Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. JÄÄSKINEN
fremsat den 24. september 2015 [1]

Forenede sager C-283/14 og C-284/14

CM Eurologistik GmbH (sag C-283/14)
mod
Hauptzollamt Duisburg
og
Grünewald Logistik Service GmbH (sag C-284/14)
mod
Hauptzollamt Hamburg-Stadt

(anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet af Finanzgericht Düsseldorf (Tyskland) og af Finanzgericht Hamburg (Tyskland))

»Præjudiciel forelæggelse — antidumpingtold på importen af visse typer tilberedte eller konserverede citrusfrugter med oprindelse i Kina — genindførelse af en antidumpingtold indført ved en oprindelig forordning, som Domstolen har erklæret ugyldig — genoptagelse af den oprindelige undersøgelse vedrørende fastsættelsen af den normale værdi — genindførelse af en antidumpingtold på grundlag af de samme oplysninger«

I – **Indledning**

1. Med de to anmodninger om præjudiciel afgørelse ønsker de forelæggende retter Domstolens stillingtagen til gyldigheden af Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 158/2013 af 18. februar 2013 om genindførelse af en endelig antidumpingtold på importen af visse typer tilberedte eller konserverede citrusfrugter (mandariner osv.) med oprindelse i Folkerepublikken Kina [2]. Disse anmodninger illustrerer i substansen vekselvirkningen mellem på den ene side antidumping-lovgivningen som en ordning med beskyttelsesforanstaltninger inden for rammerne af handelspolitikken og på den anden side som udtryk for en administrativ afgørelse, der er undergivet domstolskontrol.

2. Spørgsmålene er rejst i forbindelse med en tvist mellem henholdsvis CM Eurologistik GmbH (herefter »Eurologistik«) og Hauptzollamt Duisburg (hovedtoldkontoret i Duisburg) samt Grünwald Logistik Service GmbH (herefter »GLS«) og Hauptzollamt Hamburg-Stadt (hovedtoldkontoret i Hamborg) vedrørende toldmyndighedernes forståelse af en antidumpingtold på importen af konserverede citrusfrugter med oprindelse i Folkerepublikken Kina.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EUT L 49, s. 29 (herefter »den omtvistede gennemførelsesforordning«).

3. De forelæggende retter har anført en række grunde til, at den omtvistede gennemførelsesforordning er ugyldig. Nærværende forslag til afgørelse vil imidlertid i overensstemmelse med Domstolens anmodning begrænse sig til at behandle spørgsmålet om, hvorvidt institutionerne – såfremt antidumpingproceduren delvist genåbnes som følge af, at Domstolen har erklæret en tidligere forordning om indførelse af en endelig antidumpingtold for ugyldig – kan opretholde den oprindelige undersøgelsesperiode med henblik på at fastsætte normalværdien af de omhandlede produkter i den gennemførelsesforordning, der efterfølgende vedtages.

II – **Retsforskrifter**

4. I 20. betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 1225/2009 af 30. november 2009 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab (herefter »grundforordningen«),[3] anføres:

»Det er nødvendigt at fastsætte, at foranstaltninger udløber efter fem år, medmindre det af en genoptagelse af en undersøgelse fremgår, at de bør opretholdes. I tilfælde, hvor der fremlægges tilstrækkelige beviser for ændrede omstændigheder, er det endvidere nødvendigt at åbne mulighed for at indlede undersøgelser for at fastslå, om det er berettiget at tilbagebetale antidumpingtold [...]«

5. Grundforordningens artikel 2 med overskriften »Konstatering af dumping« bestemmer, at »[d]en normale værdi fastsættes normalt på grundlag af de priser, der er betalt eller skal betales i normal handel af uafhængige kunder i eksportlandet«.

6. Artikel 2, punkt A, stk. 7, litra a), bestemmer, at »[v]ed indførsel fra lande uden markedsøkonomi fastsættes den normale værdi på grundlag af prisen eller den beregnede værdi i et tredjeland med markedsøkonomi eller prisen ved salg fra et sådant tredjeland til andre lande, herunder Fællesskabet, eller, hvis dette ikke er muligt, på ethvert andet rimeligt grundlag, herunder den pris, der faktisk er betalt eller skal betales i Fællesskabet for samme vare, om nødvendigt justeret for at indregne en rimelig fortjenstmargen. Et egnet tredjeland med markedsøkonomi udvælges på en ikke urimelig måde under skyldig hensyntagen til alle pålidelige oplysninger, der er fremlagt på tidspunktet for udvælgelsen […]«.

7. Grundforordningens artikel 6 med overskriften »Undersøgelse« bestemmer:

»1. Efter indledningen af proceduren indleder Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne en undersøgelse på fællesskabsplan. En sådan undersøgelse omfatter både dumping og den deraf følgende skade, og disse spørgsmål undersøges samtidig. For at sikre, at undersøgelsesresultaterne er repræsentative, vælges der en undersøgelsesperiode, som for så vidt angår dumping normalt skal omfatte en periode på mindst seks måneder umiddelbart forud for indledningen af proceduren. Oplysninger, der vedrører en periode, der ligger senere end undersøgelsesperioden, tages normalt ikke i betragtning.

