FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM
(femte avdelningen i utökad sammansättning)
den 27 januari 2000 *

I mål T-256/97,

Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC), Bryssel (Belgien), företrädd av advokaten B. O'Connor, solicitor, biträdd av advokaten B. García Porras, Salamanca, delgivningsadress: advokatbyrån A. Kronshagen, 22, rue Marie-Adelaïde, Luxemburg,

sökande,

med stöd av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av M. Ewing, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av D. Anderson, barrister, England och Wales, delgivningsadress: Förenade kungarikets ambassad, 14, boulevard Roosevelt, Luxemburg,

intervenient,

* Rättegångsspråk: engelska.

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren V. Kreuschitz, och N. Khan, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 18 juli 1997, genom vilket kommissionen, i samband med förfarandet för antagande av kommissionens förordning (EG) nr 773/98 av den 7 april 1998 om införande av en preliminär antidumpningstull på import av vissa oblekta vävnader av bomull med ursprung i Folkrepubliken Kina, Egypten, Indien, Indonesien, Pakistan och Turkiet (EGT L 111, s. 19), avslog sökandens begäran om att anses vara berörd part i den mening som avses i rådets förordning (EG) nr 384/96 av den 22 december 1995 om skydd mot dumpad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska gemenskapen (EGT L 56, 1996, s. 1),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(femte avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden J.D. Cooke samt domarna R. García-Valdecasas, P. Lindh, J. Pirrung och M. Vilaras,

justitiesekreterare: A. Mair,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 23 mars 1999,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 Artikel 5.10 i rådets förordning (EG) nr 384/96 av den 22 december 1995 om skydd mot dumpad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska gemenskapen (EGT L 56, 1996, s. 1, nedan kallad grundförordningen) har följande lydelse:

"I tillkännagivandet om att ett förfarande inleds, skall meddelas att en undersökning har påbörjats, anges den produkt och de länder som berörs, ges en sammanfattning av de uppgifter som har tagits emot och föreskrivas att alla relevanta uppgifter skall lämnas till kommissionen; vidare skall de tidsfrister anges inom vilka berörda parter skall ge sig till känna och skriftligen lämna sina synpunkter och uppgifter om dessa synpunkter och uppgifter skall kunna beaktas vid undersökningen. I tillkännagivandet skall även anges den tid inom vilken berörda parter kan begära att bli hörda av kommissionen enligt artikel 6.5."

2 Artikel 6.6 i grundförordningen har följande lydelse:

"På begäran skall de importörer, exportörer, företrädare för exportlandets regering och klagande som har givit sig till känna enligt artikel 5.10, ges tillfälle att möta parter med motstridiga intressen så att motsatta uppfattningar och motargument kan framföras. Därvid skall hänsyn tas till behovet av att skydda konfidentiella uppgifter och till parternas intressen. Ingen av parterna skall vara skyldig att närvara vid ett sådant möte, och underlåtenhet att närvara skall inte skada den berörda partens sak. Muntliga uppgifter som lämnas enligt denna punkt skall beaktas av kommissionen om de därefter bekräftas skriftligen."

3 I artikel 6.7 föreskrivs följande:

"De klagande, importörer och exportörer och deras intresseorganisationer, användare och konsumentorganisationer som har givit sig till känna enligt artikel 5.10, samt företrädare för exportlandet, kan på skriftlig begäran få granska alla de uppgifter som har gjorts tillgängliga av någon av parterna i undersökningen, till skillnad från interna handlingar som upprättats av myndigheterna i gemenskapen eller dess medlemsstater, under förutsättning att dessa har betydelse för framläggandet av deras sak och att de inte är konfidentiella i den mening som avses i artikel 19 och att de används i undersökningen. Dessa parter får bemöta uppgifterna, och deras synpunkter skall beaktas i den mån de är tillräckligt väl underbyggda."

4 Artikel 21.1 och 21.2 har följande lydelse:

"1. Ett fastställande om huruvida ett ingripande är befogat med hänsyn till gemenskapens intresse skall fattas på grundval av en helhetsbedömning av alla berörda parters intressen, inbegripet den inhemska industrins, användarnas och konsumenternas intressen, och ett fastställande enligt denna artikel skall endast göras då alla parter har givits tillfälle att yttra sig enligt punkt 2. Vid en sådan undersökning skall särskild hänsyn tas till behovet av att undanröja den snedvridning av handeln som följer av skadevållande dumpning och till behovet av att återställa en effektiv konkurrens. Åtgärder som fastställs på grundval av konstaterad dumpning och skada får inte vidtas om myndigheterna på grundval av samtliga lämnade uppgifter med säkerhet kan fastslå att det inte ligger i gemenskapens intresse att vidta sådana åtgärder.

2. För att få fram ett ordentligt underlag som gör det möjligt för myndigheterna att beakta alla synpunkter och uppgifter när de fattar beslut om huruvida det ligger i gemenskapens intresse att införa åtgärder, kan de klagande, importörerna och deras intresseorganisationer, företrädare för användare och konsumentorganisationer [*] ge sig till känna och lämna uppgifter till kommissionen inom de tidsfrister som anges i tillkännagivandet om inledande av antidumpningsundersökningen. Dessa uppgifter eller lämpliga sammanfattningar därav skall göras tillgängliga för de övriga parter som anges i denna artikel, vilka skall ha rätt att yttra sig över uppgifterna" [*med utgångspunkt från terminologin i artikel 6.12 i antidumpningsavtalet används nedan begreppet "representativa användar- och konsumentorganisationer" Övers. anm.].

5 I artikel 6.11 och 6.12 i Avtalet om tillämpning av artikel VI i Allmänna tull- och handelsavtalet 1994 (EGT L 336, s. 103, svensk specialutgåva, område 11, volym 38, s. 105, nedan kallat antidumpningsavtalet), vilket återfinns i bilaga 1 A till Avtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen (WTO), vilket efterträdde GATT-avtalet (EGT L 336, s. 3, svensk specialutgåva, område 11, volym 38, s. 5, nedan kallat WTO-avtalet), och som godkänts genom rådets

beslut 94/800/EEG av den 22 december 1994 om ingående, på Europeiska gemenskapens vägnar — vad beträffar frågor som omfattas av dess behörighet — av de avtal som är resultatet av de multilaterala förhandlingarna i Uruguay-rundan (1986—1994) (EGT L 336, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 38, s. 3), föreskrivs följande:

"6.11 I detta avtal inbegriper uttrycket 'berörda parter'

i) exportör, utländsk tillverkare eller importör av en vara som är föremål för undersökning, eller handels- eller företagsorganisation där majoriteten av medlemmarna tillverkar, exporterar eller importerar denna vara,

ii) den exporterande medlemmens regering, och

iii) tillverkare av vara av samma slag i den importerande medlemmen eller handels- eller företagsorganisation där majoriteten av medlemmarna tillverkar vara av samma slag inom den importerande medlemmens territorium.

Denna uppräkning förhindrar inte att en medlem även kan behandla andra inhemska eller utländska parter som berörda parter.

6.12 Myndigheterna skall ge industriella användare av den vara som är föremål för undersökning och för representativa konsumentorganisationer när varan säljs i detaljhandel, möjlighet att lämna uppgifter som är av betydelse för undersökningen angående dumpning, skada och orsakssamband."

Bakgrund till tvisten

6 Bureau européen des unions de consommateurs (nedan kallad BEUC) är en internationell sammanslutning som bildats enligt belgisk rätt och som vid gemenskapsinstitutionerna företräder nationella konsumentorganisationer som är etablerade i medlemsstaterna och andra europeiska länder.

7 Den 11 juli 1997 tillkännagav kommissionen att den avsåg att inleda ett antidumpningsförfarande (nr 97/C 210/09) beträffande import av vissa oblekta vävnader av bomull med ursprung i Folkrepubliken Kina, Egypten, Indien, Indonesien, Pakistan och Turkiet (EGT C 210, s. 12, nedan kallat tillkännagivandet), med anledning av ett klagomål som kommittén för bomullsindustrier och närstående textilindustrier i Europeiska unionen (Eurocoton) ingivit den 26 maj 1997 med stöd av artikel 5 i grundförordningen.

8 I enlighet med artikel 5.10 i grundförordningen meddelades i tillkännagivandet en tidsfrist inom vilken berörda parter kunde ge sig till känna och skriftligen lämna sina synpunkter och inkomma med uppgifter för att dessa skulle kunna beaktas vid undersökningen. Där angavs även inom vilken tidsfrist berörda parter kunde begära att bli hörda av kommissionen enligt artikel 6.5 i grundförordningen.

9 BEUC begärde i skrivelse till kommissionen av den 15 juli 1997 att få anses vara berörd part och att få ta del av klagomålet samt av de upplysningar som lämnats av varje annan part som berördes av undersökningen, i den mån dessa inte var konfidentiella i den mening som avses i artiklarna 6.7 och 19 i grundförordningen.

10 Kommissionen besvarade begäran i skrivelse av den 18 juli 1997 från generaldirektoratet för Yttre förbindelser: handelspolitik, förbindelser med Nordamerika, Fjärran Östern, Australien och Nya Zeeland (GD I), direktorat E "Skydd

mot dumpning: skadeaspekter och aspekter rörande gemenskapsintressen (politik, undersökningar och åtgärder); andra handelspolitiska instrument och allmänna frågor". I skrivelsen (nedan kallad det omtvistade beslutet) uttryckte sig kommissionen på följande sätt:

"I enlighet med kommissionens allmänna hållning, vilken är välkänd för BEUC, önskar jag... understryka att oblekta vävnader av bomull inte kan anses utgöra sådana produkter som vanligen säljs i detaljhandeln, och att det således inte är fråga om produkter i fråga om vilka BEUC kan anses vara berörd part i den mening som avses i artiklarna 5.10, 6.7 och 21 i rådets förordning... nr 384/96...

Jag vill således upplysa Er om att vi inte kan bifalla Er begäran om att få ta del av klagomålet och icke konfidentiella handlingar i ärendet."

11 Kommissionens omnämnande av dess "allmänna hållning, vilken är välkänd för BEUC" syftar på en tidigare skriftväxling och särskilt ett beslut som ingick i en skrivelse av den 3 februari 1997, mot vilket beslut sökanden senare väckte talan om ogiltigförklaring (se förstainstansrättens beslut av den 4 maj 1998 i mål T-84/97, BEUC mot kommissionen, REG 1998, s. II-795, punkterna 53—55).

12 I denna skrivelse, som rörde ett antidumpningsförfarande som hade inletts den 21 februari 1996, hade kommissionen avslagit BEUC:s begäran att anses som berörd part och att få ta del av icke konfidentiella handlingar. Kommissionens skäl kan sammanfattas på följande sätt:

i) BEUC kan inte anses vara en berörd part med stöd av antidumpningsavtalet i GATT. Kommissionen underströk särskilt att det i artikel 6.12 i antidumpningsavtalet i GATT tydligt anges att "representativa konsumentorganisa-

tioner skall ges möjlighet att lämna uppgifter angående dumpning, skada och orsakssamband, vad avser varor som säljs i detaljhandel. Så är här inte fallet, eftersom oblekta vävnader av bomull inte säljs i detaljhandel".

ii) BEUC kan inte anses som en berörd part med stöd av förordning nr 384/96. Kommissionen förklarade särskilt följande: "Ni har vidare anfört att gemenskapslagstiftningen ger representativa konsumentorganisationer möjlighet att delta i antidumpningsförfarandet på sätt som anges i artikel 21.2 i förordning... nr 384/96... I förevarande fall är varan av liknande slag emellertid en mellanprodukt som är halvt förädlad och som normalt sett inte säljs i detaljhandel, varför konsumenterna inte är de som använder varan."

