

DOMSTOLENS DOM

22. juni 1989 *

I sag 70/87,

Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (Fediol), Bruxelles, ved advokaterne D. Ehle, U. C. Feldmann, V. Schiller, P. C. Reszel, B. Hein, Köln, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne E. Arendt og G. Harles, 4, avenue Marie-Thérèse,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Peter Gilsdorf, bistået af advokaterne H. J. Rabe og M. Schütte fra advokatfirmaet Schön og Pflüger, Hamburg og Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-centret,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse nr. 2506 af 22. december 1986 (ikke offentliggjort) om afslag på anmodning om indledning af en procedure til undersøgelse af, om Argentina udøver uretmæssig handelspraksis i forbindelse med eksport af sojaskrå til Fællesskabet, jfr. Rådets forordning (EØF) nr. 2641/84 af 17. september 1984 om styrkelse af den fælles handelspolitik, særlig med hensyn til beskyttelse mod uretmæssig handelspraksis (EFT L 252, s. 1),

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten O. Due, afdelingsformændene T. Koopmans, R. Joliet, T. F. O'Higgins og F. Grévisse, dommerne G. F. Mancini, C. N. Kakouris, F. A.

* Processprog: tysk.

Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias og M. Díez de Velasco,

generaladvokat: W. Van Gerven

justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 23. november 1988,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 7. marts 1989, afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 6. marts 1987, har Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (herefter benævnt »Fediol«) i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 2, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse nr. 2506 af 22. december 1986 (ikke offentliggjort), der blev meddelt sagsøgeren den 7. januar 1987. Kommissionen afslog ved nævnte afgørelse sagsøgerens klage, der indeholdt en anmodning om iværksættelse af en procedure til undersøgelse af, om Argentina udøver uretmæssig handelspraksis i forbindelse med eksport af sojaskrå til Fællesskabet, hvilken anmodning støttedes på artikel 3, stk. 5, i Rådets forordning (EØF) nr. 2641/84 af 17. september 1984 om styrkelse af den fælles handelspolitik, særlig med hensyn til beskyttelse mod uretmæssig handelspraksis (EFT L 252, s. 1).
- 2 Rådets forordning (EØF) nr. 2641/84, der betegnes som »en ny handelspolitisk foranstaltning«, har til formål at gøre det muligt for Fællesskabet at imødegå uretmæssig handelspraksis fra tredjelandes side, der ikke udgør ulovlig dumpingimport eller subsidieret import. I artikel 2, stk. 1, i denne forordning, er det bestemt, at »ved uretmæssig handelspraksis forstås... enhver adfærd fra et tredjeland side, som i international handel er uforenelig enten med folkeretten eller med almindeligt anerkendte regler«.

- 3 I forordning (EØF) nr. 2641/84 angives den procedure, der skal følges med henblik på imødegåelse af sådanne former for handelspraksis. Proceduren indledes ved indgivelse af klage på vegne af fællesskabsproducenter (artikel 3) eller på en medlemsstats initiativ (artikel 4) og omfatter to faser.
- 4 Under den første fase undersøger Kommissionen: a) om klagen eller anmodningen indeholder tilstrækkelige beviser for forekomsten af de påklagede former for handelspraksis; b) om disse former for praksis er uretmæssige; c) om klagen eller anmodningen indeholder tilstrækkelige beviser for, at der foreligger en skade eller en trussel om skade for en produktionsgren i Fællesskabet; og d) om det er nødvendigt af hensyn til Fællesskabets interesser at iværksætte en undersøgelsesprocedure. Dersom disse spørgsmål besvares bekræftende, tager Kommissionen skridt til at iværksætte en sådan procedure og indhenter alle de oplysninger, der er nødvendige for dens undersøgelse.
- 5 Under den anden fase, når det efter undersøgelsesproceduren er konstateret, at der foreligger uretmæssig handelspraksis og en deraf følgende skade for en produktionsgren i Fællesskabet, tager Kommissionen stilling til, om en aktion er nødvendig af hensyn til Fællesskabets interesser. Findes det at være tilfældet, foreslår den Rådet at vedtage passende handelspolitiske foranstaltninger efter eventuelt at have gennemført de forudgående internationale procedurer for konsultation eller bilægelse af tvister.
- 6 I den anfægtede afgørelse udtales det, at Fediols klage vedrørte to former for praksis fra Argentinas side, der efter klageren Fediols opfattelse måtte anses for »uretmæssig handelspraksis«:
- en ordning med differentierede eksportafgifter for sojaprodukter (sojabønner, sojaolie og sojaskrå), hvorefter eksport af sojabønner — der er råvarer ved fremstillingen af sojaolie og sojaskrå — pålægges højere afgifter end eksporten af sojaolie og sojaskrå. Disse afgifter beregnes på grundlag af kunstige referencerpriser, der er fastsat af de argentinske myndigheder uafhængigt af verdensmarkedspriserne;

