Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. EMILIOU
fremsat den 7. september 2023 [1]

Sag C-517/22 P

Eurobolt BV,
Fabory Nederland BV,
ASF Fischer BV
mod
Europa-Kommissionen,

Stafa Group BV

»Appel – dumping – udvidelse af antidumpingtold på importen af visse skruer, bolte, møtrikker og lignende varer af jern og stål med oprindelse i Folkerepublikken Kina til også at omfatte import afsendt fra Malaysia – genindførelse af en endelig antidumpingtold – gyldigheden af gennemførelsesforordning (EU) 2020/611 – retsgrundlag – artikel 13 og 14 i forordning (EU) 2016/1036 – gyldigheden af forordning (EF) nr. 91/2009 – Domstolens APEX-dom«

I. Indledning

1. Eurobolt BV, Fabory Nederland BV og ASF Fischer BV (herefter »appellanterne«) – tre selskaber med hjemsted i Nederlandene, som importerer og sælger skruer, bolte, møtrikker og lignende varer af jern eller stål – har med deres appel nedlagt påstand om ophævelse af Rettens dom [2], hvormed Retten frifandt Kommissionen for deres påstand om annullation af Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2020/611 af 30. april 2020 [3] om genindførelse af den endelige antidumpingtold, der er indført ved Rådets forordning (EF) nr. 91/2009 [4] på importen af visse skruer, bolte, møtrikker og lignende varer af jern og stål med oprindelse i Folkerepublikken Kina, til også at omfatte importen af visse skruer, bolte, møtrikker og lignende varer af jern og stål afsendt fra Malaysia, uanset om varen er angivet med oprindelse i Malaysia eller ej.

2. Appellanterne har fremsat syv anbringender til støtte for appellen. I overensstemmelse med Domstolens anmodning vil jeg dog begrænse min analyse i dette forslag til afgørelse til det sjette anbringende om, at Retten ved at fastslå, at den omtvistede forordning havde et passende

[1] – Originalsprog: engelsk.

[2] – Dom af 18.5.2022, Eurobolt m.fl. mod Kommissionen (T-479/20, EU:T:2022:304, herefter »den appellerede dom«).

[3] – EUT 2020, L 141, s. 1 (herefter »den omtvistede forordning«).

[4] – Rådets forordning (EF) nr. 91/2009 af 26.1.2009 om indførelse af en endelig antidumpingtold på importen af visse skruer, bolte, møtrikker og lignende varer af jern eller stål med oprindelse i Folkerepublikken Kina (EUT 2009, L 29, s. 1, herefter »den oprindelige forordning«).

retsgrundlag, fortolkede og anvendte artikel 13, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1036 af 8. juni 2016 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Den Europæiske Union [5], artikel 5, stk. 1, TEU og artikel 5, stk. 2, TEU samt princippet om god forvaltningsskik ukorrekt.

3. Kort sagt er det spørgsmål, som Domstolen skal tage stilling til med henblik på at behandle dette appelanbringende, følgende: Er ophævelsen af en forordning, der indfører en antidumpingtold på import med oprindelse i et tredjeland, under henvisning til en mulig uoverensstemmelse med Verdenshandelsorganisationens (WTO's) regler, til hinder for, at Kommissionen udvider denne told til også at omfatte import fra et andet tredjeland, af omgåelsesgrunde, også selv om udvidelsen vedrører den periode, som gik forud for ophævelsen af forordningen, og importen er blevet registreret i overensstemmelse med de relevante antidumpingregler?

II. Retsgrundlag

4. I den periode, der er relevant i den foreliggende sag, var vedtagelsen af antidumpingforanstaltninger først reguleret af Rådets forordning (EF) nr. 1225/2009 [6], derefter af Rådets forordning (EF) nr. 384/96 [7] og endelig af den allerede nævnte forordning (EU) 2016/1036 (herefter »grundforordningen«) [8].

5. Grundforordningens artikel 13 (»omgåelse«), bestemmer:

»1. Antidumpingtold, der er indført i henhold til denne forordning, kan udvides til også at gælde for indførsel fra tredjelande […], når gældende foranstaltninger omgås.

[…]

3. […] Undersøgelserne iværksættes ved en forordning udstedt af Kommissionen, hvori det også kan pålægges toldmyndighederne at gøre indførslen til genstand for registrering i henhold til artikel 14, stk. 5 […]

Fremgår det af den endelige konstatering af de faktiske omstændigheder, at det er berettiget at udvide foranstaltningerne, vedtages dette af Kommissionen efter undersøgelsesproceduren i artikel 15, stk. 3. Udvidelsen gælder fra den dato, på hvilken der blev foretaget registrering i henhold til artikel 14, stk. 5 […]«

6. Grundforordningens artikel 14, stk. 5, der vedrører »Generelle bestemmelser«, bestemmer:

»Kommissionen kan efter at have underrettet medlemsstaterne i god tid pålægge toldmyndighederne at tage de nødvendige skridt til at registrere indførsel, således at der senere kan anvendes foranstaltninger mod denne indførsel fra datoen for en sådan registrering. […] Indførsel må ikke gøres til genstand for registrering i mere end ni måneder.«

[5] – EUT 2016, L 176, s. 21.

[6] – Rådets forordning (EF) nr. 1225/2009 af 30.11.2009 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab (EUT 2009, L 343, s. 51).

[7] – 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).

[8] – Eftersom de retlige bestemmelser, der er relevante for den foreliggende sag, er affattet meget ens, vil jeg i hele dette forslag til afgørelse henvise til bestemmelserne i forordning (EU) 2016/1036, således som begge parter har gjort i deres indlæg.

