

DOMSTOLENS DOM  
av den 22 juni 1989\*

Mål 70/87

**Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (Fediol)**, Bryssel, företrädd av advokaterna D. Ehle, U. C. Feldmann, V. Schiller, P.C. Reszel, B. Hein, Köln, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokaterna E. Arendt och G. Harles, 4, avenue Marie-Thérèse,

sökande,

mot

**Europeiska gemenskapernas kommission**, företrädd av juridiske rådgivaren Peter Gilsdorf, biträdd av advokaterna H. J. Rabe och M. Schütte, Advokatfirman Schön und Pflüger, Hamburg och Bryssel, med delgivningsadress i Luxemburg hos Georgios Kremlis vid rättstjänsten, Centre Wagner,

svarande.

Talan avser ogiltigförklaring av kommissionens (ej kungjorda) beslut nr 2506 av den 22 december 1986, genom vilket kommissionen avslagit en begäran om att ett undersökningsförfarande enligt artikel 3.5 i rådets förordning nr 2641/84 av den 17 september 1984 om att stärka den gemensamma handelspolitiken särskilt när det gäller skydd mot otillåtet handelsbruk (EGT 1984, L 252, s. 1, fransk version; svensk specialutgåva del 11, volym 11), skulle inledas med avseende på visst otillåtet handelsbruk av Argentina vid export av sojakakor till gemenskapen.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena T. Koopmans, R. Joliet, T. F. O'Higgins och F. Grévisse samt domarna G. F. Mancini,

\* Rättegångsspråk: tyska.

C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias och M. Díez de Velasco,

generaladvokat: W. Van Gerven,  
justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman,

som beaktat förhandlingsrapporten och vad som framkommit vid den muntliga förhandlingen den 23 november 1988 och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande vid sammanträde den 7 mars 1989,

meddelar följande

### dom

- 1 Genom en ansökan som kom in till domstolens kansli den 6 mars 1987 har la Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (nedan kallat Fediol) i enlighet med artikel 173 andra stycket i EEG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens (ej kungjorda) beslut nr 2506 av den 22 december 1986, som delgivits sökanden den 7 januari 1987. Genom beslutet avslog kommissionen sökandens klagomål med yrkande om att kommissionen skulle inleda ett förfarande för undersökning av ett visst handelsbruk av Argentina vid export av sojakakor till gemenskapen. Kommissionen grundade sig därvid på artikel 3.5 i rådets förordning nr 2641/84 av den 17 september 1984 om att stärka den gemensamma handelspolitiken särskilt när det gäller skydd mot otillåtet handelsbruk (EGT 1984, L 252. s. 1).
- 2 Förordning nr 2641/84, som betecknas som "ett nytt handelspolitiskt instrument", är avsett att göra det möjligt för gemenskapen att komma till rätta med sådana otillåtna handelsbruk från tredje lands sida som inte utgör dumpning eller subventioner. Enligt artikel 2.1 i förordningen avses med "otillåtet handelsbruk" "allt internationellt handelsbruk från tredje lands sida som inte är förenligt med internationell rätt eller med allmänt accepterade regler".
- 3 Förordning nr 2641/84 lägger fast det förfarande som skall tillämpas med avseende på handelsbruk av sådant slag. Förfarandet inleds genom klagomål som framställs på gemenskapens producenters vägnar (artikel 3) eller genom begäran av en medlemsstat (artikel 4) samt omfattar två skeden.

