ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
29 mei 1997 *

In zaak C-26/96,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van het Finanzgericht Hamburg (Duitsland), in het aldaar aanhangig geding tussen

Rotexchemie International Handels GmbH & Co.

en

Hauptzollamt Hamburg-Waltershof,

om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van verordening (EEG) nr. 1531/88 van de Raad van 31 mei 1988 tot instelling van een definitief anti-dumpingrecht op de invoer van kaliumpermanganaat van oorsprong uit de Volksrepubliek China en tot definitieve inning van het op deze invoer ingestelde voorlopige anti-dumpingrecht (PB 1988, L 138, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. C. Moitinho de Almeida, kamerpresident, L. Sevón, C. Gulmann, J.-P. Puissochet (rapporteur) en P. Jann, rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer
griffier: L. Hewlett, administrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Rotexchemie International Handels GmbH & Co., vertegenwoordigd door U. Eggers, advocaat te Hamburg,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door R. Silva de Lapuerta, abogado del Estato, van de Dienst communautaire geschillen, als gemachtigde,

— de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door Y. Crétien, juridisch adviseur, en A. Tanca, lid van de juridische dienst, als gemachtigden, bijgestaan door H.-J. Rabe en G. M. Berrisch, advocaten te Hamburg,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door N. Khan, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door H.-J. Rabe en G. M. Berrisch,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Rotexchemie International Handels GmbH & Co., vertegenwoordigd door U. Eggers, de Spaanse regering, vertegenwoordigd door S. Ortiz Vaamonde, abogado del Estado, als gemachtigde, de Raad, vertegenwoordigd door A. Tanca, bijgestaan door G. M. Berrisch, en de Commissie, vertegenwoordigd door N. Khan, bijgestaan door G. M. Berrisch, ter terechtzitting van 6 februari 1997,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 maart 1997,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 10 januari 1996, ingekomen bij het Hof op 30 januari daaraanvolgend, heeft het Finanzgericht Hamburg krachtens artikel 177 EG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de geldigheid van verordening (EEG) nr. 1531/88 van de Raad van 31 mei 1988 tot instelling van een definitief anti-dumpingrecht op de invoer van kaliumpermanganaat van oorsprong uit de Volksrepubliek China en tot definitieve inning van het op deze invoer ingestelde voorlopige anti-dumpingrecht (PB 1988, L 138, blz. 1),

2 Deze vraag is gerezen in een geding tussen Rotexchemie International Handels GmbH & Co. (hierna: „Rotexchemie") en het Hauptzollamt Hamburg-Waltershof (hierna: „Hauptzollamt") over door laatstgenoemde geheven definitieve anti-dumpingrechten op de invoer van kaliumpermanganaat van oorsprong uit China.

3 Tussen 21 juli 1988 en 31 oktober 1989 verzocht Rotexchemie, voornamelijk bij het verwerende Hauptzollamt, om inklaring van 667 ton kaliumpermanganaat van tariefpost 2841 60 00 0100 van de gecombineerde nomenclatuur, volgens de aangifte van oorsprong uit Taiwan. Bij de inklaring betaalde Rotexchemie 6,9 % aan douanerechten. Nadat de douanerecherche had ontdekt, dat het betrokken product afkomstig was uit de Volksrepubliek China, vorderde het Hauptzollamt van Rotexchemie bij wijzigingsaanslagen nabetaling van een anti-dumpingrecht van 1 495 170 DM krachtens verordening nr. 1531/88.

4 Nadat haar bezwaarschrift tegen de betrokken aanslagen door het Hauptzollamt was afgewezen, stelde Rotexchemie beroep in tegen die afwijzing. In haar beroep betwist Rotexchemie niet meer dat het kaliumpermanganaat van oorsprong uit de Volksrepubliek China is, maar wel dat verordening nr. 1531/88 in het licht van hogere communautaire regelgeving ongeldig is, waartoe zij vier middelen aanvoert.

5 In dat verband heeft de nationale rechter het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van verordening nr. 1531/88.

