DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
29. maj 1997 *

I sag C-26/96,

angående en anmodning, som Finanzgericht Hamburg (Tyskland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Rotexchemie International Handels GmbH & Co.

mod

Hauptzollamt Hamburg-Waltershof,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1531/88 af 31. maj 1988 om indførelse af en endelig antidumpingtold på importen af kaliumpermanganat med oprindelse i Den Kinesiske Folkerepublik og om endelig opkrævning af den midlertidige antidumpingtold på denne import (EFT L 138, s. 1),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.C. Moitinho de Almeida, og dommerne L. Sevón, C. Gulmann, J.-P. Puissochet (refererende dommer) og P. Jann,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Rotexchemie International Handels GmbH & Co. ved advokat Ulrich Eggers, Hamburg

— den spanske regering ved statens advokat Rosario Silva de Lapuerta, Sekretariatet for EF-ret, som befuldmægtiget

— Rådet for Den Europæiske Union ved juridisk konsulent Yves Crétien og Antonio Tanca, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, bistået af advokat Hans-Jürgen Rabe og advokat Georg M. Berrisch, Hamburg

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Nicholas Khan, Kommissionens Juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat Hans-Jürgen Rabe og advokat Georg M. Berrisch,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 6. februar 1997 er afgivet mundtlige indlæg af Rotexchemie International Handels GmbH & Co. ved advokat Ulrich Eggers, af den spanske regering ved statens advokat Santiago Ortiz Vaamonde, som befuldmægtiget, af Rådet ved Antonio Tanca, bistået af advokat Georg M. Berrisch, og af Kommissionen ved Nicholas Khan, bistået af advokat Georg M. Berrisch,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. marts 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 10. januar 1996, indgået til Domstolen den 30. januar 1996, har Finanzgericht Hamburg i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1531/88 af 31. maj 1988 om indførelse af en endelig antidumpingtold på importen af kaliumpermanganat med oprindelse i Den Kinesiske Folkerepublik og om endelig opkrævning af den midlertidige antidumpingtold på denne import (EFT L 138, s. 1).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag mellem Rotexchemie International Handels GmbH & Co. (herefter »Rotexchemie«) og Hauptzollamt Hamburg-Waltershof (herefter »Hauptzollamt«) vedrørende endelig antidumpingtold, som Hauptzollamt havde opkrævet af indførsler af kaliumpermanganat med oprindelse i Kina.

3 I perioden 21. juli 1988 — 31. oktober 1989 indgav Rotexchemie, navnlig til det sagsøgte Hauptzollamt, ansøgninger om ekspedition til fri omsætning af 667 tons kaliumpermanganat henhørende under toldposition 2841 60 00 0100. Som oprindelsesland var angivet Taiwan. Ved overgangen til fri omsætning betalte Rotexchemie 6,9% told. Efter en undersøgelse i sagen blev toldmyndighederne klar over, at varerne havde oprindelse i Den Kinesiske Folkerepublik, hvorfor Hauptzollamt ved ændringsafgørelser pålagde Rotexchemie at betale 1 495 170 DM i antidumpingtold i henhold til forordning nr. 1531/88.

4 Rotexchemie fik ikke medhold i sin klage over de pågældende ændringsafgørelser, hvorefter selskabet anlagde sag til prøvelse af Hauptzollamt's afslag. Under sagen har Rotexchemie ikke længere bestridt, at kaliumpermanganatpartierne havde oprindelse i Den Kinesiske Folkerepublik, hvorimod det har bestridt, at forordning nr. 1531/88 er gyldig under hensyn til trinhøjere fællesskabsret, hvorved selskabet har gjort fire anbringender gældende.

5 Herefter har den nationale ret forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål om, hvorvidt forordning nr. 1531/88 er gyldig.