7. Artikel 2 i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/278 af 26. februar 2016 om ophævelse af den endelige antidumpingtold på importen af visse skruer, bolte, møtrikker og lignende varer af jern og stål med oprindelse i Folkerepublikken Kina, udvidet til også at omfatte importen af visse skruer, bolte, møtrikker og lignende varer af jern og stål afsendt fra Malaysia, uanset om varerne er angivet med oprindelse i Malaysia eller ej (herefter »ophævelsesforordningen«) [9], bestemmer:

»Ophævelsen af den i artikel 1 omhandlede antidumpingtold får virkning fra datoen for ikrafttrædelsen af nærværende forordning som omhandlet i artikel 3, og tjener ikke som grundlag for tilbagebetaling af told, der er opkrævet før denne dato.«

8. 14. betragtning til ophævelsesforordningen er affattet i lignende vendinger.

9. Den omtvistede forordnings artikel 1, stk. 1 og 3, udvider i det væsentlige den antidumpingtold, der blev indført ved den oprindelige forordnings artikel 1, stk. 2, »til også at omfatte importen af visse skruer, bolte, møtrikker og lignende varer af jern og stål afsendt fra Malaysia, uanset om varerne er angivet med oprindelse i Malaysia eller ej«, »der er registreret i overensstemmelse med artikel 2 i forordning (EU) nr. 966/2010 samt artikel 13, stk. 3, og artikel 14, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1225/2009 […]«.

10. Den omtvistede forordnings artikel 2 bestemmer:

»1. Toldbeløb, der opkræves på grundlag af gennemførelsesforordning (EU) nr. 723/2011, refunderes ikke.

2. Eventuelle godtgørelser, der fandt sted efter Domstolens dom i sag C-644/17, Eurobolt (EU:C:2019:555), inddrives af de myndigheder, som foretog godtgørelserne.«

III. De faktiske omstændigheder

11. De mest relevante faktiske omstændigheder, således som de fremgår af den appellerede dom, kan sammenfattes som følger.

A. Vedtagelse og ophævelse af den oprindelige forordning

12. I 2009 fastslog Rådet, at skruer, bolte, møtrikker og lignende varer solgt på EU-markedet var genstand for dumping fra kinesiske eksporterende producenter. Den 26. januar 2009 vedtog Rådet således den oprindelige forordning.

13. Efter indførelsen af den endelige antidumpingtold modtog Europa-Kommissionen dokumentation for, at disse foranstaltninger blev omgået ved omladning i Malaysia. Den 27. oktober 2010 vedtog den derfor Kommissionens forordning (EU) nr. 966/2010 af 27. oktober 2010 om indledning af en undersøgelse vedrørende den mulige omgåelse af de antidumpingforanstaltninger, der indførtes ved [den oprindelige forordning] over for importen af visse skruer, bolte, møtrikker og lignende varer af jern og stål med oprindelse i Folkerepublikken Kina, ved import af visse skruer, bolte, møtrikker og lignende varer af jern og stål afsendt fra Malaysia, uanset om varen er angivet med oprindelse i Malaysia eller ej, og om at gøre denne

[9] – EUT 2016, L 52, s. 24.

import til genstand for registrering [10]. Som det fremgår af 18. betragtning til og artikel 2 i denne forordning, blev toldmyndighederne pålagt at tage de nødvendige skridt til registrering af importen til Unionen i overensstemmelse med grundforordningens artikel 13, stk. 3, og artikel 14, stk. 5, for at sikre, at der kan opkræves et passende beløb i antidumpingtold med tilbagevirkende kraft fra datoen for registreringen af de fra Malaysia afsendte varer, hvis det af undersøgelsen skulle fremgå, at der forekommer omgåelse.

14. Den 18. juli 2011 vedtog Rådet i henhold til artikel 13 i forordning nr. 1225/2009 Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 723/2011 om udvidelse af den endelige antidumpingtold, der er indført ved [forordning nr. 91/2009] på importen af visse skruer, bolte, møtrikker og lignende varer af jern og stål med oprindelse i Folkerepublikken Kina, til også at omfatte importen af visse skruer, bolte, møtrikker og lignende varer af jern og stål afsendt fra Malaysia, uanset om varen er angivet med oprindelse i Malaysia eller ej [11].

15. Efter to procedurer ved WTO's instanser, og efter WTO's Tvistbilæggelsesorganers vedtagelse af disse organers rapporter [12] vedtog Kommissionen den 26. februar 2016 ophævelsesforordningen.

B. Tvisten ved de nederlandske retsinstanser og Domstolens dom i sag C-644/17, Eurobolt

16. Sagsøgerne havde importeret skruer, bolte, møtrikker og lignende varer fra Malaysia i perioden, hvor Kommissionen foretog sin antiomgåelsesundersøgelse. Denne import blev registreret i overensstemmelse med artikel 2 i forordning (EU) nr. 966/2010 og artikel 13, stk. 3, og artikel 14, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1225/2009.

17. I perioden mellem januar 2012 og oktober 2013 udstedte de nederlandske toldmyndigheder toldopkrævninger på den antidumpingtold, som sagsøgerne skyldte på import af skruer, bolte, møtrikker og lignende varer i henhold til gennemførelsesforordning (EU) nr. 723/2011. Inden for den frist, der er fastsat i nederlandsk lov, anfægtede sagsøgerne disse toldopkrævninger i overensstemmelse med artikel 243 i forordning (EØF) nr. 2913/92 [13].

18. Den 17. november 2017 forelagde Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol) Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af gennemførelsesforordning (EU) nr. 723/2011 inden for rammerne af den nationale kassationsappel, som Eurobolt havde iværksat til prøvelse af den antidumpingtold, der var betalt i henhold til den nævnte gennemførelsesforordning.

