JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS

3 päivänä heinäkuuta 1997 *

1. Rechtbank van eerste aanleg Antwerpenin esittämä ennakkoratkaisupyyntö koskee Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan hajoamisen vaikutusta komission päätökseen ottaa käyttöön tiettyjen "Jugoslaviasta peräisin olevien" terästeollisuuden tuotteiden tuonnissa polkumyyntitulli (jäljempänä lopullinen polkumyyntitullipäätös). [1] Asiassa on pääasiallisesti kysymys siitä, kattaako tämä päätös entisestä Jugoslavian tasavallasta Makedoniasta peräisin olevan tuonnin Makedonian julistauduttua itsenäiseksi.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Kyseinen päätös tehtiin Euroopan hiili- ja teräsyhteisön vuodesta 1977 lähtien toteuttamien useiden sellaisten toimenpiteiden [2] jälkeen, joilla säänneltiin komission menettelyä ja toimivaltaa EHTY:n perustamissopimuksen mukaisissa polkumyyntiä ja vientitukia koskevissa tutkimuksissa; näiden toimenpiteiden seurauksena asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana oli tehty komission päätös N:o 2177/84/EHTY [3] (jäljempänä peruspäätös tai päätös N:o 2177/84/EHTY). Näihin toimenpiteisiin sisältyvät säännökset ja määräykset "on otettu käyttöön olemassaolevien kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ja erityisesti niiden velvoitteiden mukaisesti, jotka johtuvat tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen (jäljempänä GATT) VI artiklasta [ja] yleissopimuksen VI artiklan soveltamisesta tehdystä sopimuksesta (vuoden 1979 polkumyyntikoodi)". [4]

3. Päätöksen N:o 2177/84/EHTY 1 artiklassa säädetään, että sen tavoitteena "on suojautuminen muista kuin Euroopan hiili- ja teräsyhteisön jäsenvaltioista polkumyynnillä tai vientituella tapahtuvalta tuonnilta". Päätöksen 2 artiklassa säädetään menetelmästä, jonka mukaan arvioidaan, onko kysymyksessä polkumyynti; sitä täydentää 4 artikla,

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Lopullisen polkumyyntitullin käyttöön ottamisesta tiettyjen Jugoslaviasta peräisin olevien rauta- tai teräslevyjen tuonnissa ja tämän tuonnin osalta käyttöön otetun väliaikaisen polkumyyntitullin lopullisesta kantamisesta 18 päivänä heinäkuuta 1988 tehty komission päätös N:o 2131/88/EHTY (EYVL L 188, s. 14).

2 — Suojautumisesta muiden maiden kuin Euroopan hiili- ja teräsyhteisön jäsenvaltioiden polkumyynti-, palkkio- tai vientitukikäytäntöjä vastaan 15 päivänä huhtikuuta 1977 annettu komission suositus 77/329/EHTY (EYVL L 114, s. 6).

3 — Polkumyynnillä tai vientituella muista kuin Euroopan hiili- ja teräsyhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 27 päivänä heinäkuuta 1984 tehty komission päätös N:o 2177/84/EHTY (EYVL L 201, s. 17). Tämä päätös kumottiin ja korvattiin 5.8.1988 lähtien polkumyynnillä tai vientituella muista kuin Euroopan hiili- ja teräsyhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 29 päivänä heinäkuuta 1988 tehdyllä komission päätöksellä N:o 2424/88/EHTY (EYVL L 209, s. 18), jonka tämän asian kannalta merkitykselliset säännökset ovat olennaisilta osin samat kuin tässä ratkaisuehdotuksessa lainatut päätöksen N:o 2177/84/EHTY säännökset. Tämä päätös on puolestaan korvattu 2.12.1996 lähtien polkumyynnillä tai vientituella muista kuin Euroopan hiili- ja teräsyhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 28 päivänä marraskuuta 1996 tehdyllä komission päätöksellä N:o 2277/96/EHTY (EYVL L 308, s. 11).

4 — Päätöksen N:o 2177/84/EHTY (mainittu edellä alaviitteessä 3) kahdeksas perustelukappale.

jossa säädetään vahinkoa koskevista olennaisista seikoista. Päätöksen 5 artiklan mukaan tehdyt valitukset voivat tietyissä olosuhteissa johtaa komission suorittamiin tutkimuksiin, jotka sen on toteutettava 7 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti. Ellei menettelyä lopeteta esimerkiksi siksi, että suojatoimenpiteet ilmenevät tarpeettomiksi [5] tai yritykset, joita tutkimus koskee, antavat hyväksyttävät sitoumukset, [6] asiassa on otettava käyttöön väliaikainen [7] tai lopullinen [8] polkumyyntitulli.

4. Päätöksen N:o 2177/84/EHTY 13 artikla sisältää polkumyyntitullia koskevat yleiset säännökset. Kyseisen päätöksen 13 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"näissä [polkumyynnin vastaisissa] toimenpiteissä yksilöidään erityisesti käyttöön otettavan tullin määrä ja laji, kyseinen tuote, alkuperä- tai viejämaa, toimittajan nimi, jos mahdollista, sekä ne syyt, joihin toimenpiteet perustuvat".