6 Blijkens de verwijzingsbeschikking houden de desbetreffende twijfels van de nationale rechter verband met het eerste middel dat verzoekster in het hoofdgeding bij hem heeft aangevoerd. Hij vraagt zich af, of door de keuze van de Verenigde Staten als vergelijkingsland geen inbreuk wordt gemaakt op artikel 2, lid 5, sub a, van verordening (EEG) nr. 2176/84 van de Raad van 23 juli 1984 betreffende beschermende maatregelen tegen de invoer met dumping of subsidiëring uit landen die geen lid zijn van de Europese Economische Gemeenschap (PB 1984, L 201, blz. 1; hierna: „basisverordening"). Immers, terwijl de keuze van het land van vergelijking met name afhangt van de vraag, of de prijzen in dat land het normale resultaat zijn van markteconomische factoren, telt de Amerikaanse markt van kaliumpermanganaat slechts één producent, die geen enkele concurrentie ondervindt. De Verenigde Staten heffen op de niet geringe invoer uit China hogere anti-dumpingrechten dan de Gemeenschap en het kan niet worden uitgesloten, dat die rechten de betrokken dumpingmarge overschrijden.

7 De verwijzende rechter stelt eveneens, dat wanneer het juist zou blijken te zijn dat de Verenigde Staten ook anti-dumpingrechten op de invoer van kaliumpermanganaat uit Spanje heffen, deze heffing ongerechtvaardigd is, want enkel bedoeld ter bescherming van de Amerikaanse producent. Bovendien zijn diens prijzen hoger dan die van de enige producent in de Gemeenschap. Ten slotte is de verwijzende rechter niet overtuigd door de redenen die de instellingen van de Gemeenschap ertoe hebben gebracht, India of Brazilië als alternatief vergelijkingsland buiten beschouwing te laten.

8 Artikel 2, lid 5, sub a, van de basisverordening luidt als volgt:

„In geval van invoer uit landen die geen markteconomie hebben (...) wordt de normale waarde op passende en niet onredelijke wijze op basis van een van de volgende criteria vastgesteld:

a) de prijs waartegen een soortgelijk produkt van een derde land met markteconomie werkelijk wordt verkocht:

i) voor verbruik op de binnenlandse markt van dat land, of

ii) aan andere landen, inclusief de Gemeenschap (...)"

9 Artikel 2, lid 5, heeft tot doel te voorkomen, dat rekening wordt gehouden met de — gewoonlijk niet uit de wetten van vraag en aanbod voortvloeiende — prijzen en kosten in landen die geen markteconomie hebben (zie arresten van 11 juli 1990, gevoegde zaken C-305/86 en C-160/87, Neotype Techmashexport, Jurispr. 1990, blz. I-2945, r. o. 26, en 22 oktober 1991, zaak C-16/90, Nölle, Jurispr. 1991, blz. I-5163, r. o. 10).

10 De keuze van het land van vergelijking valt binnen de beoordelingsbevoegdheid waarover de instellingen bij het onderzoek van ingewikkelde economische situaties beschikken.

11 De uitoefening van deze bevoegdheid is evenwel niet onttrokken aan rechterlijke toetsing. Volgens vaste rechtspraak immers gaat het Hof in het kader van deze toetsing na, of de procedurevoorschriften in acht zijn genomen, of de feiten op grond waarvan de betwiste keuze is gemaakt, juist zijn vastgesteld, en of er geen sprake is van een kennelijk onjuiste beoordeling van deze feiten dan wel van misbruik van bevoegdheid (arresten van 7 mei 1987, zaak 240/84, Toyo, Jurispr. 1987, blz. 1809, r. o. 19, en zaak 258/84, Nippon Seiko, Jurispr. 1987, blz. 1923, r. o. 21, en arrest Nölle, reeds aangehaald, r. o. 12).

12 In het bijzonder met betrekking tot de keuze van het vergelijkingsland moet worden nagegaan, of de instellingen bij de beoordeling van de geschiktheid van het gekozen land wezenlijke factoren buiten beschouwing hebben gelaten, en of de gegevens van het dossier zo nauwgezet zijn onderzocht, dat de normale waarde kan worden geacht op passende en niet onredelijke wijze te zijn vastgesteld (arrest Nölle, reeds aangehaald, r. o. 13).

13 Refererend aan de twijfels van de nationale rechter in dat opzicht stelt Rotexchemie, dat de normale waarde niet overeenkomstig deze rechtspraak is vastgesteld, daar de prijzen in de Verenigde Staten niet volgens de regels van de markteconomie tot stand zijn gekomen. De Amerikaanse markt van kaliumpermanganaat telt namelijk slechts één producent, die door middel van anti-dumpingrechten tegen buitenlandse concurrentie wordt beschermd.