- 4 I det första skedet prövar kommissionen a) om klagomålet eller begäran ger tillräckligt stöd för att påstått handelsbruk föreligger, b) om handelsbruket i fråga är otillåtet, c) om klagomålet eller begäran ger tillräckligt stöd för att det uppkommit skada eller risk för skada för någon produktion inom gemenskapen och d) om det är nödvändigt för tillvaratagandet av gemenskapens intressen att inleda ett undersökningsförfarande. Om dessa frågor besvaras jakande inleder kommissionen förfarandet och inhämtar de uppgifter som behövs för undersökningen.
- 5 I det andra skedet, för det fall det under undersökningsförfarandet konstaterats att såväl otillåtet handelsbruk som därav följande skada för någon produktion inom gemenskapen föreligger, prövar kommissionen om gemenskapens intressen kräver att åtgärder vidtas. Om så är fallet föreslår denna rådet att besluta om lämpliga handelspolitiska åtgärder, i förekommande fall efter att ha iakttagit formella internationella samrådsförfaranden eller förfaranden för reglering av tvister.
- 6 Enligt det klandrade beslutet hänförde sig Fediols klagomål till två slags bruk från Argentinas sida, vilka klaganden ansåg utgöra "otillåtet handelsbruk", nämligen
- ett system med differentierade avgifter för export av sojaprodukter (sojabönor, sojaolja och sojakakor), enligt vilket export av sojabönor - råvaran för framställning av sojaolja och sojakakor - var belagd med högre avgift än export av sojaolja och sojakakor; dessutom var avgiftssatserna framräknade på grundval av artificiella riktpriiser, som fastställts av argentinska myndigheter utan hänsyn till världsmarknadspriserna, och
  - kvantitativa restriktioner för export av sojabönor, särskilt i form av registrering av export och tillfälliga exportstopp efter administrativa påbud.
- 7 Enligt Fediol orsakade ovannämnda bruk betydande skada för europeisk oljeindustri, eftersom det medförde
- att exporten av sojabönor motverkades vilket fick till följd en ökning av tillgången på sådana produkter på den argentinska marknaden samt en sänkning av priset vid dessas försäljning till den argentinska oljeindustrin och

- att den argentinska oljeindustrin till följd därav garanterades stora förädlingsmarginaler vid förädling av bönor till sojaolja och sojakakor, eftersom denna kunde köpa råvaran – sojabönor – till ett pris som var lägre än världsmarknadspriset. Denna förmån gjorde det möjligt för nämnda industri inte enbart att kompensera sig för den låga avgiften på export av olja och kakor utan också att sälja dessa båda produkter till priser långt under såväl normalvärdet som de priser som normalt tas ut av europeisk oljeindustri.
- 8 Till stöd för klagomålet hävdade Fediol att ovannämnda bruk stred mot artiklarna III, XI och XXIII i Allmänna Tull- och handelsavtalet (nedan kallat GATT-avtalet), var för sig eller sammantagna. I sitt yttrande till kommissionen den 9 maj 1986 gjorde Fediol gällande att ifrågavarande bruk även stred mot artiklarna XX och XXXVI i GATT-avtalet.
- 9 Genom det klandrade beslutet avslag kommissionen klagomålet, både (a) såvitt avsåg bruket av differentierade avgifter, med motiveringen att dessa – även om de förekom – inte stred mot någon av de folkrättsliga bestämmelser som Fediol åberopat till grund för klagomålet, och (b) såvitt avsåg förekomsten av kvantitativa restriktioner för export av sojabönor, med motiveringen att klagomålet i denna del inte styrkts med någon bevisning.
- 10 Under förfarandet vid domstolen har sökanden inte anfört någon grund till bemötande av kommissionens ståndpunkt i fråga om avsaknaden av bevis såvitt gäller förekomsten av kvantitativa restriktioner för export av sojabönor. Tvisten angående saken rör således enbart den bedömning i det klandrade beslutet enligt vilken bruket av differentierade avgifter inte strider mot de av Fediol åberopade bestämmelserna i GATT-avtalet.
- 11 I sin ansökan till domstolen har Fediol gjort gällande att bruket av differentierade avgifter strider mot artiklarna III, XI och XXIII i GATT-avtalet. Enligt Fediol strider ifrågavarande bruk även mot artikel XX i GATT-avtalet, vilket Fediol åberopade i sitt yttrande till kommissionen den 9 maj 1986 men kommissionen inte tog ställning till i det klandrade beslutet.
- 12 För en utförligare redogörelse av de faktiska omständigheterna, rättegångens förlopp samt parternas grunder och argument hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