Kyseisessä 13 artiklan 2 kohdassa viitataan tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen VI artiklan soveltamisesta tehdyn sopimuksen 8 artiklan 2 kohtaan, jossa säädetään seuraavasti:

" — — Viranomaisen on nimettävä kyseessä olevan tuotteen toimittaja tai toimittajat. Mikäli kuitenkin samasta maasta olevat useammat toimittajat ovat osallisina ja on epäkäytännöllistä nimetä kaikkia näitä toimittajia, viranomaiset voivat nimetä kysymyksessä olevan toimittajamaan. Jos kysymyksessä on useampia toimittajia useammasta kuin yhdestä maasta, viranomaiset voivat nimetä joko kaikki kysymyksessä olevat toimittajat tai, jos tämä on epäkäytännöllistä, kaikki kysymyksessä olevat toimittajamaat."

5. Päätöksen N:o 2177/84/EHTY 14 artiklan nojalla polkumyyntitullien käyttöönottopäätöksiä voidaan tarkastella uudelleen joko jäsenvaltion tai komission aloitteesta tai vähintään vuoden kuluttua alkuperäisen tutkimuksen jälkeen sen osapuolen aloitteesta, jonka "etua asia koskee". Tässä artiklassa säädetään seuraavaa:

"2. Jos kuulemisen jälkeen vaikuttaa siltä, että uudelleentarkastelu on tarpeen, tutkimus aloitetaan uudelleen 7 artiklan mukaisesti, jos olosuhteet sitä edellyttävät. Tämä tutkimuksen uudelleen aloittaminen ei 'sinänsä' vaikuta voimassa oleviin toimenpiteisiin.

3. Jos uudelleentarkastelu — — sitä edellyttää, komissio muuttaa toimenpiteitä tai kumoaa tai mitätöi ne."

6. Lopuksi päätöksen N:o 2177/84/EHTY 16 artiklassa säädetään aiheettomasti kannettujen tullien palauttamisesta.

5 — Päätöksen 9 artikla.
6 — Päätöksen 10 artikla.
7 — Päätöksen 11 artikla.
8 — Päätöksen 12 artikla.

Tässä asiassa kysymyksessä olevan polkumyyntitullin tausta

7. Komissio aloitti helmikuussa 1986 tiettyjä "Jugoslaviasta peräisin olevia" terästeollisuuden tuotteita koskevan polkumyynnin vastaisen menettelyn. [9]

8. Komissio teki päätöksen N:o 2767/86/EHTY [10] tiettyjen "Jugoslaviasta peräisin" [11] olevien terästuotteiden tuonnissa kannettavasta väliaikaisesta polkumyyntitullista, jonka suuruus oli 68 ecua tuhannelta kilogrammalta. Päätöksessä viitataan nimenomaisesti Rudnici i Zelezarnica Skopje -nimiseen tuottajaan ja myyjään (jäljempänä Rudnici), joka on nykyään sijoittautunut entiseen Jugoslavian tasavaltaan Makedoniaan. [12] Tuohon aikaan ilmaisulla "Jugoslavia" voitiin tietysti tarkoittaa ainoastaan Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan aluetta.

9. Komissio hyväksyi joulukuussa 1986 kyseisten Jugoslaviasta olevien tuottajien antamat sitoumukset polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin aiheuttaman vahingon poistamisesta. [13]

10. Komissio otti kuitenkin sitoumusten noudattamatta jättämisestä tehtyjen valitusten seurauksena tammikuussa 1988 tekemällään päätöksellä N:o 229/88/EHTY [14] uudelleen käyttöön tiettyjen "Jugoslaviasta peräisin olevien" terästeollisuuden tuotteiden tuonnissa väliaikaisen polkumyyntitullin, jonka suuruus oli 68 ecua tuhannelta kilogrammalta.

11. Komissio teki sen jälkeen 18.7.1988 lopullisen polkumyyntitullipäätöksen, [15] jossa otettiin käyttöön 48 ecuksi tuhannelta kilogrammalta vahvistettu lopullinen polkumyyntitulli tiettyjen "Jugoslaviasta peräisin olevien" terästeollisuuden tuotteiden tuonnissa.

12. Lopullinen polkumyyntitullipäätös tuli voimaan 20.7.1988, [16] ja sen voimassaoloajaksi määrättiin viisi vuotta kyseisestä päivästä tai myöhemmästä päätöksen muuttamis- tai vahvistamispäivästä lukien. [17]

13. Jugoslavian hiili- ja teräsliitto jätti helmikuussa 1990 pyynnön, jossa se pyysi komis-

9 — EYVL 1986, C 38, s. 3.

10 — Väliaikaisen polkumyyntitullin käyttöönotosta tiettyjen Jugoslaviasta peräisin olevien rauta- tai teräslevyjen tuonnissa 5 päivänä syyskuuta 1986 tehty komission päätös N:o 2767/86/EHTY (EYVL L 254, s. 18).

11 — Päätöksen 1 artiklan 1 ja 2 kohta.

12 — 14 perustelukappale.

13 — Tiettyjen Jugoslaviasta peräisin olevien rauta- tai teräslevyjen tuontia koskevan polkumyyntitutkimuksen yhteydessä annettujen sitoumusten hyväksymisestä ja tutkimuksen päätökseen saattamisesta 23 päivänä joulukuuta 1986 tehty komission päätös N:o 86/639/EHTY (EYVL L 371, s. 84).

14 — Väliaikaisen polkumyyntitullin käyttöönotosta tiettyjen Jugoslaviasta peräisin olevien rauta- tai teräslevyjen tuonnissa 25 päivänä tammikuuta 1988 tehty komission päätös N:o 229/88/EHTY (EYVL L 23, s. 13). Päätöstä N:o 229/88/EHTY muutettiin komission 13.4.1988 tekemällä päätöksellä N:o 980/88/EHTY (EYVL L 98, s. 33), jossa otettiin huomioon yhteisön tullitariffin uudesta yhdistetystä nimikkeistöstä johtuva kyseisten tuotteiden kuvauksen ja luokittelun muuttuminen, ja käyttöön otettujen väliaikaisten polkumyyntitullien voimassaolon pidentämisestä 11 päivänä toukokuuta 1988 tehty komission päätös N:o 1321/88/EHTY (EYVL L 123, s. 20).