14 Daarentegen zijn de Raad en de Commissie van mening, dat de aanwezigheid van één producent niet relevant is, omdat er aldaar geen sprake is van prijscontrole en er door de invoer uit andere landen genoeg mededinging is. De heffing van anti-dumpingrechten op de invoer uit China en Spanje maakt geen verschil, want niets wijst erop, dat de betrokken rechten niet zijn bestemd om schade af te wenden, maar slechts ter consolidatie van de positie van de Amerikaanse producent. Verder wijzen zij beide op het onderzoek van de Commissie, waaruit blijkt dat de door de Amerikaanse producent gehanteerde prijsniveaus, die in werkelijkheid lager zijn dan die van de gemeenschapsproducent, hem in staat stellen een redelijke, doch niet buitensporige winst te boeken.

15 Beklemtoond moet worden, dat het enkele feit dat in het land van vergelijking slechts één producent bestaat, op zich niet uitsluit dat de prijzen het resultaat van echte mededinging zijn, omdat bij het ontbreken van prijscontrole die mededinging zeer goed door aanzienlijke importen uit andere landen kan ontstaan. Volgens de in zoverre niet weersproken elfde overweging van verordening nr. 1531/88 worden op de Amerikaanse markt aanzienlijke hoeveelheden kaliumpermanganaat uit derde landen ingevoerd.

16 Evenmin kan de keuze van een derde land met een markteconomie in twijfel worden getrokken op de enkele grond, dat het gekozen land anti-dumpingrechten op de invoer uit bepaalde derde landen heft. Volgens artikel VI van de Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel, waarnaar de tweede overweging van de considerans van de basisverordening verwijst, is dumping immers een ongeoorloofde praktijk, wanneer daardoor aanzienlijke schade voor een productie in het land van invoer ontstaat of dreigt te ontstaan. De heffing van anti-dumpingrechten is dus niet bestemd om de markt van het land van invoer te beschermen tegen elke externe mededinging, maar om een gezonde en normale mededinging tussen de betrokken nationale en buitenlandse producenten te herstellen. Bijgevolg kan uit de enkele omstandigheid dat het land van vergelijking anti-dumpingrechten op de invoer uit bepaalde derde landen heft, niet worden geconcludeerd, dat de prijzen in dat land niet meer het resultaat van echte mededinging zijn.

17 De verwijzende rechter heeft evenwel nog de mogelijkheid geopperd, dat de door de Verenigde Staten opgelegde anti-dumpingrechten op de invoer van kaliumpermanganaat uit China en Spanje niet waren bestemd om schade af te wenden, maar veeleer om de positie van de Amerikaanse producent op zijn nationale markt te beschermen.

18 Volgens de Raad en de Commissie is er evenwel geen enkele grond voor een dergelijk vermoeden en is in deze procedure ook niet van iets anders gebleken. Bovendien volgt uit de door hen en door de Spaanse regering verstrekte gegevens, dat de anti-dumpingrechten op de invoer uit Spanje in 1987 niet zijn geheven en dat de hoogte ervan in de daaropvolgende jaren aanzienlijk is verlaagd. Ten slotte is de door de verwijzende rechter geopperde mogelijkheid in tegenspraak met de opmerking in de elfde overweging van verordening nr. 1531/88, dat de door de Amerikaanse producent gehanteerde prijsniveaus hem in staat stellen een redelijke en niet buitensporige winst te boeken.

19 De verwijzende rechter is evenmin overtuigd door de redenen die de instellingen van de Gemeenschap ertoe hebben gebracht, India of Brazilië als alternatief vergelijkingsland buiten beschouwing te laten. In diverse eerder of later dan verordening nr. 1531/88 vastgestelde anti-dumpingverordeningen met betrekking tot

hetzelfde product was het eerstgenoemde land niet in aanmerking genomen omdat de prijzen daar aanzienlijk hoger waren dan in de Verenigde Staten, maar de Commissie en de Raad zouden dienaangaande geen onderzoek hebben verricht. Bovendien zouden de instellingen rekening gehouden hebben met de geringere omvang van de Indiase productie, terwijl die omstandigheid volgens 's Hofs rechtspraak bij de keuze van het vergelijkingsland niet doorslaggevend is. Ten slotte zou niet blijken, waarom Brazilië bij de vaststelling van verordening nr. 1531/88 buiten beschouwing is gebleven.