## Upptagande till sakprövning

- 13 Enligt kommissionens mening skall ansökan avvisas eftersom ingen av de anförda grunderna är av beskaffenhet att kunna prövas i sak. Enligt kommissionen är det inom ramen för det rättsskydd som klaganden åtnjuter enligt förordning nr 2641/84 inte möjligt att åberopa andra grunder än dem som går ut på att skyddsregler för förfarandet har åsidosatts, på att vissa bestämmelser i gemenskapsrätten uppenbart har överträtts, eller på grovt maktmissbruk från kommissionens sida varigenom de skyddsregler för förfarandet som förordningen ställer upp satts ur spel.
- 14 Enligt kommissionens mening har klaganden inte rätt att göra invändningar som riktar sig direkt mot innehållet i kommissionens beslut, eftersom kommissionens behörighet då det gäller bedömningen av gemenskapens intressen i de två ovannämnda skedena i förfarandet inte enbart innebär ett stort utrymme för skönsmässiga bedömningar utan även politiska överväganden som inte kan bli föremål för rättslig prövning. Klaganden har därför ingen som helst möjlighet att lägga gemenskapens intressen till grund för klander av ett slutligt beslut som innebär att förfarandet avslutas. Klaganden är följaktligen även förhindrad att angripa de övriga bedömningar som kommissionen gjort under förfarandet.
- 15 I det avseendet skall det slås fast att det klandrade beslutet inte innehåller någon bedömning i fråga om gemenskapens intresse av att ett undersökningsförfarande inleds eller ens i fråga om huruvida någon skada eller risk för skada uppkommit för den berörda produktionen inom gemenskapen till följd av ifrågavarande bruk. Det klandrade beslutet inskränker sig nämligen till att slå fast att bruket av differentierade avgifter inte strider mot GATT-avtalet.
- 16 Eftersom detta konstaterande gjordes före och oberoende av någon bedömning i fråga om gemenskapens intressen, måste det prövas fristående. Frågan om huruvida kommissionens bedömning rörande gemenskapens intresse kan bli föremål för rättslig prövning eller ej är därför inte relevant i förevarande mål.
- 17 Denna invändning om rättegångshinder kan således inte godtas.
- 18 Kommissionen har vidare hävdat att klaganden om, som i förevarande fall, kommissionens beslut rör tolkningen av bestämmelser i GATT-avtalet inte till stöd för sin talan kan anföra grunder genom vilka tolkningen ifrågasätts,

eftersom den tolkning som kommissionen inom ramen för förordning nr 2641/84 gör av begreppet "otillåtet handelsbruk" och av folkrättsliga bestämmelser, särskilt av dem som ingår i GATT-avtalet, kan bli föremål för domstolens prövning endast i den utsträckning som ett åsidosättande eller en felaktig tillämpning av sådana bestämmelser utgör en överträdelse av gemenskapsrättsliga regler som direkt medför individuella rättigheter för enskilda. Bestämmelserna i GATT-avtalet är emellertid i sig inte tillräckligt precisa för att de skall kunna ge upphov till sådana rättigheter för enskilda.