15 — Ks. edellä alaviite 1.

16 — Päätöksen 3 artikla.

17 — Päätöksen N:o 2177/84/EHTY 15 artiklan 1 kohta.

siota tarkastelemaan uudelleen voimassa olleita polkumyyntitullcja kilpailutilanteen väitetyn muuttumisen takia. Komissio katsoi, että tilanne oli muuttunut riittävästi päätöksen uudelleentarkastelun aloittamiseksi.

14. Komissio totesi vuonna 1992 uudelleentarkastelun yhteydessä suorittamassaan tutkimuksessa, että polkumyyntikäytännöt jatkuivat ja vahinko oli edelleen olemassa, vaikkakin hieman lievempänä. Tämän perusteella se muutti lopullista polkumyyntitullipäätöstä päätöksellä N:o 2297/92/EHTY, [18] joka tuli voimaan [19] seuraavana päivänä siitä, kun se oli julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*, eli 7.8.1992.

15. Päätöksellä N:o 2131/88, sellaisena kuin se on muutettuna (jäljempänä muutettu polkumyyntitullipäätös), otettiin käyttöön polkumyyntitulli saman ryhmän tuotteille kuin lopullisessa polkumyyntitullipäätöksessä ennen sen muuttamista, silloin kun nämä tuotteet "ovat peräisin Slovenian tasavallasta — sekä Jugoslaviaan kuuluvista Makedonian, — — Montenegron — — ja Serbian tasavalloista". [20] Tullin määräksi vahvistettiin 44 ecua tuhannelta kilogrammalta, mikä tarkoittaa tullin lievää alentamista. [21] Päätöksessä ilmaistiin nimenomaisesti, että sitä ei sovelleta kolmelta siinä nimetyltä viejältä, joista Rudnici on yksi, peräisin oleviin tuotteisiin; [22] nämä viejät olivat antaneet tutkimuksen uudelleentarkastelun aikana komissiolle sitoumuksen, minkä vuoksi komissio oli päättänyt lopettaa tutkimuksen ottamatta käyttöön lopullista polkumyyntitullia.

Tosiseikat ja pääasian oikeudenkäynti

16. Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia julistautui itsenäiseksi 17.9.1991; itsenäiseksi julistautuminen oli seurausta Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan käynnissä olleesta jakaantumisesta useisiin pienempiin valtioihin, jotka vastaavat pitkälti entisen liittovaltion muodostaneita yksittäisiä tasavaltoja. [23]

17. Stahlhandel Schmitz GmbH, joka on Saksan oikeuden mukaan perustettu yhtiö, toi 1.5.—31.7.1992 (eli ennen lopullisen polkumyyntitullipäätöksen muuttamista) lopul-

18 — Ks. päätöksen 3 artikla.

19 — Tiettyjen Slovenian tasavallasta sekä Jugoslaviaan kuuluvista Makedonian, Montenegron ja Serbian tasavalloista peräisin olevien rauta- tai teräslevyjen tuontia koskevien sitoumusten hyväksymisestä ja polkumyynnin vastaisen menettelyn päätökseen saattamisesta Kroatian tasavallan ja Bosnia-Hertsegovinan tasavallan osalta tehdyn päätöksen N:o 2131/88/EHTY muuttamisesta 31 päivänä heinäkuuta 1992 tehty komission päätös N:o 2297/92/EHTY (EYVL L 221, s. 36).

20 — Muutetun polkumyyntitullipäätöksen 1 artiklan 1 kohta. Kysymyksessä olevia tuotteita ei valmistettu Kroatian tasavallassa eikä Bosnia-Hertsegovinassa eikä viety sieltä yhteisöön. Komissio katsoi sen takia, että menettely voitiin päättää näiden maiden osalta ilman suojatoimenpiteitä: ks. päätöksen N:o 2297/92/EHTY 34 kohta ja 2 artikla.

21 — Päätöksen 1 artiklan 2 kohta.

22 — Päätöksen 1 artiklan 3 kohta.

23 — Ks. Jugoslavian rauhan välityskomission (Badinter Commission) Jugoslavian jakautumisesta johtuvista kysymyksistä antama kannanotto, julkaistu *International Legal Materials* -sarjassa, 1992, osa 31, s. 1488, ja erityisesti kannanotto 8, s. 1521, ja sitä koskevat perustelut 4, s. 1523. Entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian poliittisesta kehityksestä itsenäisyysjulistuksen jälkeen ks. tarkemmin asiassa C-120/94, komissio v. Kreikka, (määräys 19.3.1996, Kok. 1996, s. I-1513) esittämäni ratkaisuehdotus, erityisesti sen 2—17 kohta. Entisen Jugoslavian tilanteeseen liittyvien tärkeimpien kansainvälisten asiakirjojen kooste on julkaistu *International Legal Materials* -sarjassa, osa 31, s. 1421—1594.

lisessa polkumyyntitullipäätöksessä tarkoitettuja terästeollisuuden tuotteita. Nämä entisestä Jugoslavian tasavallasta Makedoniasta Rudnici-nimiseltä tuottajalta peräisin olevat tuotteet tuotiin Belgian ja Luxemburgin talousliiton alueelle; asiassa ei tiedetä varmuudella, olivatko kantajat tuoneet Rudnicin tuotteita sitä ennen. Belgian viranomaiset olivat kantaneet 31.7.1992 mennessä tuonnista 14 863 825 Belgian frangin suuruisen (BEF) polkumyyntitullin, joka oli maksettu kyseiseen päivään mennessä.