20 Van hun kant wijzen de Raad en de Commissie erop, dat de Verenigde Staten reeds bij een eerdere procedure in 1986 met betrekking tot hetzelfde product als vergelijkingsland zijn gekozen; in de procedure tot vaststelling van verordening nr. 1531/88 was met instemming van de gemeenschapsindustrie opnieuw voor dit land gekozen zonder dat de specifiek door de verordening geraakte Chinese exporteur of een importeur van de Gemeenschap daartegen bezwaar had gemaakt. Onder die omstandigheden waren zij huns inziens niet verplicht te onderzoeken, of een andere vergelijkingsland passender was, en in het bijzonder niet, of hun gegevens over India nog steeds juist waren. Zij herinneren er in dit verband aan, dat volgens de bij de eerdere procedure verzamelde gegevens India het enige andere land met een markteconomie was waar kaliumpermanganaat werd geproduceerd, doch dat de productiemethoden er ambachtelijk waren, de totale productiecapaciteit zeer gering en de prijzen in feite hoger dan die op de Amerikaanse markt. Ten slotte wijzen de Raad en de Commissie erop, dat zij inderdaad in 1994 hebben vernomen, dat op een bepaalde plaats in Brazilië kaliumpermanganaat was gevonden, maar dat de productie-installatie in dat jaar nog niet operationeel was.

21 Er zij aan herinnerd, dat de Raad en de Commissie in beginsel niet verplicht zijn, alle door de partijen in een anti-dumpingprocedure voorgestelde vergelijkingslanden in aanmerking te nemen. Wel moeten zij, wanneer zij aan het land van hun keuze twijfelen of hadden moeten twijfelen, de gedane voorstellen grondig onderzoeken (zie arrest Nölle, reeds aangehaald, r. o. 32).

22 In casu is tijdens de procedure tot vaststelling van verordening nr. 1531/88 aan de Raad en de Commissie geen enkel alternatief voor de keuze van de Verenigde Staten als land van vergelijking voorgesteld, terwijl dit land in een eerdere procedure met betrekking tot hetzelfde product ook reeds was gekozen en de Chinese exporteurs en de communautaire importeurs van kaliumpermanganaat in voorkomend geval niet zouden hebben nagelaten een geschikter land voor te stellen. Onder die omstandigheden kan de instellingen niet worden verweten, dat zij geen diepgaand onderzoek hebben verricht naar andere mogelijke vergelijkingslanden.

23 Bovendien hebben de Raad en de Commissie op overtuigende wijze duidelijk gemaakt, om welke redenen landen als India en Brazilië niet waren gekozen, zonder dat Rotexchemie enige omstandigheid heeft aangevoerd die de juistheid van deze beslissing zou kunnen weerleggen. Wat in het bijzonder India betreft, heeft de verwijzende rechter er weliswaar terecht op gewezen, dat de omvang van de binnenlandse markt in beginsel geen factor is die bij de keuze van het vergelijkingsland in aanmerking kan worden genomen, dit neemt echter niet weg dat die markt voor de betrokken uitvoer wel representatief moet zijn (zie arrest Neotype Techmashexport, reeds aangehaald, r. o. 31). Uit de door de Raad en de Commissie genoemde kenmerken van de Indiase kaliumpermanganaatmarkt blijkt evenwel duidelijk, dat zulks niet het geval was. Meer in het algemeen, zoals de advocaat-generaal in punt 30 van zijn conclusie opmerkt, wijst in casu alles erop, dat de Verenigde Staten wel degelijk het enige land met een markteconomie vormden, dat als vergelijkingsland kon worden gekozen.

24 Uit het voorgaande volgt, dat de normale waarde „op passende en niet onredelijke wijze" in de zin van artikel 2, lid 5, sub a, van de basisverordening is vastgesteld.

25 Bijgevolg moet aan de nationale rechter worden geantwoord, dat bij onderzoek van de gestelde vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van verordening nr. 1531/88 kunnen aantasten.

ptposten

26 De kosten door de Spaanse regering, de Raad van de Europese Unie en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het Finanzgericht Hamburg bij beschikking van 10 januari 1996 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Bij onderzoek van de gestelde vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van verordening (EEG) nr. 1531/88 van de Raad van 31 mei 1988 tot instelling van een definitief anti-dumpingrecht op de invoer van kaliumpermanganaat van oorsprong uit de Volksrepubliek China en tot definitieve inning van het op deze invoer ingestelde voorlopige anti-dumpingrecht.

Moitinho de Almeida Sevón Gulmann

Puissochet Jann

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 29 mei 1997.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

J. C. Moitinho de Almeida