2. Spørgsmålet om sagens omkostninger udsættes.

	Mertens de Wilmars	Pescatore	O'Keeffe
Everling	Mackenzie Stuart	Bosco	Koopmans
Due	Bahlmann	Galmot	Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. oktober 1983.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl
Ekspeditionssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT S. ROZÈS FREMSAT DEN 31. MAJ 1983 [1]

Høje Domstol.

Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (FEDIOL), der har hjemsted i Bruxelles, har i medfør af traktatens artikel 173, stk. 2, anlagt sag med påstand om, at det angiveligt i Kommissionens skrivelse af 25. maj 1982 inde-

1 — Oversat fra fransk.

holdte afslag på at indlede en antisubsidieringsprocedure mod import af sojaskrot fra Brasilien annulleres.

I — De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten, er følgende:

Allerede i begyndelsen af 1977 indgav sagsøgeren, en sammenslutning, der repræsenterer oliemølleindustrien inden for Det europæiske økonomiske Fællesskab, på vegne af de virksomheder inden for Fællesskabet, som forarbejder sojabønner, en første klage til Kommissionen over, at Brasilien ydede subventioner ved eksport af sojaskrot. Ifølge en meddelelse af 14. april 1977 [1] gav klagen anledning til, at Kommissionen i overensstemmelse med den på daværende tidspunkt gældende rådsforordning af 5. april 1968 (nr. 459/68) om beskyttelse mod dumping, præmier eller subventioner fra lande, der ikke tilhører EØF [2], indledte en procedure vedrørende antidumping/antisubvention for import af sojaskrot fra Forbundsrepublikken Brasilien. Den 10. december 1977 [3] meddelte Kommissionen, at proceduren ville blive afsluttet, idet Kommissionen fra den brasilianske regering havde modtaget tilstrækkelige garantier til »i den nuværende situation ikke at påtænke indførelse af beskyttelsesforanstaltninger«.

FEDIOL var af den opfattelse, at der fortsat blev ydet subventioner, og anmodede i midten af 1978 Kommissionen om på ny at indlede en antisubsidieringsprocedure mod import af sojaskrot fra Brasilien, jfr. artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 459/68. Da Kommissionen ikke traf nogen afgørelse om at indlede en sådan ny procedure, afholdt sagsøgeren sig fra at foretage nye henvendelser, idet eksportarbejdet for de pågældende produkter for 1978 var afsluttet.

Da der var udsigt til en overvældende høst i 1980, og da eksportsubsidierne ikke var ophævet og der var indført nye subsidier, indgav FEDIOL i henhold til artikel 5, stk. 1, i Rådets forordning af 20. december 1979 (nr. 3017/79) [4] ved skrivelse af 2. april 1980 en ny begæring om, at Kommissionen skulle indlede en antisubsidieringsprocedure mod Forbundsrepublikken Brasilien. På linje med den første klage var også denne klage rettet mod, at der direkte eller indirekte blev ydet subsidier til produktion og eksport af sojaskrot; i klagen var angivet en række omstændigheder, som skulle bevise, at der faktisk blev ydet sådanne subsidier, og at disse var til skade for oliemølleindustrien inden for Fællesskabet. Navnlig krævede FEDIOL, at Brasilien i forbindelse med en antisubsidieringsprocedure blev opfordret til skriftligt at give oplysninger vedrørende karakteren, omfanget og størrelsen af alle de direkte eller indirekte subsidier, der blev ydet den brasilianske oliemølleindustri.

Herefter fulgte en omfattende udveksling af skrivelser og synspunkter mellem Kommissionen og sagsøgeren, mundtligt som skriftligt; blandt andet supplerede sagsøgeren den faktiske og retlige redegørelse i klagen med en række bemærkninger, som hver gang skulle bevise dels

1 — EFT C 89 af 14. 4. 1977, s. 7.
2 — EFT 1968 I, s. 77.
3 — EFT C 298 af 10. 12. 1977, s. 2.
4 — Om beskyttelse mod dumpingimport eller subsidieret import fra lande, der ikke er medlemmer af EØF (EFT L 339 af 31. 12. 1979, s. 1), som herefter har været gældende.

Brasiliens nye praksis med hensyn til ydelse af subsidier, dels den påståede skade. Desuden fandt der konsultationer sted mellem Kommissionen og medlemsstaterne samt Brasilien.

Da Kommissionen fortsat ikke ville indlede en antisubsidieringsprocedure, anmodede FEDIOL ved skrivelse af 30. september 1981 med henvisning til traktatens artikel 173, stk. 2, formelt Kommissionen om straks at træffe afgørelse om begæringen om, at en sådan procedure måtte blive indledt.

Ved telex af 4. december 1981 meddelte Kommissionen sagsøgeren, at på grund af den fuldstændige liberalisering af salget af sojabønner for produktionsåret 1982/1983, som Brasilien havde bebudet, havde Kommissionen besluttet ikke at tage anmodningen til følge på det pågældende tidspunkt.

Kommissionen præciserede ved rekommanderet brev af 5. februar 1982, at den efter en omhyggelig undersøgelse af sagsøgerens begæring og efter konsultationer med den brasilianske regering ikke påtænkte at indlede en antisubsidieringsprocedure, idet de omtvistede subsidier i det væsentlige var ophævet, og deres betydning, set under ét, ikke kunne berettige til, at der blev indledt en procedure. I samme forbindelse gav Kommissionen sagsøgeren en frist til at afgive udtalelse.