- kvantitative restriktioner for eksporten af sojabønner, navnlig i form af registrering og under tiden suspension af eksporten i henhold til administrative forskrifter.
- 7 Fediol har gjort gældende, at de nævnte former for praksis har forvoldt den europæiske olieindustri alvorlig skade, idet virkningerne heraf er
- at eksporten af sojabønner modvirkes, således at udbuddet af sojabønner på det argentinske marked bliver større og salgsprisen til den argentinske olieindustri følgelig lavere;
 - følgelig at sikre sidstnævnte industri store formalingsmargener ved forarbejdning af bønner til olie og sojaskrå, idet denne industri kan købe sine råvarer — sojabønnerne — til en lavere pris end verdensmarkedsprisen. Denne fordel gør det muligt for den ikke blot at udligne den lave afgift på eksporten af olie og skrå, men også at sælge de to nævnte produkter til priser, der er meget lavere end den normale pris og de priser, den europæiske olieindustri sædvanligvis kræver.
- 8 Fediol har i klagen til støtte for dette synspunkt gjort gældende, at de nævnte former for praksis er i strid med artiklerne III, XI og XXIII i GATT, såvel efter indholdet af hver enkelt af disse bestemmelser som efter sammenhængen mellem dem. Fediol har i de bemærkninger, den forelagde Kommissionen den 9. maj 1986, gjort gældende, at de nævnte former for praksis også var i strid med artiklerne XX og XXXVI i GATT.
- 9 Kommissionen afviste ved den anfægtede afgørelse Fediols klage med den begrundelse: a) at systemet med differentierede afgifter — selv om det fandtes — ikke var i strid med de folkeretlige regler, som Fediol havde påberåbt sig i klagen, og b) at der ikke efter klagens indhold forelå beviser af nogen art for forekomsten af kvantitative eksportrestriktioner for sojabønner.

- 10 Sagsøgeren har under sagen ikke fremført søgsmålsgrunde til imødegåelse af Kommissionens udtalelse om, at der ikke foreligger beviser for forekomsten af kvantitative eksportrestriktioner for sojabønner. Tvisten i realiteten drejer sig derfor udelukkende om den vurdering af ordningen med differentierede afgifter, som er bragt til udtryk i den anfægtede afgørelse, og hvorefter denne ordning ikke som hævdet af Fediol er i strid med GATT.
- 11 Fediol har i stævningen gjort gældende, at ordningen med differentierede afgifter er i strid med artiklerne III, XI og XXIII i GATT; desuden strider ordningen ifølge Fediol mod artikel XX i GATT, som Fediol henviste til i de bemærkninger, den forelagde Kommissionen den 9. maj 1986, men som Kommissionen ikke har taget stilling til i den anfægtede beslutning.
- 12 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Formaliteten