[…]«

3 — EUT L 343, s. 51. Grundforordningen, der er trådt i kraft den 11.1.2010, har ophævet og erstattet Rådets forordning (EF) nr. 384/96 af 22.12.1995 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab (EFT 1996 L 56, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 2117/2005 af 21.12.2005 (EUT L 340, s. 17, herefter »forordning nr. 384/96«).

8. Grundforordningens artikel 11 med overskriften »Varighed, genoptagelse af undersøgelser og tilbagebetalinger« bestemmer i stk. 2 og 3:

»2. Endelige antidumpingforanstaltninger udløber fem år efter indførelsen heraf eller fem år efter datoen for afslutningen af den seneste genoptagelse af en undersøgelse, som omfattede både spørgsmålet om dumping og skade, medmindre det som led i en genoptagelse af en undersøgelse fastslås, at foranstaltningernes bortfald sandsynligvis vil medføre, at der fortsat eller igen vil finde dumping sted med deraf følgende skade. [...]

[…]

3. Behovet for at opretholde foranstaltninger kan, når det anses for påkrævet, også tages op til genovervejelse på Kommissionens initiativ [...] En undersøgelse genoptages, mens foranstaltningerne er i kraft, når anmodningen herom indeholder tilstrækkelige beviser for, at det ikke længere er nødvendigt at opretholde foranstaltningerne for at modvirke dumping, og/eller at det ikke er sandsynligt, at der fortsat eller igen vil blive forvoldt skade, hvis de pågældende foranstaltninger ophæves eller ændres, eller at gældende foranstaltninger ikke er, eller ikke længere er, tilstrækkelige til at modvirke dumping, der forvolder skade. […]«

III – **De faktiske omstændigheder forud for vedtagelsen af den omtvistede gennemførelsesforordning**

9. Det afgørende aspekt med henblik på besvarelsen af de spørgsmål, som Domstolen er forelagt, er rækkevidden af GLS-dommen [4], hvori Domstolen erklærede forordning (EF) nr. 1355/2008 om indførelse af en endelig antidumpingtold på importen af visse typer citrusfrugter [5] for ugyldig. Det fremgår af tredje betragtning til denne forordning, at dumping- og skadesundersøgelsen omfattede perioden fra den 1. oktober 2006 til den 30. september 2007 [6].

10. I GLS-dommen fandt Domstolen, idet den fulgte generaladvokaten [7], at EU-institutionerne, i lyset af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra a), ved indførsel fra lande uden markedsøkonomi var forpligtede til at undersøge alle de oplysninger, som de rådede over, med henblik på at identificere et referenceland med markedsøkonomi [8].

4 — Dom GLS (C-338/10, EU:C:2012:158).

5 — Rådets forordning af 18.12.2008 om indførelse af en endelig antidumpingtold på importen af visse typer tilberedte eller konserverede citrusfrugter (mandariner osv.) med oprindelse i Folkerepublikken Kina og om endelig opkrævning af den midlertidige told (EUT L 350, s. 35, herefter »forordning 1355/2008«). Det bemærkes, at Den Europæiske Unions Ret ved dom Zhejiang Xinshiji Foods og Hubei Xinshiji Foods mod Rådet (T-122/09, EU:T:2011:46) ophævede forordning nr. 1355/2008, for så vidt som den vedrørte sagsøgerne Zhejiang Xinshiji Foods Co. Ltd og Hubei Xinshiji Foods Co. Ltd med henvisning til en tilsidesættelse af retten til forsvar og manglende begrundelse.

6 — Således som det fremgår af 12. betragtning til Kommissionens forordning (EF) nr. 642/2008 af 4.7.2008 om indførelse af en midlertidig antidumpingtold på importen af visse typer tilberedte eller konserverede citrusfrugter (mandariner osv.) med oprindelse i Folkerepublikken Kina (EUT L 178. s. 19).

7 — Jf. generaladvokat Bots forslag til afgørelse GLS (C-338/10, EU:C:2011:636, punkt 10), hvoraf det fremgår, at »forordning nr. 1355/2008 er ugyldig, da det ikke fremgår af denne forordning, at fællesskabsinstitutionerne har ydet en seriøs og tilstrækkelig indsats for at fastsætte den normale værdi af konserverede mandariner og andre citrusfrugter på grundlag af de priser, der anvendes i eller fra et af de tredjelande med markedsøkonomi, der nævnes i Eurostats statistikker som lande, fra hvilke produkter med samme toldklassificering som den omhandlede vare er indført i Fællesskabet i 2006 eller i 2007 i mængder, som ikke er åbenbart ubetydelige«.

8 — De skal således sikre sig, at det ikke er muligt at fastsætte den normale værdi på grundlag af prisen eller den beregnede værdi i et tredjeland med markedsøkonomi eller på grundlag af prisen ved salg fra et tredjeland med markedsøkonomi til andre lande inden den normale værdi fastlægges med henvisning til et andet rimeligt grundlag.

11. Domstolen præciserede således, at »Kommissionen og Rådet har tilsidesat kravene i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra a), idet de har fastlagt den normale værdi for den i hovedsagen omhandlede vare på grundlag af de priser, der faktisk er betalt eller skal betales i Unionen for samme vare, uden at have udvist den nødvendige omhu for at fastsætte denne værdi på grundlag af priser, der anvendes for samme vare i et tredjeland med markedsøkonomi« [9].

12. Efter GLS-dommen offentliggjorde Kommissionen den 19. juni 2012 en meddelelse om genåbning af antidumpingproceduren [10], hvori det anførtes, at der ydes godtgørelse eller fritagelse for endelig antidumpingtold betalt i henhold til forordning nr. 1355/2008. Den præciserede endvidere, at som følge af denne dom »er importen til Den Europæiske Union af visse typer tilberedte eller konserverede citrusfrugter (mandariner osv.) [11] ikke længere omfattet af de antidumpingforanstaltninger, der blev indført ved Rådets forordning (EF) nr. 1355/2008«. Ved denne meddelelse blev antidumpingundersøgelsen vedrørende importen af visse typer tilberedte eller konserverede citrusfrugter (mandariner osv.) med oprindelse i Kina også *delvist genåbnet* med henblik på at gennemføre Domstolens dom. I meddelelsen blev det præciseret, at genoptagelsen var begrænset til udvælgelsen af et referenceland, hvis det var nødvendigt, og til fastsættelsen af den normale værdi, der skulle anvendes til beregningen af en eventuel dumpingmargin, jf. grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra a).

13. Den 18. februar 2013 blev den omtvistede gennemførelsesforordning om genoptagelse af en endelig antidumpingtold vedtaget og fik virkning fra den 23. februar 2013. Den skulle udløbe den 31. december 2013 [12]. Dumping- og skadesundersøgelsen, som lå til grund for forordningen, omfattede perioden fra den 1. oktober 2006 til den 30. september 2007 [13].

IV – **Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og proceduren for Domstolen**

14. I sag C-283/14 anbragte Eurologistik, som er et lager- og transportselskab, den 20. og 25. marts 2013 mandariner med oprindelse i Folkerepublikken Kina i et behørigt godkendt toldoplag [14]. I april 2013 udtog Eurologistik et parti af de nævnte mandariner fra toldoplaget og angav dem med henblik på overgang til fri omsætning. Med henblik herpå havde selskabet beregnet en antidumpingtold på 9 657,99 EUR. Ved toldangivelse af 7. maj 2013 pålagde Hauptzollamt Duisburg selskabet en antidumpingtold på 9 657,99 EUR.

15. Eurologistik indgav klage over denne afgørelse med henvisning til, at gennemførelsesforordning nr. 158/2013 var ugyldig. Efter ved afgørelse af 17. maj 2013 at have refunderet Eurologistik en antidumpingtold på 255,25 EUR, afviste Hauptzollamt Duisburg ved afgørelse af 9. september 2013 klagen som ubegrundet, da sagsøgte var bundet af den gældende gennemførelsesforordning. Eurologistik indbragte denne afgørelse for Finanzgericht Düsseldorf, idet selskabet på ny gjorde gældende, at den omtvistede gennemførelsesforordning var ugyldig.

9 — Dom GLS (C-338/10, EU:C:2012:158, præmis 36).

10 — Meddelelse om antidumpingforanstaltningerne vedrørende importen af visse typer tilberedte eller konserverede citrusfrugter (mandariner osv.) med oprindelse i Folkerepublikken Kina og om en delvis genåbning af antidumpingundersøgelsen vedrørende importen af visse typer tilberedte eller konserverede citrusfrugter (mandariner osv.) med oprindelse i Folkerepublikken Kina (EUT 2012, C 175, s. 19, herefter »meddelelsen om genåbning«).

11 — Her er der tale om mandariner (herunder tangeriner og satsumas), klementiner, wilkings og lignende krydsninger af citrusfrugter, ikke tilsat alkohol, også tilsat sukker eller andre sødemidler, og som defineret i KN-pos. 2008, med oprindelse i Folkerepublikken Kina.

12 — Det bemærkes, at det tidsmæssige anvendelsesområde for en ny antidumpingtold, som henviser til den oprindelige femårsperiode, dvs. som er beregnet fra ikrafttrædelsen af forordning 1355/2008. Den omtvistede gennemførelsesforordning der gennemførte GLS-dommen, skulle derfor udløbe fem år efter ikrafttrædelsen (den 31.12.2008) af forordning nr. 1355/2008, nemlig den 31.12.2013.