18. Stahlhandel Schmitz, sen takaajana oleva Sveitsin oikeuden mukaan perustettu yhtiö Banque Indosuez ja tullihuolintayhtiö NV Rijn- en Kanaalvaartexpeditie, joka on Belgian oikeuden mukaan perustettu yhtiö, nostivat 18.5.1994 asiassa kanteen belgialaisessa tuomioistuimessa. Kantajat vaativat tässä Belgian valtiota vastaan nostetussa kanteessa kyseistä valtiota palauttamaan maksetut polkumyyntitullit ja vetosivat vaatimuksensa tueksi ilmeisesti siihen seikkaan, että lopullista polkumyyntitullipäätöstä ei voitu soveltaa niiden tuomiin terästeollisuuden tuotteisiin ja että polkumyyntitullit oli siksi peritty lainvastaisesti. Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen velvoitti 29.6.1994 antamallaan tuomiolla Belgian valtion maksamaan tullit takaisin. Belgian valtio haki muutosta tähän tuomioon yksipuolista tuomiota koskevien prosessisääntöjen perusteella. Oikeudenkäynti pantiin uudelleen vireille ja Euroopan yhteisö kutsuttiin asianosaisten lisäksi osallistumaan siihen; se jäi kuitenkin saapumatta oikeuteen.

19. On ilmeistä, että kantajat vetosivat kansallisessa tuomioistuimessa siihen, että lopullinen polkumyyntitullipäätös koski Jugoslaviasta tapahtuvaa tuontia, ja sitä ei voitu siten soveltaa kantajien harjoittamaan tuontiin, joka entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian julistauduttua itsenäiseksi ei enää ollut peräisin Jugoslavian sosialistisesta liittotasavallasta vaan entisestä Jugoslavian tasavallasta Makedoniasta. Tämä peruste perustuu selvästi kansainvälisen oikeuden valtioseuraantoa koskeviin periaatteisiin; asiassa on esitetty, että Jugoslavian liittotasavalta (Serbia ja Montenegro) on entisen Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan ainoa seuraajavaltio ja että se on siten — entistä Jugoslavian tasavaltaa Makedoniaa lukuun ottamatta — ottanut vastatakseen Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan velvoitteista maksujen osalta. Kantajat näyttävät vedonneen vaatimuksiensa tueksi ilmeisesti myös siihen, että muutetussa polkumyyntitullipäätöksessä — päinvastoin kuin lopullisessa polkumyyntitullipäätöksessä — viitattiin nimenomaisesti entiseen Jugoslavian tasavaltaan Makedoniaan.

Ennakkoratkaisukysymykset

20. Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 13.5.1996 tekemällään päätöksellä seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Kattaako päätöksessä N:o 2131/88 oleva ilmaisu 'Jugoslavia' myös Makedonia-Skopjen valtion, sen jälkeen kun tämä irrottautui (Tynkä-) Jugoslaviasta?

2) Onko niitä polkumyyntitulleja, joita päätöksen N:o 2131/88 mukaisesti kannetaan Jugoslaviasta peräisin olevien terästeollisuuden tuotteiden tuonnissa Belgian ja Luxemburgin talousliiton

alueelle, sovellettava myös vastaavien Makedonia-Skopjen valtiosta peräisin olevien tuotteiden tuontiin 1.5.—31.7.1992?"

21. Belgian hallituksen ja komission mukaan nämä kaksi kysymystä liittyvät toisiinsa. Belgian hallitus katsoo, että ensimmäiseen kysymykseen annettava myönteinen vastaus johtaa automaattisesti siihen, että toiseen kysymykseen on myös vastattava myöntävästi. Komission mukaan näiden kahden kysymyksen kohdalla on tosiasiassa kysymys yhdestä kysymyksestä. Minun mielestäni nämä väitteet ovat olennaisilta osin oikeita ja nämä kaksi kysymystä tulisi muotoilla uudelleen seuraavasti:

Onko päätöksen N:o 2131/88 mukaisesti "Jugoslaviasta peräisin olevien" terästeollisuuden tuotteiden tuonnissa kannettavaksi määrättyä polkumyyntitullia sovellettava entisestä Jugoslavian tasavallasta Makedoniasta peräisin olevien samanlaisten tuotteiden tuontiin 1.5.—31.7.1992?

22. Belgian hallitus ja komissio ovat jättäneet kirjalliset huomautukset. Vaikka kantajat eivät ole toimittaneet huomautuksiaan, niiden kanta tulee esiin niiden pääasian oikeudenkäynnissä esittämistä lausumista, joista on tehty edellä yhteenveto. Yhtäältä kantajien ja toisaalta Belgian hallituksen ja komission välillä oleva pääasiallinen näkemysero koskee sitä, ovatko kansainvälisen oikeuden valtioseuraantoa koskevat säännöt merkityksellisiä tässä asiassa. Käsittelen ensiksi tätä kysymystä; tämän kysymyksen yhteydessä joudun esillä olevan asian olosuhteiden takia käsittelemään myös polkumyyntitullien luonnetta. Käsittelen tämän jälkeen tätä kysymystä koskevan ratkaisuehdotukseni antamista varten lopullisen polkumyyntitullipäätöksen tulkintaa; samassa yhteydessä käsittelen vielä oikeusvarmuutta koskevaa kysymystä.

Polkumyyntitullien luonne

23. Komissio esittää, että kyseisten polkumyynnin vastaisten toimenpiteiden keskeistä päämäärää, joka on polkumyynnillä tuoduista, vapaassa vaihdannassa yhteisössä olevista tuotteista yhteisön tuotannolle aiheutuvan vahingon välttäminen, ei saavutettaisi, jos sellainen toimittaja, jonka tuotteet ovat polkumyyntitullien kohteena, voisi välttää polkumyyntitullin pelkästään sillä, että se sijaitsee sellaisella alueella, jonka viranomaiset olivat julistaneet itsenäiseksi. Sen seurauksena, että toimittaja kuuluu kansainvälisen oikeuden mukaan uuden valtion toimivallan piiriin, ei ole, että toimittajan polkumyyntikäytäntö lakkaisi aiheuttamasta vahinkoa yhteisön tuotannolle.

24. Sekä Belgian hallitus että komissio viittaavat siihen rakenteeseen ja menetelmään,

jolla polkumyyntitullit otetaan käyttöön ja jonka mukaisesti ne kannetaan, osoittaakseen, että valtiot eivät ole vastuussa polkumyynnin vastaisista toimenpiteistä aiheutuneista veloista vaan että polkumyyntitullit vastaavat tuontitulleja, jotka yksityisen tuojan on maksettava tuodessaan tavaroita yhteisöön.

25. Mielestäni nämä perustelut ovat vakuuttavia. Tärkeimpiä sanoja, eli "Jugoslaviasta peräisin olevat", ei ole tulkittava ainoastaan niiden sananmukaisen merkityksen mukaisesti, vaan myös ottaen huomioon niiden asiayhteys ja lopullisella polkumyyntitullipäätöksellä ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa se on. [24] Polkumyyntitullien kantamisen, tehdäänpä se sitten EY:n toimenpiteiden osalta asetuksilla tai EHTY:n toimenpiteiden osalta päätöksillä, tarkoituksena on suojella yhteisön tuotantoa yhteisöön kolmansista maista normaaliarvoa alhaisempaan hintaan tuotavilta tuotteilta, jotka siten voivat aiheuttaa vahinkoa yhteisön tuottajille. Tällainen vahinko estetään kantamalla polkumyyntitullia tällaisten tuotteiden tuojilta. Polkumyynnin vastaisten toimenpiteiden kohteena ovat tuotteet ja niiden alkuperä; toimenpiteet toteutetaan tietystä maasta tapahtuvassa tuonnissa tavallisesti valikoituja tuottajia koskeneen tutkimuksen seurauksena. Tuotteiden maantieteellinen alkuperä on ainoa merkityksellinen peruste kaupallisessa tai taloudellisessa mielessä; poliittisten rajojen muuttuminen tai nimen vaihtuminen ei sinällään ole merkityksellinen polkumyyntitullien taloudellisen päämäärän kannalta.

26. Polkumyyntiasetuksissa tai -päätöksissä noudatetun tavanomaisen käytännön mukaan niissä nimetään ne tuottajat, joiden tuotteita polkumyyntitulli koskee. Kuten päätöksen N:o 2177/84/EHTY 13 artiklan 2 kohdasta ilmenee, kuitenkin silloin kun polkumyyntimenettelyn vastaiset toimenpiteet koskevat toimittajaryhmää ja kun jokaista tuottajaa ei voida käytännön syistä mainita, alkuperäalueen ilmaisuun saadaan käyttää yleisempää käsitettä (merkityksellistä on, että päätöksessä N:o 2177/84/EHTY on käytetty käsitettä "maa" eikä valtio). Se, että päätöksessä kaikki kyseisellä alueella toimintaansa harjoittavat tiettyjen tavaroiden tuottajat on yksilöity käyttämällä maantieteellistä tai alueellista ilmaisua lyhennettynä muotona, ei millään tavoin poista lopullisen polkumyyntitullipäätöksen olennaista luonnetta eli sitä, että toimenpide on suunnattu tietyltä alueelta tuotuja tuotteita vastaan.

27. Polkumyyntitulleilla ei ole siten yhteyttä kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin pelkästään sen vuoksi, että valtion aluetta on käytetty alkuperän ilmaisemisessa kuvailevana käsitteenä, jolla tuote on yksilöity. On totta, että viejämaan edustajilla on oikeus siihen, että niille ilmoitetaan komission päätöksestä aloittaa polkumyynnin vastainen menettely, [25] ja että niillä on muita oikeuksia menettelyn aikana. [26] Selvää on, että sellaisiin kansainvälisen oikeuden kysymyksiin, jotka koskevat sitä, mikä hallitus edustaa valtiota ja mistä päivästä alkaen, voidaan joutua vastaamaan valtiota, hallitusten tunnustamista ja valtioseuraantoa koskevien periaatteiden mukaan, jos asiassa on väitetty, ettei näitä

24 — Ks. asia C-84/95, Bosphorus, tuomio 30.7.1996 (Kok. 1996, s. 3953, 11 kohta) ja asia C-83/94, Leifer ym., tuomio 17.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3231, 22 kohta).

25 — Päätöksen N:o 2177/84/EHTY 7 artiklan 1 kohdan b alakohta.

26 — Päätöksen N:o 2177/84/EHTY 7 artiklan 4 kohdan a ja b alakohta.

oikeuksia ole kunnioitettu. [27] Tällaiset kysymykset eivät kuitenkaan tule esiin tässä asiassa; menettelyä sinänsä ei riitauteta ja tulkintakysymykset koskevat siten ainoastaan päätöksen täytäntöönpanomääräyksiä; tämä päätös on joka tapauksessa nähtävä toimenpiteenä, joka koskee tuotteita, joilla on tietty alkuperä.