6 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at den nationale rets tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1531/88 er baseret på det første anbringende, som sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende. Retten rejser således spørgsmål om, hvorvidt valget af USA som referenceland ikke er i strid med artikel 2, stk. 5, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 2176/84 af 23. juli 1984 om beskyttelse mod dumpingimport eller subsidieret import fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT L 201, s. 1, herefter »grundforordningen«). Selv om valget af referenceland navnlig afhænger af, om priserne i det pågældende land er resultatet af markedskræfternes frie spil, fandtes der på det amerikanske marked for kaliumpermanganat kun én enkelt producent, der ikke var udsat for konkurrence. USA pålagde således efter det oplyste indførslerne fra Kina, der ikke var ubetydelige, en højere antidumpingtold end Fællesskabet, og det kunne ikke udelukkes, at antidumpingtolden oversteg dumpingmargenen.

7 Den nationale ret har ligeledes gjort gældende, at selv om det måtte være korrekt, at USA ligeledes pålægger indførslerne af kaliumpermanganat fra Spanien en antidumpingtold, er denne told uberettiget og har kun til formål at beskytte den amerikanske producent. Dennes priser er i øvrigt højere end de priser, den eneste producent i Fællesskabet, sælger til. Den forelæggende ret har endelig anført, at begrundelsen for, at fællesskabsinstitutionerne har set bort fra Indien og Brasilien som referencelande, ikke er overbevisende.

8 Grundforordningens artikel 2, stk. 5, litra a), er sålydende:

»I tilfælde af indførsel fra lande uden markedsøkonomi ... fastsættes den normale værdi på en hensigtsmæssig og ikke urimelig måde efter et af følgende kriterier:

a) den pris, til hvilken samme vare fra et tredjeland med markedsøkonomi faktisk sælges:

i) til forbrug på dette lands hjemmemarked,

eller

ii) til andre lande, herunder Fællesskabet ...«

9 Formålet med grundforordningens artikel 2, stk. 5, er at undgå, at der tages hensyn til priser og omkostninger i lande uden markedsøkonomi, for så vidt som disse parametre ikke fremstår som et resultat af markedskræfternes spil (jf. dom af 11.7.1990, forenede sager C-305/86 og C-160/87, Neotype Techmashexport mod Kommissionen og Rådet, Sml. I, s. 2945, præmis 26, og af 22.10 1991, sag C-16/90, Nölle, Sml. I, s. 5163, præmis 10).

10 Valget af referenceland er omfattet af institutionernes skøn til at bedømme komplicerede økonomiske omstændigheder.

11 Udøvelsen af dette skøn er dog ikke unddraget domstolskontrol. Det følger af fast praksis, at Domstolen ved denne kontrol undersøger, om formforskrifterne er overholdt, om de faktiske omstændigheder, som er lagt til grund, er materielt rigtige, samt om der foreligger en åbenbar fejl i vurderingen af de faktiske omstændigheder, eller om der er begået magtfordrejning (domme af 7.5.1987, sag 240/84, Toyo mod Rådet, Sml. s. 1809, præmis 19, og sag 258/84, Nippon Seiko mod Rådet, Sml. s. 1923, præmis 21, samt Nölle-dommen, præmis 12).

12 Hvad navnlig angår valget af referenceland skal det undersøges, om institutionerne har undladt at tage hensyn til omstændigheder, som er væsentlige for at fastslå, om det valgte land er egnet, og om oplysningerne i sagen er blevet bedømt med den omhu, som kræves, for at normalværdien kan anses for fastsat på en hensigtsmæssig og ikke-urimelig måde (Nölle-dommen, præmis 13).

13 Under henvisning til den tvivl, som den nationale ret har givet udtryk for i denne henseende, har Rotexchemie gjort gældende, at den normale værdi ikke er blevet fastsat i overensstemmelse med denne retspraksis, idet prisdannelsen i USA ikke følger markedsøkonomiske regler. Det amerikanske marked for kaliumpermanganat omfatter kun en enkelt producent, som nyder beskyttelse mod udenlandsk konkurrence som følge af antidumpingtold.