13 — Jf. fodnote 6 i nærværende forslag til afgørelse.

14 — Der var nærmere bestemt tale om 48 000 kartoner a 24 dåser (312 gram) konserves af mandariner, ikke tilsat alkohol og tilsat sukker (13,95%), henhørende under underposition 2008 30 75 90 i De Europæiske Fællesskabers integrerede toldtarif (taric). Toldværdien blev angivet til 5,91 EUR pr. karton.

16. Finanzgericht Düsseldorf besluttede derfor at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er [den omtvistede gennemførelses]forordning gyldig?«

17. I sag C-284/14 pålagde Hauptzollamt Hamburg-Stadt ved importafgiftsmeddelelse af 3. april 2013 GLS, en importør af konserverede mandariner med oprindelse i Folkerepublikken Kina, en importafgift, heraf en antidumpingtold på 62 983,52 EUR, på grundlag af den omtvistede gennemførelsesforordning.

18. GLS, der gjorde gældende, at den nævnte forordning var ugyldig, rejste den 30. april 2013 indsigelse ved Hauptzollamt Hamburg Stadt mod den nævnte meddelelse, som blev forkastet ved afgørelse af 24. maj 2013 som ugrundet. Den 26. juni 2013 indbragte GLS denne afgørelse til prøvelse ved Finanzgericht Hamburg, som besluttede at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er [den omtvistede] gennemførelsesforordning gyldig, selv om der ikke kort før dens udstedelse er gennemført en selvstændig antidumpingundersøgelse, men man i stedet har videreført en antidumpingundersøgelse, som blev gennemført for perioden fra den 1. oktober 2006 til den 30. september 2007, i hvilken forbindelse denne undersøgelse imidlertid ifølge Domstolens afgørelse i GLS-dommen var blevet gennemført under tilsidesættelse af kravene i forordning nr. [384/96]), hvilket havde til følge, at Domstolen i den nævnte dom erklærede forordning nr. [1355/2008], som var udstedt på baggrund af denne undersøgelse, for ugyldig?«

V – **Bedømmelse**

A – *Om ugyldighedsgrunden fremført for Domstolen*

19. En af de ugyldighedsgrunde, som er fremført for Domstolen i denne sag, indebærer, at der skal tages stilling til, hvorvidt den omtvistede gennemførelsesforordning er i strid med grundforordningens artikel 6, stk. 1, for så vidt som den bygger på en undersøgelsesperiode, der er mere end fem år gammel, og som løber fra den 1. oktober 2006 til den 30. september 2007. De forelæggende retter har for Domstolen rejst tvivl om lovligheden af at tage hensyn til den oprindelige undersøgelsesperiode, når det skal undersøges, om der findes et referenceland i forbindelse med genindførelsen af den omhandlede antidumpingtold.

20. Efter Finanzgericht Düsseldorfs opfattelse følger det af grundforordningens artikel 6, stk. 1, tredje punktum, at undersøgelsen nødvendigvis skal vedrøre en aktuel undersøgelsesperiode, hvilket også gælder i forbindelse med genindførelsen af en antidumpingtold. Finanzgericht Hamburg har tilføjet, at selv om det i princippet burde være muligt at tage hensyn til den oprindelige undersøgelsesperiode, er det – såfremt denne fremgangsmåde anvendes – ikke muligt i denne sag, idet den omstændighed, at det ikke med tilstrækkelig sikkerhed kan udelukkes, at den forpligtelse (til at udvise omhu), som Domstolen fastslog var tilsidesat i GLS-dommen, er til hinder herfor. Finanzgericht Düsseldorf har anført, at virksomhederne i tredjelande er langt mindre tilbøjelige til at besvare spørgsmål, når den relevante undersøgelsesperiode ligger langt tilbage i tid.

21. Eurologistik og GLS har foreslået en samlet undersøgelse i henhold til grundforordningens artikel 6, stk. 1, og artikel 6, stk. 9, hvoraf det fremgår, at antidumpingforanstaltninger kun kan indføres på grundlag af fastlæggelsen af en undersøgelsesperiode, der er så aktuel som mulig. De har anført, at dommen i sagen Industrie des poudres sphériques mod Rådet[15] udgør grundlaget for den

15 — C-458/98 P, EU:C:2000:531.

forpligtelse, der påhviler institutionerne til at vælge en undersøgelsesperiode, som er tidsmæssigt aktuel. Endelig har de nævnte parter med henvisning til grundforordningens artikel 11, stk. 3, som regulerer interimundersøgelsen, anført, at denne bestemmelse tillige viser, at den gældende antidumpingtold ikke er til hinder for en undersøgelse, der bygger på aktuelle oplysninger.

B – *Om lovligheden af at tage hensyn til den relevante undersøgelsesperiode*

22. Med henblik på en stillingtagen til den ugyldighedsgrund, der bygger på valget af undersøgelsesperiode, vil jeg først opregne en række principper, som regulerer fastsættelsen af antidumpingtold, samt de klassiske regler, der gælder for vedtagelsen af administrative afgørelser, hvorefter jeg vil se nærmere på overholdelsen heraf i forbindelse med vedtagelsen af den omtvistede gennemførelsesforordning.

1. Bemærkninger ud fra antidumpinglovgivningen som en ordning med beskyttelsesforanstaltninger inden for rammerne af den fælles handelspolitik

23. Det er ubestridt, at grundforordningens artikel 6, stk. 1, ikke på bindende vis fastsætter en undersøgelsesperiode, som institutionerne skal tage hensyn til. Den angiver blot, at undersøgelsesperioden normalt skal omfatte en periode på mindst seks måneder umiddelbart forud for indledningen af proceduren.

24. For det første henvises til, at antidumpingtolden har til formål at udligne den dumpingmargen, som følger af forskellen mellem eksportprisen til Fællesskabet og den normale værdi for en vare, og herigennem fjerne de skadevoldende virkninger af indførslen af de pågældende varer til Unionen [16]. Antidumpingproceduren har til formål at beskytte EU-industrigrenen, som har krav på denne beskyttelse, når betingelserne i grundforordningen er opfyldt (grundforordningens artikel 5, stk. 9, og artikel 6, stk. 4) [17].

25. Domstolen har således i dommen i sagen Industrie des poudres sphériques mod Rådet [18] præciseret, at indførelsen af antidumpingtold *ikke udgør en sanktion mod en tidligere adfærd* [19], men en foranstaltning til forsvar og beskyttelse mod illoyal konkurrence som følge af dumpingpraksis, og at antidumpingtold derfor i almindelighed hverken kan indføres eller forhøjes med tilbagevirkende gyldighed. Domstolen fastslog dernæst, at institutionerne *med henblik på at konstatere den lidte skade* skal foretage undersøgelsen »på grundlag af oplysninger, der er så aktuelle som muligt« [20].

26. Desuden har Unionens institutioner – som følge af kompleksiteten af de økonomiske, politiske og retlige situationer, de skal undersøge – et vidt skøn på området og navnlig på området for antidumpingforanstaltninger. Domstolsprøvelsen af institutionernes skøn skal således begrænses til en kontrol af, at formforskrifterne er overholdt, at de faktiske omstændigheder, på grundlag af hvilke det anfægtede valg er foretaget, er materielt rigtige, at der ikke er foretaget en åbenbart urigtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder, og at der ikke foreligger magtfordrejning [21].

16 — Dom Carboni e derivati (C-263/06, EU:C:2008:128, præmis 39-41).

17 — Jf. domme Fediol mod Kommissionen (191/82, EU:C:1983:259, præmis 15-25) og Eurocoton mod Rådet (C-76/01 P, EU:C:2003:511, præmis 54-74).

18 — C-458/98 P, EU:C:2000:531.

19 — Som det fremgår af grundforordningens artikel 11, kan antidumpingforanstaltninger ikke bestå for evigt, idet de har karakter af beskyttelsesforanstaltninger og ikke er strafferetlige eller administrative sanktioner, hvorfor princippet ne bis in idem ikke finder anvendelse på antidumpingforanstaltninger.

20 — C-458/98 P, EU:C:2000:531, præmis 91 og 92.

21 — Jf. dom Simon, Evers & Co. (C-21/13, EU:C:2014:2154, præmis 29).

27. I henhold til grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra a), skal et referenceland udvælges på en ikke urimelig måde [22]. Valget af referenceland er omfattet af det skøn, som institutionerne råder over ved bedømmelsen af komplicerede økonomiske omstændigheder. Selv om udøvelsen af dette skøn ikke er unddraget domstolskontrol, er rækkevidden af denne prøvelse relativt begrænset [23]. Følgelig skal rækkevidden af den fejl, som Domstolen fastslog i GLS-dommen, fortolkes strengt.

28. Endvidere ønsker jeg at foretage enkelte præciseringer for så vidt angår antidumpingforanstaltningers varighed, hvilket har givet anledning til forvirring hos parterne i hovedsagen. Det fremgår nemlig af grundforordningens artikel 11, stk. 1 og 2, sammenholdt med 20. betragtning til denne forordning, at en antidumpingforanstaltning kun forbliver i kraft, så længe det er nødvendigt. En endelig antidumpingforanstaltning udløber fem år efter indførelsen heraf, medmindre det af en genoptagelse af en undersøgelse fremgår, at den bør opretholdes.