Endelig meddelte Kommissionen ved skrivelse af 25. maj 1982 FEDIOL, at de supplerende bemærkninger, FEDIOL i mellemtiden var fremkommet med, ikke ville kunne ændre den opfattelse, Kommissionen havde givet udtryk for i skrivelsen af 5. februar 1982. Sagsøgeren fik følgelig i henhold til artikel 5, stk. 5, i Rådets forordning nr. 3017/79 meddelelse om, at der ikke ville blive indledt en antisubsidieringsprocedure mod import af sojaskrot fra Brasilien. Kommissionen tilføjede, at den fortsat ville være opmærksom på en yderligere ændring af situationen inden for det pågældende område, idet udviklingen i den brasilianske kreditpolitik kunne give anledning til ængstelse, såvel med hensyn til betalingsfrister som rentesatser.

Ved stævning, registreret den 29. juli 1982, nedlagde FEDIOL påstand om, at »bestlutningen« i Kommissionens skrivelse af 25. maj 1982 om at afslå at indlede en antisubsidieringsprocedure, annulleredes.

I medfør af procesreglementets artikel 91, stk. 1, har Kommissionen påstået sagen afvist, uden at behandlingen af realitetsspørgsmålet indledes. Heroverfor har sagsøgeren nedlagt påstand om, at indsigelsen ikke tages til følge. Da der under den mundtlige forhandling alene er taget stilling til formalitetsspørgsmålet, vil jeg i mit forslag til afgørelse alene behandle dette spørgsmål.

II — 1. Sagsøgerens søgsmålskompetence

I henhold til traktatens artikel 173, stk. 2, kan sag anlægges af »enhver fysisk eller juridisk person«. Efter belgisk ret er FEDIOL ikke en juridisk person; følgelig opstår spørgsmålet, om sammenslutningen har søgsmålskompetence. Som sagsøgeren og Kommissionen har understreget, skal der ud fra teorien om de faktiske forhold eller funktionen [1] ikke anlægges formalistiske betragtninger,

1 — Dom af 8. oktober 1974, sag 18/74, Syndicat général du personnel des organismes européens mod Kommissionen, Sml., s. 933; dom af 28. oktober 1982, sag 135/81, Groupement des Agences de Voyages mod Kommissionen, Sml., s. 3799.

men lægges vægt på, om den pågældende sammenslutning er lovligt bestående og har visse beføjelser med henblik på udførelsen af de opgaver, der er tillagt den. En række beføjelser af processuel art er i forordning nr. 3017/79 ikke alene tillagt fysiske eller juridiske personer, men også udtrykkeligt sammenslutninger, som — uden at have status som juridisk person — optræder på vegne af en erhvervsgren i Fællesskabet; heraf må det til fordel for sådanne sammenslutninger følgelig udledes, at de har partshabilitet, således at de kan varetage disse særlige interesser af processuel karakter.

2. Spørgsmålet, om den anfægtede skrivelse bør anses for en retsakt fra Kommissionen

I skrivelsen af 25. maj 1982, som er underskrevet af direktøren for generaldirektoratet for forbindelser med tredjelande ved Kommissionen, hedder det udtrykkeligt, at »Kommissionen« ikke vil indlede nogen procedure mod import af sojaskrot fra Brasilien. Følgelig og i overensstemmelse med parternes fælles opfattelse må den pågældende meddelelse, som udtrykkeligt har hjemmel i artikel 5, stk. 5, i forordning nr. 3017/79, tillægges Kommissionen som institution.

3. Spørgsmålet om Kommissionens skrivelse af 25. maj 1982 indeholder en »beslutning« som »retter sig til« sagsøgeren i den i traktatens artikel 173, stk. 2, forudsatte betydning

Efter Kommissionens opfattelse må sagen afvises, idet den anfægtede meddelelse ikke er en *beslutning*, som retter sig til sagsøgeren i den i traktatens artikel 173, stk. 2, forudsatte betydning. Til støtte herfor har Kommissionen gjort gældende, at meddelelsen til FEDIOL blot er den i artikel 5, stk. 5, i forordning nr. 3017/79 nævnte meddelelse, og at den ikke indeholder nogen »anden beslutning« med et videre indhold. I meddelelsen ligger der ganske vist en erklæring fra Kommissionens side om, at den ikke på nuværende tidspunkt påtænker at iværksætte en officiel procedure i medfør af forordningens artikel 7, men meddelelsen er ikke en beslutning, der kan være genstand for et søgsmål i henhold til artikel 173, stk. 2. Selv om det ikke kan bestrides, at sagsøgerens interesser påvirkes af en sådan meddelelse, er forholdet ifølge Kommissionen, ikke desto mindre det, at den pågældende omstændighed ikke kan betragtes som en sådan krænkelse af sagsøgerens retsstilling, at sagsøgeren bør anerkendes en ret til at kræve indledt en officiel undersøgelse, som kan gøres gældende ved Domstolen. En sådan ret kan ikke anerkendes alene af den grund, at beslutningen om at iværksætte en sådan procedure ligeledes skal tage hensyn til Fællesskabets interesser, og Fællesskabet råder således over et frit skøn, som ikke kan efterprøves judicielt.

a) Jeg vil først behandle det spørgsmål, om den anfægtede skrivelse bør betragtes enten som en beslutning i den i traktatens artikel 173, stk. 2, forudsatte betydning, således som sagsøgeren mener, eller som en meddelelse i henhold til artikel 5 i forordning nr. 3017/79, der ikke kan gøres til genstand for et søgsmål.