19. I dom af 3. juli 2019, Eurobolt [14], fastslog Domstolen, at denne gennemførelsesforordning var behæftet med en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter. Domstolen fastslog i det væsentlige, at der ikke forud for vedtagelsen af den udvidede antidumpingforanstaltning var blevet gennemført en gyldig konsultation i Det Rådgivende Udvalg som omhandlet i grundforordningens artikel 15, stk. 2. I henhold til denne bestemmelse skulle alle relevante oplysninger sendes til det rådgivende udvalg senest ti dage før udvalgets møde. Eurobolts indlæg, der måtte anses for »relevante oplysninger« som omhandlet i grundforordningens artikel 15, stk. 2, var imidlertid

[10] – EUT 2010, L 282, s. 29.

[11] – EUT 2011, L 194, s. 6.

[12] – Jf. nærmere herom i den appellerede doms præmis 7-11.

[13] – Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12.10.1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT 1992, L 302, s. 1), som ændret.

[14] – C-644/17 (EU:C:2019:555).

først blevet sendt til medlemsstaterne to dage før mødet i det rådgivende udvalg. Domstolen konkluderede på denne baggrund, at gennemførelsesforordning (EU) nr. 723/2011 var ugyldig, idet den blev vedtaget i strid med grundforordningens artikel 15, stk. 2.

C. Vedtagelsen af den omtvistede forordning

20. Efter Domstolens dom af 3. juli 2019, Eurobolt, genoptog Kommissionen ved gennemførelsesforordning (EU) 2019/1374[15] antiomgåelsesundersøgelsen med henblik på at afhjælpe den proceduremæssige ulovlighed, som Domstolen havde konstateret. Det fremgår af 17. betragtning til gennemførelsesforordning (EU) 2019/1374, at genoptagelsen af antiomgåelsesundersøgelsen havde til formål at sikre, at alle formforskrifter i det rådgivende udvalgs procedure blev overholdt. Med henblik herpå modtog undersøgelsesudvalget Eurobolts bemærkninger inden for den frist, der er fastsat i de relevante bestemmelser.

21. Efter at have modtaget det rådgivende udvalgs henstilling vedtog Kommissionen den 30. april 2020 den omtvistede forordning, hvorved antiomgåelsestolden blev genindført.

IV. Den appellerede dom og retsforhandlingerne for Domstolen

22. Den 28. juli 2020 anlagde appellanterne søgsmål ved Retten med påstand om annullation af den omtvistede forordning. Appellanterne fremsatte tre anbringender til støtte for deres søgsmål.

23. Den 18. maj 2022 afsagde Retten den appellerede dom, frifandt Kommissionen og pålagde appellanterne at betale sagsomkostningerne.

24. I deres appel til Domstolen, der blev iværksat den 2. august 2022, har appellanterne nedlagt påstand om, at i) den appellerede dom ophæves, ii) der gives medhold i påstandene nedlagt i første instans, og den omtvistede forordning annulleres, for så vidt som den vedrører appellanterne, eller subsidiært at sagen hjemvises til Retten med henblik på en fornyet vurdering, og iii) Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

25. Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

26. Den 23. maj 2023 stillede Domstolen appellanterne en række spørgsmål til skriftlig besvarelse, som appellanterne besvarede ved skrivelse af 9. juni 2023.

27. Begge parter fremførte deres synspunkter i retsmødet for Domstolen, som blev afholdt den 6. juli 2023.

V. Bedømmelse af det sjette anbringende

28. Som anført i indledningen til dette forslag til afgørelse vil min analyse være begrænset til appellanternes sjette anbringende, der er rettet mod den appellerede doms præmis 123-155.

[15] – Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2019/1374 af 26.8.2019 om genoptagelse af undersøgelsen efter dom af 3.7.2019, Eurobolt, C-644/17, for så vidt angår Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 723/2011 (EUT 2019, L 223, s. 1).

29. I disse præmisser forkastede Retten appellanternes andet anbringende som ugrundet, for så vidt som appellanterne havde gjort gældende, at den omtvistede forordning tilsidesatte grundforordningens artikel 13, stk. 1, artikel 5, stk. 1 og 2, TEU, samt princippet om god forvaltningsskik, for så vidt som den omtvistede forordning savnede et passende retsgrundlag.

A. Parternes argumenter

30. Appellanterne har indledningsvis fremhævet, at Retten efter deres opfattelse ikke tog stilling til det væsentlige i deres påstand, nemlig, at for så vidt som den oprindelige forordning var ulovlig og derfor blev ophævet i 2016, kunne den ikke tjene som et passende retsgrundlag for vedtagelsen af den »rent accessoriske« omtvistede forordning i 2020. Kommissionen havde således ikke et gyldigt retsgrundlag, da den vedtog den omtvistede forordning. Appellanterne har derefter fremført en række argumenter til støtte for deres anbringender.

31. For det første har appellanterne gjort gældende, at Rettens påberåbelse af APEX-dommen [16] med henblik på at frifinde Kommissionen var fejlagtig. I APEX-dommen blev lovligheden af retsgrundlaget for den omtvistede retsakt ikke anfægtet. Appellanterne har derfor gjort gældende, at dommen i den pågældende sag ikke giver nogen vejledning med hensyn til det spørgsmål, de har rejst i forbindelse med den foreliggende sag. Efter deres opfattelse er den afgørende omstændighed i den foreliggende sag, at den oprindelige forordning, som blev fundet ulovlig, ikke kan udgøre retsgrundlaget for den omtvistede forordning.