- 19 Det skall i det avseendet erinras om att domstolen vid flera tillfällen har uttalat att olika bestämmelser i GATT-avtalet inte ger upphov till någon rätt för gemenskapens enskilda rättssubjekt att åberopa desamma inför domstol (dom av den 12 december 1972 i förenade målen 21-24/72 International Fruit Company, Rec. s. 1219, dom av den 24 oktober 1973 i mål 9/73 Schlüter, Rec. s. 1135, dom av den 16 mars 1983 i mål 266/81 SIOT, Rec. s. 731, samt dom av den 16 mars 1983 i förenade målen 267-269/81 SPI och SAMI, Rec. s. 801). Av denna rättspraxis kan dock inte den slutsatsen dras att enskilda rättssubjekt inte vid EG-domstolen får åberopa bestämmelser i GATT-avtalet för att få fastställt huruvida ett agerande som påtalats i ett klagomål enligt artikel 3 i förordning nr 2641/84 utgör otillåtet handelsbruk i förordningens mening. Bestämmelserna i GATT-avtalet hör nämligen till de folkrättsliga regler som det hänvisas till i artikel 2.1 i förordningen, vilket framgår av andra stycket jämfört med fjärde stycket i övervägandena.
- 20 Det skall även framhållas att domstolen i de ovannämnda domarna av den 12 december 1972, International Fruit Company, den 24 oktober 1973, Schlüter, och den 16 mars 1983, SPI och SAMI, visserligen uttalade att GATT-avtalet kännetecknas av en stor flexibilitet hos sina bestämmelser och i synnerhet hos de bestämmelser som angår möjligheterna till undantag, vilka åtgärder som kan vidtas vid förekomsten av exceptionella svårigheter och reglering av tvister mellan de avtalsslutande parterna. Denna bedömning utgör emellertid inte hinder för domstolen att i ett enskilt fall tolka och tillämpa reglerna i GATT-avtalet för att pröva om ett visst handelsbruk skall anses oförenligt med dessa regler. Bestämmelserna i GATT-avtalet har en självständig innebörd som, vad gäller tillämpningen, får bestämmas i varje enskilt fall genom tolkning.
- 21 Slutligen utgör det förhållandet att artikel XXIII i GATT-avtalet anvisar ett särskilt förfarande för reglering av tvister mellan de avtalsslutande parterna inte något hinder för domstolens behörighet att tolka bestämmelserna i avtalet i fråga. Som domstolen uttalat i en dom av den 26 oktober 1982 i mål

104/81 Kupferberg (Rec. s. 3641), i fråga om de blandade kommittéer som inrättats genom frihandelsavtal och som getts ansvar för administrationen och efterlevnaden av sådana avtal, är enbart det faktum att de avtalsslutande parterna har skapat en särskild institutionell ram för inbördes samråd och förhandlingar med avseende på avtalets genomförande inte tillräckligt för att utesluta varje tillämpning av detta avtal genom domstolarna.

- 22 Härav följer att eftersom de berörda ekonomiska aktörerna i enlighet med förordning nr 2641/84 har rätt att åberopa bestämmelserna i GATT-avtalet i ett av dem till kommissionen framställt klagomål som syftar till att få fastställt att ett handelsbruk som enligt deras mening varit till skada för dem är otillåtet, får samma ekonomiska aktörer vända sig till domstolen för att få prövat lagenligheten av ett kommissionsbeslut som fattats med tillämpning av bestämmelserna i fråga.
- 23 Av det ovan anförda följer att kommissionens invändning om rättegångshinder inte kan godtas.

### Saken

- 24 Såvitt gäller sakfrågan har sökanden gjort gällande att det omtvistade handelsbruket är oförenligt med vissa bestämmelser i GATT-avtalet.

#### *Artikel III i GATT-avtalet*

- 25 Sökanden har hävdat att bruket av differentierade avgifter strider mot artikel III i GATT-avtalet.
- 26 I artikel III.1 i GATT-avtalet föreskrivs följande: "De avtalsslutande parterna erkänner, att interna skatter och andra interna avgifter samt lagar, förordningar och bestämmelser som rör intern försäljning, salubjudande, köp, transport, distribution eller användning av varor, ävensom interna kvantitativa regleringar som kräver blandning, bearbetning eller användning av varor i bestämda kvantiteter eller proportioner icke bör tillämpas på importerade eller inhemska varor på sådant sätt att skydd beredes inhemsk produktion".