I dommen i IBM-sagen [1] har Domstolen sammenfattende nævnt de nødvendige kriterier for at afgøre, om der er tale om en beslutning, der kan gøres til genstand for et søgsmål i henhold til traktatens

1 — Dom af 11. november 1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml., s. 2639.

artikel 173, stk. 2. Domstolen fastslog først, at der kan anlægges annullationssøgsmål vedrørende Rådets og Kommissionens retsakter, dog ikke vedrørende henstillinger eller udtalelser. Derefter præciserede Domstolen, at de retsakter, der kan anfægtes, ikke alene er de i artikel 189 nævnte, idet en sådan indskrænkende fortolkning er i strid med det formål, der er angivet i artikel 164, og hvorefter der skal værnes om lov og ret ved fortolkningen og anvendelse af traktaten. For det tredje understregede Domstolen, at akternes eller beslutningernes form principielt er uden betydning for adgangen til at anlægge sag, men at vægten derimod skal lægges på deres *indhold.* Domstolen pegede i den forbindelse på, at retsakter eller beslutninger kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i medfør af artikel 173, når foranstaltningerne har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling. For så vidt angår retsakter eller beslutninger, der udstedes under en procedure med flere stadier, navnlig sådanne, som afslutter en intern procedure, understregede Domstolen desuden, at sådanne retsakter kun kan anfægtes, hvis det drejer sig om foranstaltninger, som *definitivt* fastlægger Kommissionens eller Rådets standpunkt som afslutning på denne procedure, men ikke foreløbige foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige beslutning. Domstolen tilføjede, at der kun kan anlægges en anden bedømmelse, hvis de foranstaltninger, der træffes under den forberedende sagsbehandling, selv danner afslutningen på en særlig procedure, der adskiller sig fra den, som skal sætte Kommissonen eller Rådet i stand til at træffe den egentlige afgørelse i sagen.

På grundlag af ovennævnte kriterier afviste Domstolen selskabet IBM's søgsmål med påstand om annullation af både den eller de retsakter, hvorved der indledtes en procedure mod IBM i medfør af artikel 3 i forordning nr. 17/62 om aftaler [1], og den herved tilstillede meddelelse om klagepunkter i henhold til artikel 2 i forordning nr. 99/63 [2]. Domstolen fremhævede udtrykkeligt, at der ikke kunne anlægges sag mod de påklagede retsakter fra Kommissionen, idet der er tale om foranstaltninger af forberedende art, og navnlig fordi de eventuelle mangler, foranstaltningerne måtte være behæftet med, *senere kan gøres gældende under en sag vedrørende den endelige beslutning,* som foranstaltningerne er et led i forberedelsen af.

Overføres nævnte kriterier til denne sag, kan det først fastslås, at det er uden betydning, om den anfægtede skrivelse indeholder en beslutning efter betydningen i traktatens artikel 189, stk. 4, og at dens form ikke spiller nogen rolle. Det er heller ikke nødvendigt at undersøge, således som sagsøgeren mener, om den i skrivelsen indeholdte beslutning ikke kunne være hjemlet i artikel 5, stk. 5, i forordning nr. 3017/79, hvorefter klageren skal have meddelelse, hvis det efter konsultationer bliver klart, at klagen ikke indeholder tilstrækkelige beviser til at begrunde en igangsættelse af en undersøgelse: dette er et spørgsmål, der vedrører realiteten og derfor ikke kan have betydning for formalitetsspørgsmålet. I den forbindelse er det alene afgørende, om skrivelsen som en foranstaltning fra Kommissionens side har *retligt bindende virkninger.*

Sagsøgeren og Kommissionen er enige om, at den anfægtede skrivelse *ikke* kan

1 — EFT 1959-1962, s. 81.
2 — EFT 1963-1964, s. 42.

betegnes som en *bekræftende retsakt,* idet de foregående meddelelser kun er af foreløbig karakter, hvorfor det ikke kan benægtes, at der kan anlægges sag mod nævnte foranstaltning. Sagsøgeren og Kommissionen er derimod ikke enige om, hvorledes skrivelsen retligt skal bedømmes.

Kommissionen har bemærket, at den med henvisning til forordningens artikel 5, stk. 5, blot har meddelt sagsøgeren, at dennes anmodning om, at der blev indledt en ny antisubsidieringsprocedure mod Brasilien, ikke indeholdt tilstrækkelige beviser. Kommissionen er af den opfattelse, at de anfægtede bestemmelser i forordning nr. 3017/79 skal fortolkes på den måde, at en klage, som opfylder betingelserne i forordningens artikel 5, stk. 2 — det vil sige, at den indeholder tilstrækkelige beviser for forekomsten af dumping eller subsidiering samt den deraf følgende skade — kun skal behandles i forbindelse med de i forordningens artikel 6 nævnte konsultationer. Som resultat af den pågældende undersøgelse kan Kommissionen enten indlede en officiel undersøgelse i henhold til artikel 7 eller — »efter omstændighederne« — undlade at fortsætte den simple, indledende procedure og give klageren meddelelse herom i henhold til artikel 5, stk. 5. En sådan meddelelse udelukker imidlertid ikke, at Kommissionen senere af egen drift kan genoptage proceduren, hvis det viser sig, at der er ydet nye subsidier. Det forhold, at koncipisterne bevidst ikke har fastsat regler om en formel afslutning af den forudgående procedure, bevirker ganske vist, at klageren har krav på at få meddelelse om den manglende fortsættelse, men ikke, at han kan kræve, at Kommissionen indleder den formelle procedure, og slet ikke, at han kan tvinge Kommissionen til at træffe beskyttelsesforanstaltninger. Et afslag i henhold til artikel 5, stk. 5, kan således ikke anfægtes i medfør af artikel 173, stk. 2, ligeså lidt som en negativ beslutning truffet under en procedure vedrørende aftaler i medfør af artikel 6 i forordning nr. 99/63.

Ved vurderingen af denne argumentation bør det erindres, at skrivelsen af 25. maj 1982 har karakter af en erklæring, ligesom jeg skal minde om påstandene i stævningen. I skrivelsen, som udtrykkeligt henviser til sagsøgerens antisubsidieringsklage, hedder det klart, at Kommissionen ikke vil indlede en antisubsidieringsprocedure mod import af sojaskrot fra Brasilien. Efter sine forudgående, foreløbige standpunkter gav Kommissionen i nævnte erklæring, som er den eneste faktiske omstændighed, der henvises til i stævningen, og som således også er den eneste omstændighed, der indgår i nærværende tvist, utvetydigt udtryk for, at den ikke påtænkte at foretage officielle undersøgelser efter den indledende procedure i henhold til artiklerne 5 og 6 i forordning nr. 3017/79, og afviste således definitivt sagsøgerens begæring. Med hensyn til de deraf følgende retsvirkninger er det således ikke nødvendigt at undersøge, således som Kommissionen mener, om Kommissionen uden udtrykkelig bestemmelse herom af egen drift kan iværksætte en antisubsidieringsprocedure, selv uden en begæring fra den berørte erhvervsgren, idet den indledende procedure, der var iværksat på sagsøgerens *initiativ,* under alle omstændigheder var afsluttet.

Med hensvisning til dommen i GEMA-sagen [1] og henset til, at forordning nr. 3017/79 ikke udtrykkeligt bestemmer, at der skal træffes en formel beslutning om afslutning, men kun, at der skal gives en simpel meddelelse, jfr. forordningens artikel 5, stk. 5, har Kommissionen udledt, at den pågældende akt som sådan ikke kan være genstand for et søgsmål.

Som sagsøgeren med rette har bemærket, må denne opfattelse af flere grunde afvises. Selv om forordning nr. 3017/79 ikke udtrykkeligt bestemmer, at et afslag på en begæring om at indlede en antisubsidieringsprocedure skal have form af en *beslutning*, forudsætter den foreskrevne meddelelse logisk set, at den indledende procedure er afsluttet. Hvis den blotte viljestilkendegivelse blev betragtet som en akt, der ikke indgår i den interne procedure, der har ført til det pågældende resultat, følger det med hensyn til proceduren heraf, at en sådan beslutning aldrig vil kunne anfægtes.

GEMA-dommen er i den henseende ikke til stor hjælp ved bedømmelsen af den meddelelse, der er givet i henhold til artikel 5, stk. 5, i forordning nr. 3017/79. I den pågældende sag havde sagsøgeren indgivet en begæring i henhold til artikel 3, stk. 2, litra b), i forordning nr. 17/62; i medfør af traktatens artikel 175 anlagde sagsøgeren sag med påstand om, at Kommissionens passivitet erklæredes ulovlig, og at det blev påbudt Kommissionen enten at træffe en officiel beslutning i forbindelse med den ved sagsøgerens klage indledte procedure eller at underrette sagsøgeren om sagens henlæggelse i henhold til artikel 6 i forordning nr. 99/63. I denne bestemmelse hedder det, at hvis Kommissionen er af den opfattelse, at de tilvejebragte oplysninger ikke giver grundlag for at tage begæringen til følge, underretter den ansøgerne om begrundelsen herfor og fastsætter en frist, inden for hvilken de pågældende skriftligt kan fremsætte deres eventuelle bemærkninger. Domstolen udtalte, at en sådan underretning alene har til formål at sikre, at en ansøger underrettes om grundene til, at Kommissionen ikke har taget hans begæring til følge. Selv om den pågældende meddelelse bevirker, at proceduren afsluttes, er Kommissionen ikke afskåret fra at genoptage sagen, såfremt den finder det hensigtsmæssigt, navnlig såfremt ansøgeren inden for den frist, der er indrømmet ham, fremkommer med nye oplysninger. Da den, der indgiver en begæring i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 17/62, *ikke* dermed *har krav på*, at Kommissionen træffer en beslutning om, hvorvidt der er tale om en overtrædelse af traktatens artikler 85 og 86, afviste Domstolen sluttelig passivitetssøgsmålet.

Processuelt adskiller nærværende søgsmål sig imidlertid fra ovennævnte sag ved, at sagsøgeren ikke via et *passivitetssøgsmål* har nedlagt påstand om, at det pålægges Kommissionen at handle, men i henhold til artikel 173, stk. 2, har anfægtet en foranstaltning, hvorved Kommissionen har afvist en begæring om at iværksætte en undersøgelse i medfør af artikel 7 i forordning nr. 3017/79. I GEMA-sagen var spørgsmålet derimod ikke, om en meddelelse i henhold til artikel 6 i forordning nr. 99/63 var en foranstaltning, som kunne anfægtes i medfør af traktatens artikel 173. At

1 — Dom af 18. oktober 1979, GEMA (Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte) mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, sag 125/78, Sml. 1979, s. 3173.

