FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 8. februar 1990 *

Høje Domstol.

1. Den anmodning om præjudiciel afgørelse, som er indgivet til Domstolen i henhold til artikel 177 i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab af tribunale di Genova i den for denne ret verserende sag Cartorobica mod det italienske Finansministerium, vedrører gyldigheden og fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 551/83 af 8. marts 1983 [1] om indførelse af en endelig antidumpingtold på kraftliner med oprindelse i Amerikas Forenede Stater og om godtagelse af tilsagn afgivet i forbindelse med den fornyede undersøgelse af antidumpingproceduren vedrørende kraftliner med oprindelse i Canada, Finland, Portugal, Sovjetunionen, Sverige og Østrig.

2. Denne retsakt er udstedt i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 3017/79 af 20. december 1979 om beskyttelse mod dumpingimport eller subsidieret import fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab [2], som ændret ved forordning (EØF) nr. 1580/82 [3] (herefter benævnt »grundforordningen«).

Denne grundforordning er udstedt af Fællesskabet i henhold til artikel VI i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (GATT) og til den første aftale om anvendelse af denne artikel [4] (herefter benævnt »antidumpingkodeks af 1979«).

3. Forhistorien til denne sag kan sammenfattes i få ord. I september 1985 og i april 1986 importerede Cartorobica kraftliner fra USA uden at betale den ved forordning (EØF) nr. 551/83 indførte antidumpingtold. Den 19. juni 1987 gav det italienske Finansministerium selskabet pålæg om at betale ialt 13 481 060 LIT. Cartorobica fremsatte imidlertid indsigelser, der bl. a. gik ud på, at fællesskabsordningen om indførelse af antidumpingtolden var ulovlig.

Tribunale di Genova, som sagen blev indbragt for, besluttede at udsætte sagens afgørelse for at forelægge Domstolen tre præjudicielle spørgsmål.

4. Med det første spørgsmål har den forelæggende ret opfordret Domstolen til at udtale sig om gyldigheden af forordningens artikel 2, stk. 1, hvorefter tolden skal være lig med forskellen mellem den normale værdi på markedet i Amerikas Forenede Stater som defineret i det følgende stykke

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 64, s. 25.

2 — EFT L 339, s. 1. I gyldighedsperioden for forordning nr. 551/83 er forordning nr. 3017/79 blevet afløst af forordning (EØF) nr. 2176/84 (EFT L 201, s. 1) som ændret ved forordning (EØF) nr. 1761/87 (EFT L 167, s. 9). Grundreglerne om antidumping findes nu i forordning (EØF) nr. 2423/88 (EFT L 209, s. 1).

3 — EFT L 178, s. 9.

4 — EFT L 71 af 17.3.1980, s. 90.

og varens pris frit Fællesskabets grænse, eksklusive told, pr. ton netto til den første køber inden for Fællesskabets toldområde.

5. En nærmere betragtning viser, at det første spørgsmål har to forskellige aspekter, som det i øvrigt fremgår endnu klarere af de af Cartorobica afgivne skriftlige indlæg.

6. For det første hævdes den pågældende bestemmelse at være ulovlig, fordi grundforordningen og antidumpingkodeksen af 1979 ikke tillader institutionerne at indføre denne type variable told, som særligt påvirkes af valutasvingningerne, og som er baseret på forskellen mellem en vis forudfastsat basisværdi og den pris, der faktisk betales for den indførte vare.

7. Den anden grund til ulovligheden er, at fællesskabsinstitutionerne således har overdraget de nationale toldmyndigheder kompetencen til at fastsætte toldens størrelse uden at have sørget for på forhånd tilstrækkeligt præcist at fastsætte referencekriterierne for beregningen af varens pris og blot med henvisning til et vagt og upræcist begreb, som f.eks. begrebet prisen frit Fællesskabets grænse, med den følge, at der er alvorlig risiko for, at tolden ikke anvendes ensartet inden for Fællesskabet.

