som BEUC inom ramen för ett antidumpnings- eller antisubventionsförfarande inte åberopa den grundläggande principen om rätten till försvar för att i brist på uttryckliga bestämmelser i detta hänseende begära att få tillgång till de icke-konfidentiella handlingar som blivit tillgängliga under det administrativa förfarandets gång.

20 Där är nämligen viktigt att erinra om att det antidumpnings- och antisubventionsförfarande och de eventuella skyddsåtgärder som har vidtagits i slutet av detta förfarande, är riktade mot import av vissa varor mot vilka anklagelser om dumpning eller subventioner från utländska producenters eller exportörers sida eller från tredje land samt i vissa fall från importörer, har framförts.

21 Detta förfarande eller de åtgärder som eventuellt vidtagits i slutet av detta är inte riktade mot konsumenters eller organisationers, som BEUC, agerande. Härav följer att det förfarande som genomförts enligt den ursprungliga antidumpningsförordningen nr 2423/88 inte kan leda till en rättslig åtgärd emot dem eftersom de inte anklagats för något.

22 Det är således felaktigt av BEUC att anklaga kommissionen för att ha åsidosatt principen om rätten till försvar genom att inte ge organisationen tillgång till de icke-konfidentiella handlingarna i förfarandet. Varken rätten till försvar eller artikel 7.4 a i det ursprungliga antidumpningsförfarandet ålägger kommissionen en sådan skyldighet.

23 Grunden angående åsidosättandet av rätten till försvar kan följaktligen inte godtas.

Åsidosättandet av principen om god förvaltning och enhetlig tillämpning av gemenskapens förfarandebestämmelser

24 Till stöd för denna grund gör sökanden gällande att det är ologiskt med utgångspunkt från principen om god förvaltning och enhetlig tillämpning av förfarandereglerna att rätten att få del av handlingar enligt artikel 7.4 a i den ursprungliga antidumpningsförordningen är begränsad till att gälla endast exportörer, importörer och klagande men inte för konsumentorganisationer. När det gäller en enhetlig tillämpning av gemenskapens förfarandebestämmelser gör BEUC gällande att om en talan om ogiltigförklaring väcks av en

exportör kommer en organisation som BEUC säkerligen att få tillstånd av domstolen att intervenera i förfarandet varvid man genom en sådan intervention och enligt artikel 93.4 i rättegångsreglerna får tillgång till samtliga icke-konfidentiella handlingar som har tagits fram inom ramen för det rättsliga förfarandet.

25 Det är inledningsvis viktigt att betona att det administrativa antidumpningsförfarandet och det rättsliga förfarandet i syfte att upphäva förordningar om skyddsåtgärder har olika ändamål. Dessutom fyller reglerna som styr hur dessa förfaranden organiseras olika syften. Antidumpningsförfarandet syftar å ena sidan till att säkerställa att importen till gemenskapen inte blir föremål för dumpningsförfaranden som skadar gemenskapsindustrin och å andra sidan att göra det möjligt för institutionerna att inom rimlig tid - om gemenskapens intresse så kräver - vidta de åtgärder som fordras. Det rättsliga förfarandet i domstolen syftar däremot enligt artikel 164 i fördraget till att "säkerställa att lag och rätt följs".

26 Den omständigheten att en konsumentorganisation eventuellt skulle kunna bemyndigas av domstolen att intervenera i ett rättsligt förfarande och i egenskap av intervenient få tillgång till icke-konfidentiella handlingar som lagts fram av parterna i målet medför inte att en sådan rätt även kan tillerkännas inom ramen för det administrativa antidumpningsförfarandet.

27 Grunden vad gäller åsidosättande av principen om god förvaltning och enhetlig tillämpning av rättegångreglerna kan följaktligen inte godtas.

28 När det gäller påståendet att artikel 7.4 a i den ursprungliga antidumpningsförordningen eventuellt inte är tillämplig är det viktigt att påpeka att rådet genom formuleringen av denna artikel har valt att ge de som direkt berörs av det påstådda dumpningsförfarandet, dvs. den klagande och de importörer och exportörer som enligt uppgift är berörda, tillgång till de icke-konfidentiella handlingarna. En sådan rätt har inte tillerkänts konsumenter mot vilka det inte föreligger några anklagelser. Man kan inte påstå att rådet genom en sådan prioritering har åsidosatt rätten till försvar eller principen om en god förvaltning. Den omständigheten att BEUC vid gemenskapens institutioner utövar vissa representationsfunktioner för konsumenterna på områden som inte har något samband med antidumpningsförfarandet samt det faktum att ett antagande av skyddsåtgärder förutsätter att gemenskapsinstitutionerna tar hänsyn till gemenskapens intresse, bland annat konsumenternas och att BEUC i egenskap av organisation skulle vara bättre rustad än den

enskilde konsumenten att företräda konsumenternas intressen, ändrar inte denna slutsats.

29 Det finns emellertid ingenting i formuleringen av artikel 7.4 a i den ursprungliga antidumpningsförordningen som utesluter att kommissionen ger personer med legitimt intresse rätt att ta del av icke-konfidentiella handlingar.

30 Det är gemenskapslagstiftarens sak att avgöra om en sammanslutning som företräder konsumenterna genom den ursprungliga antidumpningsförordningen skall ges rätt att ta del av icke-konfidentiella handlingar.

31 Med hänsyn till vad som sagts i det föregående skall BEUC:s talan ogillas.

Rättegångskostnader

32 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats. Sökanden har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna. Enligt artikel 69.4 i rättegångsreglerna skall rådet som har intervenerat bära sina rättegångskostnader.

I målet beslutar

DOMSTOLEN

följande:

1) Talan ogillas.

2) Sökanden skall ersätta rättegångskostnaderna med undantag av intervenientens.

3) Rådet skall bära sina rättegångskostnader.

Due Slynn Joliet

Schockweiler Mancini Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 28 november 1991.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande