FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 21. marts 1991 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

Indledning

1. I denne sag har den franske virksomhed, Extramet Industrie SA (herefter benævnt »Extramet«) i henhold til EØF-Traktatens artikel 173, stk. 2, nedlagt påstand om annullation af Rådets forordning (EØF) nr. 2808/89 af 18. september 1989 (EFT L 271, s. 1, (herefter benævnt »den anfægtede forordning«). Ved denne retsakt blev der indført en endelig antidumpingtold på import til Fællesskabet af calciummetal med oprindelse i Kina og Sovjetunionen, ligesom den midlertidige antidumpingtold på denne import, som blev indført ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 707/89 af 17. marts 1989 (EFT L 78, s. 10), blev endeligt opkrævet. Subsidiært har Extramet påstået annullation af den anfægtede forordnings betragtning 24, hvori det oplyses, at Rådet har afvist at give Extramet en særlig fritagelse for den told, der blev indført ved forordningen. En begæring om foreløbige forholdsregler, som Extramet indgav med henblik på at opnå udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede forordning, indtil Domstolen har truffet afgørelse i hovedsagen, blev ikke taget til følge. Jeg henviser til kendelse afsagt af Domstolens præsident den 14. februar 1990.

2. Rådet støttes af Kommissionen, en fransk virksomhed Péchiney Électrométallurgie SA (herefter benævnt »Péchiney«), som fremstiller det pågældende produkt, samt af Chambre syndicale de l'électrométallurgie et de l'électrochimie (herefter benævnt »Chambre syndicale«), en erhvervsmæssig sammenslutning, som indgav den klage, der var udgangspunktet for Kommissionens undersøgelse.

3. Rådet har fremsat en formalitetsindsigelse i henhold til artikel 91, stk. 1, i Domstolens procesreglement, og den går ud på, at Extramet ikke i henhold til Traktatens artikel 173 er kompetent til at anfægte forordningen. Péchiney og Chambre syndicale har afgivet indlæg til støtte for Rådets indsigelse. Kommissionen har afstået fra at afgive skriftligt indlæg vedrørende Extramet's søgsmålskompetence, men den har under den mundtlige forhandling gjort gældende, at indsigelsen bør lægges til grund.

4. Selv om Extramet hævder det modsatte, er det klart, at virksomhedens søgsmål, således som Domstolens praksis er på nuværende tidspunkt, ikke kan fremmes til realitetsbehandling. Domstolen har imidlertid besluttet, at formalitetsindsigelsen skal behandles af Domstolens plenum uafhængigt af realitetsbehandlingen af Extramet's søgsmål. Denne sag giver derfor Domstolen lejlighed til at overveje sin praksis vedrørende antagelsen til realitetsbehandling af annullationssøgsmål mod forordninger om indførelse af antidumpingtold.

* Originalsprog: engelsk.

Sagens baggrund

5. I juli 1987 modtog Kommissionen en klage, indgivet af Chambre syndicale i henhold til artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 2423/88 om beskyttelse mod dumping-import eller subsidieret import fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT L 209, s. 1, herefter benævnt »grundforordningen«). Ifølge denne klage forekom der i Fællesskabet dumping af calciummetal med oprindelse i Kina og Sovjetunionen. Klagen blev indgivet på vegne af Péchiney, der er Fællesskabets eneste calciummetal-producent.

6. Kommissionen besluttede at iværksætte en undersøgelse og modtog indlæg bl.a. fra Chambre syndicale og Extramet. Extramet er den største importør af calciummetal i Fællesskabet og er uden tilknytning til en eksportør. Virksomheden forarbejder ligeledes produktet og er Péchiney's vigtigste konkurrent.

7. Kommissionen aflagde kontrolbesøg hos Extramet og Péchiney. Den 17. marts 1989 udstedte den forordning nr. 707/89 om indførelse af en midlertidig antidumpingtold på importen af calciummetal med oprindelse i Den Kinesiske Folkerepublik og Sovjetunionen. Både Péchiney og Extramet er omtalt med navn i indledningen til forordningen (se betragtning 3). Begge virksomheder afgav derefter yderligere indlæg til Kommissionen, hvorefter Rådet den 18. september 1989 udstedte den anfægtede forordning. I forordningens betragtninger omtales flere gange »importøren« eller »en importør«. Rådet erkender, at den pågældende importør er Extramet, skønt det er ubestridt, at der også findes andre importører i Fællesskabet af det pågældende produkt.

8. Produktet calciummetal, som den anfægtede forordning omhandler, anvendes hovedsagelig i metalindustrien. Extramet forarbejder det til granulat af rent calcium og har i denne sammenhæng behov for calcium med en meget høj renhedsgrad. Antallet af calciummetalproducenter i verden er begrænset. Som jeg tidligere har nævnt, er Péchiney den eneste virksomhed med denne produktion i Fællesskabet. Ifølge Extramet var Péchiney ikke indstillet på at levere Extramet et calciummetal af tilstrækkelig kvalitet, da en forsyning viste sig nødvendig af hensyn til Extramet's produktion. Det var grunden til, at Extramet henvendte sig til producenter af calciummetal uden for Fællesskabet, bl.a. i Kina og Sovjetunionen.

9. Extramet har anført, at Péchiney ikke ønskede at forsyne virksomheden, idet Péchiney forsøgte at færdigudvikle sin egen metode til fremstilling af calciumgranulat. Extramet har klaget til det franske Conseil de la concurrence (Konkurrenceråd), og har gjort gældende, at Péchiney's afvisning af at forsyne Extramet med calciummetal udgør misbrug af dominerende stilling som omhandlet i EØF-Traktatens artikel 86.

Traktatens artikel 173

10. For at kunne anfægte en forordning om indførelse af antidumpingtold via et direkte søgsmål ved Domstolen skal private først og fremmest opfylde betingelserne vedrørende søgsmålskompetencen i Traktatens artikel 173, stk. 2. Ordlyden heraf er følgende:

»Enhver fysisk eller juridisk person kan... indbringe klage over beslutninger, der retter sig til ham, samt over beslutninger, som skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt.«

Ifølge artikel 173 skal private således opfylde tre betingelser for at kunne rejse søgsmål om annullation af en forordning om indførelse af antidumpingtold. Først skal de kunne påvise, at den anfægtede retsakt, selv om den er udfærdiget som en forordning, reelt er en beslutning. Dernæst skal det kunne påvises, at retsakten berører sagsøgeren umiddelbart. Endelig skal sagsøgeren kunne påvise, at retsakten berører ham individuelt.

11. Spørgsmålet, om sagsøgeren er umiddelbart berørt, giver sjældent anledning til vanskeligheder i antidumpingsager. Det følger af Domstolens praksis, at en retsakt berører en sagsøger umiddelbart i artikel 173's forstand, når retsakten er »den direkte årsag til, at den pågældendes retstilling påvirkes« (se generaladvokat Warner's forslag til afgørelse i sag 100/74, CAM mod Kommissionen, Sml. 1975, s. 1393, særligt s. 1410 og de dér anførte henvisninger). Med andre ord må virkningen af den pågældende retsakt ikke afhænge af, at en tredjemand udøver et skøn, medmindre det er klart, at resultatet er givet på forhånd.

12. En forordning om indførelse af antidumpingtold indebærer en forpligtelse for medlemsstaternes toldmyndigheder til at opkræve told på enhver indførsel til Fællesskabet, som falder ind under forordningens anvendelsesområde. De nationale myndigheder kan ikke udøve noget skøn på området, idet medlemsstaternes gennemførelse sker »helt automatisk og i øvrigt ikke i kraft af mellemkommende nationale retsregler, men udelukkende i kraft af fællesskabsretsreglerne« (se sag 113/77, NTN Toyo Bearing Company mod Rådet, præmis 11 (en af de første kugleleje-sager) Sml. 1979, s. 1185). Forordninger om indførelse af antidumpingtold berører derfor næsten altid umiddelbart eksportører og importører af det pågældende produkt. Det er da heller ikke i denne sag blevet anført, at den anfægtede forordning ikke umiddelbart berører Extramet.

13. Spørgsmålet, om sagsøgeren er individuelt berørt, er mere problematisk. I sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen (Sml. 1954-1964, s. 411) fastslog Domstolen, at sagsøgerne var individuelt berørt af en retsakt, når den rammer dem »på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller den fra alle andre...«. Selv om dette kriterium er blevet anvendt i talrige senere sager, bør Domstolen i denne sag afgøre, i hvilket omfang kriteriet er adækvat i antidumpingsager.

14. Sondringen mellem forordninger og beslutninger er i princippet klar, men som det fremgår nedenfor, giver den særlige problemer i forbindelse med antidumpingforanstaltninger. I henhold til Traktatens artikel 189 er en forordning »almengyldig«, hvorimod en beslutning er »bindende i alle enkeltheder for dem, den angiver at være rettet til«. Det grundlæggende kendetegn ved en forordning er således, at den »finder... anvendelse på objektivt bestemte situatio-

ner«, og at den skaber »retsvirkninger for personkredse, som er bestemt på almen og abstrakt måde« (se sag 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt mod Rådet, Sml. 1965-1968, s. 531, særligt s. 533). Beslutninger derimod kendetegnes af, at de berører et begrænset antal personer, se f.eks. den ovenfor omtalte Plaumann-sag.

15. Dette er således i generelle vendinger de betingelser, som en sagsøger skal opfylde i henhold til artikel 173, stk. 2. Jeg vil nu undersøge, hvorledes de er blevet anvendt i søgsmål om annullation af antidumpingforordninger. Gennemgangen vil ligeledes omfatte henvisninger til søgsmål om annullation af antisubsidieringsforanstaltninger, idet de væsentligste kendetegn i disse forordninger er de samme.

Realitetspåkendelse af søgsmål om annullation af antidumpingforordninger

16. Domstolen har i sin praksis sondret mellem producenter, eksportører og klagere på den ene side og importører på den anden side.

a) *Producenter og eksportører*

17. I de forenede sager 239/82 og 275/82, Allied Corporation mod Kommissionen (Sml. 1984, s. 1005, præmis 12) fastslog Domstolen, at »retsakter om indførelse af antidumpingtold er i stand til umiddelbart og individuelt at berøre de producent- og eksportvirksomheder, som kan godtgøre, at det er dem selv, der er tale om i Kommissionens eller Rådets retsakter, eller som har været inddraget i de forudgående undersøgelser«. Domstolen har anført, at producenter og eksportører sjældent har et andet retsmiddel ved de nationale domstole, »eftersom sag ved nationale domstole først indledes, når antidumpingtolden, der sædvanligvis indbetales af en importør, der har hjemme i Fællesskabet, er blevet opkrævet« (samme dom præmis 13). Det er korrekt, således som Kommissionen har anført, at en afvisning af søgsmålene rejst af de producenter og eksportører, som denne sag vedrørte, kunne have afskåret dem fra enhver domstolsprøvelse.

b) *Klagere*

18. For så vidt angår klagere, har det vist sig, at deres særlige stilling ifølge grundforordningen er vigtig. I henhold til artikel 5, stk. 1, kan enhver person, »som optræder på vegne af en erhvervsgren i Fællesskabet, der anser sig for skadet eller truet af dumpingimport eller subsidieret import, ... indgive en skriftlig klage«. Klagen skal indeholde »tilstrækkelige beviser for forekomsten af dumping eller subsidiering og den deraf følgende skade« (artikel 5, stk. 2). Når Kommissionen har modtaget en klage, kan den beslutte at iværksætte en undersøgelse. Klageren har ret til at deltage i undersøgelsen (artikel 7). Klageren kan få adgang til de oplysninger, som Kommissionen har modtaget fra de andre parter i undersøgelsen [artikel 7, stk. 4, litra a)].

19. Der findes forskellige situationer, hvor klagere og private, som de repræsenterer, ikke kan være tilfredse med resultatet af en antidumping- eller antisubsidieringsprocedure. I sag 191/82 Fediol mod Kommissionen (Sml. 1983, s. 2913) havde sagsøgeren, en sammenslutning, der repræsenterer oliemølleindustrien i Fællesskabet, nedlagt på-

stand om annullation af en meddelelse fra Kommissionen til sagsøgeren, hvorefter der ikke blev iværksat en antisubsidieringsprocedure på grundlag af en klage, som sagsøgeren havde indgivet. Domstolen fastslog, at den dagældende grundforordning (forordning (EØF) nr. 3017/79 (EFT L 339, s. 1)) indebar, at »producenterne inden for Fællesskabet... må anerkendes at have en berettiget interesse i, at der indføres antisubsidieringsforanstaltninger«, og at den giver producenterne »visse nærmere angivne rettigheder« (præmis 25). Domstolen fastslog, at »klagerne må anerkendes at have søgsmålsret, såfremt de har gjort gældende, at Fællesskabets myndigheder har tilsidesat de rettigheder, klagerne udtrykkeligt er tillagt efter forordningen...« (præmis 28). Domstolen fastslog derefter:

»Det må i henhold til forordningen anerkendes, at de virksomheder og sammenslutninger heraf, der krænkes af subsidier fra tredjelandes side, har en berettiget interesse i, at der iværksættes beskyttelsesforanstaltninger fra Fællesskabets side; de må derfor tilkendes søgsmålsret i kraft af deres retstilling ifølge forordningen« (præmis 31).

20. En klager kan også være utilfreds med resultatet af en undersøgelse, som Kommissionen har iværksat på klagerens anmodning. For Domstolen forelå en sådan situation i sag 264/82, Timex mod Rådet og Kommissionen (Sml. 1985, s. 849). Sagsøgeren var den største producent af mekaniske ure og urværker i Fællesskabet og den eneste, der fremstillede disse produkter i Det Forenede Kongerige. Sagsøgeren havde klaget til Kommissionen over, at der blev foranstaltet dumping i Fællesskabet med konkurrerende produkter med oprindelse i Sovjetunionen. Klagen blev afvist af Kommissionen med den begrundelse, at den kun var indgivet af én fællesskabsproducent. Der blev derefter af en sammenslutning, der repræsenterer visse producenter af mekaniske ure i Frankrig og Det Forenede Kongerige, herunder sagsøgeren, indgivet en ny klage. Kommissionen iværksatte en undersøgelse, der resulterede i, at den besluttede at indføre antidumpingtold på mekaniske armbåndsure med oprindelse i Sovjetunionen. Sagsøgeren var ikke tilfreds med det resultat, idet man fandt, at tolden var utilstrækkelig, og at der også burde indføres told på mekaniske urværker. Man nedlagde derefter påstand om annullation af den forordning, hvorved den pågældende told blev indført.

21. De sagsøgte institutioner fremsatte formalitetsindsigelse, men Domstolen fandt, at sagsøgeren havde søgsmålskompetence. Domstolen undersøgte den rolle, som sagsøgeren havde spillet i antidumpingproceduren for Kommissionen og selskabets stilling på det pågældende marked. Domstolen anførte, *at* klagen, der førte til iværksættelsen af undersøgelsen, tog udgangspunkt i en af sagsøgeren tidligere indgivet klage, og *at* sagsøgeren var blevet hørt under undersøgelsen. Den anførte, at »Timex Corporation's redegørelse i vidt omgang var afgørende for forløbet af undersøgelsen, og at antidumpingtolden blev fastsat under hensyn til de følger, som den konstaterede dumping har medført for selskabet« (præmis 15). Den omtvistede forordning var derfor »begrundet i sagsøgerens særlige situation«. Domstolen antog derfor sagen til realitetsbehandling.

22. Det følger således af retspraksis, at et annullationssøgsmål kan rejses enten af en klager eller af en virksomhed, som — selv om den ikke selv har kunnet indgive klagen — har spillet en afgørende rolle i forbin-

delse med klagens indgivelse. Søgsmålet kan i øvrigt rejses såvel mod en meddelelse til sagsøgeren om, at der ikke træffes nogen foranstaltning, som mod en forordning om indførelse af antidumpingtold. Selv om Domstolen endnu ikke udtrykkeligt har taget stilling hertil, må det antages, at en erhvervsmæssig sammenslutning, som indgiver en klage, har ret til at anfægte en sådan forordning. Hvis dette er tilfældet, er det vigtigt for prøvelsen vedrørende søgsmålskompetencen efter artikel 173, da det ved en snæver fortolkning af bestemmelsen synes tvivlsomt, om en sådan sammenslutning kan opfylde både betingelsen om umiddelbar berørthed og betingelsen om individuel berørthed (se, for så vidt angår den umiddelbare berørthed, sag 135/81, Groupement des agences de voyages mod Kommissionen, Sml. 1982, s. 3799; og for så vidt angår den individuelle berørthed, Domstolens udtalelse i de forenede sager 16/62 og 17/62, Producteurs de fruits mod Rådet, Sml. 1962, s. 359, særligt s. 363), hvor Domstolen udtalte, at »princippet om, at en organisation i sin egenskab af repræsentant for en gruppe erhvervsdrivende skulle være individuelt berørt af en retsakt, som påvirker denne gruppes generelle interesse, kan i øvrigt ikke accepteres«.

c) *Importører*

23. Domstolens holdning til realitetsbehandling af søgsmål, der rejses af importører, har været mere restriktiv. Ganske vist har Domstolen i en af de første kuglelejesager admitteret en sag anlagt af en importør (se sag 118/77, ISO mod Rådet, Sml. s. 1979, s. 1277). Begrundelsen herfor var imidlertid, at de anfægtede bestemmelser ikke var almengyldige, men alene angik den situation, som en lille gruppe producenter befandt sig i. Sagsøgeren var eneimportør til en medlemsstat af produkter, som et medlem af denne gruppe fremstillede. Domstolen fastslog, at de anfægtede bestemmelser udgjorde en beslutning, der angik sagsøgeren umiddelbart og individuelt.

24. Derimod drejede sag 307/81, Alusuisse mod Rådet og Kommissionen (Sml. 1982, s. 3463) sig om et søgsmål om annullation af en forordning om antidumpingtold, rejst af en uafhængig importør, dvs. en importør uden tilknytning til en producent eller eksportvirksomhed. Domstolen anførte, at et af private rejst søgsmål i henhold til artikel 173 ikke kunne antages til realitetsbehandling, såfremt det angik en egentlig forordning, dvs. en almengyldig foranstaltning. Domstolen fastslog, at de anfægtede forordninger, hvorved der indførtes henholdsvis en midlertidig og en endelig antidumpingtold på orthoxylen (o-xylen) med oprindelse i Amerikas Forenede Stater og Puerto Rico, dog med undtagelse af produkter, der eksporteres af en række virksomheder, angivet med navns nævnelse, for så vidt angår uafhængige importører udgjorde »almengyldige akter..., idet de finder anvendelse på objektivt afgrænsede forhold og har retsvirkninger over for generelt og abstrakt afgrænsede personkredse« (præmis 9).

25. Domstolen afviste argumentationen om, at da importørerne af orthoxylen, som f.eks. sagsøgeren, der samtidig var bruger af råstoffet, udgjorde en lukket gruppe, hvis identitet var bekendt, da forordningerne blev vedtaget, udgjorde de anfægtede retsakter reelt beslutninger, der berørte sagsøgeren. Domstolen bekræftede sin holdning i Zuckerfabrik Watenstedt-sagen, idet den fastslog: at »en retsakt mister... ikke sin forordningskarakter, fordi det er muligt at afgøre, hvor mange eller endog hvilke retssubjekter

akten på et givet tidspunkt skal gælde for, når det dog er utvivlsomt, at den finder anvendelse på grundlag af en ved retsakten fastlagt objektiv og retlig eller faktisk situation, der hænger sammen med aktens formål« (præmis 11). Domstolen fastslog derefter, at sagsøgeren alene var berørt af de anfægtede forordninger, fordi denne var importør af orthoxylen. Forordningerne var derfor i forhold til sådanne importører almengyldige retsakter.

26. Domstolen forkastede ligeledes sagsøgerens argument om, at sagsøgerens deltagelse i den procedure, der førte til vedtagelsen af de anfægtede forordninger, betød at forordningerne var individuelle forvaltningsakter, som sagsøgeren kunne anfægte i medfør af Traktatens artikel 173, stk. 2. Domstolen fastslog, at »sondringen mellem en forordning og en beslutning kun kan gennemføres på grundlag af selve retsaktens beskaffenhed og de retsvirkninger, den har, men ikke på grund af de nærmere regler for dens udstedelse« (præmis 13). Domstolen tilføjede, at importørerne under alle omstændigheder havde adgang til ved de nationale domstole at anfægte de retsakter, der udstedes af de nationale myndigheder til gennemførelse af Fællesskabets forordninger om indførelse af antidumpingtold.

27. Domstolens dom i Alusuisse-sagen er blevet bekræftet i sagen Allied Corporation mod Kommissionen, hvor Domstolen, i modsætning til de sager, der som allerede nævnt er blevet anlagt af producenter og eksportører, fastslog, at en sag anlagt af en uafhængig importør, Demufert, skulle afvises. Selskabet Demufert var på samme måde som sagsøgeren i Alusuisse-sagen »kun omfattet af de omtvistede forordninger i det omfang, det objektivt kommer ind under anvendelsesområdet for forordningernes bestemmelser« (præmis 15). Selv om Demufert var importør for en af de eksporterende producenter, var de af Demufert fakturerede videresalgspriser ikke blevet anvendt ved påvisningen af, at der forelå dumping, idet dette skete på grundlag af de amerikanske producenters eksportpris (se de første kugleleje-sager). Domstolen fastslog på denne baggrund, at den af Demufert anlagte sag måtte afvises, men den fremhævede dog, at Demufert kunne bestride de anfægtede forordningers gyldighed ved de kompetente nationale retter, såfremt selskabet havde måttet betale den pågældende told.

28. Domstolens dom i Alusuisse- og Allied Corporation-sagerne er blevet bekræftet i flere senere sager. Domstolen har gentagne gange anført, at en importør af et produkt, som er blevet pålagt antidumpingtold, kan anfægte forordningen om indførelsen af tolden, når eksportprisen, der anvendes til afgørelse af, at der forekommer dumping, er blevet fastlagt på grundlag af importørens videresalgspris; en sådan fremgangsmåde er tilladt efter artikel 2, stk. 8, litra b), i grundforordningen, når der består en forretningsforbindelse mellem eksportøren og importøren (se f.eks. kendelserne i sag 279/86, Sermes mod Kommissionen, Sml. 1987, s. 3109, sag 301/86, Frimodt Pedersen mod Kommissionen, Sml. 1987, s. 3123, og sag 205/87, Nuova Ceam mod Kommissionen, Sml. 1987, s. 4427). I sagerne om de elektriske motorer (de forenede sager C-304/86 og C-185/87, Sml. 1990 I, s. 2939, de forenede sager C-305/86 og C-160/87, Sml. 1990 I, s. 2945, de forenede sager C-320/86 og C-188/87, Sml. 1990 I, s. 3013 og sag C-157/87, Sml. 1990 I, s. 3021) tilføjede Domstolen, at en impor-

tør, som har forretningsforbindelse til en eksportør, ligeledes har ret til at anfægte en forordning om indførelse af antidumpingtold, når det ikke er forekomsten af dumping, som er godtgjort på grundlag af importørens videresalgspris, men selve antidumpingtolden. Domstolen har imidlertid som fast praksis afvist at anerkende en søgsmålsret for uafhængige importører, selv om der er tale om en eneimportør i en medlemsstat af det toldbelagte produkt (se f.eks. kendelserne i de ovennævnte sager Sermes, Frimodt Pedersen og Nuova Ceam, samt dommen i sag C-157/87, der er en af sagerne om de elektriske motorer).

29. Det er måske nyttigt at gentage de begrundelser, som Domstolen har givet for dette resultat:

i) En uafhængig importør er alene berørt af en forordning om indførelse af antidumpingtold, når han importerer et specielt produkt. Dette kriterium er uegnet til at adskille en importør fra alle andre erhvervsdrivende, som befinder sig eller senere kan befinde sig i samme situation. Det er uden betydning, at det eventuelt i praksis er muligt at fastslå antallet af eller endog identiteten af medlemmerne af den gruppe, importøren tilhører.

ii) Deltagelse i en af Kommissionen gennemført undersøgelse forud for indførelsen af antidumpingtolden er ikke tilstrækkeligt til at give en uafhængig importør søgsmålsret, da sondringen mellem en forordning og en beslutning finder sted på grundlag af »selve retsaktens beskaffenhed og de retsvirkninger, den har, men ikke på grundlag af de nærmere regler for dens udstedelse« (Alusuisse-sagen, præmis 13);

iii) I modsætning til producenter og eksportører kan importører anlægge sag ved en medlemsstats retter til prøvelse af de nationale myndigheders afgørelser om at opkræve tolden. Gyldigheden af en forordning om at indføre en told kan bestrides i forbindelse med en sådan sag, og sagen kan forelægges Domstolen i henhold til Traktatens artikel 177.

Extramet's situation i lyset af Domstolens nuværende praksis

30. På grundlag af Domstolens praksis, som den foreligger på nuværende tidspunkt, er det efter min opfattelse klart, at Extramet's søgsmål ikke kan realitetsbehandles. Det er ikke blevet gjort gældende, at der findes en forretningsforbindelse mellem Extramet og en af de berørte eksportører, dernæst er det i betragtning 10 til den anfægtede forordning anført, at »eksportpriserne blev fastlagt på grundlag af de priser, som faktisk var betalt eller skulle betales for den kinesiske eller sovjetiske vare ved eksport til Fællesskabet«. Det forhold, *at* importørgruppen kan have været begrænset, *at* dens medlemmer var kendt af Kommissionen og Rådet, og *at* Extramet var den eneste importør, der har spillet en vigtig rolle i proceduren, er uden betydning under den nuværende retstilstand.

31. Jeg spørger mig selv, om dette resultat er tilfredsstillende i sagen her. Extramet's situation er vanskelig. Virksomheden er hovedimportøren i Fællesskabet af calciummetal med oprindelse i Kina og Sovjetunionen, og det bestrides ikke, at følgerne for virksomheden af indførelsen af antidumpingtold på denne import er meget alvorlige. Dernæst er en af virkningerne af tolden ifølge Extramet en styrkelse af Péchiney's position, der er Fællesskabets eneste producent af calciummetal og Extramet's hovedkonkurrent,

som har nægtet at forsyne Extramet, og som er ophavsmand til den klage, der udløste Kommissionens undersøgelse. Det er på den anden side heller ikke sikkert, som jeg vil forklare senere, at et sagsanlæg ved nationale retter, eventuelt kombineret med en præjudiciel forelæggelse for Domstolen, vil være tilfredsstillende i en sag af denne type. Såfremt Extramet nægtes søgsmålsret i denne sag, kan dette være det samme som at fratage virksomheden enhver form for effektivt retsmiddel.

Grundlaget for Domstolens nuværende praksis

32. Et judicielt kontrolsystem, som forhindrer en realitetsprøvelse af Extramet's klagepunkter, lider efter min opfattelse af alvorlige mangler og vil være i strid med »den bærende tanke bag de principper, der ligger til grund for Traktatens artikel 164 og 173«; disse principper henviste Domstolen til i den ovenfor nævnte Fediol-sag, præmis 29. Jeg vil derfor undersøge, om Domstolens praksis vedrørende admittering af søgsmål fra uafhængige importører hviler på et solidt grundlag, og om ordningen i artikel 173 må antages at kunne omfatte søgsmål fra sagsøgere, der befinder sig i Extramet's situation.

33. I denne forbindelse vil jeg begrænse mig til de betingelser i Traktatens artikel 173, som det er pålagt Domstolen at efterprøve. Jeg deler generaladvokat M. Warner's opfattelse, som blev fremført i de første kugleleje-sager (på s. 1242 og s. 1243), hvorefter lovgivningen i medlemsstaterne og tredjelande kun har marginal betydning, om nogen betydning overhovedet, for spørgsmålet om søgsmålskompetencen. Det er efter min opfattelse heller ikke nødvendigt for at nå frem til en tilfredsstillende løsning at henvise direkte til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvilket Extramet i hvert fald delvis gør i denne sag. Konventionen og medlemsstaternes lovgivning har dog en indirekte betydning i det omfang, de er udtryk for et almindeligt retsprincip, nemlig retten til en effektiv domstolsprøvelse (se sag 222/84, Johnston mod Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, Sml. 1986, s. 1651, og sag 222/86, Unectef mod Heylens, Sml. 1987, s. 4097). Efter min opfattelse skal artikel 173 fortolkes på en sådan måde, at dette princip får virkning.

a) *Kravet om en beslutning*

34. Indledningsvis vil jeg foretage en gennemgang af betingelserne for, at et søgsmål mod en forordning i henhold til artikel 173, stk. 2, kan admitteres. Som jeg allerede har nævnt, følger det af bestemmelsens ordlyd, at tre betingelser skal være opfyldt: Sagsøgeren skal godtgøre, at den pågældende retsakt reelt er en beslutning, som berører ham umiddelbart og individuelt. I Alusuisse-sagen fastslog Domstolen, at en sagsøger skal opfylde alle tre betingelser for at have søgsmålsret (se præmis 7).

35. Dernæst fastslog Domstolen i Alusuisse-sagen igen princippet om, at »den valgte form ikke kan ændre en retsakts beskaffenhed« (ibidem). Dette betyder, at det afgørende kriterium ved afgørelsen af, om en retsakt udgør en forordning eller en beslutning, er dens beskaffenhed og ikke den titel, den udstedende institution har valgt. Som

jeg allerede har nævnt, er den grundlæggende forskel mellem en forordning og en beslutning retsaktens almengyldighed.

36. Alligevel medfører betingelsen i artikel 173, stk. 2, om, at en sagsøger, der bestrider en forordning, skal påvise, at denne reelt udgør en beslutning, et problem, for så vidt angår sammenhængen i antidumpingproblematikken. I henhold til ordlyden i grundforordningens artikel 13, stk. 1, skal »såvel midlertidig som endelig antidumping- eller udligningstold indføres ved forordning«. Forordningerne forud for grundforordningen indeholdt tilsvarende bestemmelser. Med vedtagelsen af artikel 13, stk. 1, mente Rådet nødvendigvis en egentlig forordning, eller med andre ord en retsakt, der rent faktisk udgør en forordning efter Traktatens artikel 189. Det er vanskeligt at hævde, at det ville have været passende at tillade indførelse af antidumpingtold ved hjælp af beslutninger.

37. Såfremt en sagsøger i forbindelse med et annullationssøgsmål mod en retsakt om indførelse af antidumpingtold godtgør, at akten reelt ikke er en forordning, men en beslutning, synes det at følge heraf, at retsakten automatisk er en nullitet, da Rådet og Kommissionen ikke har hjemmel til at indføre antidumpingtold ved beslutning. Såfremt dette er rigtigt, kan man derefter hævde, at Domstolen følgelig ikke kan realitetsbehandle sagsøgerens påstand.

38. Det må erkendes, at denne fremgangsmåde ikke altid fører til, at den anfægtede retsakt i sin helhed er en nullitet. Undertiden rejses søgsmål, eller de realitetsbehandles alene, fordi de angår visse specielle bestemmelser i en antidumpingforanstaltning. I den ovenfor nævnte Producteurs de fruits (Sml. 1962, s. 359) har Domstolen fastslået, at

»hvis en retsakt under disse omstændigheder af forfatteren er betegnet som en forordning og indeholder bestemmelser, som efter deres karakter ikke blot umiddelbart, men også individuelt berører bestemte fysiske eller juridiske personer, må det erkendes, at i hvert fald disse bestemmelser — uafhængigt af spørgsmålet, om denne retsakt som helhed betragtet med rette kan betegnes som en forordning — ikke har forordningskarakter og derfor kan anfægtes af disse personer efter artikel 173, stk. 2.«

Endog under omstændigheder af den art kan det imidlertid hævdes, at Domstolen ikke kan realitetsbehandle anbringender mod de anfægtede bestemmelser, idet disse, fordi der ikke er tale om en forordning, pr. definition er blevet udstedt uden hjemmel.

39. Denne vanskelighed kan undgås, såfremt det antages, at udtrykket »beslutning« er anvendt med en særlig betydning i artikel 173, og at en forordning derfor kan udgøre en »beslutning« i denne bestemmelses forstand, uden at der derved sættes spørgsmålstegn ved dens karakter af forordning som omhandlet i grundforordningen. Dette forudsætter, at udtrykket »beslutning« i artikel 173 gives en betydning, der er forskellig fra udtrykket i artikel 189. Domstolen er med rette ikke indstillet på at gøre dette. Den har i Producteurs de fruits-dommen på s. 362 fastslået, at »det er utænkeligt, at ordet 'beslutning' i artikel 173 skulle være brugt i en anden end den tekniske betydning, der fremgår af artikel 189«.

40. En anden mulighed er anført af generaladvokat Warner i de første kugleleje-sager (på s. 1246), nemlig at en forordning om indførelse af antidumpingtold kan være en slags »hybrid« retsakt. Det vil sige, at en forordning i forhold til visse personer kan være »en forordning og intet andet end en forordning«. Dette forhindrer dog ikke, at den i forhold til andre personer er en beslutning, der berører dem umiddelbart og individuelt.

41. Denne teori, som generaladvokat VerLoren van Themaat bifaldt i Allied Corporation-sagen (s. 1041) går ud over det fastslåede princip om, at en retsakt, som set under ét er en egentlig forordning, alligevel kan indeholde individuelle bestemmelser, som faktisk er beslutninger. Teorien kan beskrives således, at én og samme bestemmelse kan være en egentlig forordning i forhold til visse personer og samtidig reelt være en beslutning i forhold til andre personer.

42. Selv om man med hybrid-teorien, som man kan kalde den, øjensynligt undgår det problem, at en retsakt om indførelse af antidumpingtold automatisk anses for en nullitet, såfremt den faktisk er en beslutning, medfører teorien andre konsekvensproblemer. Den forudsætter nemlig en situation, hvori en retsakt med almen gyldighed på samme tid er begrænset, for så vidt angår anvendelsen, til et vist antal personer (se Producteurs de fruits-sagen, s. 363). Domstolen synes at have anerkendt denne vanskelighed i sag 45/81, Moksel mod Kommissionen (Sml. 1982, s. 1129, præmis 18), hvor den fastslog følgende: »En og samme bestemmelse kan nemlig ikke både være almengyldig og have individuel karakter«.

43. I Allied Corporation-sagen har generaladvokat VerLoren van Themaat (s. 1041) anført, at denne opfattelse ikke finder anvendelse på dumping-området, men i Domstolens praksis findes der hverken en utvetydig tilslutning til hybridteorien eller en udtrykkelig afvisning heraf. Dér, hvor Domstolen måske har været tættest på at anerkende denne teori, er i Alusuisse-sagen, hvor den fastslog: »Reglerne fremtræder derfor over for de uafhængige importører, der i modsætning til eksportørerne ikke udtrykkeligt er nævnt i forordningerne, som almengyldige akter, jf. Traktatens artikel 189, stk. 2, idet de finder anvendelse på objektivt afgrænsede forhold og har retsvirkninger over for generelt og abstrakt afgrænsede personkredse« (præmis 9).

44. Denne udtalelse kan anses for at være en accept af hybridteorien, da den indebærer, at de anfægtede foranstaltninger ikke havde almen gyldighed i forhold til de eksportører, der var nævnt ved navn. Alligevel har Domstolen i Allied Corporation-sagen (præmis 11) anført, at selv om foranstaltninger om indførelse af antidumpingtold

»efter deres art og rækkevidde [er] almengyldige, idet de finder anvendelse på de pågældende erhvervsdrivende i al almindelighed, kan det ikke udelukkes, at bestemmelserne herom umiddelbart og individuelt berører de producenter og eksportører, som hævdes at have gjort sig skyldige i dumping«.

Domstolen gennemgik ikke særskilt spørgsmålet, om de anfægtede forordninger reelt var beslutninger, men begrænsede sig til spørgsmålet om den umiddelbare og individuelle berørthed. Domstolen indtog en tilsvarende holdning i sagerne om de elektriske motorer og fotokopimaskinerne (sag C-133/87 og C-150/87, Nashua, Sml. 1990 I, s. 719, og sag C-156/87, Gestetner, Sml. 1990 I, s. 781), hvori Domstolen ikke foretog en vurdering af, hvorvidt de anfægtede forordninger reelt var beslutninger.

45. I Timex-sagen indtog Domstolen en lidt anden holdning. Efter at have fastslået, at den anfægtede forordning var »begrundet i sagsøgerens særlige situation«, udtalte Domstolen, at »den anfægtede retsakt i forhold til Timex Corporation er en beslutning, der berører dette umiddelbart og individuelt...« (præmis 16). Domstolen forklarede imidlertid ikke, hvorfor den antog, at den anfægtede forordning reelt var en beslutning, og den formulering, der er anvendt i Timex-sagen, er ikke anvendt i de senere sager, som jeg har omtalt.

46. Disse sager støtter altså i nogen grad hybridteorien, for så vidt som de anerkender, at visse sagsøgere har søgsmålskompetence til at bestride foranstaltninger, som ifølge deres ordlyd har normativ karakter. Såfremt det alligevel antages, at behovet for at fastslå, at en anfægtet retsakt reelt er en beslutning, er forskelligt fra behovet for at godtgøre en umiddelbar og individuel berørthed, må man kunne forvente af Domstolen, at den i de sager, hvor søgsmålet om annullation af forordningerne antages til realitetsbehandling, forklarer, hvorfor den anser denne betingelse for at være opfyldt. Det forhold, at Domstolen i hovedparten af disse sager ikke omtaler den anfægtede retsakts egentlige karakter, lader formode, at såfremt en sagsøger godtgør, at en forordning berører ham umiddelbart og individuelt, kræver Domstolen ikke, at sagsøgeren også godtgør, at retsakten reelt er en beslutning. Selv om Domstolen i visse sager har antaget, at der i en forordning lå en beslutning, synes denne betingelse faktisk at være indeholdt i betingelsen om den individuelle berørthed.

47. Alene i de sager, hvor Domstolen beslutter at afvise sagen, begrunder den dette med, at den pågældende retsakt i realiteten er en forordning (se sagerne Sermes, Frimodt Pedersen og Nuova Ceam). Selv i de sager aftegner der sig en udvikling i Domstolens indstilling: I sag C-157/87, en af sagerne om de elektriske motorer, udtalte Domstolen, at en sag, anlagt af en eneimportør, burde afvises med den begrundelse, at sagsøgeren ikke var individuelt berørt (se præmis 12).

48. Denne holdning er ikke begrænset til dumpingområdet. Det synes at følge af Domstolens dom i Producteurs de fruits-sagen, at en veritabel forordning ikke kan berøre nogen som helst individuelt, hvilket medfører, at når den individuelle berørthed er fastslået, må den anfægtede foranstaltning nødvendigvis i virkeligheden være en beslutning. I sag 100/74, CAM mod Kommissionen (Sml. 1975, s. 1393) antog Domstolen på samme måde, at den anfægtede retsakt, der fremtrådte som en forordning, vedrørte »et bestemt antal virksomheder kendetegnet ved den individuelle adfærd, de har haft eller formodes at have haft i et begrænset tidsrum« (præmis 18). Domstolen antog søgsmålet til realitetsbehandling, idet den anførte, at

»selv om en sådan bestemmelse er en del af et regelsæt af generel karakter, berører den de pågældende retssubjekter individuelt, idet den griber ind i deres retstilling på grund af faktiske omstændigheder, der adskiller dem fra alle andre og individualiserer dem på lignende måde som en adressat« (præmis 19).

Dommen indeholder ikke nogen drøftelse af spørgsmålet om den umiddelbare berørthed eller af spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede retsakt i virkeligheden var en beslutning.

49. Domstolen har senest i dommen af 26. juni 1990, Sofrimport mod Kommissionen (sag C-152/88, Sml. I, s. 2477) vedrørende et søgsmål om annullation af to forordninger fastslået:

»Forinden annullationssøgsmålet antages til påkendelse, skal det afgøres, om de anfægtede retsakter berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt som anført i Traktatens artikel 173, stk. 2.«

Domstolen fastslog, at sagsøgeren både var umiddelbart og individuelt berørt af visse af bestemmelserne i de anfægtede retsakter, hvorfor søgsmålet kunne realitetsbehandles, for så vidt angik disse bestemmelser. Spørgsmålet, om disse i virkeligheden var beslutninger, blev ikke drøftet i dommen.

50. Herimod kan man indvende, at den synes uforenelig med ordlyden af artikel 173, stk. 2, som lader formode, at kravet om en beslutning er forskelligt fra kravet om individuel berørthed. Domstolen har imidlertid, når det drejer sig om at værne om lov og ret efter Traktatens artikel 164, vist, at den ikke anser sig bundet af den strikte ordlyd af artikel 173. Dette følger klart af de sager, hvori Domstolen har anerkendt Europa-Parlamentet som rette sagsøgt og rette sagsøger i annullationssøgsmål, uanset at der mangler enhver henvisning til Europa-Parlamentet i artikel 173 (se henholdsvis sag 294/83, Miljøpartiet »Les verts« mod Parlamentet, Sml. 1986, s. 1339 og dommen af 22.5.1990 i Tchernobyl-sagen, Parlamentet mod Rådet, sag C-70/88, Sml. I, s. 2041).

51. Efter min opfattelse skal artikel 173 fortolkes udvidende i lyset af udviklingen i Fællesskabet. Denne opfattelse har støtte i dommen i »Les Verts«-sagen, hvor Domstolen begrundede sin beslutning om at tillade annullationssøgsmål mod Parlamentets bindende retsakter, selv om der mangler enhver henvisning til Parlamentet i artikel 173, dermed, at Parlamentet ikke, da artikel 173 blev udarbejdet, havde hjemmel til at udstede sådanne retsakter. Efter min opfattelse er der behov for en tilsvarende indfaldsvinkel i forbindelse med foranstaltninger med antidumping-forordningernes særlige karakteristika. Ordningen i grundforordningen passer ikke ind i artikel 173, medmindre der indfortolkes en vis smidighed i bestemmelsen i lyset af formålene bag den.

52. Det er af hensyn til et hensigtsmæssigt forløb af den i grundforordningen indeholdte procedure ønskeligt, at de, som i særlig grad berøres af forordninger om indførelse af antidumpingtold, har mulighed for at anfægte disse forordninger for Domstolen. Efter min opfattelse kan forordningerne anfægtes af enhver, som er umiddelbart og individuelt berørt heraf. Det er reelt af mindre betydning, om begrundelsen herfor er, at den anfægtede foranstaltning, når den individuelle berørthed er fastslået, au-

tomatisk skal anses for en beslutning, eller om det ganske enkelt er unødvendigt at påvise, at den anfægtede foranstaltning er en beslutning, når den individuelle berørthed er fastslået. Det er vigtigt ikke at fortolke artikel 173, stk. 2, så snævert, at Domstolen derved forhindres i at opfylde sin pligt ifølge artikel 164.

53. Domstolen bør imidlertid efter min opfattelse klart bekræfte det, som allerede følger implicit af den dominerende tendens i dens praksis, nemlig at kravet om en beslutning ikke består uafhængigt af kravet om en individuel berørthed. Dernæst bør Domstolen ikke foretage en for snæver fortolkning af det sidstnævnte krav i antidumpingsager, da dette kan udelukke gennemførelsen af en effektiv judiciel kontrol. Jeg vil behandle dette problem mere detaljeret senere i forslaget.

b) *Umiddelbar og individuel berørthed*

54. I denne sag er der ingen tvivl om, at Extramet er umiddelbart berørt af den anfægtede forordning, idet den indførte told automatisk er blevet pålignet og erlagt som følge af forordningens vedtagelse (se de første kugleleje-sager). Det eneste tilbageværende spørgsmål er således, hvorvidt Extramet er individuelt berørt af forordningen.

55. Rådet, støttet af Péchiney og Chambre syndicale, har anført, at spørgsmålet bør besvares benægtende. Extramet er efter deres opfattelse alene berørt af den anfægtede forordning, fordi virksomheden er importør af calciummetal. Dette er imidlertid ikke tilstrækkelig til at adskille Extramet fra enhver anden, der for øjeblikket udøver samme virksomhed, eller som kan tænkes at gøre det i fremtiden (se Alusuisse- og Allied Corporation-sagerne). Extramet anfører, at det vil være ubilligt ikke at behandle virksomheden på samme måde som eksportører og klagere, da man har deltaget direkte på ethvert trin i proceduren, og da man er klart identificeret såvel i den foreløbige forordning som i den anfægtede forordning.

56. Domstolen har tidligere afvist, at deltagelse i den indledende undersøgelse kan give en importør ret til at anfægte en forordning om indførelse af antidumpingtold. Domstolen har fastslået, at sondringen mellem en forordning og en beslutning afhænger af retsaktens beskaffenhed og retsvirkninger, ikke af den procedure, der har ført til dens udstedelse.

57. Domstolens tidligere praksis på dette punkt, hvorefter sagsøgere i antidumpingsager altså skal godtgøre, at den anfægtede retsakt i virkeligheden er en beslutning, er uforenelig med de nyere domme, hvori Domstolen ikke anser kravet om en beslutning for at være uafhængigt af kravet om individuel berørthed. Domstolens praksis, hvorefter proceduren, som har ført til udstedelse af en antidumpingforordning, altså ikke berører spørgsmålet om søgsmålskompetencen, kan ikke forenes med dens praksis vedrørende klagernes søgsmålsret. I Timex-sagen blev et søgsmål, rejst af en klager, admitteret på grundlag af de rettigheder, som klagere har i henhold til grundforordningen, samt den rolle, som sagsøgeren spillede i den indledende undersøgelse. Domstolen anså det ikke for en hindring, at retsvirkningerne af den anfægtede forordning for klageren ikke var forskellige fra retsvirkningerne for andre virksomheder, der udfører samme forretningsvirksomhed eller må antages at kunne udøve den i fremtiden. Det

er i denne sammenhæng vanskeligt at begrunde sondringen mellem klagernes og importørernes retsstilling.

58. Domstolen har også i andre sammenhænge anerkendt, at deltagelse i en procedure, der fører til en kvasi-judiciel fastlæggelse af en parts rettigheder, kan være tilstrækkelig til at give en person ret til at bestride denne fastlæggelse. Domstolen fastslog således i sag 26/76 Metro mod Kommissionen (Sml. 1977, s. 1875), at en virksomhed, som havde klaget til Kommissionen i henhold til artikel 3, stk. 2, litra b), i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962 (EFT 1959-1962, s. 81) med den begrundelse, at en anden virksomheds handlemåde var i strid med Traktatens artikel 85 eller 86, havde ret til at anfægte en af Kommissionen truffet beslutning rettet til den anden virksomhed, hvorved den anfægtede fremgangsmåde antoges at være forenelig med Traktaten. Domstolen udtrykte det således:

»Af hensynet såvel til retssikkerheden som til en korrekt anvendelse af artikel 85 og 86 følger, at de fysiske eller juridiske personer, som i medfør af artikel 3, stk. 2, litra b), i forordning nr. 17 er beføjede til at fremsætte en begæring til Kommissionen om konstatering af en overtrædelse af de nævnte artikler 85 og 86, skal gives en klageadgang til beskyttelse af deres berettigede interesser, såfremt deres begæring helt eller delvis ikke tages til følge.

Sagsøger vil derfor være at anse for umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede beslutning i den i artikel 173, stk. 2, forudsatte forstand, hvorfor sagen kan tages under realitetspåkendelse« (præmis 13).

Denne praksis blev bekræftet i sag 210/81, Demo-Studio Schmidt mod Kommissionen, (Sml. 1983, s. 3045).

59. På samme måde fastslog Domstolen i sag 75/84, Metro mod Kommissionen, (Sml. 1986, s. 3021), at sagsøgeren havde ret til at anfægte en beslutning, truffet af Kommissionen, der var rettet til en anden virksomhed. Beslutningen indeholdt en fritagelse i henhold til Traktatens artikel 85, stk. 3, vedrørende et selektivt salgssystem, ledet af den anden virksomhed, og som sagsøgeren ikke havde fået adgang til at deltage i. Selv om den anfægtede beslutning ikke var blevet vedtaget som følge af en klage, indgivet af sagsøgeren, havde denne dog indgivet bemærkninger i henhold til artikel 19, stk. 3, i forordning nr. 17, forinden beslutningen blev truffet. Kommissionen havde bl.a. taget hensyn til disse bemærkninger. Af denne grund blev sagen antaget til realitetsbehandling.

60. Domstolen fulgte en tilsvarende kurs i forbindelse med statsstøtte i sag 169/84, Cofaz mod Kommissionen (Sml. 1986, s. 391). I denne sag havde sagsøgeren, en fransk virksomhed, nedlagt påstand om annullation af en beslutning, truffet af Kommissionen og rettet til den nederlandske regering. Den anfægtede beslutning indstillede en procedure, der var blevet påbegyndt i henhold til Traktatens artikel 93, stk. 2, som følge af en klage, indgivet i sagsøgerens navn, vedrørende en favørprisordning for visse brugere af naturgas i Nederlandene.

61. Domstolen henviste til den første Metro-sag samt Fediol- og Demo-Studio Schmidt-sagerne og gentog, at

»klagende virksomheder, der ved forordning er tillagt processuelle garantier, hvorefter de kan fremsætte en begæring til Kommissionen om konstatering af en overtrædelse af fællesskabsretten, også må have adgang til at anlægge sag [i henhold til artikel 173, stk. 2] med henblik på beskyttelse af deres berettigede interesser« (præmis 23).

Domstolen henviste til sin udtalelse i Timex-dommen, hvorefter det i denne forbindelse måtte undersøges, hvilken rolle sagsøgeren havde spillet i den forudgående administrative procedure, som havde ført til vedtagelsen af den anfægtede foranstaltning. Som afgørende elementer anførte Domstolen, *at* sagsøgeren havde været en af initiativtagerne til den klage, som gav anledning til iværksættelsen af undersøgelsen, *at* sagsøgeren var blevet hørt, *at* dennes bemærkninger i vidt omfang var afgørende for forløbet af undersøgelsen.

62. Domstolen udtalte herefter, at det samme kunne siges om »de virksomheder, der inden for rammerne af den i artikel 93 i Traktaten omhandlede procedure har spillet en tilsvarende rolle, såfremt deres stilling på markedet i væsentligt omfang påvirkes af den støtteforanstaltning, den anfægtede beslutning drejer sig om« (præmis 25). Domstolen fastslog på grundlag af sagens faktum, at disse betingelser var opfyldt. Sagen blev som følge heraf fremmet til realitetsbehandling. En tilsvarende afgørelse blev truffet af Domstolen for så vidt angår en af de sagsøgende parter i de forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, præmis 22-24 (Sml. 1988, s. 219).

63. Domstolen antog, at sagsøgerne i Metro-, Demo-Studio Schmidt- og Cofaz-sagerne var individuelt berørt af de anfægtede foranstaltninger, selv om retsvirkningerne heraf for sagsøgerne ikke var anderledes end retsvirkningerne for andre virksomheder, som aktuelt eller potentielt udøvede en tilsvarende virksomhed. Realitetsbehandlingen af sagsøgernes søgsmål var ikke begrundet i de særlige virkninger, som de anfægtede retsakter medførte for sagsøgerne. I Metro-sagerne og Demo-Studio Schmidt-sagen blev søgsmålene admitteret alene på grund af den rolle, sagsøgerne havde spillet i den procedure, der førte frem til udstedelsen af retsakterne. Det samme er tilfældet i Timex-sagen. Det forhold, at sagsøgeren i denne sag havde indgivet en klage til Kommissionen over fremgangsmåder, som derefter blev genstand for en undersøgelse, var ikke i sig selv tilstrækkeligt til at godtgøre, at den anfægtede foranstaltning havde berørt sagsøgeren mere direkte end konkurrenterne. Også her var realitetsbehandlingen af sagen alene begrundet i sagsøgerens rolle i den indledende undersøgelse. Domstolen har heller ikke tilladt alle eksportører at rejse annullationssøgsmål, men alene dem, som har kunnet »godtgøre, at det er dem selv, der er tale om i Kommissionens eller Rådets retsakter, eller som har været inddraget i de forudgående undersøgelser« (Allied Corporation-sagen, præmis 12). Denne gruppe eksportører er imidlertid ikke nødvendigvis berørt af antidumpingreglerne på en anden måde end andre eksportører, som ikke er identificerede eller berørte på samme måde.

64. For så vidt angår importørerne af produkter pålagt antidumpingtold, har Domstolen anerkendt, at disse importører kan anfægte den forordning, hvorved tolden blev indført, såfremt deres videresalgspris er blevet taget i betragtning ved beregningen af det pågældende produkts eksportpris eller ved beregningen af tolden. Dette kan i særlig grad have været tilfældet, når importøren havde en forretningsmæssig tilknytning til eksportøren.

65. At Kommissionen har taget hensyn til en importørs videresalgspris, viser imidlertid ikke i sig selv, at importøren er berørt på en mere direkte eller kvalitativt forskellig måde end andre importører, hvis salgspriser ikke er blevet taget i betragtning. I praksis kan virkningerne for den første gruppe importører endog vise sig mindre alvorlige end virkningerne for den anden gruppe derved, at Kommissionen har taget hensyn til den særlige situation for deltagerne i den første gruppe. Det forhold, at en importørs videresalgspris er blevet anvendt af Kommissionen til godtgørelse af, at der foreligger dumping, eller til beregning af tolden, kan således slet og ret anses som en særlig form for deltagelse i den procedure, som har ført til indførelsen af tolden. Efter min opfattelse bør det forhold ikke give disse importører flere rettigheder end dem, som de importører, der har deltaget i proceduren på en anden måde, kan gøre gældende.

66. Hermed er der grundlag for at antage, at det ikke er logisk holdbart i denne sammenhæng at sondre skarpt mellem producenter, eksportører, klagere og importører. Efter min opfattelse bør Domstolen anerkende, at der skal anvendes samme kriterier ved afgørelsen af, om søgsmål fra virksomheder i hver af disse kategorier, kan realitetsbehandles. Der er særligt stærke grunde til at antage søgsmålskompetence for enhver virksomhed, hvis deltagelse i Kommissionens procedure må anses for at have haft indflydelse på undersøgelsens resultat.

67. For så vidt angår Extramet, følger det klart af præamblen til den anfægtede forordning, at Extramet i fuldt omfang har gjort brug af de rettigheder, som grundforordningen har givet virksomheden som berørt part. Selv om den anfægtede forordning til forskel fra den foreløbige forordning ikke udtrykkeligt omtaler Extramet, er en stor del af præamblen til den sidstnævnte anvendt til at afvise en unavngiven importørs argumentation; det er ubestridt, at der er tale om Extramet. Det er ligeledes klart, for at bruge Domstolens formulering i Cofaz-dommen, at Extramet's stilling på det pågældende marked i væsentligt omfang er blevet berørt af den anfægtede forordning.

68. Det er min opfattelse, at en virksomhed principielt bør have mulighed for at bestride en antidumpingforordning, når virksomheden er identificeret, også underforstået, i forordningen, eller den har spillet en vigtig rolle i den procedure, som førte til udstedelsen af forordningen, i det mindste når dens stilling på det pågældende marked er væsentligt berørt. Jeg mangler imidlertid at undersøge et sidste spørgsmål, før jeg kan fremsætte forslag til afgørelse vedrørende indsigelsen mod realitetsbehandling af Extramet's søgsmål; det drejer sig om retsmidlerne for de nationale domstole.

c) *Retsmidler for nationale domstole*

69. Til imødegåelse af argumentet om, at nægtelse af søgsmålsret afskærer uafhængige importører fra enhver domstolsprøvelse, anførte Domstolen i Alusuisse- og Allied Corporation-sagerne, at en importør, der havde anlagt sag, frit kunne anfægte opkrævningen af tolden for en medlemsstats retter og her bestride gyldigheden af forordningen om indførelse af tolden, hvorved der blev mulighed for en præjudiciel forelæggelse for Domstolen i henhold til artikel 177. Spørgsmålet er herefter, om et sådant

retsmiddel bør udelukke søgsmålskompetencen i henhold til artikel 173, stk. 2.

70. Adgangen til de nationale domstole er naturligvis ikke begrænset til uafhængige importører, men er også åben for importører, som allerede har søgsmålskompetence i henhold til Domstolens praksis. Dette er derfor helt klart ikke en afgørende faktor. Dernæst — hvilket generaladvokat Reischl allerede anførte i sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet (Sml. 1980, s. 3333, på s. 3367) — indeholder artikel 173 ikke en angivelse af, at realitetsbehandling af et annullationssøgsmål er betinget af, at der ikke er andre retsmidler for medlemsstaternes nationale domstole. Såfremt dette var tilfældet, ville resultatet være temmelig utilfredsstillende, da adgangen til og rækkevidden af alle interne retsmidler afhænger af national ret.

71. Under alle omstændigheder indebærer sagsanlæg for nationale retter som alternativ til et direkte søgsmål for Domstolen alvorlige vanskeligheder for en importør i en antidumpingsammenhæng. Nationale retter, der ikke har nogen særlig erfaring på området og ikke kan drage fordel af Rådets og Kommissionens deltagelse, er ikke de helt rigtige retter til at behandle indsigelser mod antidumpingforordninger. Deres afgørelse får sandsynligvis ikke samme ensartede karakter som en dom, afsagt af Domstolen, eller af en specialiseret EF-domsmyndighed som Retten i Første Instans, såfremt kompetencen til at behandle disse sager måtte blive overdraget den. Endog en dom afsagt af Domstolen i henhold til artikel 177, gælder kun for de særlige punkter, som er blevet forelagt Domstolen. Ganske vist har Domstolen den fordel ved afgørelsen af sådanne sager, at den kan disponere over fællesskabsinstitutionernes og medlemsstaternes udtalelser, såfremt disse vælger at udtale sig, men sagens afgørelse påhviler i sidste instans altid den nationale ret.

72. Sagsanlægget ved nationale retter med en supplerende præjudiciel forelæggelse i henhold til artikel 177 må påregnes at kunne medføre forsinkelser og omkostninger i væsentligt omfang. Dernæst er nationale retter ikke kompetente til at kende fællesskabsforordninger ugyldige, da alene Domstolen har kompetence til at træffe en sådan afgørelse, jf. dommen i sag 314/85, Foto-Frost (Sml. 1987, s. 4199). Faren for forsinkelser i forbindelse med sagsanlæg for nationale retter og muligheden for en appel inden for det nationale retssystem kan medføre et behov for foreløbige forholdsregler i antidumpingsager, hvor de nationale retter dog ikke synes at være den rigtige retsinstans til at træffe sådanne foranstaltninger. Selv om de nationale retter har kompetence til at suspendere en national foranstaltning, der er udstedt med hjemmel i en fællesskabsforordning, i afventning af Domstolens dom vedrørende forordningens gyldighed (se de forenede sager C-143/88 og C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, Sml. 1991 I, s. 415), er udøvelsen af denne kompetence undergivet visse betingelser og afhænger i et vist omfang af de nationale retters skøn. Under alle omstændigheder vil foreløbige foranstaltninger, som en national ret træffer, være begrænset til den pågældende medlemsstat. Dette kan tvinge importørerne til at påbegynde retssager i flere medlemsstater, hvilket umuliggør den ensartede anvendelse af fællesskabsretten.

73. Dernæst giver en præjudiciel forelægggelse fra en national ret vedrørende en forordnings gyldighed ikke altid Domstolen en lige så god lejlighed til at behandle pro-

blemet som et direkte søgsmål mod den institution, der har udstedt forordningen. Denne mangel er klart belyst i dommen af 11. juli 1990 i sag C-323/88, Sermes (Sml. 1990 I, s. 3027), hvori Domstolen var blevet anmodet om at træffe en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af en forordning om indførelse af en endelig antidumpingtold på visse elektriske motorer. Domstolen havde tidligere afvist at realitetsbehandle et direkte søgsmål fra sagsøgeren i hovedsagen (se sag 276/86). Kort sagt gik det forelagte spørgsmål blot ud på, om den anfægtede forordning var gyldig, og den forelæggende ret begrundede ikke sin tvivl om forordningens gyldighed.

74. En forelæggelse, der er formuleret så generelt, gør i de fleste tilfælde Domstolens opgave meget vanskelig, da Rådet, Kommissionen og medlemsstaterne, som kan indgive skriftlige indlæg, end ikke har kendskab til de problemer, der skal behandles. Henset til de særlige forhold i Sermes-sagen var dette problem mindre alvorligt, da den anfægtede forordnings gyldighed ligeledes var genstand for en række direkte søgsmål (omtalt ovenfor under navnet »de elektriske motorer-sager«). Under normale omstændigheder — også når problemerne er blevet klart beskrevet i forelæggelseskendelsen — udgør forelæggelser i henhold til artikel 177 ikke et effektivt retsmiddel i antidumpingsager på grund af procedurens karakter. Når der rejses komplekse retlige eller faktiske spørgsmål, er det alene en fuldstændig udveksling af skriftlige indlæg, som den finder sted i et direkte søgsmål, der sikrer, at spørgsmålene gennemgås på behørig vis. Endelig giver alene et direkte søgsmål for Domstolen de parter, der er berørt af indførelsen af den pågældende told, herunder Fællesskabets industri, mulighed for at deltage i proceduren.

Sammenfatning

75. Jeg er derfor af den opfattelse, at Domstolen bør anerkende, at en retsakt om indførelse af antidumpingtold umiddelbart og individuelt berører enhver virksomhed, der er i stand til at godtgøre enten

a) at den udtrykkeligt eller underforstået er identificeret i den pågældende retsakt, eller

b) at den har deltaget i den indledende undersøgelse på en sådan måde, at virksomheden må antages at have haft indflydelse på resultatet heraf, i hvert fald når virksomhedens stilling på markedet i væsentlig grad berøres af foranstaltningen.

Domstolen bør efter min opfattelse klargøre sin praksis ved udtrykkeligt at anerkende, at en sagsøger i hvert fald på antidumpingområdet for at være søgsmålskompetent ikke er forpligtet til at besvare det yderligere spørgsmål, om den anfægtede retsakt reelt er en forordning eller en beslutning.

76. Denne antagelse er i overensstemmelse med formålet med artikel 173, som er at give borgerne adgang til at bestride retsakter, som har en særlig indflydelse på deres situation, idet retten til at anfægte forordninger samtidig begrænses for at undgå, at en ubegrænset gruppe sagsøgere påstår dem annulleret. Denne opfattelse har støtte i den holdning, som generaladvokat Mischo gav udtryk for i den ovenfor nævnte Nashua-sag, hvori han i punkt 33 i forslaget til afgørelse udtalte: »Efter min mening er det afgørende moment, for så vidt angår formali-

tetsspørgsmålet i antidumpingsager, imidlertid ikke så meget sagsøgerens status som eksporterende producent eller som tilknyttet importør, men derimod hvorledes sagsøgerens konkrete status er blevet bedømt«. Selv om Domstolen fremmede denne sag til realitetsbehandling, kunne den undlade at betragte sagsøgeren som en eksportør eller en importør på grund af dennes særlige tilknytning til fabrikanten af den pågældende vare (se ligeledes ovennævnte Gestetner-sag). Domstolen undersøgte derfor ikke, i hvilket omfang en importør i ordets egentlige betydning har ret til at bestride den anfægtede retsakt. I sagen her kan en besvarelse af dette spørgsmål imidlertid ikke undgås.

77. Jeg drager derfor den konklusion, at Extramet, som opfylder begge de ovennævnte to betingelser, har ret til at bestride den anfægtede retsakt i henhold til artikel 173, stk. 2.

78. Såfremt Domstolen beslutter sig til at opretholde den eksisterende praksis og fastslå, at Extramet's påstand om annullation af den anfægtede forordning ikke kan fremmes til realitetsbehandling, må det samme efter min opfattelse være tilfældet, for så vidt angår virksomhedens ugyldighedspåstand vedrørende betragtning 24. Denne er affattet således:

»En uafhængig importør har også anmodet om særlig fritagelse i tilfælde af, at det besluttes at indføre en endelig told. Rådet kan ikke imødekomme en sådan anmodning fra en uafhængig importør, når det tydeligvis er i Fællesskabets interesse, at der gribes ind med henblik på at forebygge den skadelige virkning af den kinesiske og sovjetiske dumpingimport, og dette mål ville blive forfejlet, såfremt en sådan fritagelse indrømmes, hvilket også vanskeligt ville kunne forsvares, idet alle importører skal behandles på lige fod.«

79. Det er tvivlsomt, om en betragtning i sig selv kan være genstand for et annullationssøgsmål, da betragtningerne ikke har retsvirkninger for private, men alene er en forklaring til den dispositive del af den retsakt, hvori de indgår. Det følger heraf, at betragtning 24 til den anfægtede forordning ikke i sig selv kan undergives prøvelse i henhold til artikel 173. Extramet's indsigelse mod denne betragtning må således anses for en indsigelse mod den anfægtede forordning i det omfang, den ansøgte fritagelse afslås. Efter min opfattelse må denne del af sagen fremmes til realitetsbehandling eller afvises sammen med Extramet's søgsmål mod den anfægtede forordning i dens helhed.

80. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at

1) fremme sagen til realitetsbehandling og

2) udsætte afgørelsen om sagens omkostninger.