8. Lad mig med det samme sige med hensyn til det første punkt, at der hverken i grundforordningen eller i antidumpingkodeksen af 1979 findes nogen som helst bestemmelse eller noget som helst princip, der er til hinder for, at fællesskabsinstitutionerne indfører en type variabel told som den, der er fastsat i den pågældende forordning.

9. Det stillede spørgsmål beror i virkeligheden på en fejlagtig fortolkning af disse bestemmelser, som det fremgår af den forelæggende rets henvisning til en række bestemmelser i grundforordningen samt af Cartorobicas skriftlige indlæg.

Grundforordningen, navnlig artikel 2, stk. 9 og stk. 13, har angiveligt alene givet fællesskabsinstitutionerne kompetence til at fastsætte såvel den pågældende vares normale værdi i udførselslandet som varens udførselspris til Fællesskabet, og de nationale toldmyndigheders opgave skulle være begrænset til at omregne tolden udtrykt i ecu til deres nationale valuta.

En sådan ordning ville dels have til formål at undgå forskelsbehandling forårsaget af ydre faktorer og dels at hindre fordrejninger, som skyldes, at de nationale myndigheder udøver et skøn, som er utilstrækkeligt afgrænset i fællesskabsbestemmelserne.

Et sådant »normalt« beregningssystems karakteristika udelukker derfor, at der i stedet anvendes andre metoder, som der ikke udtrykkeligt er hjemmel til.

10. En mere opmærksom læsning af grundbestemmelserne viser imidlertid, at de relevante retsregler er temmelig meget anderledes.

De nævnte bestemmelser samt artikel 2, stk. 6, i antidumpingkodeksen af 1979 henviser nemlig til de kriterier, som fællesskabsinstitutionerne skal holde sig til ved beregningen af dumpingmarginen under den undersøgelse, som går forud for beslutningen om at

indføre tolden, og ikke til den type told, der skal indføres. Dette spørgsmål reguleres til gengæld i grundforordningens artikel 13, hvis stk. 2 blot bestemmer, at forordninger om indførelse af antidumpingtold bl.a. indeholder oplysninger om arten af den pålagte told. Grundforordningen indeholder ikke andre præciseringer på dette punkt.

11. Desuden bestemmes det udtrykkeligt i antidumpingkodeksen af 1979 i artikel 8, stk. 4, at der kan anvendes en ordning med variabel told på grundlag af fastsættelse af en basispris, og denne mulighed er i øvrigt også givet i artikel 8, litra d), i den foregående antidumpingkodeks af 1968.

12. Dette er altså den lovgivningsmæssige baggrund; med hensyn til praksis bør det nævnes, at fællesskabsinstitutionerne i det væsentlige anvender tre typer antidumpingtold: Særlig told, værditold og variabel told, idet hver type har sine fordele og sine ulemper.

13. Den særlige told, hvorved der pålægges et fast beløb for hver enhed af den importerede vare, og værditolden, som udtrykkes i en procentdel af varernes pris ved Fællesskabets grænse, har den fordel, at de er lette at anvende og vanskelige at unddrage sig. De mangler imidlertid smidighed. Såfremt der sker variationer i varens pris, bør forordningen om indførelse af tolden ændres efter fremgangsmåden for fornyet undersøgelse for at tage hensyn hertil.

14. Denne ulempe kan undgås ved at anvende variabel told, hvis beløb svarer til forskellen mellem importprisen og et fast beløb, som sædvanligvis benævnes mindstepris eller normalværdi eller basisværdi.

Fællesskabsinstitutionerne har ikke så sjældent anvendt denne type told[5]. Skønt den variable told er vanskeligere at anvende, har den den fordel, at den tilskynder eksportøren til at forhøje prisen og således bidrager mere effektivt til at stabilisere markedet for de pågældende varer.

15. Det bør i øvrigt tilføjes, at ingen af de tre typer told, ganske vist i forskellige grader, helt kan undgå virkningerne af eventuelle valutasvingninger.

16. Disse betragtninger giver mig anledning til at tilslutte mig, hvad generaladvokat Van Gerven for nylig har udtalt — netop med hensyn til lovligheden af anvendelsen af en variabel told — hvorefter institutionerne efter de gældende regler kan »give antidumpingforanstaltningerne den form, som forekommer dem mest egnet til at afhjælpe den af dumpingen forårsagede skade«[6], og følgelig til at anse det første anbringende om ulovlighed for ubegrundet.

17. Den anden grund til, at forordningens artikel 2, stk. 1, hævdes at være ugyldig, vedrører som allerede nævnt henvisningen i denne artikel til begrebet prisen frit Fælles-

5 — Se Rådets forordning (EØF) nr. 864/87 (EFT L 83, s. 1), Rådets forordning (EØF) nr. 338/86 (EFT L 40, s. 25), Rådets forordning (EØF) nr. 2370/83 (EFT L 228, s. 28) og Kommissionens forordning (EØF) nr. 3542/82 (EFT L 371, s. 25).

6 — Se forslag til afgørelse fremsat i retsmødet den 8. november 1989 i de forenede sager 304/86 og 185/87, 305/86 og 160/87, 320/86 og 188/87 og i sag 157/87, afsnit 39 (domme af 11. juli 1990, Sml. s. I-2976). Man vil bemærke, at selv om de i disse sager omhandlede forordninger var udstedt i henhold til den senere grundforordning nr. 2176/84, var de relevante retsregler helt analoge, for så vidt det er relevant for nærværende sag.

skabets grænse, som i betragtning af sin generiske karakter og forskellen fra begrebet toldværdi, hvis ansættelse er genstand for præcise regler[7], ikke garanterer, at de forskellige toldmyndigheder anvender tolden på ensartet måde.

18. Hertil bør det for det første bemærkes, at prisen frit Fællesskabets grænse netto i virkeligheden er et tilstrækkeligt klart begreb for de erhvervsdrivende i den internationale handel. Med dette udtryk henvises der blot til varens pris ab fabrik, hvortil kommer alle omkostninger, der afholdes indtil overskridelsen af Fællesskabets grænse.

19. Kommissionen har i øvrigt forklaret, at den i sine antidumpingforordninger efterhånden har afskaffet henvisningen til toldværdien, og at den er gået over til at anvende det andet begreb prisen frit Fællesskabets grænse netto, hvilket i det væsentlige skyldes to grunde: For det første er det lettere at anvende, fordi man ved en henvisning til prisen frit Fællesskabets grænse netto undgår, at toldmyndighederne skal foretage beregninger, hvorved der i overensstemmelse med kravene i toldlovgivningen om værdien tages hensyn til komplekse kommercielle parametre; for det andet er det nødvendigt at sikre, at henvisningerne sker til ensartede værdier, da antidumpingtold normalt beregnes ved at udtrykke dumpingmarginen og tærsklen for skade i en procentdel af prisen frit Fællesskabets grænse netto.

Lad mig i øvrigt nævne, at en henvisning til ensartede værdier er mere egnet til at sikre overholdelse af forpligtelsen i artikel 13, stk. 3, i grundforordningen, hvorefter tolden ikke må være højere end dumpingmarginen og skal være lavere, såfremt en lavere told er tilstrækkelig til at afhjælpe skaden.

20. Det bør i øvrigt understreges, at fællesskabsinstitutionerne normalt henviser til dette begreb, selv når de pålægger told beregnet efter værdien, som bestemmes som en procentdel af prisen frit Fællesskabets grænse.

21. Mens der er en betydelig retspraksis vedrørende toldværdi, er der i øvrigt ikke blevet stillet noget spørgsmål om anvendelsen af begrebet prisen frit Fællesskabets grænse netto i forbindelse med dumping til Domstolen, hvilket ligeledes støtter Kommissionens opfattelse om, at sidstnævnte kriterium er lettere at anvende.