28. Olen vakuuttunut, että sen perusteella, että muutetussa polkumyyntitullipäätöksessä on muutettu terminologiaa, ei voida esittää mitään sellaista, joka muuttaisi edellä tekemääni ongelman erittelyä.

29. Ensinnäkin, kuten komissio korostaa, lopullinen polkumyyntitullipäätös on joka tapauksessa ollut edelleen voimassa sen muutokseen asti (ks. tältä osin päätöksen N:o 2177/84/EHTY 14 artiklan 2 kohta).

30. Toiseksi muutetussa polkumyyntitullipäätöksessä tehdyt muutokset, jotka johtuvat siitä, että komission uudelleentarkastelun perusteella oli mahdollista käyttää maantieteellisesti täsmällisempää ilmaisua (uudelleentarkastelu osoitti, että terästeollisuuden tuotteita ei tuotu polkumyynnillä Bosnia-Hertsegovinan tai Kroatian tasavalloista), ja jotka heijastivat Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan käynnissä ollutta jakaantumista pienempiin kokonaisuuksiin, eivät voi vaikuttaa siihen, miten lopullista polkumyyntitullipäätöstä tulkitaan ennen muutosten tekoa.

31. Näin ollen kantajien perustelut valtioseuraannosta ovat suurelta osin irrelevantteja; kun lopullisessa polkumyyntitullipäätöksessä käytettyä terminologiaa tarkastellaan sen todellisessa merkityksessä, eli että valtion alueellisia tai maantieteellisiä rajoja on käytetty ainoastaan lyhennettynä muotona, jolla säästytään yksilöimästä yksittäisiä kyseisten rajojen sisäpuolella toimivia tuottajia, voidaan todeta, että tällainen terminologia ei millään tavoin muuta polkumyynnin vastaisten toimenpiteiden tuotekohtaista luonnetta, jonka mukaan ne kohdistuvat tuotteeseen.

32. Lyhennetyn muodon käyttäminen tässä asiassa ei muuta olennaiselta olemukseltaan tulleja koskevaa toimenpidettä valtioiden väliseksi oikeudelliseksi toimenpiteeksi, koska polkumyyntitullivelat eivät ole valtion velkoja. Vaikka on täysin mahdollista, että perusteettomalla polkumyynnin vastaisella toimenpiteellä voi olla kansainväliseen oikeuteen perustuvia seurauksia, polkumyyntikoodin mukaisissa rutiinitoimenpiteissä ei ole kysymys valtioiden välisistä suhteista, eikä niiden osalta tule esille tällaisia suhteita koskevia kysymyksiä. Näin ollen minun on tarpeetonta tutkia sitä, ovatko kantajien valtioseuraannosta esittämät väitteet perusteltuja; nämä väitteet näyttävät perustuvan siihen oletukseen, että Jugoslavian liittotasavalta on Jugoslavian sosialistisen liittovaltion ainoa seuraajavaltio kansainvälisten velvoitteiden osalta. Lisään vielä, että kansainvälisen oikeuden mukaan ei ole itsestään selvää, että tämä oletus pitää paikkaansa. Kuten jo edellä totesin, tämän ratkaisuehdotuksen kannalta mielestäni ei kuitenkaan ole tarpeen käsitellä asiaa enempää.

27 — Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on käsitellyt eräitä näistä kysymyksistä asiassa T-164/94, Ferchimex v. neuvosto, 28.9.1995 antamassaan tuomiossa (Kok. 1995, s. II-2681, erityisesti 155 kohta).

Oikeusvarmuus

33. Käsiteltäväksi jäävä viimeinen kysymys koskee oikeusvarmuutta, eli sitä, onko ilmaisu "Jugoslaviasta peräisin olevat" riittävän selvä ja täsmällinen, jotta polkumyyntitulli voidaan ottaa käyttöön koko entisestä Jugoslavian sosialistisesta liittotasavallasta, mukaan lukien entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, peräisin olevien terästeollisuuden tuotteiden tuonnissa. Komissio ja Belgian hallitus ovat pääasiallisesti korostaneet, että ilmaisun "Jugoslaviasta peräisin olevat" olisi tämän asian kannalta merkityksellisenä ajanjaksona ymmärrettävä tarkoittavan "mistä tahansa Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan seuraajavaltiosta peräisin olevia", eli siten myös entisestä Jugoslavian tasavallasta Makedoniasta peräisin olevia tuotteita. Lopullisessa polkumyyntitullipäätöksessä käytettyä aluetta kuvaavaa termiä "Jugoslavia" on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan näitä valtioita yhdessä.

34. Vaikka kantajat eivät näytä vedonneen nimenomaisesti oikeusvarmuuden periaatteeseen, se sisältyy mielestäni hiljaisesti niiden lausumiin, sillä tämän periaatteen perusteella voidaan vaihtoehtoisella tavalla tarkastella vastaajien väitteitä valtioseuraannosta ja Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan olemassaolon jatkumisesta Jugoslavian liittotasavaltana. Myös ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen muotoilemaan tulkintakysymykseen sisältyy oikeusvarmuusnäkökohta. Vaikka asiassa hyväksyttäisiinkin komission ja Belgian hallituksen perustelut polkumyyntitullien luonteesta ja valtioseuraannon merkityksettömyydestä, jää jäljelle vielä kysymys siitä, onko oikeusvarmuuden periaatteen mukaista se, että ilmaisuun "Jugoslavia" sisällytetään kaikki Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan seuraajavaltiot.

35. Asiassa Van Es Douane Agenten 13.2.1996 annetussa tuomiossa [28] yhteisöjen tuomioistuin totesi maatalousmaksuja ja tuontitulleja koskenecssa tuomiossa seuraavasti:

"oikeusvarmuuden periaate on yhteisön oikeuden perusperiaate — —, joka edellyttää erityisesti, että verovelvolliselle velvoitteita asettavat säännökset ovat selviä ja täsmällisiä, jotta verovelvollinen voisi riittävällä varmuudella saada tiedon oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin".

36. Kysymyksessä oleva asia koski entisen yhteisen tullitariffin nimikkeistön korvaamista yhdistetyllä nimikkeistöllä. Asetukset oli annettu yhteisen tullitariffin nimikkeistöstä annetun asetuksen perusteella, jossa tietyt maissituotteet luokiteltiin määrätyllä tavalla. Kuitenkaan yhteisen tullitariffin nimikkeistön kumoamisen yhteydessä näitä asetuksia ei korvattu, eikä niiden luokittelua muutettu yhdistetyn nimikkeistön terminologian mukaiseksi. Pääasiallisesti yhteisöjen tuomioistuimelta kysyttiin, voitiinko sellaiset tuotteet, joita maksut tai tullit eivät muutoin koskisi, luokitella uudelleen vanhojen asetusten perusteella, jotta niihin voitaisiin soveltaa

28 — Asia C-143/93, Van Es Douane Agenten, tuomio 13.2.1996 (Kok. 1996, s. I-431, 27 kohta). Ks. myös asia 169/80, Gondrand Frères ja Garancini, tuomio 9.7.1981 (Kok. 1981, s. 1931) ja yhdistetyt asiat 92/87 ja 93/87, komissio v. Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 22.2.1989 (Kok. 1989, s. 405).

tällaisia maksuja. Yhteisöjen tuomioistuin vastasi, että komissiota oli vaadittu

"muuttamaan nimenomaisesti sellaiset [yhteiseen tullitariffin nimikkeistöön] perustuvat asetukset, joilla yhdistettyyn nimikkeistöön siirryttäessä on vielä käytännön merkitystä, ja tämän tarkoituksena on se, että yksityiset oikeussubjektit voisivat riittävällä varmuudella saada tiedon oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin. Mikäli tällaisia mukautuksia ei ole tehty, näillä oikeussubjekteilla voisi olla vaikeuksia saada täsmällistä tietoa oikeudellisesta asemastaan". [29]

37. Vaikka näin muotoiltu periaate näyttääkin olevan riittävän laaja, jotta sitä voitaisiin soveltaa nyt esillä olevaan asiaan, mielestäni asia Van Es Douane Agenten eroaa merkittävästi tästä asiasta. Komissiolla oli tässä asiassa nimenomainen velvollisuus muuttaa lainsäädäntöä, ja yhteisöjen tuomioistuin totesi, että muuttamatonta lainsäädäntöä ei voitu soveltaa; lisäksi oikeudellinen asema oli todellisuudessa epäselvä, koska vanha ja uusi luokittelu erosivat toisistaan merkittävästi, minkä takia oikeussubjektit eivät pystyneet saamaan varmuudella riittävää tietoa oikeudellisesta asemastaan. Tässä tapauksessa sitä vastoin ei ole olemassa sellaista nimenomaista velvoitetta, ja kuten jäljempänä todetaan, kantajat pystyivät lukuisten syiden vuoksi saamaan varmuudella riittävän tiedon oikeudellisesta asemastaan.

38. Mielestäni on ensinnäkin sekä lopullisen polkumyyntitullipäätöksen sanamuodon että tämän lainsäädännön asiayhteyden perusteella selvää, että päätöstä sovelletaan tässä menettelyssä kysymyksessä oleviin tuotteisiin. Päätöksessä N:o 2767/86/EHTY, [30] jossa ensimmäisen kerran otettiin käyttöön väliaikainen polkumyyntitulli tiettyjen "Jugoslaviasta peräisin olevien" olevien tuotteiden osalta, mainittiin erityisesti Rudnici niiden viejien joukossa, joita tutkimus koski. [31] Rudnici oli mainittu niiden jugoslavialaisten viejien luettelossa, joiden antamien sitoumuksen perusteella komissio sittemmin päätti kyseisen tutkimuksen. [32] Päätöstä N:o 229/88/EHTY, [33] jossa väliaikaiset polkumyyntitullit otettiin käyttöön kyseisten tuotteiden osalta, sovellettiin selvästi Rudniciin, koska tässä päätöksessä todetaan nimenomaisesti, että komissio on peruuttanut antamansa hyväksymisen päätöksessä 86/639 mainittujen sitoumusten osalta, joihin kuului myös Rudnicin antama sitoumus. [34] Samaan aikaan komissio aloitti uudelleen polkumyyntitutkimuksen. Taaskin on selvää tutkimuksen uudelleen aloittamista koskevan tiedonannon [35] perusteella, jossa mainitaan ne jugoslavialaiset viejät, joiden antamat sitoumukset oli hyväksytty päätöksessä 86/639, että Rudnici kuului viejiin, joita tutkimus koski. Vaikka lopullisessa polkumyyntitullipäätöksessä ei nimenomaisesti mainita Rudnicia, päätöksen johdanto-osassa mainittujen aikaisempien toimenpiteiden sekä kaikkialla päätöksessä olevien viittauk-

29 — Tuomion 29 kohta.