32. For det andet har appellanterne gjort gældende, at Retten begik en fejl, da den henviste til artikel 207 TEUF som et retsgrundlag for generelt at vedtage antidumpingforanstaltninger. Appellanterne fremhæver nok en gang, at den omtvistede forordning – for at kunne tjene som retsgrundlag – krævede en *gyldig* forordning, der indførte den antidumpingtold, der angiveligt blev omgået. I mangel af et passende retsgrundlag er den omtvistede forordning – efter appellanternes opfattelse – i strid med artikel 5, stk. 1 og 2, TEU, som fastsætter princippet om kompetencetildeling.

33. For det tredje har Retten ifølge appellanterne begået en fejl ved at fastslå, at ophævelsen af den oprindelige forordning ikke påvirker dens gyldighed. Appellanterne har fremhævet, at Kommissionen ophævede denne forordning, fordi den var ulovlig, da den var fundet uforenelig med WTO-aftalerne. Ifølge deres opfattelse var vedtagelsen af den omtvistede forordning således ensbetydende med, at en ulovlig forordning blev sat i kraft igen.

34. For det fjerde har appellanterne gjort gældende, at Rettens betragtninger vedrørende deres manglende mulighed for at påberåbe sig WTO-retten som kriterium for gyldigheden af EU-lovgivningen er irrelevante. De har fremhævet, at de, som Retten selv anerkendte, ikke har gjort gældende, at den omtvistede forordning er behæftet med den oprindelige forordnings tilsidesættelser af WTO-retten. De har derimod gjort gældende, at den oprindelige forordning ikke kunne tjene som retsgrundlag for den omtvistede forordning.

35. Kommissionen har gjort gældende, at appellanternes kritik af den appellerede dom er ugrundet. Efter Kommissionens opfattelse begik Retten ikke nogen retlig fejl ved bedømmelsen af appellanternes argumenter om, at den omtvistede forordning savnede et passende retsgrundlag. Kommissionen har navnlig gjort gældende, at den oprindelige forordning – som efter dens opfattelse på ingen måde er ulovlig, således som appellanterne har gjort gældende – ikke kan

[16] – Dom af 17.12.2015, APEX (C-371/14, EU:C:2015:828, herefter »APEX-dommen«).

betragtes som retsgrundlaget (eller et af retsgrundlagene) for den omtvistede forordning. Den omtvistede forordning var, har Kommissionen fremhævet, med rette baseret på grundforordningens artikel 13 og 14.

B. Analyse

36. Argumenterne, som appellanterne har fremsat, forekommer mig ikke overbevisende.

37. For det første er jeg ikke overbevist om, at Retten har misforstået kernen i appellanternes påstand. Efter min opfattelse redegøres der i den appellerede doms præmis 123-155 præcist for og behandles korrekt de argumenter, der blev fremført i første instans. Jeg er navnlig af den opfattelse, at de to forudsætninger, som appellanterne har lagt til grund for deres forskellige argumenter (manglende passende retsgrundlag og den oprindelige forordnings ulovlighed), er fejlagtige.

38. Jeg vil i det følgende redegøre for grundene til, at jeg er af den opfattelse.

1. Retten identificerede retsgrundlaget korrekt

39. For det første synes appellanternes anbringender at hvile på en misforståelse af begrebet »retsgrundlag« i Unionens retsorden. Et retsgrundlag er i det væsentlige den EU-retlige bestemmelse, der giver den eller de berørte EU-institutioner beføjelse til at handle inden for et bestemt område af Unionens kompetence, når betingelserne herfor er opfyldt. Kravet om, at der skal være en retlig hjemmel for alle foranstaltninger fra EU-institutionernes side, følger specifikt af princippet om tildeling af de beføjelser til institutionerne, der er nedfældet i artikel 13, stk. 2, TEU, hvorefter »[h]ver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne, og i overensstemmelse med de procedurer, betingelser og mål, der er fastsat i disse« [17].

40. På denne baggrund forekommer det mig helt indlysende, at Kommissionens beføjelse til at udvide antidumpingtold, der allerede er indført på import fra et tredjeland, til at omfatte import fra et andet tredjeland, hvor der finder omgåelse sted, følger af grundforordningens bestemmelser. Denne beføjelse er tillagt Kommissionen af EU-lovgiver (i den foreliggende sag Europa-Parlamentet og Rådet) i det vigtigste retlige instrument, der regulerer beskyttelsen mod dumpingimport fra tredjelande.

41. Reelt er det grundforordningens artikel 13 (med overskriften »Omgåelse«), der navnlig i) bestemmer, at »antidumpingtold, der er indført i henhold til [denne] forordning, kan udvides […], når gældende foranstaltninger omgås« (stk. 1), ii) pålægger Kommissionen at iværksætte undersøgelser (stk. 3) og iii) udpeger Kommissionen som den institution, der er ansvarlig for udvidelsen af tolden under overholdelse af proceduren for vedtagelse af en gennemførelsesretsakt som omhandlet heri (stk. 3) [18]. I artikel 14, stk. 1, i samme forordning (vedrørende »generelle bestemmelser«) præciseres det endvidere, at antidumpingtold – og således også den udvidede told – skal indføres »ved forordning«.

[17] – Jf. i denne retning dom af 1.10.2009, Kommissionen mod Rådet (C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 52).

[18] – Grundforordningens artikel 13, stk. 3, tredje afsnit, henviser til konsultationsproceduren, der er fastsat i forordningens artikel 15, stk. 3. Sidstnævnte bestemmelse henviser for sin del til den »undersøgelsesprocedure«, der er fastsat i artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16.2.2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser (EUT 2011, L 55, s. 13).

42. Henvisningen til disse to bestemmelser i betragtningerne til den omtvistede forordning identificerer således korrekt de retlige bestemmelser, hvoraf Kommissionen udledte sin beføjelse til at udvide den omhandlede told til at omfatte import som den, der foretages af appellanterne.