Det er i øvrigt åbenbart, at såfremt en domstol i en medlemsstat skal træffe afgørelse om et spørgsmål af denne art, kan den under alle omstændigheder henvende sig til Domstolen for at opnå den nødvendige afklaring og således sikre en ensartet anvendelse af de pågældende bestemmelser.

22. For at afslutte behandlingen af dette punkt må jeg følgelig konstatere, at i mangel af bestemmelser herom i grundforordningen er der intet til hinder for, at fællesskabsinstitutionerne ved anvendelse af antidumpingtolden henviser til prisen frit Fællesskabets grænse netto.

23. Med sit andet spørgsmål har tribunale di Genova opfordret Domstolen til at udtale

7 — Se Rådets forordning (EØF) nr. 1224/80 af 28. maj 1980 om varers toldværdi (EFT L 134, s. 1).

sig om gyldigheden af forordning (EØF) nr. 551/83, i det omfang den fastsætter størrelsen af den tærskelpris, som skal lægges til grund ved ansættelsen af antidumpingtolden, ikke i ecu, men i US-dollars, og således som referencepunkt indføre en valuta, hvis svingninger ikke kunne kontrolleres af fællesskabsinstitutionerne.

24. Lad mig i denne forbindelse indledningsvis fastslå, i modsætning til hvad spørgsmålets ordlyd lader formode, at selv om fællesskabsinstitutionerne ikke har nogen kontrol med dollarens svingninger, er situationen dog en anden med hensyn til ecuens vekselkurs.

25. Selv om fællesskabsinstitutionerne desuden, som Kommissionen har erkendt, bestræber sig på at give anvendelsen af ecuen fortrin, er der dog på fællesskabsrettens nuværende udvikligstrin ingen retlig forpligtelse hertil, og den pågældende forordning er ikke et isoleret tilfælde af anvendelse af andre valutaer som f. eks. dollaren [8].

I det foreliggende tilfælde var anvendelse af dollaren berettiget af, at de amerikanske producenters produktionsomkostninger var udtrykt i denne valuta, og at eksportpriserne i talrige tilfælde også var udtrykt i dollars.

26. Den omstændighed, at Kommissionen i sit forslag af 28. juli 1987 til en ny forordning, som skulle afløse den pågældende forordning, havde fastsat tærskelprisen i ecu, har efter min mening heller ingen betydning.

Det nævnte forslag, som i øvrigt ikke blev vedtaget af Rådet, blev fremsat mere end fire år efter vedtagelsen af den anfægtede forordning, og det er derfor fuldt ud forståeligt, at Kommissionen i betragtning af de indhøstede erfaringer og omstændighedernes udvikling har kunnet beslutte at indføre ecuen som referenceværdi, uden at man for så vidt kan konkludere, at det tidligere foretagne valg nødvendigvis er uberettiget og ulovligt.

27. Cartorobicas argumentation i det skriftlige indlæg er i virkeligheden resultatet af et efterfølgende ræsonnement. Det anføres, at da anvendelsen af dollaren som referenceværdi på grund af senere valutasvingninger har medført en fordrejning af konkurrencen (til fordel for erhvervsdrivende i lande med stærk valuta), er forordningen ugyldig, for så vidt som den er i strid med forbuddet mod forskelsbehandling.

Bortset fra en vurdering af rigtigheden af de beregninger, som Cartorobica har foretaget vedrørende det tab, som de italienske importører har lidt, kan man imidlertid let over for denne argumentation anføre, at selv hvis Rådet havde benyttet ecuen, ville det ikke nødvendigvis have beskyttet de erhvervsdrivende mod eventuelle fordrejninger, som skyldtes ydre omstændigheder, f.eks. valutasvingninger. Dette gælder så meget desto mere, som den hævdede fordrejning ved et nærmere eftersyn i det foreliggende tilfælde ikke skyldes dollarens svingninger, men snarere ændringer i medlemsstaternes vekselkurser.