- 27 Det skall konstateras att artikel III.1 enbart avser sådana skatter och andra avgifter samt regleringar som rör inhemsk marknad och har skyddsverkan. De kritiserade argentinska avgifterna påförs endast exporterade varor och faller därmed inte inom bestämmelsens tillämpningsområde.
- 28 Sökanden har emellertid hävdatt att artikel III i GATT-avtalet inte enbart syftar till att undanröja all diskriminering av importerade varor genom ett system med interna avgifter, utan också att hindra att inhemska varor skyddas genom införandet av ett system med differentierade exportavgifter – som det nu aktuella – så att skada därigenom uppkommer för produktionen i tredje land till vilket sådana varor exporteras.
- 29 Detta synsätt kan inte godtas. Syftet med artikel III i GATT-avtalet är nämligen att hindra all diskriminering av importerade varor i förhållande till inhemska varor i fråga om interna avgifter och regleringar. Bestämmelsen är därför inte tillämplig i ett fall som det föreliggande, som gäller ett system med differentierade exportavgifter som endast påförs vissa kategorier av inhemska varor.
- 30 Den av sökanden åberopade grunden enligt vilken det föreligger överträdelse av artikel III i GATT-avtalet kan följaktligen inte godtas.

#### *Artikel XI i GATT-avtalet*

- 31 I artikel XI.1 i GATT-avtalet föreskrivs följande. "Förbud eller restriktioner av annat slag än tullar, skatter eller andra avgifter skall icke, vare sig genom kontingenter, import- eller exportlicenser eller andra åtgärder, införas eller bibehållas av någon avtalsslutande part i fråga om import av någon vara som härrör från någon annan avtalsslutande parts område eller i fråga om export eller försäljning för export av någon vara som är destinerad till någon annan avtalsslutande parts område".
- 32 Enligt sökanden finns det vissa element i systemet med differentierade avgifter, särskilt det förhållandet att artificiella riktpriiser läggs till grund för beräkning av de differentierade avgifter som påförs sojaprodukter avsedda för export, som tydligt avviker från sådana pålagor som är undantagna från förbudet i artikel XI i GATT-avtalet och är att anse som åtgärder med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion. De strider enligt sökanden därför mot artikel XI som, genom formuleringen "restriktioner ... genom ...



andra åtgärder”, lägger större vikt vid de ifrågavarande åtgärdernas verkningar än vid deras form.

- 33 I detta avseende skall anmärkas att det redan av ordalydelsen av artikel XI.1 i GATT-avtalet framgår att dess tillämpningsområde inte omfattar sådana restriktioner som bland annat följer av skatter eller andra avgifter, vilket inte heller bestritts av sökanden. I förevarande fall utgörs emellertid de kritiserade åtgärderna av exportavgifter vilka, i motsats till vad sökanden hävdar, inte förlorar sin karaktär av sådana avgifter på grund av det faktum att de beräknas på artificiell väg.
- 34 Denna grund kan följaktligen inte godtas.

#### *Artikel XX i GATT-avtalet*

- 35 Enligt artikel XX får varje avtalsslutande part anta vissa åtgärder som avviker från GATT-bestämmelserna, under förutsättning att åtgärderna inte innebär ett medel för godtycklig eller oberättigad diskriminering mellan länder där samma förhållanden råder eller en förtäckt inskränkning av internationell handel. Till de tillåtna åtgärderna hör sådana
- ”i) innebärande begränsningar av exporten av inhemska råvaror som är nödvändiga för att säkerställa erforderliga kvantiteter av sådana varor för en inhemsk förädlingsindustri under tider, då det inhemska priset på dessa råvaror som led i en statlig stabiliseringsplan hålles under världsmarknadspriset, dock att sådana begränsningar icke skall medföra ökning av exporten från eller skyddet för en sådan inhemsk industri och icke skall avvika från bestämmelserna om icke-diskriminering i detta avtal”.
- 36 Enligt sökanden följer av denna bestämmelse ett generellt förbud för sådana åtgärder som innebär exportrestriktioner och som verkar till skydd för berörd inhemsk industri, om villkoren för att medge avvikelser inte är uppfyllda.
- 37 I det avseendet är det tillräckligt att framhålla att artikel XX i) i GATT-avtalet öppnar för undantag från sådana förbud som följer av andra bestämmelser i GATT-avtalet. Bestämmelsen i fråga förutsätter alltså att det i någon annan bestämmelse föreskrivs ett förbud, till vilket den innehåller en möjlig-