29. Genoptagelsen af en undersøgelse (af foranstaltninger, der er ved at udløbe) som omhandlet i grundforordningens artikel 11, stk. 2, indebærer således, at Kommissionen skal fastsætte en ny undersøgelsesperiode. Begrundelsen for den interimundersøgelse, der er fastsat i denne forordnings artikel 11, stk. 3, er, at det skal være muligt at imødegå ændrede omstændigheder. Dette indebærer naturligvis, at der skal fastsættes en ny undersøgelsesperiode. Endvidere har den omstændighed, at undersøgelsesperioden er effektiv og aktuel, stor betydning i forbindelse med tilbagebetaling af antidumpingtold i henhold til grundforordningens artikel 11, stk. 8 [24], idet denne procedure giver anledning til en undersøgelse af den eksporterende producents eksport til Unionen og en beregning af en ny dumpingmargen. I denne forbindelse kan Kommissionen få til opgave at lede to undersøgelsesperioder [25]. Jeg bemærker, at proceduren efter GLS-dommen og vedtagelsen af den omtvistede gennemførelsesforordning ikke falder ind under nogen af de ovennævnte hypoteser.

30. Endelig henvises til, at grundforordningen skal fortolkes i lyset af aftalen om anvendelsen af artikel VI i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel 1994 (GATT) [26] i bilag 1A til overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen (WTO), som blev undertegnet i Marrakech den 15. april 1994 og godkendt ved Rådets afgørelse 94/800/EF af 22. december 1994 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi (1986-1994), for så vidt angår de områder, der hører under Fællesskabets kompetence [27].

31. Det fremgår imidlertid af de forklarende bemærkninger til antidumpingkodeksen, at overholdelsen af tidsfrister ikke længere er obligatorisk, når de omhandlede varer er genstand for en domstolsprocedure [28]. Det er korrekt, at denne afklaring finder anvendelse på bestemmelserne i denne aftale vedrørende indledning af undersøgelsen og undersøgelsens efterfølgende forløb, som er begrænset til 18 måneder inden for rammerne af WTO, idet der henvises til, at dette i EU-retten ved artikel 6, stk. 9, i forordning nr. 384/96 er begrænset til 15 måneder. Uanset dette udspringer denne regel efter min opfattelse af det generelle princip, hvorefter forlængelsen af en antidumpingprocedure som følge af en efterfølgende domstolsprocedure ikke indebærer en pligt til at genoptage

22 — Domme Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, præmis 11 og 12), Rotexchemie (C-26/96, EU:C:1997:261, præmis 10 og 11) og GLS (C-338/10, EU:C:2012:158, præmis 22).

23 — Generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Fliesen-Zentrum Deutschland (C-687/13, EU:C:2015:349, punkt 35).

24 — Jf. punkt 3.6 i meddelelse fra Kommissionen vedrørende tilbagebetaling af antidumpingtold (EUT 2014, C 164, s. 9).

25 — Jf. Kommissionens gennemførelsesafgørelse vedrørende ansøgninger om tilbagebetaling af antidumpingtold betalt på import af ferrosilicium med oprindelse i Rusland (C(2014) 9807 final).

26 — EFT 1994 L 336, s. 103 (herefter »antidumpingkodeksen«).

27 — EFT L 336, s. 1. Jf. dom BEUC mod Kommissionen (T-256/97, EU:T:2000:21, præmis 66 og 67).

28 — Artikel 9.3.1 i antidumpingkodeksen er affattet som følger: »Når antidumpingtold pålægges en bestemt vare på et retrospektivt grundlag, skal afgørelsen om den endelige betalingspligt for antidumpingtolden træffes så hurtigt som muligt, normalt inden for en frist på 12 måneder og under ingen omstændigheder mere end 18 måneder fra den dato, på hvilken der er fremsat anmodning om en endelig ansættelse af antidumpingtolden. Tilbagebetalinger skal finde sted omgående og normalt ikke senere end 90 dage efter afgørelsen om den endelige betalingspligt i henhold til dette afsnit. Har tilbagebetaling ikke fundet sted inden for 90 dage, skal myndighederne under alle omstændigheder på anmodning afgive forklaring.«

undersøgelsen af de materielle betingelser for at pålægge antidumpingtold alene på grund af den tid, der er gået. Ikke desto mindre er det åbenbart, at en retlig tvist vedrørende en antidumpingforanstaltning ikke skal gøre en administrativ procedure til en »perpetuum mobile« (evighedsmaskine). Dette princip ligger efter min opfattelse også til grund for grundforordningens artikel 6, stk. 1.

2. Bemærkninger vedrørende legalitetskontrollen af den administrative procedure

32. For så vidt angår den legalitetskontrol og de regler, der finder anvendelse på enhver administrativ procedure, skal grundlaget for de forpligtelser, der påhviler institutionerne i den foreliggende sag, findes i artikel 266 TEUF, hvorefter den institution, fra hvilken en annulleret retsakt hidrører, har pligt til at gennemføre de foranstaltninger, der er nødvendige til opfyldelse af Domstolens dom.