13 Den 7 april 1998 antog kommissionen förordning (EG) nr 773/98 om införande av en preliminär antidumpningstull på import av vissa oblekta vävnader av bomull med ursprung i Folkrepubliken Kina, Egypten, Indien, Indonesien, Pakistan och Turkiet (EGT L 111, s. 19, nedan kallad den provisoriska förordningen).

14 I enlighet med artikel 4 i den provisoriska förordningen trädde denna i kraft den 10 april 1998 och skulle förbli giltig under en period om sex månader från och med denna tidpunkt. Då rådet inte antog någon förordning om införande av en slutgiltig antidumpningstull inom femton månader efter det att förfarandet i artikel 6.9 i grundförordningen inleddes, upphörde den provisoriska förordningen automatiskt att gälla den 10 oktober 1998.

Förfarandet och parternas yrkanden

15 Sökanden väckte talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 19 september 1997.

16 Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland begärde att få intervenera till stöd för sökandens yrkanden. Begäran bifölls genom beslut av ordföranden på förstainstansrättens fjärde avdelning i utökad sammansättning den 25 maj 1998.

17 Kommissionen begärde genom särskild handling som inkom till rättens kansli den 4 november 1998 att rätten med stöd av artikel 114 i rättegångsreglerna skulle fastslå att det saknades anledning att döma i saken.

18 Sökanden inkom med yttrande över begäran den 20 november 1998. Förenade kungariket meddelade i skrivelse av den 19 november 1998 att det avstod från att yttra sig över denna begäran.

19 I beslut av den 1 februari 1999 i mål T-256/97, BEUC mot kommissionen (REG 1999, s. II-169) ogillade förstainstansrätten (femte avdelningen i utökad sammansättning) detta yrkande och beslutade att beslut om rättegångskostnaderna skulle meddelas senare.

20 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (femte avdelningen i utökad sammansättning) att inleda det muntliga förfarandet utan föregående åtgärder för bevisupptagning.

21 Parterna utvecklade talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid offentligt sammanträde den 23 mars 1999.

22 BEUC har yrkat att förstainstansrätten skall

— förklara att talan kan upptas till sakprövning,

— ogiltigförklara det omtvistade beslutet, i den del sökandens begäran att anses som berörd part avslås,

— ogiltigförklara det omtvistade beslutet, i den del detta även innebär att sökanden och andra konsumentorganisationer inte får ta del av icke konfidentiella uppgifter som lämnats i ett antidumpningsförfarande rörande varor som inte säljs i detaljhandel,

— vidta övriga åtgärder som den finner nödvändiga,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

23 Förenade kungariket har yrkat att förstainstansrätten skall ogiltigförklara det omtvistade beslutet.

24 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa yrkandet att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras, i den del detta innebär att sökanden och andra konsumentorganisationer inte får ta del av icke konfidentiella uppgifter som lämnats i ett antidumpningsförfarande rörande varor som inte säljs i detaljhandel,

— ogilla talan i övriga delar,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

25 Kommissionen har gjort gällande att BEUC:s yrkande att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras, i den del detta innebär att BEUC och andra konsumentorganisationer inte får ta del av icke konfidentiella uppgifter som lämnats i ett antidumpningsförfarande rörande varor som inte säljs i detaljhandel, inte kan upptas till sakprövning. Kommissionen har gjort gällande att förstainstansrätten med stöd av artikel 173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse) har rätt att pröva huruvida gemenskapsinstitutioners rättsakter är lagenliga, och att förstainstansrätten inte har behörighet att bedöma lagenligheten av situationer

som rent hypotetiskt kan tänkas uppstå. Det följer vidare av reglerna om fysiska och juridiska personers talerätt (*locus standi*) att sökanden inte är behörig att anföra ett sådant yrkande i tredje personers namn.

26 BEUC har gjort gällande att det omtvistade beslutet väcker frågan om konsumentorganisationer rent allmänt kan anses som berörda parter. Det omtvistade beslutet påverkar direkt både BEUC:s och andra konsumentorganisationers intressen, inte bara i det omtvistade antidumpningsförfarandet utan också i varje framtida förfarande som rör varor som inte säljs i detaljhandel. BEUC har, i egenskap av företrädare för de viktigaste konsumentorganisationerna i samtliga medlemsstater, ett särskilt intresse av att dessa rättigheter skyddas. BEUC begär inte ersättning i andra personers namn utan önskar fästa förstainstansrättens uppmärksamhet på en situation som kan uppstå i framtiden och vilken kan undvikas om det omtvistade beslutet ogiltigförklaras i den mån som anges i yrkandet.

Förstainstansrättens bedömning

27 Sökandens huvudyrkande (se ovan punkt 22, andra strecksatsen) går ut på att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras, i den del sökandens begäran att anses som berörd part, i den mening som avses i artikel 5.10 i grundförordningen, avslås.

28 Sökandens andra yrkande om ogiltigförklaring (se ovan punkt 22, tredje strecksatsen) har två syften.

29 Sökanden önskar för det första att förstainstansrätten skall ogiltigförklara samma beslut, i den del sökanden nekas att ta del av icke konfidentiella uppgifter som lämnats i ett antidumpningsförfarande rörande varor som inte säljs i detaljhandel.

30 Sökanden önskar vidare, genom en mer extensiv tolkning av det omtvistade beslutet, att förstainstansrätten skall fatta ett beslut med mer generell räckvidd, som innebär att kommissionen anmodas att i framtiden ändra sin policy på området, så att varje konsumentorganisation kan få ta del av icke konfidentiella handlingar i varje antidumpningsförfarande som rör varor som inte säljs i detaljhandel.