het till undantag. Följaktligen är det inte möjligt att av denna artikel utläsa ett självständigt generellt förbud.

38 Således kan inte heller den grunden godtas.

### *Artikel XXIII i GATT-avtalet*

39 I artikel XXIII.1 i GATT-avtalet föreskrivs följande.

”Om avtalsslutande part anser, att förmån som direkt eller indirekt tillkommer parten enligt detta avtal upphäves eller minskas eller att uppnåendet av något av detta avtals syften hindras på grund av

- a) underlåtenhet från annan avtalsslutande parts sida att fullgöra dess förpliktelser enligt avtalet eller
- b) tillämpandet av annan avtalsslutande part av någon åtgärd, vare sig den strider mot bestämmelserna i detta avtal eller icke, eller
- c) förefintligheten av någon annan omständighet,

kan den avtalsslutande parten, i syfte att nå en tillfredsställande lösning av frågan göra skriftliga framställningar eller förslag till den eller de andra avtalsslutande parter som den anser vara berörda av saken. Avtalsslutande part, som mottagit sådana framställningar eller förslag, skall skänka välvilligt beaktande åt desamma”.

40 I artikel XXIII.2 fastställs det förfarande som skall följas ”om en tillfredsställande lösning av frågan icke åstadkommes mellan de berörda avtalsslutande parterna inom skälig tid eller om svårigheten är av det slag som anges i moment 1 c) i denna artikel”.

41 Sökanden har anfört ett antal påståenden som vilar på förutsättningen att dessa bestämmelser innebär förbud för varje agerande som omintetgör eller äventyrar någon förmån enligt GATT eller något av dess syften. Sökanden gör gällande att det i föreliggande fall är fråga om åsidosättande av en förmån som följer av GATT, antingen därigenom att bruket av differentierade

avgifter strider mot vissa åtaganden enligt GATT (artikel XXIII.1 a)) eller att det innebär en kränkning av gemenskapens berättigade förväntningar (artikel XXIII.1 b) och c)).

42 I det avseendet är det tillräckligt att slå fast att artikel XXIII i GATT-avtalet inte i sig själv innehåller någon specifik materiell regel som är sådan att en överträdelse av densamma skulle utgöra otillåtet handelsbruk. Ändamålet med artikel XXIII är enbart att anvisa det förfarande som en avtalslutande part kan använda sig av inom ramen för GATT om en förmån som tillkommer denna enligt GATT-avtalet har upphävts eller minskats genom en annan avtalslutande parts agerande, även i de fall då agerandet i fråga inte strider mot bestämmelserna i GATT-avtalet.

43 Följaktligen kan den grunden inte godtas.

### **Rättegångskostnader**

44 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Domstolen kan emellertid i enlighet med 69.3 första stycket i samma artikel besluta att vardera parten helt eller delvis skall bära sin kostnad om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Eftersom kommissionens invändning angående talans upptagande till prövning har lämnats utan avseende skall vardera parten bära sin kostnad.

På dessa grunder beslutar

### **DOMSTOLEN**

följande:

- 1) Sökandens talan ogillas.
- 2) Varje part skall bära sin kostnad.

FEDIOL MOT KOMMISSIONEN

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 22 juni 1989.

J.-G. Giraud  
Justitiesekreterare

O. Due  
Ordförande