43. Det er derfor med urette, at appellanterne har gjort gældende, at den omtvistede forordning har eller burde have haft hjemmel i den oprindelige forordning. Som Kommissionen med rette har påpeget, er en (gyldig) oprindelig forordning kun en af de *betingelser*, der skal være opfyldt, for at det er muligt at udvide denne told.

44. Denne betingelse følger af grundforordningens artikel 13, stk. 1 [19]. Det siger trods alt sig selv, at antidumpingtolden kun kan *udvides*, hvis den blev gyldigt indført i første omgang. Ikke desto mindre er det – hvilket det måske er værd at fremhæve endnu en gang – ikke den retsakt, hvormed antidumpingtolden indføres (dvs. den oprindelige forordning), der giver Kommissionen beføjelse til at udvide den, men, som forklaret, grundforordningen.

45. Retten begik således ikke en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 126-128 fastslog, at grundforordningens artikel 13 og artikel 14, stk. 1, udgjorde et *passende* retsgrundlag for den omtvistede forordning.

46. I denne sammenhæng skal det tilføjes, at det ligeledes var med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 136 henviste ikke blot til grundforordningens artikel 13, men ligeledes til artikel 207 TEUF som bestemmelser, der tillægger Kommissionen beføjelse til at vedtage antiomgåelsesforordninger. Artikel 207, stk. 2, TEUF er nemlig den primærretlige bestemmelse, der giver Europa-Parlamentet og Rådet beføjelse til at vedtage »foranstaltninger til fastlæggelse af rammerne for gennemførelsen af den fælles handelspolitik«. Grundforordningen, som giver Kommissionen beføjelse til at vedtage visse antiomgåelsesforanstaltninger, er så afgjort en af de foranstaltninger, der fastlægger rammen for gennemførelsen af den i artikel 207 TEUF omhandlede handelspolitik.

47. Appellanternes anbringende om, at Retten begik en fejl ved at henvise til artikel 207 TEUF, og således undlod at påtale en tilsidesættelse af princippet om kompetencetildeling som fastsat i artikel 5, stk. 1 og 2, TEUF [20], er således ugrundet.

48. Ovenstående betragtninger fører mig til det andet punkt, som jeg ønsker at fremhæve vedrørende de forudsætninger, som appellanterne har lagt til grund for deres argumentation.

2. Den omtvistede forordnings gyldighed

49. Den anden forudsætning, som appellanterne har lagt til grund for deres argumenter, er, at den oprindelige forordning var ulovlig.

50. Efter min opfattelse er dette argument også fejlagtigt.

51. Som jeg vil forklare i de følgende afsnit, medfører hverken den omstændighed, at den oprindelige forordning blev ophævet af EU-lovgiveren, eller dens eventuelle uoverensstemmelse med WTO-aftalerne, at den er ulovlig.

[19] – Jf. punkt 5 og 41 ovenfor i dette forslag til afgørelse.

[20] – Kort sagt kan Unionen i henhold til dette princip kun handle inden for rammerne af de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt den i traktaterne. Beføjelser, der ikke er tildelt Den Europæiske Union i traktaterne, forbliver således hos medlemsstaterne.

52. Den oprindelige forordning blev ophævet af Kommissionen i overensstemmelse med artikel 1, stk. 1, litra a), i forordning (EU) 2015/476[21]. Det følger af denne bestemmelse, at hver gang Instansen til Bilæggelse af Tvister (DSB) vedtager en rapport om en EU-foranstaltning, der er truffet i henhold til bl.a. grundforordningen, »kan Kommissionen, alt efter hvad den finder hensigtsmæssigt […] a) ophæve eller ændre den omtvistede foranstaltning, eller b) vedtage enhver anden særlig gennemførelsesforanstaltning, som skønnes hensigtsmæssig efter omstændighederne for at bringe Unionen i overensstemmelse med henstillinger og afgørelser i rapporten«.

53. Det fremgår klart af ordlyden af artikel 1, stk. 1, litra a), i forordning (EU) 2015/476, at den modsatte konklusion fra DSB's side om, at en EU-foranstaltning eventuelt er uforenelig med WTO-aftalerne, ikke ipso facto medfører, at den pågældende EU-retsakt bliver ugyldig. Det tilkommer EU-institutionerne at drage de nødvendige konsekvenser af sådanne konstateringer med hensyn til, hvad der skal gøres for at genoprette foreneligheden, og de har et vist råderum i denne henseende. Artikel 1, stk. 1, litra a), i forordning (EU) 2015/476 bestemmer nemlig, at Kommissionen »kan« træffe en eller flere foranstaltninger, alt efter »hvad den finder hensigtsmæssigt«.

54. Ovenstående er i overensstemmelse med bestemmelserne i WTO-aftalerne. Artikel 19 i forståelsen vedrørende regler og procedurer for tvistbilæggelse (Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes (herefter »DSU«)) har følgende ordlyd: »Hvis et panel eller Appelinstansen konkluderer, at en foranstaltning er uforenelig med [WTO-aftalerne], skal der henstilles til, at det pågældende medlem bringer foranstaltningen i overensstemmelse med [WTO-aftalerne]«. Disse organer kan kun »foreslå måder, hvorpå det pågældende medlem kunne gennemføre henstillingerne«. Det er almindeligt anerkendt, at »WTO-medlemmerne råder over et skøn med hensyn til, hvorledes en foranstaltning, der anses for uforenelig med WTO's forpligtelser, bringes i overensstemmelse med disse«[22]. I den henseende indrømmes WTO-medlemmer i henhold til artikel 21.3 i DSU generelt »en rimelig frist« til at genoprette overensstemmelsen med WTO-aftalerne.