14 Rådet og Kommissionen har anført, at den omstændighed, at der kun findes en enkelt producent er irrelevant, idet der ikke udøves priskontrol, og idet konkurrencen er tilstrækkelig som følge af import fra tredjelande. At importerede varer fra Kina og Spanien pålægges antidumpingtold ændrer intet herved, for så vidt som der ikke er grundlag for at hævde, at den omhandlede told ikke havde til formål at afværge skade, men blot skulle sikre den amerikanske producents stilling. De to institutioner har i øvrigt gjort gældende, at Kommissionen har påvist, at denne producents prisniveau, der faktisk er lavere end fællesskabsproducentens, giver mulighed for en rimelig, ikke overdreven stor fortjeneste.

15 Det må fremhæves, at den omstændighed alene, at der kun findes én producent i referencelandet, ikke i sig selv udelukker, at priserne fremkommer som resultat af en reel konkurrence, når en sådan konkurrence lige vel kan være et resultat af en betydelig import fra andre lande, når der ikke er priskontrol. Det fremgår af ellevte betragtning til forordning nr. 1531/88, der ikke bestrides, at der til det amerikanske marked for kaliumpermanganat finder en betydelig import sted fra tredjelande.

16 Valget af et tredjeland med markedsøkonomi kan heller ikke anfægtes, alene fordi det pågældende land pålægger import fra visse tredjelande antidumpingtold. I denne forbindelse bemærkes, at dumping i artikel VI i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel, som grundforordningens anden betragtning henviser til, betegnes som forkastelig, såfremt den forvolder eller truer med at forvolde væsentlig skade for en i importlandet etableret erhvervsgren. Antidumpingtold skal således ikke yde importlandets marked beskyttelse mod al udefrakommende konkurrence, men genskabe en loyal og sædvanlig konkurrence mellem indenlandske og udenlandske producenter. Den omstændighed alene, at referencelandet pålægger import fra visse tredjelande antidumpingtold giver derfor ikke grundlag for at slutte, at prisniveauet i landet ikke er resultat af en reel konkurrence.

17 Den forelæggende ret har imidlertid fundet det tænkeligt, at den antidumpingtold, som USA pålægger kaliumpermanganat, der importeres fra Kina og Spanien, i mindre grad havde til formål at afværge skade end at beskytte den amerikanske producents stilling på hjemmemarkedet.

18 Rådet og Kommissionen har imidlertid gjort gældende, at der ikke er grundlag for en sådan mistanke, og at der under sagen heller ikke er fremkommet oplysninger, der kan rejse tvivl herom. Af de oplysninger, som de to institutioner og den spanske regering har fremlagt, fremgår endvidere, at antidumpingtolden på import fra Spanien ikke blev opkrævet i 1987, samt at toldsatsen er blevet nedsat betydeligt i de følgende år. Den forelæggende rets teori er endelig i strid med det i ellevte betragtning til forordning nr. 1531/88 anførte, hvorefter den amerikanske producents prisniveau gav mulighed for at opnå en rimelig, ikke overdreven stor fortjeneste.

19 Den forelæggende ret finder heller ikke, at fællesskabsinstitutionernes begrundelse for at afvise alternativerne Indien og Brasilien som referencelande, er overbevisende. Det fremgår således af de forskellige antidumpingforordninger vedrørende samme produkt, der er ældre eller yngre end forordning nr. 1531/88, at Indien er

blevet afvist med den begrundelse, at priserne her var betydeligt højere end i USA, men hverken Kommissionen eller Rådet havde undersøgt spørgsmålet. De har endvidere tillagt det betydning, at produktionen i Indien var af begrænset omfang, uanset at denne omstændighed ifølge Domstolens praksis ikke er afgørende med hensyn til valg af referenceland. Endelig er det ikke muligt at se, hvorfor institutionerne har valgt at lade Brasilien ude af betragtning ved udstedelsen af forordning nr. 1531/88.