33. Det bemærkes i denne forbindelse, at annullation af en retsakt, der afslutter en administrativ procedure, som omfatter flere forskellige faser, såsom en antidumpingprocedure, ikke nødvendigvis medfører, at hele den procedure, der gik forud for vedtagelsen af den anfægtede retsakt, annulleres [29].

34. Antidumpingproceduren er et eksempel på en sådan procedure, som omfatter flere faser. Følgelig indebærer annullation af en forordning, hvorved der indføres antidumpingforanstaltninger, ikke automatisk, at hele den procedure, der gik forud for vedtagelsen af nævnte forordning, annulleres. Som Rådet har præciseret i sit skriftlige indlæg, vil institutionerne derfor systematisk foretage en delvis genåbning af den oprindelige undersøgelse for at afhjælpe den ulovlighed, som den oprindelige forordning er behæftet med. Rækkevidden af en sådan genåbning er således begrænset til at sikre gennemførelsen af den dom, der er afsagt af Unionens retsinstanser, som ophæver den oprindelige forordning [30].

35. Jeg deler institutionernes opfattelse, for så vidt som de har anført, at det med henblik på at gennemføre en dom, der fastslår ugyldigheden, er tilstrækkeligt at gå tilbage og rette den enkelte fejl, som Domstolen har identificeret.

36. Det er ikke desto mindre vigtigt at sondre mellem på den ene side selve annullationsgrunden, som i den foreliggende sag bestod i en tilsidesættelse af forpligtelsen til at udvise omhu i forbindelse med fastsættelsen af den normale værdi, og på den anden side den materielle rækkevidde af en sådan annullationsgrund, dvs. virkningerne heraf (*spread-effects*) i forhold til den retsakt, der i sin helhed er erklæret ugyldig af Domstolen. Rækkevidden af en procedurefejl skal nemlig vurderes ud fra den fejl, der er konstateret [31]. Det synes oplagt, at der kan være tilfælde, hvor undersøgelsen som helhed er udført så mangelfuldt, at proceduren bør indledes på ny. Dette burde dog fremgå utvetydigt af den dom, hvorved Domstolen erklærer gennemførelsesforordningen for ugyldig. Det bemærkes i denne forbindelse, at der i GLS-dommen ikke var rejst tvivl om de øvrige konstateringer i forbindelse med forordning nr. 1335/2008 vedrørende eksempelvis skade, fællesskabsinteresse og eksportprisen. Der var ikke rejst tvivl om undersøgelsens bevismæssige værdi som sådan. Den processuelle fejl vedrørte tværtimod den usikkerhed, der var forbundet med, at oplysningerne var utilstrækkelige med henblik på udvælgelsen af et referenceland.

29 — Jf. domme Asteris m.fl. mod Kommissionen (97/86, 99/86, 193/86 og 215/86, EU:C:1988:199, præmis 30) og Fedesa m.fl. (C-331/88, EU:C:1990:391, præmis 34).

30 — Jf. domme Rådet mod Parlamentet (34/86, EU:C:1986:291, præmis 47), Spanien mod Kommissionen (C-415/96, EU:C:1998:533, præmis 31) og Industrie des poudres sphériques mod Rådet (C-458/98 P, EU:C:2000:531).

31 — Eksempelvis hvor en procedurefejl ikke strider mod interesserne i en virksomhed, som har deltaget i antidumpingproceduren. Det er tilfældet, når institutionerne efter at have hørt en virksomheds vidneudsagn beslutter at indføre en antidumpingtold uden rettidigt at underrette den berørte virksomhed herom.

3. Om valget af undersøgelsesperioden

37. Det følger af det ovenstående, at problematikken er centreret om overholdelsen af grænserne for det skøn, som institutionerne råder over, når de gennemfører en dom, hvorved Domstolen erklærer en antidumpingforordning for ugyldig. Dette skøn kan kun udøves inden for rammerne af de formål, der forfølges ved grundforordningen [32].

38. Jeg henviser til, at den i grundforordningens artikel 6, stk. 1, fastsatte undersøgelsesperiode navnlig har til formål at sikre, at de forhold, som afgørelsen af, om der foreligger dumping og skade, bygger på, ikke påvirkes af de pågældende producenters adfærd efter indledningen af en antidumpingprocedure, således at den endelige told, der pålægges efter afslutningen af proceduren, faktisk er tilstrækkelig til at afhjælpe dumpingimportens skadelige virkninger [33].

39. I den foreliggende sag skal vurderingen af annullationsgrundens virkninger derfor klarlægge, hvorvidt det, henset til denne funktion af undersøgelsesperioden, er muligt at afhjælpe Domstolens kritik i GLS-dommen uden at foretage en undersøgelse, der bygger på en fornyet periode og fornyede oplysninger. Sagt med andre ord drejer det sig om at fastslå, i hvilket omfang fejlen i forbindelse med fastsættelsen af den normale værdi har kunnet påvirke vurderingen af dumping. [34]

40. Det fremgår nemlig af GLS-dommen, at Kommissionen har begået en procedurefejl og ikke en materiel fejl. I meddelelsen anføres det, at genoptagelsen var begrænset til »udvælgelsen af et eventuelt referenceland og til fastsættelsen af den normale værdi, der skal anvendes ved beregningen af en eventuel dumpingmargin, jf. grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra a)« [35].