Domstolen lod dette spørgsmål stå åbent, fremgår meget klart, navnlig af dommens præmis 18, hvor Domstolen kun rent teoretisk overvejer muligheden af at anlægge sag mod en sådan underretning.

Desuden adskiller ordlyden af artikel 6 i forordning nr. 99/63 sig klart fra artikel 5, stk. 5, i forordning nr. 3017/79, der indgår i nærværende sag. Mens det i den første bestemmelse hedder, at Kommissionen på grundlag af »de tilvejebragte oplysninger« når frem til, at der ikke er grundlag for at tage en begæring om, at der indføres visse foranstaltninger, til følge, omhandler sidstnævnte bestemmelse netop det tilfælde, at iværksættelsen af en officiel undersøgelse afslås med henvisning til, at der ikke efter Kommissionens opfattelse er tilstrækkelige beviser til at begrunde en sådan undersøgelse.

Endelig viser den omstændighed, at der fastsættes en frist, at underretningen i henhold til artikel 6 i forordning nr. 99/63 kun er af *foreløbig karakter*, og at sagen følgelig — som Domstolen har udtalt — kan genoptages, såfremt der fremkommer nye oplysninger. I denne sag er den anfægtede skrivelse et klart og endeligt udtryk for Kommissionens vilje, hvorefter den ikke på sagsøgerens begæring vil iværksætte en officiel undersøgelse i medfør af artikel 7 i forordning nr. 3017/79.

I øvrigt kan præmisserne i den ovenfor nævnte GEMA-dom ikke uden videre overføres til nærværende sag: den foreskrevne procedure med hensyn til aftaler adskiller sig væsentligt fra den almindelige opbygning af forordningerne med hensyn til dumping og subsidier. I de sidstnævnte forordninger sondres der klart mellem to stadier af proceduren:

— den indledende procedure efter forordningens artikler 5 og 6, hvorefter der skal være indgivet en begæring om indledning af en antisubsidieringsprocedure, og

— proceduren i forordningens artikler 7-9, som markerer begyndelsen af selve undersøgelsen.

De pågældende to stadier i proceduren skal opfylde særdeles konkrete betingelser. Der gælder meget detaljerede regler med hensyn til klageren, klagens indhold samt dens følger. En klage vedrørende subsidiering skal gøres til genstand for særlige konsultationer mellem Kommissionen og mellem staterne (se herved forordningens artikel 6). Efter de nævnte konsultationer skal Kommissionen i henhold til forordningens artikel 7, stk. 1, vurdere og træffe beslutning om, hvorvidt der foreligger tilstrækkelige beviser til at berettige iværksættelsen af en undersøgelse. Hvis den omstændighed, at Kommissionen beslutter sig til at iværksætte den følgende fase af proceduren, skal udlægges som en beslutning, må forholdet logisk set være det samme med hensyn til en negativ foranstaltning, selv om ordet »beslutning« ikke anvendes udtrykkeligt. At forordningens forfattere har ment, at den indledende procedure er en særlig procedure, som skal afsluttes selv i de tilfælde, hvor der ikke iværksættes en officiel undersøgelse, bekræftes af ordlyden af forordningens artikel 5, stk. 4, hvorefter »... proceduren kan *afsluttes*«, hvis klagen trækkes tilbage.

Proceduren vedrørende aftaler indeholder ingen regler om formelt adskilte faser, men det bør også bemærkes, at klagerens retsstilling i henhold til forordningen om beskyttelse mod dumpingimport eller subsidieret import ikke er den samme som i henhold til forordningerne om aftaler. Både traktatens bestemmelser

og artikel 3 i forordning nr. 17/62 angiver klart, at Kommissionen, som skal påse, at konkurrencereglerne overholdes, har til opgave at efterforske og forfølge enhver overtrædelse af traktatens artikler 85 eller 86 og at pålægge de berørte virksomheder at bringe de konstaterede overtrædelser til ophør. I forordning nr. 3017/79 er det ikke princippet om de nationale myndigheders eller fællesskabsmyndighedernes initiativ, der er afgørende, i det mindste ikke som udgangspunkt, idet der i nævnte forordning er lagt mere vægt på princippet om, at de skal gribe ind *på foranledning* af en klage, end tilfældet er med hensyn til forordningerne om aftaler. Således indeholder artiklerne 4, 5 og 7, i forordning nr. 3017/79 detaljerede regler om, på hvilke betingelser en klage kan bevirke, at en procedure indledes eller afslås. På grundlag af konkrete kriterier skal den berørte producent blandt andet bevise, at der foreligger subsidier og en skade. Sidstnævnte betingelse, der er opstillet som en materiel betingelse i artikel 4, synes navnlig at pege i retning af, at hensynet til en beskyttelse af den pågældende produktion inden for Fællesskabet er et altovervejende aspekt ved antisubsidieringsproceduren.

Således som FEDIOL med rette har fastslået, er der ikke i forordningerne om aftaler fastsat sådanne betingelser med hensyn til proceduren; efter de pågældende forordninger er det kun en betingelse for at indgive en begæring, at der er en »berettiget interesse«. Set ud fra det synspunkt virker Kommissionens forklaringer på den forskellige opbygning af procedurerne med hensyn til indgivelse af begæringer ikke overbevisende. Hvis de detaljerede regler for procedurer om antidumping eller antisubsidiering blot havde til formål at undgå, at der for myndighederne blev indbragt klager, der fra starten var utilstrækkeligt begrundede, burde forholdet faktisk være det samme med hensyn til procedurerne i forbindelse med aftaler.

Selv om den procedure, der sættes i gang efter en begæring, og de forpligtelser, der påhviler klageren, ikke på aftaleområdet er reguleret ligesom på dumpingområdet, var det blandt andet under hensyntagen til retten til i henhold til artikel 3, stk. 2, litra b), i forordning nr. 17/62 at fremsætte en sådan begæring, at Domstolen i dommen i Metro-sagen [1] anerkendte, at klageren kan rejse søgsmål vedrørende en beslutning, der retter sig til en anden, i det konkrete tilfælde en beslutning, hvorved Kommissionen havde udstedt negativattest i medfør af artikel 85, stk. 1, og samtidig havde meddelt fritagelse i henhold til traktatens artikel 85, stk. 3. Domstolen udtalte, at af hensynet såvel til retssikkerheden som til en korrekt anvendelse af artiklerne 85 og 86 følger, at de fysiske eller juridiske personer, som i medfør af artikel 3, stk. 2, litra b), i forordning nr. 17/62, skal gives en klageadgang til beskyttelse af deres berettigede interesser, såfremt deres begæring helt eller delvis ikke tages til følge. Domstolen fastslog følgelig, at selv om den omtvistede beslutning ikke var rettet til sagsøgeren, berørte den sagsøgeren umiddelbart og individuelt i den i traktatens artikel 173, stk. 2, forudsatte forstand. En tilsvarende klageadgang må så meget desto mere i forbin-

1 — Dom af 25. oktober 1977, Metro SB-Großmärkte GmbH & Co. KG mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, sag 26/76, Sml. 1977, s. 1875.

delse med en antisubsidieringsprocedure anerkendes den, der ønsker at gøre indsigelse mod en beslutning, som *retter sig* til ham, og som indeholder et afslag på hans begæring.

Henset til dommen i IBM-sagen [1] taler meget ligeledes for, at den omtvistede skrivelse, der har til formål at afslutte en særlig fase af en omfattende procedure, anses for en akt, der kan være genstand for et søgsmål i henhold til traktatens artikel 173, stk. 2. I modsætning til den meddelelse om klagepunkter, som nævnte sag drejede sig om, er skrivelsen af 25. maj 1982 ikke en foreløbig foranstaltning, der blot skal forberede en endelig beslutning, som selv kan være genstand for et søgsmål. Til forskel fra proceduren vedrørende aftaler findes der ingen rekursregler vedrørende en sådan foranstaltning, og sagsøgeren er således afskåret fra at anfægte den på et senere trin i proceduren.

Det må desuden tages i betragtning, at meddelelsen til FEDIOL definitivt afslutter den indledende procedure, der adskiller sig fra proceduren vedrørende selve undersøgelsen, som skal sætte Kommissionen, medlemsstaterne og Rådet i stand til at træffe den egentlige afgørelse i sagen. Som Domstolen understregede i præmis 11 i dommen i IBM-sagen, må en sådan foreløbig foranstaltning betragtes som en beslutning, der kan være genstand for et søgsmål.

Endelig har Kommissionen selv indrømmet, at den, der indgiver begæringen, har krav på en sådan meddelelse, og at han, såfremt den ikke gives, i givet fald kan anlægge et passivitetssøgsmål i medfør af artikel 175, stk. 3. Hvis en sådan meddelelse er en retsakt som nævnt i denne bestemmelse, må den som sådan logisk set kunne anfægtes ved et annullationssøgsmål, så snart den er udstedt. Som generaladvokat Capotorti bemærkede i sit forslag til afgørelse i GEMA-sagen [2], må et sådant søgsmål antages til realitetsbehandling, idet de retsakter, hvis legalitet Domstolen kan prøve, er beskrevet i de samme vendinger i traktatens artikel 173, stk. 1, og artikel 175, stk. 3.

På grundlag af ovennævnte betragtninger og henset til det princip, som ofte er understreget i Domstolens praksis, og hvorefter artikel 173 ikke skal fortolkes indskrænkende, må den anfægtede skrivelse følgelig betragtes som en foranstaltning, der skal fremkalde retligt bindende virkninger.

b) Det skal herefter undersøges, om den anfægtede skrivelse har haft retsvirkninger, som kunne berøre *sagsøgerens interesser* og ændre hans retsstilling.

1. Kommissionen har ikke bestridt, at den omstændighed, at der ikke blev indledt en antisubsidieringsprocedure, kan krænke sagsøgerens interesser. Men efter Kommissionens opfattelse må der være tale om betydelige interesser: ifølge de særdeles klare vendinger i den originale version af IBM-dommen [1] skal ændringen af sagsøgerens retsstilling være »væsentlig«. En sådan krænkelse er der ikke tale om i den foreliggende sag: da der ved en antisubsidieringsprocedure

1 — Dom af 11. november 1981, IBM (International Business Machines Corporation) mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, sag 60/81, Sml. 1981, s. 2639.

2 — Dom af 18. oktober 1979, GEMA (Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte) mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, sag 125/78, Sml. 1979, s. 3173.

hovedsagelig skal varetages almene økonomiske interesser og ikke skal sikres en beskyttelse af privatpersoner, kan FEDIOL ikke gøre krav på at få indført beskyttelsesforanstaltninger. I betragtning af, at Kommissionen råder over et skøn, kan det desuden ikke anerkendes, at sagsøgerens har ret til at kræve, at der bliver indledt en undersøgelsesprocedure.

2. Til disse argumenter skal jeg bemærke, at søgsmålet ikke er rettet mod, at Kommissionen ikke indførte beskyttelsesforanstaltninger, men mod den beslutning, hvorved Kommissionen afslog at efterkomme sagsøgerens begæring om indledning af en undersøgelsesprocedure i medfør af den pågældende forordnings artikel 7. I modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet, er det følgelig ikke nødvendigt at undersøge, om sagsøgeren har ret til at kræve, at der bliver indført beskyttelsesforanstaltninger; der skal højst tages stilling til, om de berørte producenter kan kræve, at der bliver indledt en undersøgelsesprocedure, i det omfang der er fremlagt tilstrækkelige beviser i henhold til forordningens artikel 5, stk. 2. Det kan de ikke efter Kommissionens opfattelse, for på dette trin råder Kommissionen over en skønsmargen, som Domstolen ikke kan prøve af på grund af de fællesskabsinteresser, der skal tages hensyn til.

Efter min opfattelse er det ikke nødvendigt at uddybe dette spørgsmål yderligere, idet den, der indgiver begæringen, har krav på, at skønnet udøves korrekt, det vil sige, at der ikke er tale om magtfordrejning eller om en åbenbar krænkelse af fællesskabsretten, i hvert fald når skønsreglen også er givet i den pågældendes egen interesse. I så fald og såfremt det antages, at der allerede på dette trin skal tages hensyn til Fællesskabets interesser, kan disse interesser under alle omstændigheder kun være én af de omstændigheder, der indgår i skønnet over, hvorvidt der skal indledes en formel undersøgelsesprocedure, og de kan ikke medføre et helt frit skøn.

Jeg vil gerne bemærke, at forordningen om beskyttelse mod dumping og subsidier ikke alene blev udstedt ud fra hensynet til handelspolitikken eller ud fra almene økonomiske interesser, men også, i det mindste delvis, i de skaderamte producenters interesse. Ifølge forordningens artikler 2 og 3 kan der kun indføres beskyttelsesforanstaltninger, hvis dumping eller subsidier har forvoldt en *skade* inden for Fællesskabet, men i henhold til artikel 4 lægges der vægt på virkningerne for en erhvervsgren, der omfatter alle producenter af samme varer inden for Fællesskabet.

At den pågældende forordning har til formål at beskytte denne gruppes interesser, følger desuden af de detaljerede regler vedrørende den berørte erhvervsgrens processuelle stilling; når Kommissionen har indledt en antisubsidieringsprocedure, og det efter konsultationer viser sig, at beskyttelsesforanstaltninger er unødvendige, og der ikke i det rådgivende udvalg er rejst nogen indvendinger, kan Kommissionen i henhold til forordningens artikel 9, stk. 1, afslutte proceduren. Inden den afsluttes, skal der dog gives klagerne de i forordningens artikel 7 nævnte *processuelle garantier*, blandt andet *at* de kan få kendskab til

oplysningerne i sagen [1], *at* Kommissionen kan høre de umiddelbart berørte parter [2], og *at* de kan mødes [3]. De pågældende garantier skal helt klart sikre, at Kommissionen træffer afgørelse om det videre forløb af proceduren med et så nøjagtigt kendskab som muligt til oplysningerne om subsidierne og skaden. Hvis der ikke blev indledt en antisubsidieringsprocedure, selv om klageren omhyggeligt og på overbevisende måde havde godtgjort, at der forelå subsidier, en skade og en årsagssammenhæng, ville man stå over for en mangel, som kunne skade sagsøgerens rettigheder, idet der således ville foreligge en afgørelse, som ikke var blevet truffet efter en dybtgående formel undersøgelse, som er fastsat i klagerens egen interesse.

Såfremt Kommissionen kunne beslutte ikke at indlede en antisubsidieringsprocedure på grundlag af en summarisk indledende procedure, uden at den pågældende beslutning kunne prøves judicielt, ville enten hele den i forordning nr. 3017/79 fastsatte beslutningsproces blive bragt i fare, eller også ville de kompetencer, som, efter at proceduren er indledt, tilkommer medlemsstaterne og Rådet med henblik på at indføre beskyttelsesforanstaltninger, blive neutraliseret.

Selv om det antages, at Kommissionen kan skønne over, om den vil iværksætte en undersøgelsesprocedure, bør det fastslås, at skønnet ikke bør unddrages enhver domstolskontrol. Klagerne har således krav på, at der ikke begås magtfordrejning over for dem, og at der ikke sker en åbenbar tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelser; i den henseende berøres deres interesser allerede på det tidspunkt.

c) Såfremt det antages, at klagerens interesser ikke i tilstrækkelig grad er berørt, står det dog fast, at han under alle omstændigheder er berørt, dersom han har et retsbeskyttet krav på, at der indledes en formel procedure, når alle de øvrige betingelser er opfyldt. I modsætning til, hvad Kommissionen har anført, er spørgsmålet om, hvorvidt FEDIOL har et *materielt* krav på, at der indføres beskyttelsesforanstaltninger, kun af ringe betydning på dette trin: der foreligger en processuel garanti, når Kommissionens skøn med hensyn til, om der skal indledes en undersøgelsesprocedure, ikke kan udøves vilkårligt. Kommissionen har i den forbindelse hævdet, at den allerede ved afgørelsen af, om der skal indledes en procedure, kan tage hensyn til Fællesskabets generelle interesser på grund af de handelspolitiske virkninger af en sådan beslutning, og at Kommissionen derfor i så henseende må have en i politisk henseende ubegrænset skønsbeføjelse.