20 Rådet og Kommissionen har henvist til, at USA allerede var blevet valgt som referenceland under en tidligere procedure, der var blevet indledt i 1986, vedrørende samme vare, at erhvervsgrenen i Fællesskabet var enig i, at dette land blev valgt på ny under proceduren forud for vedtagelsen af forordning nr. 1531/88, samt at hverken den kinesiske eksportør, som forordningen specielt angik, eller fællesskabsimportørerne havde rejst indsigelse herimod. Det er således deres opfattelse, at institutionerne hverken var forpligtede til at undersøge, om der fandtes et mere egnet referenceland, eller specielt til at undersøge, om institutionernes oplysninger om Indien fortsat var korrekte. Institutionerne har i denne forbindelse henvist til, at Indien ifølge de oplysninger, der var indhentet under den tidligere procedure, var det eneste andet land med markedsøkonomi, hvor der produceredes kaliumpermanganat, at produktionen var af håndværksmæssig karakter, at den samlede produktionskapacitet var meget begrænset, og at priserne faktisk var højere end på det amerikanske marked. Rådet og Kommissionen har endelig gjort gældende, at selv om det er korrekt, at de i 1994 havde erfaret, at der produceredes kaliumpermanganat i Brasilien, viste det sig, at anlægget endnu ikke var i drift på dette tidspunkt.

21 Det bemærkes, at Rådet og Kommissionen principielt ikke har pligt til at tage alle de referencelande i betragtning, som foreslås af parterne i en antidumpingprocedure. Derimod skal institutionerne foretage en nærmere undersøgelse af de fremkomne forslag, såfremt disse rejser eller kunne have rejst tvivl om institutionernes valg af referenceland (jf. Nölle-dommen, præmis 32).

22 I den foreliggende sag har Rådet og Kommissionen imidlertid ikke under proceduren forud for udstedelsen af forordning nr. 1531/88 modtaget alternative forslag til referenceland i stedet for USA, der derimod allerede var blevet valgt under en tidligere procedure vedrørende samme vare, ligesom de kinesiske eksportører og fællesskabsimportørerne af kaliumpermanganat i givet fald ikke ville have undladt at foreslå et mere egnet land. Herefter kan institutionerne ikke kritiseres for, at de ikke har foretaget en nærmere undersøgelse af andre mulige referencelande.

23 Rådet og Kommissionen har endvidere på overbevisende måde argumenteret for, hvorfor lande som Indien og Brasilien ikke var blevet valgt, mens Rotexchemie ikke på nogen måde har indiceret forhold, der kan rejse tvivl om institutionernes analyse. Specielt for så vidt angår Indien bemærkes, at selv om det er korrekt, som den forelæggende ret har anført, at det indenlandske markeds omfang principielt ikke er et forhold, der skal tages i betragtning ved valg af referenceland, kræves det imidlertid, at markedet er repræsentativt med hensyn til den omhandlede eksport (jf. ovennævnte dom i sagen Neotype Techmashexport mod Kommissionen og Rådet, præmis 31). De kendetegn for det indiske marked for kaliumpermanganat, som Rådet og Kommissionen har henvist til, viser helt åbenbart, at dette ikke var tilfældet. Samlet betragtet peger alt i denne sag, således som generaladvokaten har anført i punkt 30 i sit forslag til afgørelse, i retning af, at USA var det eneste land med markedsøkonomi, der kunne komme i betragtning som referenceland.

24 Det følger af det anførte, at den normale værdi er blevet fastsat på »en hensigtsmæssig og ikke urimelig måde« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i grundforordningens artikel 2, stk. 5, litra a).

25 Der må herefter gives den nationale ret den besvarelse, at en gennemgang af det forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1531/88.

Sagens omkostninger

26 De udgifter, der er afholdt af den spanske regering, af Rådet for Den Europæiske Union og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Finanzgericht Hamburg ved kendelse af 10. januar 1996, for ret:

Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1531/88 af 31. maj 1988 om indførelse af en endelig antidumpingtold på importen af kaliumpermanganat med oprindelse i Den Kinesiske Folkerepublik og om endelig opkrævning af den midlertidige antidumpingtold på denne import.

Moitinho de Almeida Sevón Gulmann

Puissochet Jann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. maj 1997.

R. Grass
Justitssekretær

J.C. Moitinho de Almeida
Formand for Femte Afdeling