41. Jeg bemærker, at 43. og 86. betragtning til den omtvistede gennemførelsesforordning opregner de to grunde, som førte til, at institutionerne traf det anfægtede valg. Det fremgår for det første, at »i betragtning af, at der var etableret antidumpingtold, ville enhver oplysning, der var blevet indsamlet under en ny undersøgelsesperiode, være blevet forvredet gennem eksistensen af denne antidumpingtold« og for det andet, at »de punkter, som parterne har taget op om den påståede mangel på dumping på nuværende tidspunkt, bedre kan drøftes som led i en interimsundersøgelse jf. grundforordningens artikel 11, stk. 3«.

42. Det bekræftes desuden i 54. betragtning til den omtvistede gennemførelsesforordning, at »en normal værdi på baggrund af prisen eller den beregnede værdi i et tredjeland med markedsøkonomi, jf. grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra a), ikke kunne fastsættes under hensyntagen til parternes bemærkninger, analysen heraf og det manglende samarbejde fra eventuelle producenter i et tredjeland til trods for den betydelige indsats, som Kommissionens tjenestegrene havde udvist«.

43. Som Rådet har gjort gældende, har de rettigheder, som er indført ved den omtvistede gennemførelsesforordning, endvidere kun virkning for den resterende periode, hvor forordning 1355/2008 er i kraft, og ikke fem år fra den dato, hvor den omtvistede gennemførelsesforordning trådte i kraft. Den foreliggende sag vedrører ikke en åben undersøgelse, jf. grundforordningens artikel 5. På linje hermed har Kommissionen tilføjet, at den nye undersøgelse viste, at procedurefejlen reelt ikke havde haft *nogen indvirkning på resultatet af undersøgelsen*. Resultaterne af den oprindelige undersøgelse er i enhver mulig henseende integreret i resultatet af undersøgelsen, således som det

32 — Dom Eurocoton m.fl. mod Rådet (C-76/01 P, EU:C:2003:511, præmis 70).

33 — Dom Transnational Company »Kazchrome« og ENRC Marketing mod Rådet (T-192/08, EU:T:2011:619, præmis 221-224).

34 — Jeg deler i øvrigt generaladvokat Sharpstons opfattelse i relation til konsekvenserne af faktuelle fejl, for så vidt som hun har anført, at den omstændighed alene, at der var faktuelle fejl – selv om de var åbenbare – automatisk kan medføre, at en antidumpingforordning er ugyldig. Det afgørende er ikke, at fejlene var åbenbare, men hvorvidt de kunne skabe tvivl om, at Rådet ville have draget de samme konklusioner, hvis det havde haft de korrekte tal til rådighed. Jf. Generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Bricmate (C-569/13, EU:C:2015:342, punkt 61).

35 — Meddelelsen om genåbning, punkt 3.

fremgår af den omtvistede gennemførelsesforordning. Gennemførelsen af en helt ny undersøgelse vedrørende en fornyet undersøgelsesperiode ville medføre væsentlige forsinkelser, som ville være ubegrundede, når henses til EU-erhvervsgrenens krav på denne beskyttelse, og henset til den omstændighed, at procedurefejlen var begrænset til et delvist aspekt.

44. Det er derfor min opfattelse, at fejlen – i det foreliggende tilfælde – i forbindelse med fastsættelsen af et referenceland ikke har haft indflydelse på de øvrige elementer, der indgår i beregningen af en antidumpingtold. Selv om den logik, der følger af de fælles handelspolitiske regler, umiddelbart taler for at anvende de seneste oplysninger, er det efter min opfattelse den administrative logik, hvorefter en senere ændring i de faktiske omstændigheder ikke kan påvirke lovligheden af en administrativ retsakt, der bør have forrang i vekselvirkningen mellem de to tilgange i de foreliggende sager. Institutionerne har ikke overskredet grænserne for deres skøn.

45. På baggrund af det ovenstående kan undersøgelsen af den omtvistede gennemførelsesforordning ikke føre til, at den erklæres ugyldig.

VI – **Forslag til afgørelse**

46. Med forbehold af en prøvelse af de øvrige ugyldighedsgrunde, der er påberåbt, foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Finanzgericht Düsseldorf og Finanzgericht Hamburg forelagte spørgsmål med, at der i forbindelse med prøvelsen af Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 158/2013 af 18. februar 2013 om genindførelse af en endelig antidumpingtold på importen af visse typer tilberedte eller konserverede citrusfrugter (mandariner osv.) med oprindelse i Folkerepublikken Kina ikke er fremkommet elementer, der taler for, at forordningen er ugyldig.