55. I denne sammenhæng må jeg tilstå, at det af appellanterne anførte – i såvel første instans[23] som i den foreliggende sag[24] – om, at de ikke har gjort gældende, at den oprindelige forordnings angivelige tilsidesættelse af WTO-reglerne gør den omtvistede forordning ugyldig, forekommer mig at være noget forvirrende. Et af appellanternes hovedargumenter er nemlig i det væsentlige, at Kommissionen ophævede den oprindelige forordning, fordi den var ulovlig på grund af dens manglende overensstemmelse med WTO-aftalerne, og at denne ulovlighed igen påvirker gyldigheden af den omtvistede forordning.

56. Adspurgt i retsmødet om denne tilsyneladende selvmodsigelse anførte appellanterne, at de ikke påberåber sig WTO-reglerne for at *ugyldiggøre* den oprindelige forordning, men kun for at gøre gældende, at den er ulovlig. Appellanternes argumenter er efter min opfattelse på grænsen til sofisme. Ulovlighed er efter min opfattelse en foranstaltnings den manglende overensstemmelse

[21] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/476 af 11.3.2015 om de foranstaltninger, Unionen kan træffe på grundlag af en rapport vedtaget af WTO's Tvistbilæggelsesorgan vedrørende antidumping- og antisubsidieforanstaltninger (kodifikation) (EUT 2015, L 83, s. 6).

[22] – Jf. f.eks. panelrapporten af 31.7.2002, *United States – Countervailing Measures Concerning Certain Products from the European Communities* (WT/DS212/R), punkt 6.43, og panelrapporten af 22.12.1999, *United States – Sections 301–310 of the Trade Act of 1974* (WT/DS152/R), punkt 7 102.

[23] – Jf. den appellerede doms præmis 139-144.

[24] – Jf. punkt 34 i dette forslag til afgørelse.

med højere retsnormer, mens ugyldighed er den åbenbare konsekvens, der følger heraf for den pågældende foranstaltning. Forholdet mellem disse begreber kan illustreres med ordsproget »to sider af samme mønt«.

57. Under alle omstændigheder må jeg konstatere, at jeg ikke ser nogen retlig fejl i den appellerede dom for så vidt angår Rettens konstateringer om, at hverken lovligheden af den oprindelige forordning eller af den omtvistede forordning, henset til omstændighederne i den foreliggende sag, kunne vurderes på grundlag af de omhandlede WTO-regler og -afgørelser. Navnlig afspejler og anvender denne doms præmis 144 og 150 korrekt de principper, der følger af Unionens retsinstansers faste praksis på området. Domstolen har nemlig allerede, senest i Donex-dommen, bekræftet, at gyldigheden af den oprindelige forordning ikke kan vurderes på grundlag af DSB's rapporter fra 2011 og 2016, der er nævnt i præmis 15 ovenfor [25].

58. Jeg vil nu gå over til appellanternes anbringende om, at Kommissionens ophævelse af den oprindelige forordning, der er begrundet i kravet om at sikre overholdelsen af en international aftale, medfører, at den oprindelige forordning er ugyldig.

59. Dette argument kan ikke tiltrædes. Den blotte ophævelse af en EU-retsakt – uanset hvilke begrundelser, der har ført til ophævelsen – kan ikke sidestilles med en konstatering af, at en sådan retsakt er ulovlig. Den ophævede retsakt er ikke længere i kraft og kan derfor ikke regulere situationer, der opstår i fremtiden. Derimod berøres dens kvalifikation til at regulere situationer, der opstod i fortiden, i den periode, hvor den var i kraft, generelt ikke af dens ophævelse.

60. Det skal erindres, at det i Unionens retsorden kun tilkommer Den Europæiske Unions Domstol at afgøre, om en EU-retsakt er lovlig eller ej, i kraft af den enekompetence, som den er tillagt i henhold til traktaterne [26].

61. Naturligvis ville en ugyldighedserklæring fra Domstolen af den oprindelige forordning, på grund af dens virkning ex tunc, også have påvirket gyldigheden af den omtvistede forordning [27]. Som Kommissionen har fremhævet, har Unionens retsinstanser imidlertid ikke kendt denne forordning ulovlig, hverken ved en anfægtelse af dens gyldighed for disse retsinstanser i henhold til artikel 263 TEUF [28] eller i forbindelse med anmodninger om præjudiciel afgørelse [29].

62. I denne forbindelse skal det tilføjes, at netop dette er grunden til, at appellanternes situation er grundlæggende forskellig fra den, der var tale om i Vitol-dommen [30], en nylig dom fra Domstolen, som appellanterne i vid udstrækning henviste til i retsmødet. Efter deres opfattelse bekræfter denne dom, at de med føje kan påberåbe sig, at en EU-retsakt (i det foreliggende tilfælde den oprindelige forordning) er ulovlig, med henblik på at anfægte gyldigheden af en anden tilknyttet EU-retsakt (i det foreliggende tilfælde den omtvistede forordning).

[25] – Dom af 9.7.2020, Donex Shipping and Forwarding (C-104/19, EU:C:2020:539, præmis 48).

[26] – Jf. i denne retning bl.a. dom af 19.12.2018, Berlusconi og Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, præmis 44), og af 22.10.1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, præmis 17).

[27] – Jf. f.eks. dom af 15.3.2018, Deichmann (C-256/16, EU:C:2018:187, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

[28] – Jf. bl.a. dom af 11.9.2014, Gem-Year og Jinn-Well Auto-Parts (Zhejiang) mod Rådet (C-602/12 P, EU:C:2014:2203), og af 27.2.2014, Ningbo Yonghong Fasteners mod Rådet (C-601/12 P, EU:C:2014:115).