30 — Mainittu edellä alaviitteessä 10.

31 — 14 perustelukappale.

32 — Päätöksen 86/639/EHTY 1 artikla. Mainittu edellä alaviitteessä 13.

33 — Mainittu edellä alaviitteessä 14.

34 — Kahdeksas perustelukappale.

35 — EYVL 1988, C 22, s. 10.

sien "kysymyksessä olevat/tunnetusti kysymyksessä olevat/jugoslavialaiset viejät/tuottajat" perusteella on selvää, että lopullinen polkumyyntitullipäätös käsitti Rudnicin valmistamat ja viemät tuotteet. [36]

39. Toiseksi mielestäni on myös selvää, että lopullista polkumyyntitullipäätöstä aiottiin soveltaa koko Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan alueeseen, sillä päätöksen tekemisen ajankohtana ja päätöstä edeltäneiden tutkimusten ja väliaikaisen polkumyyntitullin käyttöönoton aikana ilmaisu "Jugoslavia", jota käytettiin lopullisessa polkumyyntitullipäätöksessä ja sitä edeltäneissä päätöksissä, ei voinut tarkoittaa mitään muuta. Vaikka Jugoslavian valtio tai Jugoslavian sosialistinen liittotasavalta oli lakannut olemasta, sanaa käytetään edelleenkin olennaisilta osin samalla tavalla lyhennettynä muotona kuin ennenkin; se määrittää täsmällisesti samaa alueellista tai maantieteellistä tilaa (vaikka "Jugoslavia" käsitettäisiinkin nyt ensisijaisesti alueellisena tai historiallisena kuvailevana terminä, sitä käytetään useita valtioita tarkoittavana lyhennettynä nimenä). Tämän kuvailevan käsitteen alueelliset rajat tai maantieteellinen sisältö pysyvät samana.

40. Lisäksi sitä, että lopullisessa polkumyyntitullipäätöksessä oleva "Jugoslavia" tarkoittaa koko Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan aluetta, tukee vielä se seikka — kuten edellä on osoitettu — että lopullista polkumyyntitullipäätöstä sovelletaan kiistatta nykyisin entiseen Jugoslavian tasavaltaan Makedoniaan sijoittuneelta valmistajalta, eli Rudnicilta, peräisin olevien tuotteiden tuonnissa; lisäksi lopullista polkumyyntitullipäätöstä sovelletaan sellaisen valmistajan tuotteiden tuonnissa, jonka sijaintipaikka on nykyisessä Sloveniassa. [37]

41. Sitä paitsi ei ole olemassa yhtään muuta sellaista seuraajaa, joka voitaisiin perustellusti sekoittaa vanhaan "Jugoslaviaan" tai Jugoslavian sosialistiseen liittotasavaltaan; "Jugoslavian" on katsottava tarkoittavan sen viittä seuraajavaltiota. Joka tapauksessa jo itse nimi "entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia" osoittaa niille, jotka kenties eivät ole perillä alueen täsmällisestä historiallisesta kehityksestä, että entinen *Jugoslavian* tasavalta Makedonia oli aikaisemmin Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan tasavalta.

42. Kolmanneksi ja edellä lausutun jälkeen on yllätyksettä todettava, että asiassa ei ole esitetty näyttöä siitä, että todellisuudessa olisi ilmennyt sekaannusta tai epävarmuutta; päinvastoin kuin asiassa Van Es Douane Agenten ja aikaisemmissa asioissa Gondrand sekä komissio vastaan Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta, [38] tässä asiassa ei ole väitetty, että odotukset olisivat muuttuneet tai että termin sisällöstä olisi vallinnut yleinen sekaannus. Vaikka on totta, että oikeusvarmuuden vaatimus on tutkittava objektiivisia perusteita käyttäen, sekaannuksen tai epävarmuuden puuttumisella on kuitenkin merkitystä. Tässä asiassa kaikki kysymyksessä olevat osapuolet näyttävät toimineen sen perusteella, että kaikista entisen Jugoslavian

36 — Ks. esim. 1, 4, 5, 9, 11, 16, 18, 19, 22 ja 25 perustelukappale.

37 — Ks. edellä alaviite 31—36, samoissa säännöksissä olevat viittaukset Zelezarnaan.

38 — Mainittu edellä alaviitteessä 28.

tasavalloista tuoduista tuotteista on maksettava polkumyyntitulli. Kantajat ovat riitauttaneet maksuvelvollisuutensa vasta selvästi sen jälkeen, kun ne olivat jo maksaneet huomattavia tulleja. Mielestäni tosiasiassa näyttää siltä, että kanne on nostettu ainoastaan siksi, että muutetussa polkumyyntitullipäätöksessä oli vaihdettu terminologiaa.

43. Mielestäni kaikki edellä esitetyt seikat osoittavat, että lopullinen polkumyyntitullipäätös oli riittävän selvä ja täsmällinen, jotta kantajat pystyivät riittävällä varmuudella saamaan tiedon velvollisuudestaan maksaa polkumyyntitullia entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian alueelta kyseisenä ajanjaksona tuomistaan tuotteista.

Ratkaisuehdotus

44. Mielestäni Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpenin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin on vastattava seuraavasti:

Polkumyyntitulleja, joita päätöksen N:o 2131/88 mukaisesti kannetaan "Jugoslaviasta peräisin olevien" terästeollisuuden tuotteiden tuonnissa, sovelletaan myös entisestä Jugoslavian tasavallasta Makedoniasta tuotujen samanlaisten tuotteiden tuontiin 1.5.—31.7.1992.