8 — Se Rådets forordning (EØF) nr. 191/80 (EFT L 23, s. 19) og Rådets forordning (EØF) nr. 407/80 (EFT L 48, s. 1).

28. Her er det efter min mening på sin plads, om så kun i få ord, at fremsætte nogle mere generelle betragtninger om den indflydelse, som en ændring af omstændighederne kan have på økonomiske beskyttelsesforanstaltninger.

I det omfang de forordninger, der pålægger antidumpingtold, fastfryser situationen på et givet tidspunkt og i lyset af bestemte omstændigheder, kan de i alle tilfælde vise sig uegnede og kræve tilpasninger, såfremt den økonomiske sammenhæng ændrer sig, ikke blot hvad angår valutaernes vekselkurser, men også i forhold til andre omstændigheder, uafhængigt af arten af den indførte told og den valuta, der anvendes som reference.

Det er dog klart, at den kendsgerning, at de omstændigheder, der blev taget i betragtning på tidpunktet for retsaktens udstedelse, har ændret sig, ikke kan bevirke retsaktens ugyldighed. Grundforordningnen indeholder faktisk selv de midler, der gør det muligt at imødegå sådanne situationer, idet den dels giver mulighed for at foretage en fornyet undersøgelse af retsakten på anmodning fra en medlemsstat eller en af de berørte parter eller på Kommissionens eget initiativ (se grundforordningens artikel 14) og dels giver importøren mulighed for at kræve tilbagebetaling af for meget betalte beløb, når han kan godtgøre, at den opkrævede told overstiger den faktiske dumpingmargin (se grundforordningens artikel 15)[9].

9 — De senere grundforordninger (nævnt i note 2) indeholder tilsvarende bestemmelser.

29. Jeg vil som et underordnet punkt tilføje, at den af Cartorobica påberåbte omstændighed, at Kommissionen uberettiget skulle have afslået en anmodning om fornyet undersøgelse af forordning (EØF) nr. 551/83, kun har ringe betydning i dette tilfælde. De berørte parter, der har anmodet herom, hvoriblandt dette selskab i øvrigt ikke figurerer, skulle eventuelt have anfægtet Kommissionens afslag. Et afslag på en fornyet undersøgelse af en retsakt har i øvrigt, selv hvis det er uberettiget, ikke nødvendigvis til følge, at selve retsakten bliver ugyldig.

30. Jeg behøver ikke at dvæle længe ved den forelæggende rets tredje spørgsmål vedrørende den vekselkurs, der skal anvendes ved omregning af basisværdien til indførselsmedlemsstatens valuta, fordi svaret på fortolkningsspørgsmålet efter min opfattelse fremgår tilstrækkelig klart af en simpel gennemlæsning af bestemmelsernes ordlyd.

I mangel af specielle bestemmelser i forordning (EØF) nr. 551/83 finder de gældende bestemmelser om toldafgifter, som er nævnt i forordningens artikel 1, stk. 2, anvendelse.

I henhold til disse bestemmelser, navnlig artikel 9 og artikel 1, stk. 1, litra g), i forordning (EØF) nr. 1224/80, er den vekselkurs, der skal anvendes, som almindelig regel den, der gælder på den dato, hvor toldvæsenet antager det dokument, hvorved klarereren klart tilkendegiver sin vilje til at angive varerne til fri omsætning.

31. På baggrund af disse betragtninger foreslår jeg derfor Domstolen at kende for ret, at gennemgangen af de stillede spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 551/83, og at denne retsakt skal fortolkes således, at de mindstepriser, der er udtrykt i dollars i forordningens artikel 2, skal omregnes til indførselsmedlemsstatens valuta efter den vekselkurs, der gælder på det tidspunkt, da varen bringes i fri omsætning.