- 13 Kommissionen er af den opfattelse, at sagen skal afvises, idet ingen af de påberåbte søgsmålsgrunde kan realitetsbehandles. Den har anført, at det efter den retsbeskyttelse, klageren har i henhold til forordning (EØF) nr. 2641/84, kun er anbringender om tilsidesættelse af proceduremæssige garantier, åbenbar overtrædelse af visse fællesskabsretlige bestemmelser eller en grov magtfordrejning fra Kommissionens side med det formål at berøve de ved nævnte forordning fastsatte proceduremæssige garantier deres indhold, der kan påberåbes af sagsøgeren.
- 14 Kommissionen har anført, at en klager ikke vil kunne rejse indsigelser mod indholdet af de afgørelser, den træffer, idet dens kompetence med hensyn til at vurdere Fællesskabets interesser i de to ovenfor omtalte faser, ikke blot indebærer udøvelsen af et vidt skøn, men også politiske overvejelser, som Domstolen ikke kan efterprøve. Klageren vil derfor aldrig kunne anfægte en endelig retsakt, der går ud på at proceduren skal afsluttes, og herved støtte sig på en argumentation om, hvad

der er Fællesskabets interesser. Klageren kan derfor lige så lidt anfægte de øvrige vurderinger, Kommissionen har foretaget under proceduren.

- 15 Domstolen skal i den forbindelse bemærke, at den anfægtede akt ikke indeholder en vurdering af Fællesskabets interesse i, at der indledes en undersøgelsesprocedure eller en undersøgelse af den skade eller trussel om skade, der bliver en følge for vedkommende produktionsgren i Fællesskabet af den kritiserede praksis. Den anfægtede akt indeholder nemlig blot en udtalelse om, at afgiftsdifferentieringsordningen ikke er i strid med bestemmelserne i GATT.
- 16 Denne konstatering forelå før og uafhængigt af vurderingen af Fællesskabets interesse, og den må derfor bedømmes selvstændigt. Spørgsmålet om, hvorvidt Domstolen kan efterprøve Kommissionens skøn om, hvad der er i Fællesskabets interesse, skal der således ikke tages stilling til i nærværende sag.
- 17 Anbringendet om afvisning skal derfor forkastes.
- 18 Kommissionen har dernæst gjort gældende, at når en kommissionsafgørelse, som i den foreliggende sag, drejer sig om fortolkning af bestemmelserne i GATT, kan anbringender, hvorved klageren anfægter denne fortolkning, ikke admitteres, idet Kommissionens fortolkning inden for rammerne af forordning (EØF) nr. 2641/84 af begrebet »uretmæssig handelspraksis« og af folkeretlige bestemmelser, og navnlig GATT-bestemmelserne, kun kan efterprøves ved Domstolen i det omfang, en tilsidesættelse eller fejlagtig anvendelse af disse bestemmelser udgør en overtrædelse af fællesskabsretlige bestemmelser, der umiddelbart og individuelt skaber rettigheder for private. Men selve GATT-bestemmelserne er ikke præcise nok til at afføde sådanne rettigheder for private.
- 19 Det bemærkes i den forbindelse, at det gentagne gange i Domstolens praksis er fastslået, at forskellige bestemmelser i overenskomsten ikke kan afføde rettigheder for Fællesskabets borgere, der kan påberåbes ved domstolene (dom af 12. december 1972, International Fruit Co., de forenede sager 21-24/72, Sml. s. 295; dom af 24. oktober 1973, Schlüter, sag 9/73, Sml. s. 1135; dom af 16. marts 1983, SIOT, sag 266/81, Sml. s. 731; dom af 16. marts 1983, SPI og SAMI, de forenede sager

267-269/81, Sml. s. 801). Man kan imidlertid ikke på grundlag af denne praksis drage den slutning, at private ikke ved Domstolen kan påberåbe sig GATT's bestemmelser med henblik på en efterprøvelse af, om en kritiseret adfærd, der er genstand for en klage i henhold til artikel 3 i forordning (EØF) nr. 2641/84, udgør uretmæssig handelspraksis i forordningens forstand. Bestemmelserne i GATT er faktisk sådanne folkeretlige regler, hvortil der henvises i samme forordnings artikel 2, stk. 1, og denne fortolkning bekræftes af sammenhængen i anden og fjerde betragtning til forordningen.