31 Förstainstansrätten finner att det andra yrkandet om ogiltigförklaring inte kan upptas till sakprövning.

32 I den del det andra yrkandet rör påståendet att sökanden själv inte tillåtits ta del av icke konfidentiella upplysningar, tillför det inte förstahandsyrkandet någonting. Rätten att få ta del av icke konfidentiella upplysningar med stöd av artikel 6.7 i grundförordningen är knuten till att den person som framställer en sådan begäran är en berörd part som har givit sig till känna i enlighet med artikel 5.10 i samma förordning.

33 Vad avser det yrkandets andra syfte vill förstainstansrätten erinra om att det framgår av fast rättspraxis att frågan huruvida ett yrkande om ogiltigförklaring kan upptas till sakprövning skall bedömas i förhållande till sökandens intresse av att föra talan när ansökan ingavs. Detta intresse kan inte bedömas i förhållande till en framtida och hypotetisk händelse (förstainstansrättens dom av den 30 april 1998 i mål T-16/96, Cityflyer Express mot kommissionen, REG 1998, s. II-757, punkt 30). Frågan om ett yrkande om ogiltigförklaring som väckts av en fysisk eller juridisk person kan upptas till sakprövning är beroende av om denne har ett personligt intresse av att den ifrågasatta rättsakten ogiltigförklaras (se förstain-

stansrättens beslut av den 29 april 1999 i mål T-78/98, Unione provinciale degli agricoltori di Firenze mot kommissionen, REG 1999, s. II-1377, punkt 30).

34 Förstainstansrätten anser för det första att i den del yrkandets andra syfte är att förstainstansrätten skall uttala sig om rättigheter för andra konsumentorganisationer än BEUC, rör det icke identifierade tredje parters intressen, och inte sökandens personliga intresse av att få saken prövad. Förstainstansrätten anser för det andra att i den del syftet är att förstainstansrätten skall uttala sig om rättigheter i antidumpningsförfaranden som ännu inte har inletts rör det framtida och hypotetiska händelser.

35 Dessutom är det andra syftet med detta yrkande i vilket fall utan relevans. Det följer nämligen av fast rättspraxis att det åligger den berörda institutionen att i enlighet med artikel 176 i EG-fördraget (nu artikel 233 EG) vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa en dom som har avkunnats inom ramen för en talan om ogiltigförklaring (se förstainstansrättens dom av den 7 juli 1994 i mål T-43/92, Dunlop Slazenger mot kommissionen, REG 1994, s. II-441, punkt 18, och av den 19 september 1995 i mål T-548/93, Ladbroke Racing mot kommissionen, REG 1995, s. II-2565, punkt 54).

36 Av det ovanstående följer att det andra yrkandet om ogiltigförklaring inte kan upptas till sakprövning.

Prövning i sak

37 BEUC har till stöd för sin talan anfört en enda grund, under vilken det görs gällande att artiklarna 6.7 och 21 i grundförordningen har åsidosatts. BEUC har i

huvudsak gjort gällande att kommissionen dels har gjort sig skyldig till felaktig tolkning av relevanta bestämmelser i grundförordningen, dels med orätt åberopat antidumpningsavtalet.

Parternas argument

Tolkningen av artiklarna 6.7 och 21 i grundförordningen

38 BEUC har erinrat om att kommissionen har avslagit dess begäran att anses som berörd part i det omtvistade antidumpningsförfarandet av det enda skälet att förfarandet avsåg varor som inte säljs i detaljhandel.

39 BEUC menar att kommissionens agerande helt klart strider mot ordalydelsen i relevanta bestämmelser i grundförordningen och därför är rättsstridigt.

40 Bestämmelserna i grundförordningen, särskilt artiklarna 6.7, 21.1 och 21.2 är klara och tydliga. Bestämmelserna är kumulativa och inte alternativa. Av trettonde övervägandet i grundförordningen följer att syftet med dessa bestämmelser är att definiera de personer som skall anses som berörda parter i antidumpningsförfaranden och fastställa villkor för deras möjlighet att intervenera/delta i förfarandet. Dessa bestämmelser innebär nämligen att konsumentorganisationer har rätt att ge sig till känna, ta del av samtliga icke konfidentiella uppgifter från parter som berörs av ett antidumpningsförfarande och att själva lämna upplysningar, utan att det görs någon åtskillnad beroende på vilken art eller typ av varor som undersökningen rör.

41 BEUC har erinrat om att domstolen själv har förklarat att det är av avgörande betydelse att en rättighet uttryckligen tillerkänns någon i en rättsakt från gemenskapen med generell räckvidd. Domstolen har nämligen i dom av den 28 november 1991 i mål C-170/89, BEUC mot kommissionen (REG 1991, s. I-5709, svensk specialutgåva, volym 11), punkt 30, avslagit BEUC:s begäran att få ta del av icke konfidentiella handlingar i ett antidumpningsförfarande, med motiveringen att den grundförordning som då var tillämplig (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; svensk specialutgåva, område 11, volym 14, s. 98), inte innehöll någon uttrycklig bestämmelse som gav konsumentorganisationer en sådan rätt till insyn i akten. Domstolen anmärkte emellertid att "[d]et är gemenskapslagstiftarens sak att avgöra om en sammanslutning som företräder konsumenterna genom den [grundläggande] antidumpningsförordningen skall ges rätt att ta del av icke-konfidentiella handlingar".

42 Gemenskapslagstiftaren har dock, genom att anta den nya grundförordningen, ändrat den tidigare situationen och uttryckligen givit konsumentorganisationer rätt att ge sig till känna och att delta i förfarandet. Lagstiftaren hade kunnat inskränka konsumentorganisationers rättigheter, genom att begränsa deras möjlighet att delta i förfaranden till att exempelvis endast avse förfaranden "när varan säljs i detaljhandel". Eftersom ingen sådan begränsning har föreskrivits i grundförordningen, har konsumentorganisationerna rätt att ge sig till känna, ta del av samtliga icke konfidentiella upplysningar som lämnats av berörda parter i en antidumpningsundersökning och själva lämna upplysningar.