[29] – Jf. bl.a. dom af 9.7.2020, Donex Shipping and Forwarding (C-104/19, EU:C:2020:539), af 15.11.2018, Baby Dan (C-592/17, EU:C:2018:913), og af 18.10.2018, Rotho Blaas (C-207/17, EU:C:2018:840).

[30] – Dom af 22.6.2023 (C-268/22, EU:C:2023:508).

63. Jeg kan imidlertid ikke se, hvorledes Domstolens konstateringer i Vitol-dommen skulle kunne være relevante i den foreliggende sag. I denne sag havde en national ret – via proceduren for præjudicielle forelæggelser – anmodet Domstolen om at tage stilling til gyldigheden af en forordning om indførelse af antidumpingtold, som Retten allerede havde annulleret i en dom afsagt i henhold til artikel 263 TEUF, og som på dette tidspunkt havde fået absolut retskraft. Selv om de parter, der anlagde søgsmålet ved den forelæggende ret, ikke var de parter, der havde nedlagt påstand om annullation ved Retten, fandt Domstolen, at alle konsekvenser skulle drages af de konstateringer, som Retten havde foretaget vedrørende den omstændighed, at den omtvistede forordning var i strid med en bestemmelse i grundforordningen. Eftersom de pågældende tilsidesættelser ligeledes påvirkede retsstillingen for de parter, der havde anlagt søgsmålet ved den forelæggende ret, havde Domstolen ingen vanskeligheder med at fastslå, at den omtvistede forordning var ugyldig [31].

64. I den foreliggende sag foreligger der imidlertid ingen tidligere afgørelse fra Unionens retsinstanser vedrørende den oprindelige forordnings angivelige ugyldighed. Faktisk er det modsatte tilfældet, som jeg har forklaret i punkt 61 ovenfor.

65. Det skal tilføjes, at appellanterne heller ikke har udnyttet bestemmelserne i artikel 277 TEUF til at påberåbe sig, at den oprindelige forordning ikke fandt anvendelse, fordi den angiveligt var ulovlig. I retsmødet syntes appellanterne at antyde, at de indirekte påberåbte sig anbringendet om ulovlighed i første instans og/eller i den foreliggende sag. De to passager i indlæggene, som appellanterne har henvist til i denne henseende, støtter imidlertid – efter min mening – ikke dette udsagn.

66. Af disse grunde var det med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 138 fastslog, at ophævelsen af den oprindelige forordning ikke påvirker gyldigheden af denne forordning.

3. Ophævelse af den oprindelige forordning med virkning ex nunc

67. Det er indlysende, at hvis EU-lovgiver havde besluttet at ophæve den oprindelige forordning med virkning ex tunc – dvs. at ophæve dens virkninger med tilbagevirkende kraft – ville udvidelsen af tolden, som opkræves i henhold til den omtvistede forordning, ikke længere have været mulig.

68. Det var imidlertid ikke, hvad EU-lovgiver gjorde, da denne besluttede at ophæve den oprindelige forordning. Det følger af ophævelsesforordningens ordlyd, at den oprindelige forordning blev ophævet med virkning ex nunc. Ophævelsesforordningens artikel 2 bestemmer, at »[o]phævelsen af [den omhandlede] antidumpingtold får virkning fra datoen for ikrafttrædelsen af [denne] forordning […] og tjener ikke som grundlag for tilbagebetaling af told, der er opkrævet før denne dato«. Denne bestemmelse gentages i 14. betragtning til samme forordning, der har følgende ordlyd: »Ophævelsen af de omtvistede foranstaltninger bør få virkning fra datoen for forordningens ikrafttræden og danner derfor ikke grundlag for tilbagebetaling af told, der er opkrævet før denne dato.«

69. EU-lovgivers valg i denne henseende er i overensstemmelse med de principper, der er kodificeret i forordning (EU) 2015/476. Denne forordnings artikel 3 bestemmer, at »[e]ventuelle foranstaltninger, der træffes i henhold til [denne] forordning, får virkning fra datoen for deres ikrafttrædelse og tjener ikke som grundlag for tilbagebetaling af told, der er opkrævet før denne

[31] – Ibidem, præmis 60-78.

dato, medmindre andet fastsættes«. Syvende betragtning til denne forordning gentager bestemmelserne i artikel 3 og forklarer baggrunden for dem. Denne betragtning er affattet således: »[…] Henstillingerne i rapporter vedtaget af DSB har kun eventuel fremtidig virkning. Følgelig er det hensigtsmæssigt at specificere, at eventuelle foranstaltninger, der træffes i henhold til denne forordning, får virkning fra datoen for deres ikrafttrædelse, medmindre andet angives, og derfor ikke skaber grundlag for tilbagebetaling af told, der er opkrævet før denne dato.«

70. Konsekvensen af ovenstående er, at alle de situationer, der var tidsmæssigt reguleret af bestemmelserne i den oprindelige forordning, ikke blev berørt af dens ophævelse. For så vidt som EU-lovgiver har bekræftet den korrekte opfattelse af den antidumpingtold, der er opkrævet mellem den dato, hvor den oprindelige forordning trådte i kraft, og den dato, hvor forordningen blev ophævet, er der følgelig intet grundlag for at anse udvidelsen af denne told til at omfatte import, der forsøgte at omgå EU-handelsforanstaltningen, for at være ugyldig.

71. Som det med rette er anført i den appellerede doms præmis 129, kræves det, for at en sådan udvidelse er lovlig, under omstændigheder som i den foreliggende sag, at i) udvidelsen udelukkende vedrører perioden forud for udløbet af disse foranstaltninger, og ii) at registrering af den berørte import er pålagt i overensstemmelse med grundforordningens artikel 13, stk. 3, og artikel 14, stk. 5. Det er ubestridt, at disse betingelser er opfyldt i den foreliggende sag [32].