- 20 Endvidere bemærkes, at det som fastslået af Domstolen i de tidligere nævnte domme af 12. december 1972, *International Fruit Co.*, af 24. oktober 1973, *Schlüter*, og af 16. marts 1983, *SPI og SAMI*, er korrekt, at overenskomsten karakteriseres af stor smidighed i bestemmelserne, særligt i bestemmelserne om mulighederne for fravigelse, om foranstaltninger, der kan træffes i ekstraordinært vanskelige situationer, og om reguleringen af uoverensstemmelser mellem de kontraherende parter. Denne vurdering afskærer imidlertid ikke Domstolen fra at fortolke og anvende overenskomstens bestemmelser ud fra et konkret foreliggende tilfælde med henblik på en afgørelse af, om visse former for handelspraksis kan anses for at være i strid med overenskomstens bestemmelser. Bestemmelserne i overenskomsten har et eget indhold, der hver gang må præciseres gennem en fortolkning med henblik på deres anvendelse.
- 21 Endelig er den omstændighed, at der i overenskomstens artikel XXIII fastlægges en særlig procedure for regulering af uoverensstemmelser mellem de kontraherende parter ikke til hinder for Domstolens fortolkningskompetence. Domstolen har i dom af 26. oktober 1982 (*Kupferberg*, sag 104/81, Sml. s. 3641) vedrørende de blandede komiteer, der er nedsat ved frihandelsaftaler til varetagelse af administrationen af aftalerne og deres opfyldelse på rette vis, fastslået, at den omstændighed, at deltagerne har oprettet en særlig institutionel ramme for deres indbyrdes konsultationer og forhandlinger vedrørende opfyldelsen af overenskomsten, ikke i sig selv er tilstrækkelig til helt at udelukke, at domstolene anvender aftalen.
- 22 Når der således ved forordning (EØF) nr. 2641/84 er skabt en ret for de berørte erhvervsdrivende til at påberåbe sig bestemmelserne i GATT i en klage, der indgives til Kommissionen med henblik på at afgøre, om en handelspraksis, som de mener krænker deres interesser, er retsstridig, har derfor de samme erhvervsdrivende ret til at anlægge sag ved Domstolen for at få prøvet lovligheden af en kommissionsafgørelse, der bringer disse bestemmelser i anvendelse.

- 23 Af det anførte følger, at Kommissionens afvisningspåstand skal forkastes.

Realiteten

- 24 Sagsøgeren har støttet sin annullationspåstand på en argumentation, hvorefter den omtvistede handelspraksis er i strid med en række bestemmelser i GATT.

Artikel III i GATT

- 25 Sagsøgeren gør gældende, at systemet med differentierede afgifter strider mod artikel III i GATT.
- 26 I artikel III i GATT hedder det: »de kontraherende parter erkender, at indenlandske skatter og afgifter samt love, reguleringer og forskrifter, der berører det indenlandske salg, udbud til salg, køb, transport, fordeling eller anvendelse af varer, og indenlandske kvantitative reguleringer, som kræver blanding, forarbejdning eller anvendelse af varer i bestemte mængder eller forhold, ikke bør bringes i anvendelse på indførte eller indenlandske varer på en sådan måde, at der derved ydes beskyttelse til den indenlandske produktion«
- 27 Det må fastslås, at denne bestemmelse udelukkende vedrører skatter og afgifter samt reguleringer for hjemmemarkedet, hvorved der ydes beskyttelse til den indenlandske produktion. De påklagede argentinske afgifter pålægges udelukkende varer, der eksporteres, og er derfor ikke omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde.
- 28 Sagsøgeren har imidlertid gjort gældende, at formålet med artikel III i GATT ikke blot er at udelukke enhver forskelsbehandling af indførte varer i kraft af en intern

afgiftsordning, men også at undgå, at beskyttelsen af indenlandske varer gennem en ordning med differentierede eksportafgifter, som den til pådømmelse foreliggende, skader produktionen i tredjeland, hvortil disse produkter eksporteres.