43 BEUC har även gjort gällande att konsumenterna kan ha ett verkligt intresse av att få delta även i förfaranden som rör varor som normalt sett inte säljs i detaljhandel, tvärtemot vad kommissionen påstår, nämligen att konsumentintresset inte omfattas av gemenskapens intresse, eftersom BEUC inte kan lämna kvantifierbara upplysningar som i tillräckligt hög grad avser gemenskapens intresse, såsom krävs i artikel 21 i grundförordningen (se punkt 52 nedan).

44 Påståendet att de uppgifter som kommer från konsumentorganisationer inte är tillförlitliga kan i vilket fall som helst inte utgöra grund för att utestänga dem från rätten att anses som berörda parter. Om det visar sig att konsumentorganisationernas upplysningar eller kommentarer i ett visst förfarande inte är relevanta eller tillförlitliga, har kommissionen alltid möjlighet att låta bli att beakta dem.

45 Den brittiska regeringen ansluter sig till BEUC:s tolkning av artiklarna 6.7 och 21 i grundförordningen. Ordalydelsen i artikel 6.7 i grundförordningen är entydig, varför konsumentorganisationer som ger sig till känna åtnjuter alla rättigheter som där anges. Omständigheten att dessa rättigheter tillerkänns både användare och konsumentorganisationer visar att lagstiftarens avsikt var att ge konsumentorganisationer sådana rättigheter även när konsumenterna inte är användare av den berörda varan. Det framgår också av ordalydelsen i artikel 21, där det talas om "användarnas och konsumenternas intressen" i artikel 21.1 och om "representativa användar- och konsumentorganisationer" i artikel 21.2. Denna terminologi visar att lagstiftaren även förutsett situationer där konsumenterna inte använder varan i fråga men ändå har intressen att försvara.

46 Den brittiska regeringen bestrider påståendet att priset på oblekta vävnader av bomull endast kan beröra BEUC "*in abstracto*" eller att dess intressen endast rör "andra varor". Även om konsumenternas intresse förvisso är indirekt, i den meningen att oblekta vävnader av bomull normalt måste behandlas innan de säljs till konsumenterna, är det ändå ett verkligt intresse, som inte är av abstrakt eller filosofisk natur, som kommissionen har påstått. Att kostnaden för råvaran påverkar det pris som konsumenten måste betala är ett känt fenomen, som kommissionen själv har tagit upp i andra sammanhang. Syftet med antidump-

ningstullar är i själva verket att skydda inte bara gemenskapsindustrins intressen utan även konsumenternas intressen.

47 Kommissionen har inledningsvis erinrat om att frågan vilka som är berörda parter skall avgöras med utgångspunkt i förfarandets syfte, oavsett om det rör sig om gemenskapsindustrin, exportörer eller importörer. I artikel 4.1 i grundförordningen definieras begreppet "gemenskapsindustri" som "alla producenter inom gemenskapen vilka tillverkar [varor av samma slag]". Detta innebär att endast producenter och importörer av varor av samma slag kan vara berörda parter i grundförordningens mening. Kommissionen har alltså inte behandlat sökanden på annat sätt än andra kategorier av berörda parter genom att vägra att erkänna sökanden som företrädare för konsumenter av oblekta vävnader av bomull.

48 Konsumentorganisationer är endast en av de kategorier som anges i artikel 6.7 i grundförordningen. Det finns anledning att tolka var och en av dessa kategorier *ejusdem generis*. Endast de organisationer som företräder konsumenter av den vara som berörs av antidumpningsförfarandet kan anses som "konsumentorganisationer" i ett sådant förfarande.

49 De administrativa undersökningar som kommissionen genomför på olika områden har som grundläggande kännetecken att rätten att få delta i undersökningen är avhängig av en anknytning till undersökningens syfte. Omfattningen av en antidumpningsundersökning beror på vilka varor som undersökningen berör, och vad avser vävnader av oblekt bomull berörs användare men inte konsumenter.

50 Kommissionen har anmärkt att uttrycket "representativa" i artikel 21.2 i grundförordningen syftar på importörers, användares och konsumenters organisationer. I dessa förfaranden är det brukligt att importörernas respektive användarnas organisationer företräder medlemmarnas intressen, och till och

med att dessa parter bildar tillfälliga sammanslutningar med det enda syftet att sammanslutningen skall företräda dem i en antidumpningsundersökning. Sådana sammanslutningar är inte "representativa" i betydelsen att de är officiellt ackrediterade, utan i betydelsen att kommissionen accepterar dem som samtalspartner när de företräder intresset i fråga vad avser den vara som är föremål för undersökningen.

51 Grundförordningen är tillämplig på förfaranden avseende alla varor, oavsett om de säljs i detaljhandel eller inte, och när det i grundförordningen talas om både användare och konsumenter har detta sin grund i att även om sökanden exempelvis kan företräda intressen hos privata användare av ljudkassetter, är det vanligare att man benämner sådana personer som konsumenter. Att olika termer i förordningen gemensamt används för olika typer av användare innebär emellertid inte med nödvändighet att det i varje antidumpningsförfarande finns berörda parter både bland användare och bland konsumenter.

52 Kommissionen anser att dess tolkning av grundförordningen är mer koherent, vad avser ett antidumpningsförfarande, än sökandens. Undersökningen måste genomföras på kort tid och kan inte leda till ett gott resultat om kommissionen inte har tillgång till upplysningar från tillförlitliga källor, det vill säga ekonomiska aktörer som kan understödja sina argument. Eftersom sökanden inte företräder konsumenter av vävnader av oblekt bomull, är denne inte i stånd att förse kommissionen med kvantifierbara upplysningar som i tillräckligt hög grad avser gemenskapens intresse, såsom krävs i artikel 21 i grundförordningen, eller upplysningar som kompletterar upplysningar från andra berörda parter.

53 Kommissionen menar att om man godtar sökandens argument medför detta en utvidgning av omfattningen av alla antidumpningsundersökningar som rör en råvara. Det är endast meningsfullt att ge sökanden processuella rättigheter om kommissionen dessutom är skyldig att beakta dess argument, såsom krävs i artikel 21.5 i grundförordningen. Kommissionen menar att lagstiftarens avsikt

med att införa en hänvisning till konsumentorganisationer i grundförordningen inte var att ålägga kommissionen att i en undersökning rörande en råvara beakta åtgärdernas eventuella verkningar för konsumenter av ett stort antal olika konsumtionsvaror där denna råvara ingår.

Tolkning av grundförordningen mot bakgrund av antidumpningsavtalet

54 BEUC anser att kommissionen har fel när den åberopar bestämmelserna i antidumpningsavtalet. BEUC har härvid anfört två argument.

55 För det första har, enligt fast rättspraxis, avtal inom GATT inte direkt effekt i gemenskapsrätten (domstolens dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet, REG 1994, s. I-4973, punkterna 103—111, svensk specialutgåva, volym 16). GATT-avtalets speciella karaktär gör att kommissionen inte kan åberopa GATT-regler för att visa att en gemenskapsrättsakt är lagenlig.

56 BEUC menar att även om man skulle finna att beslutets lagenlighet kan prövas mot bakgrund av GATT-reglerna, är det i vilket fall som helst uppenbart rättsstridigt.

57 I artikel 6.11 i antidumpningsavtalet ges en icke uttömmande uppräkning över vilka som är berörda parter i avtalets mening. I artikel 6.11 andra stycket anges tydligt att denna uppräkning inte förhindrar att avtalsparterna kan behandla andra än där angivna parter som berörda parter. Om en avtalspart utnyttjar denna möjlighet, är de parter som därigenom har kommit att omfattas av avtalet berörda parter och dessa har samtliga rättigheter och möjligheter som anges i

artikel 6 i antidumpningsavtalet, vad avser samtliga aspekter av ett antidumpningsförfarande (dumpning, skada och orsakssamband) och inte bara de möjligheter som anges i artikel 6.12.

58 BEUC menar att gemenskapslagstiftaren, när denne antog artiklarna 5.10, 6.7 och 21 i grundförordningen, utnyttjade den möjlighet som WTO-medlemmar har att erkänna konsumentorganisationer som berörda parter. Dessa artiklar innebär en korrekt verkställighet av GATT-reglerna, i vilka konsumentorganisationer ges rätt att ta del av icke konfidentiella upplysningar om samtliga aspekter av förfarandet, inbegripet dumpning, skada och orsakssamband.

59 Den brittiska regeringen ansluter sig till sökandens argumentation i detta avseende. Regeringen ser inte på vilket sätt antidumpningsavtalet skulle vara oförenligt med grundförordningen. Det stora handlingsutrymme som avtalsparterna ges i artikel 6.11 i antidumpningsavtalet inskränks ingalunda genom artikel 6.12 i samma avtal. Den sistnämnda bestämmelsen ålägger myndigheterna att göra det möjligt att lämna ut vissa uppgifter till industriella användare av den vara som är föremål för en antidumpningsundersökning och till representativa konsumentorganisationer i fall då varan säljs i detaljhandel. Denna skyldighet att tillerkänna konsumentorganisationer vissa rättigheter då varan säljs i detaljhandel är helt förenlig med möjligheten att tillerkänna dem vissa rättigheter även i fall då varan inte säljs i detaljhandel. Det är just detta som lagstiftaren har åstadkommit i artiklarna 6.7 och 21 i grundförordningen.

60 Kommissionen har medgivit att antidumpningsavtalet inte utgör hinder för att avtalsparterna beviljar mer långtgående rättigheter. Kommissionen har emellertid anmärkt att det i femte övervägandet i grundförordningen anges att antidumpningsavtalet "innehåller nya och detaljerade regler som särskilt avser... förfaranden för att inleda och genomföra undersökningen... [och att med] hänsyn till ändringarnas omfattning och för att säkerställa en korrekt och öppen tillämpning av de nya reglerna bör innehållet i de nya avtalen i möjligaste mån tas in i

gemenskapslagstiftningen". Gemenskapslagstiftaren har genom att erinra om att lagstiftningen återger ordalydelsen i antidumpningsavtalet, på samma gång understrukit att i den mån som uttryck i avtalet har införts i förordningen, skall de tolkas så, att de har samma innebörd i gemenskapsrätten som de har i avtalet.

61 Kommissionen anser att omständigheten att orden "när varan säljs i detaljhandel" inte har tagits med inte utgör tillräckligt stöd för slutsatsen att gemenskapens avsikt var att ge en definition av begreppet "konsumentorganisationer" som skiljer sig från den definition som används i antidumpningsavtalet. Det var onödigt att lägga till dessa ord, eftersom samma restriktion följer av att endast konsumenter av varor av samma slag kan anses som berörda parter i ett förfarande.

62 Kommissionen har understrukit att det i artikel 6.12 i antidumpningsavtalet talas om "representativa konsumentorganisationer", i likhet med i artikel 21 i grundförordningen. Kommissionen har hävdat att sökanden inte kan anses vara "representativ" i förevarande fall, eftersom sökanden företräder intressena hos konsumenter av slutprodukter som erhålls från vävnader av oblekt bomull, och inte intressena hos konsumenter av vävnader av oblekt bomull.

Förstainstansrättens bedömning

63 Det framgår av ordalydelsen i det omtvistade beslutet att kommissionen anser att BEUC allmänt sett inte kan anses som en berörd part, i den mening som avses i artiklarna 5.10, 6.7 och 21 i grundförordningen, i antidumpningsförfaranden rörande varor som inte säljs i detaljhandel.

64 Det är ostridigt i målet att den åtskillnad som kommissionen gör mellan varor som inte säljs i detaljhandel och andra varor har sin grund i bestämmelserna i artikel 6.12 i antidumpningsavtalet. Sökanden har emellertid gjort gällande att bestämmelserna i grundförordningen inte skall tolkas mot bakgrund av bestämmelserna i antidumpningsavtalet.

65 Förstainstansrätten vill emellertid för det första erinra om att den i dom av den 12 december 1972 i de förenade målen 21/72, 22/72, 23/72 och 24/72, International Fruit Company m.fl. (REG 1972, s. 1219, punkt 18; svensk specialutgåva, volym 2, s. 51), fastslagit att bestämmelserna i GATT-avtalet är bindande för gemenskapen. Detsamma gäller för Allmänna tull- och handelsavtalet 1994 (EGT L 336, s. 11; svensk specialutgåva, område 11, volym 38, s. 11), och för 1994 års antidumpningsavtal (se domstolens dom av den 7 maj 1991 i mål C-69/89, Nakajima mot rådet, REG 1991, s. I-2069, punkt 29; svensk specialutgåva, volym 11).

66 Förstainstansrätten vill för det andra understryka att det i tredje övervägandet i grundförordningen anges att grundförordningen har antagits för att "det är... lämpligt att gemenskapsreglerna ändras mot bakgrund" av de nya avtal som slutits till följd av de multilaterala förhandlingarna under Uruguayrundan (1986—1994), däribland antidumpningsavtalet. I femte övervägandet anges vidare att antidumpningsavtalet "innehåller nya och detaljerade regler" som särskilt avser beräkningen av dumpningens omfattning, förfaranden för att inleda och genomföra undersökningen, inbegripet fastställande och behandling av faktiska uppgifter, införande av provisoriska åtgärder, införande och uttag av antidumpningstullar, antidumpningsåtgärdernas varaktighet och översyn av antidumpningsåtgärder samt offentliggörande av uppgifter om antidumpningsundersökningar, och att "[m]ed hänsyn till ändringarnas omfattning och för att säkerställa en korrekt och öppen tillämpning av de nya reglerna bör innehållet i de nya avtalen i möjligaste mån tas in i gemenskapslagstiftningen".

67 Av detta följer att kommissionen hade rätt att tolka grundförordningen mot bakgrund av antidumpningsavtalet.

68 Mot denna bakgrund finns det anledning att kontrollera huruvida kommissionen har tolkat bestämmelser i internationell rätt på ett korrekt sätt och huruvida dess tolkning av förordningen till och med följer med nödvändighet av antidumpningsavtalets bestämmelser.

69 Även om representativa konsumentorganisationer inte uppräknas bland "berörda parter" i artikel 6.11 i antidumpningsavtalet, anges emellertid i samma bestämmelse att medlemmarna även kan behandla andra inhemska eller utländska parter, som inte uttryckligen omnämns, som berörda parter. Denna möjlighet saknar begränsningar.

70 I artikel 6.12 i antidumpningsavtalet preciseras att myndigheterna bland annat skall ge representativa konsumentorganisationer, när varan säljs i detaljhandel, möjlighet att lämna uppgifter som är av betydelse för undersökningen angående dumpning, skada och orsakssamband.

71 Såsom kommissionen har medgivit i sina skrivelser innebär den omständigheten att denna möjlighet måste ges representativa konsumentorganisationer endast i de fall då varan säljs i detaljhandel inte på något sätt att gemenskapslagstiftaren är skyldig att uppställa samma villkor när den beslutar att utvidga kretsen av "berörda parter" till att avse andra personer än de som uttryckligen nämns i artikel 6.11 i antidumpningsavtalet och särskilt representativa konsumentorganisationer.

72 Det följer nämligen redan av ordalydelsen i femte övervägandet i grundförordningen att det har beslutats att i möjligaste mån ta in innehållet i antidumpningsavtalet i gemenskapslagstiftningen för att säkerställa en korrekt och öppen tillämpning av de nya reglerna. Det är härvid uppenbart att gemenskapslagstiftaren uttryckligen har beslutat att inte tillämpa denna åtskillnad vad avser de

rättigheter som tillerkänns sådana organisationer, eftersom den inte gör någon åtskillnad mellan varor som säljs i detaljhandel och andra varor.

73 Det följer således inte av bestämmelserna i antidumpningsavtalet att kommissionen kunde tolka bestämmelserna i grundförordningen så, att den kunde inskränka sökandens rätt att anses som en berörd part till att endast avse antidumpningsförfaranden rörande varor som säljs i detaljhandel.

74 Kommissionen har emellertid gjort gällande att vilka som är berörda parter bestäms av förfarandets syfte och vilken vara som är föremål för detsamma. Kommissionen anser därför att tillverkare och importörer av varor som inte är av samma slag som den vara som är föremål för antidumpningsförfarandet inte kan anses som berörda parter.

75 Förstainstansrätten konstaterar att det i artikel 6.5 i grundförordningen föreskrivs att berörda parter, inom den tidsfrist som anges i tillkännagivandet om att ett förfarande inleds, kan ge sig till känna, skriftligen framföra sina synpunkter och lämna uppgifter inom bestämda tidsfrister för att dessa synpunkter och uppgifter skall kunna beaktas under undersökningen. Förstainstansrätten anser härvid att den som begär att anses som en berörd part i ett antidumpningsförfarande måste visa att det finns ett samband mellan dess verksamhet och den vara som är föremål för förfarandet.

76 Av det ovanstående följer att kommissionen inte har rätt att automatiskt utesluta konsumentorganisationer från den krets av parter som berörs, med tillämpning av ett sådant allmängiltigt kriterium som åtskillnaden mellan varor som säljs i detaljhandel och andra varor. Kommissionen måste från fall till fall avgöra om en part skall anses som en berörd part mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet.

77 Kommissionen får således inte utestänga konsumentorganisationer från ett antidumpningsförfarande utan att ge dem möjlighet att visa på vilket sätt de berörs av varan i fråga.

78 Denna slutsats stöd av att det i rådets förordning (EG) nr 3283/94 av den 22 december 1994 om skydd mot dumpad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska gemenskapen (EGT L 349, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 34, s. 14), vilken har ersatt förordning nr 2423/88, uttryckligen, och för första gången, har införts en möjlighet för konsumentorganisationer att ge sig till känna på sätt som anges i grundförordningen. Den enda rimliga slutsatsen är därför att gemenskapslagstiftarens avsikt var att ge kommissionen möjlighet att beakta upplysningar från sådana organisationer. I artikel 21.2 i grundförordningen föreskrivs härvid att bland annat representativa konsumentorganisationer kan ge sig till känna och lämna uppgifter till kommissionen, för att få fram ett ordentligt underlag som gör det möjligt för myndigheterna att beakta alla synpunkter och uppgifter när de fattar beslut om huruvida det ligger i gemenskapens intresse att införa åtgärder. Det skall dock understrykas att konsumentorganisationernas potentiella roll inte är begränsad till denna aspekt av antidumpningsförfarandet, utan denna roll omfattar enligt artikel 6.7 även övriga aspekter av ett sådant förfarande.

79 I förevarande fall är det ostridigt att sökanden är en sammanslutning som vid gemenskapsinstitutionerna företräder nationella konsumentorganisationer som är etablerade i medlemsstaterna och andra europeiska länder. Sökanden företräder således inte en viss konsumentkategoris intressen utan samtliga konsumenter av varor och tjänster.

80 Den enda omständigheten att vissa varor behandlas innan de utbjuds till försäljning till allmänheten ger inte i sig kommissionen rätt att anta att organisationer som företräder konsumenter som köper den behandlade varan inte berörs av resultatet av förfarandet. Om antidumpningsåtgärder påverkar

priset på dessa behandlade varor eller påverkar produktsortimentet, kan konsumentorganisationernas synpunkter härvid vara av betydelse för myndigheterna.

81 Det är härvid betecknande att gemenskapens myndigheter redan i tidigare fall har beaktat slutkonsumenters intressen i förfaranden rörande mellanprodukter. Kommissionen har i sin förordning (EG) nr 2352/95 av den 6 oktober 1995 om införande av en tillfällig antidumpningstull på import av kumarin med ursprung i Kina (EGT L 239, s. 4), undersökt vilka konsekvenser en höjning av kumarinpriset till följd av införandet av en antidumpningstull kan få på priset på parfymoljor. Kommissionen ansåg att "kumarinpriset inte [påverkade] produktionskostnaden för en parfymolja med mer än några få procentenheter som högst" och att "en höjning av kumarinpriset till följd av en antidumpningstull [således skulle] ha en minimal effekt på produktionskostnaden för de flesta parfymoljor". Kommissionens slutsats blev att "[e]ffekten på slutproduktpriset, dvs. rengöringsmedel, kosmetika och exklusiva parfymer i vilka parfymoljan ingår, [därför är] helt försumbar". Av detta följer att även i fall då det rör sig om en mellanprodukt, är det inte omöjligt att konsumentorganisationer kan komma med upplysningar som är av betydelse rörande en antidumpningstulls inverkan på slutprodukterna.

82 Kommissionens argument att en konsumentorganisation inte kan lämna upplysningar av betydelse om varor som inte säljs i detaljhandel kan således inte utgöra grund för att ogilla sökandens talan. Förstainstansrätten konstaterar i vilket fall som helst att om de upplysningar som har lämnats i ett visst ärende inte är relevanta eller av betydelse, kan kommissionen alltid välja att inte beakta dem.

83 Förstainstansrätten anser att kommissionens argument att uttrycket "konsument" endast syftar på en viss typ av "användare" vederläggs av ordalydelsen i

artiklarna 6.7 och 21.2, av vilka det klart framgår att lagstiftaren åsyftade situationer då konsumenterna inte är användare av varan i fråga, men ändå har intressen som bör beaktas, såsom den brittiska regeringen har gjort gällande.

84 Av vad anförts följer att kommissionen misstolkade grundförordningen när den beslutade att sökanden inte kunde anses som en berörd part i ett antidumpningsförfarande, på grund av att detta rörde en vara som inte säljs i detaljhandel.

85 Det omtvistade beslutet skall därför ogiltigförklaras.

Rättegångskostnader

86 Enligt artikel 87.2 i förstainstansrättens rättegångsregler skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom kommissionen har tappat målet, och i enlighet med sökandens yrkande, skall kommissionen förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, inklusive de kostnader som hänför sig till kommissionens begäran att förstainstansrätten skulle

fastställa att det saknades anledning att döma i saken. Enligt artikel 87.4 i samma rättegångsregler skall de medlemsstater som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Följaktligen skall Förenade kungariket som har intervenerat till stöd för sökandens yrkanden bära sin rättegångskostnad.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(femte avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

1) Kommissionens beslut av den 18 juli 1997, genom vilket kommissionen, i samband med förfarandet för antagande av kommissionens förordning (EG) nr 773/98 av den 7 april 1998 om införande av en preliminär antidumpningstull på import av vissa oblekta vävnader av bomull med ursprung i Folkrepubliken Kina, Egypten, Indien, Indonesien, Pakistan och Turkiet, avslog sökandens begäran om att anses vara berörd part, ogiltigförklaras.

2) Talan ogillas i övriga delar.

3) **Kommissionen skall ersätta rättegångskostnaderna, inklusive de kostnader som hänför sig till kommissionens begäran att förstainstansrätten skulle fastställa att det saknades anledning att döma i saken.**

4) **Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland skall bära sin egen kostnad.**

Cooke García-Valdecasas Lindh

Pirrung Vilaras

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 januari 2000.

H. Jung

Justitiesekreterare

R. García-Valdecasas

Ordförande