Det skal imidlertid bemærkes, at der intet er nævnt om *Fællesskabets interesser* i forordningsbestemmelserne om den indledende procedure; de nævnes kun i forordningens artikler 11 og 12 i forbindelse med indførelsen af foreløbige eller endelige antidumping- eller udligningsforanstaltninger. Som det fremgår af forordningen, har Kommissionen inden for rammerne af den indledende procedure udelukkende valget mellem at afslutte proceduren i henhold til artikel 5, stk. 5, hvis klagen efter Kommissionens opfattelse ikke indeholder tilstrækkelige beviser, eller indlede en procedure i henhold til artikel 7. Kommissionens *skønsmargen* dækker således udelukkende

1 — Artikel 7, stk. 4.
2 — Artikel 7, stk. 5.
3 — Artikel 7, stk. 6.

det spørgsmål, om klagen indeholder »tilstrækkelige beviser« i henhold til forordningens artikel 5, stk. 2, og spørgsmålet om, hvorvidt der skal indledes en procedure eller ej. Det er i øvrigt ud fra det synspunkt, at forordningens artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 6, der omhandler henholdsvis afslutningen af undersøgelsesproceduren og dens genoptagelse, ikke indeholder nogen regler om en skønsbeføjelse med hensyn til Fællesskabets generelle interesser.

En hensyntagen til Fællesskabets generelle interesser allerede under den indledende procedure er næppe i overensstemmelse med *ånden i og formålet med* forordningen om dumping og subsidier. Da undersøgelsesproceduren skal give Kommissionen et så nøjagtigt kendskab som muligt til, om der foreligger subsidier, og om der består en faktisk skade, med henblik på eventuelt at indføre beskyttelsesforanstaltninger, bør spørgsmålet om Fællesskabets interesser først inddrages efter en dybtgående undersøgelse af de faktiske omstændigheder.

Endelig bevirker den omstændighed, at fællesskabsinstitutionerne blot kan afslutte proceduren på et senere trin, ikke, at den berørte produktionssektor ikke har noget krav på, at der indføres *beskyttelsesforanstaltninger.* Selv om noget sådant antages på grund af det skøn, som fællesskabsinstitutionerne råder over på det punkt, foregriber dette på ingen måde spørgsmålet om, hvorvidt klagerne har krav på, at der indledes en undersøgelsesprocedure. Som Kommissionen navnlig understregede i retsmødet, må der nemlig med hensyn til undersøgelserne klart sondres mellem den uformelle indledende procedure og den formelle undersøgelsesprocedure. Mens indledningen af en formel procedure normalt indebærer en undersøgelse på stedet hos de berørte erhvervsgrene og i tredjelande, for at Kommissionen kan få så mange oplysninger som muligt, er dette ikke tilfældet med hensyn til den indledende undersøgelse. Da de to procedurer er forskellige i den henseende, har klagerne fortsat ret til at kræve denne processuelle garanti overholdt, selv om de allerede har haft lejlighed til at redegøre for deres interesser under den indledende procedurer.

d) Efter min opfattelse må skrivelsen af 25. maj 1982 betragtes som en foranstaltning fra Kommissionens side, der har fremkaldt retligt bindende virkninger, som har berørt sagsøgerens interesser ved at ændre hans retsstilling. Hensynet til at sikre sagsøgeren en effektiv retsbeskyttelse bevirker efter min opfattelse, at annullationssøgsmålet skal fremmes til realitetsbehandling. Klagerne i antisubsidieringsprocedurer, til hvem en sådan beslutning retter sig, bør i det mindste have mulighed for at få beslutningen prøvet med hensyn til spørgsmålet om Kommissionens kompetence, overholdelse af væsentlige formforskrifter og rigtigheden af de fastslåede faktiske omstændigheder samt til spørgsmålet om magtfordrejning, jfr. traktatens artikel 173, stk. 2.

Dette resultat kan udledes umiddelbart af fællesskabsretten som sådan, men også af Domstolens praksis med hensyn til antagelse af annullationssøgsmål til realitetsbehandling [1]; det er således ikke nødvendigt at tage stilling til sagsøgerens

1 — Dom af 15. marts 1967, Société anonyme Cimenteries CBR Cementbedrijven NV og 51 andre sagsøgere mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, de forenede sager 8-11/66, Sml. 1965-1968, s. 337.

andet argument, hvorefter de producenter, der lider skade som følge af subsidierne, på linje med, hvad der er gældende i Amerikas Forenede Stater, anerkendes at have søgsmålsret, idet betragtning fem til den omtvistede forordning nævner, at Fællesskabet skal tage hensyn til sine vigtigste handelspartneres fortolkning af GATT og dennes antidumpingkodeks.

Sammenfattende vil jeg derfor foreslå, at Kommissionens påstand om afvisning af det søgsmål, der er anlagt af Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE med påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 25. maj 1982, ikke tages til følge, og at omkostningerne i forbindelse med denne del af sagens behandling pålægges Kommissionen.