- 29 Dette synspunkt kan ikke lægges til grund. For artikel III i GATT har til formål at hindre enhver forskelsbehandling af indførte varer til fordel for indenlandske varer ved hjælp af interne afgifter og reguleringer, og bestemmelsen kan derfor ikke anvendes i et tilfælde som det foreliggende, der drejer sig om en ordning med differentierede eksportafgifter, der udelukkende pålægges visse grupper af indenlandske varer.
- 30 Sagsøgerens anbringende om, at der har foreligget en overtrædelse af artikel III i GATT skal derfor forkastes.

Artikel XI i GATT

- 31 I GATT's artikel XI, stk. 1, hedder det: »Forbud eller restriktioner over for indførslen af en vare fra en anden kontraherende parts territorium eller over for udførslen eller salg til udførsel til en anden kontraherende parts territorium, bortset fra told, skatter eller andre afgifter, må ikke indføres eller opretholdes af nogen kontraherende part, hvad enten sådanne forbud eller restriktioner gennemføres ved hjælp af kvoteordninger, indførsels- eller udførselsbevillinger eller andre forholdsregler«.
- 32 Ifølge sagsøgeren udgør visse elementer i ordningen med differentierede afgifter og navnlig fastsættelsen af kunstige referencepriser som grundlag for beregningen af de differentierede afgifter på varer i sojagruppen bestemt til eksport selvstændige elementer i sammenligning med de afgifter, der holdes uden for forbuddet i artikel XI i GATT, og udgør dermed foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner. Disse elementer repræsenterer dermed en overtrædelse af nævnte artikel, der med anvendelse af ordene »hvad enten sådanne... restriktioner gennemføres ved hjælp af... andre forholdsregler« lægger hovedvægten på de omhandlede foranstaltningers virkninger og ikke på deres form.

- 33 Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af ordlyden af artikel XI, stk. 1, i GATT, at anvendelsesområdet for denne bestemmelse ikke omfatter restriktioner bl. a. som følge af skatter eller andre afgifter, hvilket sagsøgeren ikke har bestridt. I den foreliggende sag er der imidlertid tale om eksportafgifter, der ikke som hævdet af sagsøgeren får en anden karakter, fordi de beregnes på en kunstig måde.
- 34 Dette anbringende skal derfor forkastes.

Artikel XX i GATT

- 35 I artikel XX bestemmes, at de kontraherende parter kan indføre visse foranstaltninger, der fraviger overenskomstens bestemmelser, under forudsætning af at disse foranstaltninger ikke anvendes på en sådan måde, at de bliver redskab for vilkårlig eller uberettiget forskelsbehandling mellem lande, hvor de samme forhold råder, eller bliver en maskeret begrænsning af den internationale handel. Sådanne retmæssige undtagelsesforanstaltninger er bl. a.:
- »i) ... restriktioner for udførslen af indenlandske materialer, der er nødvendige for at sikre væsentlige mængder af sådanne materialer for en indenlandsk forarbejdende industri i perioder, hvor den indenlandske pris for sådanne materialer som led i en statslig stabiliseringsplan holdes lavere end verdensmarkedsprisen, forudsat at sådanne restriktioner ikke medvirker til at øge udførslen fra eller udvide den beskyttelse, der ydes til en sådan indenlandsk industri, og ikke afviger fra bestemmelserne i denne overenskomst vedrørende ikke-diskrimination«.
- 36 Ifølge sagsøgeren indeholder denne bestemmelse et almindeligt forbud mod foranstaltninger, der indebærer eksportrestriktioner, der har en beskyttelse af den indenlandske industri til følge, medmindre betingelserne for at gøre undtagelse er opfyldt.