72. I lyset af dette var det efter min mening ligeledes med rette, at Retten lagde Domstolens dom i APEX-sagen til grund for at forkaste appellanternes argumenter på dette punkt.

4. Rettens henvisning til APEX-dommen

73. I APEX-dommen – en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af en anden forordning om udvidelse af antidumpingtold på grund af omgåelse – gjorde en af de parter, der afgav indlæg, gældende, at den omtvistede forordning skulle anses for ugyldig, fordi den var blevet vedtaget på et tidspunkt, hvor den forordning, der oprindeligt indførte denne told, ikke længere var gældende.

74. Retten forkastede denne argumentation, idet den fastslog, at grundforordningens artikel 13 tillod en afgørelse om udvidelse af antidumpingforanstaltninger til afhjælpning af omgåelse, selv om den oprindelige forordning, hvorved tolden blev indført, var udløbet. En sådan fortolkning var – fastslog Domstolen – ikke udelukket af bestemmelsens ordlyd, og hvad vigtigere er, blev den understøttet af en kontekstuel og formålsbestemt fortolkning heraf. I denne sammenhæng forkastede Retten ligeledes argumentet om, at den accessoriske karakter af foranstaltningen til udvidelse af tolden med henblik på at afhjælpe omgåelse – en omstændighed, som Domstolen har fremhævet i en tidligere dom [33] – ville være i strid med denne fortolkning. Domstolen fastslog, at »[s]elv om det følger af denne konstatering, at de udvidede foranstaltninger ikke kan bestå efter udløbet af de foranstaltninger, som de udvider, kan det ikke udledes af den forbindelse, der forener de førstnævnte foranstaltninger med de sidstnævnte, at den afgørelse, der indfører de førstnævnte foranstaltninger, skal vedtages, før de sidstnævnte foranstaltninger udløber« [34].

[32] – Jf. ligeledes den appellerede doms præmis 133 og 134.

[33] – Dom af 6.6.2013, Paltrade (C-667/11, EU:C:2013:368, præmis 28).

[34] – APEX-dommen, præmis 39-55.

75. Appellanterne er imidlertid uenige i, at APEX-dommen er relevant i den foreliggende sag, fordi gyldigheden af den oprindelige forordning ikke blev anfægtet i den sag. Som jeg har forklaret i de foregående afsnit i dette forslag til afgørelse, er der imidlertid heller ikke i den foreliggende sag noget, der tyder på, at den oprindelige forordning er ulovlig.

76. Den blotte omstændighed, at Kommissionen som led i udøvelsen af det skøn, den råder over på området, har besluttet at ophæve forordningen før dens oprindeligt fastsatte udløb [35], er uden betydning. Domstolens konklusioner i APEX-sagen er fortsat meget relevante i den foreliggende sag.

77. I retsmødet har appellanterne imidlertid gjort gældende, at selv i tilfælde af, at Domstolen måtte anse den oprindelige forordning for gyldig, vil de to sager stadig være forskellige, idet det tidsrum, der er forløbet mellem udløbet af den oprindelige forordning og indførelsen (eller genindførelsen) af antiomgåelsestolden, er større i den foreliggende sag end det tidspunkt, der blev vurderet i APEX-sagen. Jeg må tilstå, at jeg i mangel af andre forklaringer på dette punkt ikke kan se, hvorfor denne faktiske omstændighed (kortere eller længere varighed af den nævnte periode) skulle rejse tvivl om den retlige vurdering, der er foretaget ovenfor.

78. Det ville nemlig være mærkeligt at konkludere, at EU-institutionerne i en given periode (den periode, der svarer til den oprindelige forordnings faktiske varighed) gyldigt kunne indføre en antidumpingtold på importen fra et tredjeland, men ikke på den import, der blev transporteret via et andet tredjeland i et forsøg på at omgå en EU-handelsforanstaltning. En sådan konstatering ville de facto tilskynde erhvervsdrivende til at forsøge at omgå EU-handelsforanstaltninger i fremtiden, eftersom den ville straffe ærlige og begunstige uærlige importører [36]. Dette ville være i strid med selve formålet med grundforordningens artikel 13.

79. Jeg finder således ikke, at der er begået en retlig fejl i den appellerede doms præmis 129 og 134, hvor Retten henviste til APEX-dommen til støtte for sine konklusioner.

80. Endelig er det efter min opfattelse ikke nødvendigt nærmere at behandle den tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik, som appellanterne har gjort gældende. Appellanterne har ikke fremført noget specifikt og selvstændigt argument i denne henseende.

81. Sammenfattende rejste appellanterne med deres sjette anbringende spørgsmålet om, hvorvidt ophævelsen af en forordning om indførelse af antidumpingtold på import med oprindelse i et tredjeland på grund af mulig uoverensstemmelse med WTO-reglerne er til hinder for, at Kommissionen udvider denne told til import fra et andet tredjeland på grund af omgåelse, selv når udvidelsen vedrører perioden før ophævelsen, og importen er blevet registreret i overensstemmelse med de relevante antidumpingregler.

82. I det foreliggende forslag til afgørelse har jeg forsøgt at forklare, hvorfor jeg – i modsætning til appellanterne – er af den opfattelse, at dette spørgsmål må besvares benægtende.

[35] – Jf. i denne henseende bestemmelserne i grundforordningens artikel 11 med overskriften »Varighed, genoptagelse af undersøgelser og tilbagebetalinger«.

[36] – Jf. i samme retning generaladvokat Bots forslag til afgørelse APEX (C-371/14, EU:C:2015:507, punkt 39).

VI. Forslag til afgørelse

83. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at forkaste det sjette anbringende fremsat af Eurobolt BV, Fabory Nederland BV og ASF Fischer BV.