- 37 I den forbindelse bemærkes, at artikel XX, litra i), i overenskomsten indeholder en undtagelse fra de forbud, der er fastsat i andre bestemmelser i overenskomsten; denne bestemmelse forudsætter altså, at der består et forbud ifølge en anden bestemmelse, og det er dette forbud den gør undtagelse fra. Artikel XX kan derfor ikke fortolkes som indeholdende et selvstændigt generelt forbud.
- 38 Også dette anbringende skal derfor forkastes.

Artikel XXIII i GATT

- 39 Artikel XXIII, stk. 1, i GATT har følgende ordlyd:

»Hvis en kontraherende part finder, at en fordel, som direkte eller indirekte tilkommer den ifølge denne overenskomst, bliver ophævet eller forringet, eller der lægges hindringer i vejen for opnåelsen af et ved nærværende overenskomst tilsigtet formål, som følge af

- a) en anden kontraherende parts unkladelse af at opfylde sine forpligtelser i henhold til nærværende overenskomst, eller
- b) en anden kontraherende parts anvendelse af nogen foranstaltning, hvad enten denne er i modstrid med bestemmelserne i nærværende overenskomst eller ej, eller
- c) tilstedeværelsen af ethvert andet forhold,

kan den kontraherende part med henblik på at nå en tilfredsstillende ordning af sagen rette skriftlige henstillinger eller forslag til den eller de andre kontraherende parter, som den mener sagen angår. Enhver kontraherende part, som modtager en sådan henvendelse, skal tage de fremsatte henstillinger eller forslag under velvillig overvejelse«.

- 40 I stk. 2 i samme artikel angives den procedure, der skal følges, »såfremt der ikke inden for en rimelig tid er opnået en tilfredsstillende ordning mellem vedkommende kontraherende parter, eller såfremt vanskeligheden er af den i nærværende artikels paragraf 1, stk. c), omhandlede beskaffenhed«.
- 41 Sagsøgeren har fremført en række forhold med udgangspunkt i en fortolkning, hvorefter disse bestemmelser indebærer et forbud mod enhver adfærd, hvorved en fordel for en kontraherende part, der følger af overenskomsten eller kan udledes af et ved overenskomsten tilsigtet formål, bliver ophævet eller forringet. Sagsøgeren gør gældende, at der i det foreliggende tilfælde er tale om en forringelse af en fordel, der følger af GATT, dels fordi systemet med differentierede afgifter betegner et brud med visse forpligtelser, der er påtaget i henhold til GATT [artikel XXIII, stk. 1, litra a)], dels fordi det krænker Fællesskabets berettigede forventning [artikel XXIII, stk. 1, litra b), og c)].
- 42 I den forbindelse skal det fastslås, at artikel XXIII i GATT ikke i sig selv indeholder en særlig materielretlig regel, der i tilfælde af en overtrædelse gør det muligt umiddelbart at fastslå, at der er tale om en uretmæssig handelspraksis. Bestemmelsens formål er alene at angive den procedure, den kontraherende part kan følge inden for rammerne af GATT, såfremt en fordel for denne part ifølge GATT bliver ophævet eller forringet som følge af en anden kontraherende parts adfærd, eventuelt endog i tilfælde, hvor den omhandlede adfærd ikke strider mod bestemmelserne i GATT.
- 43 Dette anbringende skal derfor forkastes.

Sagens omkostninger

- 44 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at betale sagens omkostninger. I henhold til samme artikels stk. 3, første afsnit, kan Domstolen dog ophæve sagsomkostningerne helt eller delvis, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da Kommissionen har tabt sagen, for så vidt angår afvisningspåstanden, bør omkostningerne i denne sag ophæves.

På grundlag af disse præmisser
udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

- 1) Sagsøgte frifindes.
- 2) Hver part afholder sine omkostninger.

Due	Koopmans	Joliet	O'Higgins
Grévisse	Mancini	Kakouris	Schockweiler
Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias		Diez de Velasco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. juni 1989.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident