



## Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
fremsat den 20. juli 2017<sup>1</sup>

**Sag C-256/16**

**Deichmann SE  
mod  
Hauptzollamt Duisburg**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Finanzgericht Düsseldorf (domstol i skatte- og afgiftsretlige sager, Düsseldorf, Tyskland))

»Præjudiciel forelæggelse – dumping – anmodning om godtgørelse af importafgifter, der er betalt på grundlag af en annulleret forordning – gennemførelsesforordning (EU) 2016/223 – forordning, der er vedtaget til gennemførelse af en dom afsagt af Domstolen – gyldighed«

1. Den problemstilling, der rejses i nærværende præjudicielle sag, vedrører følgerne af, at en forordning om indførelse af antidumpingtold er blevet annulleret. I forbindelse med besvarelsen af den nationale rets spørgsmål får Domstolen lejlighed til at præcisere rammerne for dens retspraksis vedrørende rækkevidden af domme, hvorved EU-institutionernes retsakter annulleres.
2. I den foreliggende sag er tvivlen opstået i forbindelse med et præjudicielt spørgsmål om gyldigheden af gennemførelsesforordning (EU) 2016/223<sup>2</sup>, hvorved Kommissionen indledte de nødvendige foranstaltninger med henblik på at afhjælpe de ulovligheder, som Domstolen havde fastslået i en tidligere dom<sup>3</sup>, hvorved den havde kendt visse antidumpingforordninger ugyldige.
3. Disse forordninger, der senere blev annulleret, dannede grundlag for fastsættelsen af antidumpingtold over for selskabet Deichmann SE<sup>4</sup>, der importerer sko fra Kina og Vietnam til Den Europæiske Union, og som følge af denne annullation krævede de af selskabet betalte beløb godtgjort.
4. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om gennemførelsesforordning 2016/223 er gyldig, idet Deichmann skal have godtgjort den antidumpingtold, som selskabet har betalt, såfremt dette ikke er tilfældet.
5. Sagen drejer sig på den ene side om EU-institutionernes beføjelse til at genåbne en procedure, som kan ende med, at der opkræves antidumpingtold som erstatning for den, der blev kendt ugyldig, og på den anden side de berørtes ret til opretholdelse af fastlagte retlige situationer og effektiv beskyttelse af deres retsstilling.

1 – Originalsprog: spansk.

2 – Kommissionens gennemførelsesforordning af 17.2.2016 om fastlæggelse af en procedure for vurdering af en række anmodninger om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling fra eksporterende producenter i Kina og Vietnam og om gennemførelse af Domstolens dom i de forenede sager C-659/13 og C-34/14 (EUT 2016, L 41, s. 3).

3 – I dom af 4.2.2016, C & J Clark International og Puma (C-659/13 og C-34/14, EU:C:2016:74), kendte Domstolen forordning (EF) nr. 1472/2006 og gennemførelsesforordning (EU) nr. 1294/2009 ugyldig.

4 – Herefter »Deichmann«.

## I. Relevante retsregler

### A. *Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde*

6. Artikel 263 TEUF har følgende ordlyd:

»[...]

Enhver fysisk eller juridisk person kan på det grundlag, der er omhandlet i stk. 1 og 2, indbringe klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende, eller som berører denne umiddelbart og individuelt, samt af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.

[...]

De i denne artikel omhandlede klager skal indgives, inden to måneder efter at retsakten, alt efter sin art, er offentliggjort eller meddelt klageren, eller i mangel heraf senest to måneder efter at klageren har fået kendskab til den.«

7. Artikel 266 TEUF bestemmer:

»Den institution eller det organ, kontor eller agentur, fra hvilken en annulleret retsakts hidrører, eller hvis undladelse er erklæret stridende mod traktaterne, har pligt til at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger.

[...]«

### B. *Forordning (EØF) nr. 2913/92*<sup>5</sup>

8. Artikel 221 bestemmer:

»[...]

3. Underretning af debitor kan ikke ske efter udløbet af en frist på tre år, regnet fra datoen for toldskyldens opståen. Fristen afbrydes fra datoen for indgivelse af klage i henhold til artikel 243 og under hele klageproceduren<sup>[6]</sup>.

[...]«

9. Artikel 236 har følgende ordlyd:

»1. Godtgørelse af import- eller eksportafgifter ydes, hvis det godtgøres, at det pågældende beløb på betalingstidspunktet ikke var skyldigt efter lovgivningen, eller at beløbet er blevet bogført i strid med artikel 220, stk. 2.

[...]

5 – Rådets forordning af 12.10.1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT 1992, L 302, s. 1, herefter »toldkodeksen«).

6 – Ordlyd som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2700/2000 af 16.11.2000 (EFT 2000, L 311, s. 17).

2. Godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter indrømmes, hvis der fremsættes anmodning herom over for det pågældende toldsted inden tre år regnet fra datoen for underretning af debitor om de pågældende afgifter.

[...]«

### C. *Forordning (EF) nr. 1225/2009*<sup>7</sup>

10. Artikel 10 (»Tilbagevirkende kraft«) bestemmer:

»1. Midlertidige foranstaltninger og endelig antidumpingtold finder kun anvendelse på varer, der overgår til fri omsætning efter det tidspunkt, hvor afgørelserne i medfør af artikel 7, stk. 1, eller artikel 9, stk. 4, træder i kraft, jf. dog de undtagelser, der er fastsat i denne forordning.

[...]«

11. Artikel 14 (»Generelle bestemmelser«) har følgende ordlyd:

»1. Både midlertidig og endelig antidumpingtold indføres ved forordning og opkræves af medlemsstaterne i den form og i overensstemmelse med den sats og de øvrige kriterier, der er fastsat i den forordning, hvorved tolden indføres. En sådan told opkræves endvidere uafhængigt af told, skat og andre afgifter, der normalt opkræves ved indførsel. Ingen vare må pålægges både antidumping- og udligningstold med det formål at afhjælpe en og samme situation, som er opstået som følge af dumping eller eksportsubsidiering.

[...]«

12. Artikel 23 (»Ophævelse«) bestemmer:

»Forordning (EF) nr. 384/96 ophæves.

Ophævelsen af forordning (EF) nr. 384/96 berører dog ikke gyldigheden af procedurer, der er indledt i henhold til nævnte forordning.

Henvisninger til den ophævede forordning gælder som henvisninger til nærværende forordning og læses efter sammenligningstabellen i bilag II.«

## II. Sagens faktiske omstændigheder

13. Den 10. maj 2010 fastsatte Hauptzollamt Duisburg (hovedtoldkontoret i Duisburg, Tyskland) i henhold til forordning (EF) nr. 1472/2006<sup>8</sup> og gennemførelsesforordning (EU) nr. 1294/2009<sup>9</sup> en antidumpingtold på 11 181,92 EUR.

7 – Rådets forordning af 30.11.2009 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab (EUT 2009, L 343, s. 51) (herefter »antidumpinggrundforordning 2009«).

8 – Rådets forordning af 5.10.2006 om indførelse af en endelig antidumpingtold og endelig opkrævning af den midlertidige told på importen af visse typer af fodtøj med overdel af læder med oprindelse i Folkerepublikken Kina og Vietnam (EUT 2006, L 275, s. 1).

9 – Rådets gennemførelsesforordning af 22.12.2009 om indførelse af en endelig antidumpingtold på importen af visse typer fodtøj med overdel af læder med oprindelse i Vietnam og i Folkerepublikken Kina som udvidet til også at omfatte import af visse typer fodtøj med overdel af læder afsendt fra Macao SAR, uanset om den er angivet med oprindelse i Macao SAR eller ej, som følge af en udløbsundersøgelse i henhold til artikel 11, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 384/96 (EUT 2009, L 352, s. 1).

14. Fastsættelsen vedrørte seks indførsler af sko fra Folkerepublikken Kina og Vietnam, som Deichmann i april 2010 havde angivet til overgang til fri omsætning.

15. Leverandør og producent af de fra Kina indførte sko var Chengdu Sunshine Shoes Co. Ltd. og af de fra Vietnam importerede sko Tripos Enterprises Inc. Begge virksomheder havde i juli 2005 under forelæggelse af de påkrævede dokumenter i henhold til artikel 2, stk. 7, litra b) og c), i forordning (EF) nr. 384/96<sup>10</sup> anmodet om markedsøkonomisk behandling.

16. Ved dommen i sagen Zhejiang Aokang Shoes mod Rådet og i sagen Brosmann Footwear (HK) m.fl. mod Rådet<sup>11</sup> annullerede Domstolen forordning nr. 1472/2006.

17. Navnlig med henblik på Brosmann-dommen<sup>12</sup> anmodede Deichmann den 12. juni 2012 Hauptzollamt Duisburg (hovedtoldkontoret i Duisburg) om godtgørelse af den antidumpingtold, som selskabet var blevet pålagt. Anmodningen blev afvist den 15. november 2013.

18. Senere afsagde Domstolen dommen i sagen C & J Clark International og Puma<sup>13</sup>, hvorved Domstolen annullerede forordning (EF) nr. 1472/2006 og gennemførelsesforordning (EU) nr. 1294/2009<sup>14</sup>.

19. Med henblik på gennemførelsen af denne dom vedtog Kommissionen gennemførelsesforordning 2016/223, hvorved den indledte proceduren til individuel vurdering af anmodninger om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling, som var blevet indgivet til Kommissionen. Derigennem ønskede Kommissionen at lade de annullerede retsakter afløse af nye, hvori de fastslåede ulovligheder ikke indgik, og genoptage proceduren på det tidspunkt, hvor disse blev begået.

20. Samtidig anså Kommissionen det for hensigtsmæssigt at instruere de nationale toldmyndigheder om ikke at godtgøre tolden, før proceduren var afsluttet.

21. Kommissionen besluttede desuden af hensyn til en effektiv anvendelse af ressourcerne ikke at inddrage alle anmodninger, men kun dem om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling, der vedrørte eksportører, der havde leveret sko til en importør, der havde anmodet om tilbagebetaling af med urette opkrævede beløb med henvisning til annullation af antidumpingforordningerne. Med henblik herpå opfordrede Kommissionen de nationale toldmyndigheder til at underrette den om disse anmodninger og den tilhørende dokumentation, for at Kommissionen kunne identificere disse tilfælde.

22. For den forelæggende ret har Deichmann gjort gældende, at gennemførelsesforordning 2016/223 er ugyldig, idet artikel 14, stk. 1, i antidumpinggrundforordning 1996 ikke berettiger Kommissionen til at pålægge de nationale toldmyndigheder og ansøgende importører pligter med tilbagevirkende kraft.

10 – Rådets forordning af 22.12.1995 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab (EFT 1996, L 56, s. 1), ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 905/98 af 27.4.1998 (EFT 1998, L 128, s. 18) og nr. 2238/2000 af 9.10.2000 (EFT 2000, L 257, s. 2, herefter »antidumpinggrundforordning 1996«).

11 – Dom af 2.2.2012, Brosmann Footwear (HK) m.fl. mod Rådet (C-249/10 P, EU:C:2012:53), og af 15.11.2012, Zhejiang Aokang Shoes mod Rådet (C-247/10 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:710). Nedenfor henvises til disse domme under ét som Brosmann-dommen.

12 – Ibidem.

13 – Dom af 4.2.2016 (C-659/13 og C-34/14, EU:C:2016:74).

14 – Forordningerne blev annulleret, idet Europa-Kommissionen i modstrid med artikel 2, stk. 7, litra b), og artikel 9, stk. 5, i forordning nr. 384/96 hverken havde vurderet anmodningerne om markedsøkonomisk behandling eller anmodningerne om individuel behandling fra eksporterende producenter i Kina og Vietnam, der ikke indgik i stikprøven.

23. Deichmann har også gjort gældende, at artikel 266 TEUF er blevet tilsidesat, eftersom undersøgelsen kun omfattede de eksporterende producenter, der havde anmodet om markedsøkonomisk behandling eller individuel behandling, og har anført, at afgørelsen ikke blev truffet inden for fristen i artikel 2, stk. 7, litra c), i antidumpinggrundforordning 1996. Desuden er indledningen af en selvstændig undersøgelsesprocedure, selv om antidumpingforanstaltningen er udløbet, i strid med artikel 266 TEUF.

24. Finanzgericht Düsseldorf (domstol i skatte- og afgiftsretlige sager, Düsseldorf) er i tvivl om gyldigheden af gennemførelsesforordning 2016/223. En gruppe af grunde knyttes formelt sammen med Kommissionens valg af retsgrundlag for vedtagelsen:

- Med henvisning til artikel 23, stk. 2, i antidumpinggrundforordning 2009 har den forelæggende ret anført, at det ikke var denne forordning, men derimod antidumpinggrundforordning 1996, der var gældende, hvorfor det var Rådet og ikke Kommissionen, der havde kompetence til at vedtage gennemførelsesforordning 2016/223.
- Der kan ikke af artikel 14 i antidumpinggrundforordning 1996 udledes en bemyndigelse til at vedtage en forordning om forberedelse af genindførelse af en antidumpingtold.

25. En anden gruppe af grunde vedrører spørgsmålet om, hvorvidt de nationale toldmyndigheder på grundlag af gennemførelsesforordning 2016/223 kan instrueres om at afvente Kommissionens afgørelse om anmodningerne om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling, inden de træffer afgørelse om anmodningen om godtgørelse af antidumpingtold. I toldkodeksens artikel 236, stk. 1, drejer det sig alene om, hvorvidt beløbet rent faktisk var skyldigt, da importafgifterne blev betalt. Dette afgøres af toldmyndighederne. Kommissionen handler i strid med artikel 5 TEU, når den griber ind i denne beslutningsproces.

26. For det tredje har den forelæggende ret fremført en række argumenter i forbindelse med artikel 266 TEUF og Kommissionens beføjelser til at lade annullerede retsakter afløse af nye retsakter, hvori de af Domstolen fastslåede ulovligheder ikke indgår. Den forelæggende ret har anført, at antidumpingtolden skal have tilbagevirkende kraft fra den dag, hvor de annullerede forordninger trådte i kraft, selv om antidumpingforanstaltningen udløb den 31. marts 2011.

27. Genindførelse af antidumpingtolden er ikke mulig i henhold til artikel 10 i antidumpingforordning 1996. Desuden må efteropkrævning af hensyn til retssikkerheden ikke finde sted i henhold til toldkodeksens artikel 221, stk. 3, første punktum.

28. Endelig har den forelæggende ret henvist til praktiske grunde i forbindelse med den forgangne tid (der er til hinder for fastsættelsen af en ny antidumpingtold) og eksportørens vanskeligheder med hensyn til at indgive dokumenter og oplysninger efter den forgangne tid, eftersom dette kan forringe mulighederne for at udøve retten til forsvar. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt den fremgangsmåde, som Kommissionen påtænker, udgør et misbrug af dens beføjelser, og har anført andre alternativer, som efter den nævnte rets opfattelse ville være bedre egnede.

29. På baggrund af disse argumenter har Finanzgericht Düsseldorf (domstol i skatte- og afgiftsretlige sager, Düsseldorf) forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/223 af 17. februar 2016 om fastlæggelse af en procedure for vurdering af en række anmodninger om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling fra eksporterende producenter i Kina og Vietnam og om gennemførelse af Domstolens dom i de forenede sager C-659/13 og C-34/14 gyldig?«

### III. Retsforhandlingerne ved Domstolen

30. Forelæggelseskendelsen indgik til Domstolens Justitskontor den 9. maj 2016.

31. Deichmann og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg og deltaget i retsmødet den 11. maj 2017.

### IV. Sammenfatning af parternes bemærkninger

#### A. *Formaliteten med hensyn til anmodningen om præjudiciel afgørelse*

32. I lyset af Domstolens praksis, hvorefter en borger, der uden tvivl har haft mulighed for at anlægge et direkte søgsmål om annullation af en EU-retsakt og har undladt at gøre dette inden for den ufravigelige frist, der er fastsat i artikel 263 TEUF, ikke kan gøre en ugyldighedsindsigelse gældende ved de nationale retter, kan anmodningen om præjudiciel afgørelse efter Kommissionens opfattelse ikke antages til realitetsbehandling.

33. I det foreliggende tilfælde havde Deichmann haft adgang til at anlægge et søgsmål om annullation af den omtvistede forordning ved Den Europæiske Unions Ret, eftersom selskabet var umiddelbart berørt af forordningen, og den ikke omfattede gennemførelsesforanstaltninger over for selskabet som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF. Eftersom Deichmann ikke anlagde søgsmål inden for den fastsatte frist, kan selskabet ikke ved den nationale ret gøre gældende, at forordningen er ugyldig. Det er uden betydning, at denne forordning blev vedtaget, efter at Deichmann havde anlagt søgsmål ved den nationale ret.

34. Deichmann har bestridt disse argumenter under retsmødet. På grund af manglende søgsmålskompetence kunne Deichmann ikke anlægge direkte søgsmål vedrørende forordningen, eftersom selskabet ikke var umiddelbart berørt af denne. Desuden kræver denne retsakt gennemførelsesforanstaltninger både på nationalt plan og på unionsplan.

#### B. *Realiteten*

35. Deichmann har med henvisning til artikel 5 TEU gjort gældende, at den kompetencetildeling, der er fastsat i EUF-traktaten, ikke er blevet overholdt. Eftersom antidumpinggrundforordning 1996 stadig var i kraft, da bestemmelserne, som Domstolen har annulleret, blev vedtaget, skal denne forordning finde anvendelse. Artikel 23 i antidumpinggrundforordning 2009 indeholder nemlig en overgangsordning, der peger i denne retning. Dette medfører, at kompetencen i henhold til artikel 9, stk. 4, i antidumpinggrundforordning 1996 tilkommer Rådet og ikke Kommissionen.

36. Deichmann har henledt opmærksomheden på artikel 14 i antidumpinggrundforordning 2009, der udtrykkeligt nævnes i gennemførelsesforordning 2016/223, med henblik på at udelukke, at denne artikel giver beføjelse til at vedtage en forordning til gennemførelse af en dom.

37. Såfremt stk. 1 i ovennævnte artikel 14 fandt anvendelse, ville det kun tillade, at Unionens institutioner indfører foreløbig og endelig antidumpingtold, og at denne told opkræves af medlemsstaterne i henhold til de øvrige kriterier, der er fastsat i antidumpinggrundforordning 2009. Den omhandlede forordning indfører ingen antidumpingtold og vedrører heller ikke kriterierne for opkrævningen af en sådan told, men regulerer alene godtgørelse af allerede opkrævet antidumpingtold (der er fastsat i toldkodeksens artikel 236), som hører ind under medlemsstaternes kompetence.

38. Lige så lidt kan den omtvistede forordning efter Deichmanns opfattelse støttes på artikel 266 TEUF. Under henvisning til argumenterne i forelæggelseskendelsen har Deichmann anført, at gennemførelsesretsakten ikke må indeholde de samme ulovligheder som den annullerede retsakt. I det foreliggende tilfælde er det i gennemførelsesforordning 2016/223 – i modstrid med dommen i sagen C & J Clark International og Puma<sup>15</sup> – fastsat, at kun et begrænset udsnit af anmodninger om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling skal undersøges, og dermed gentages den ulovlighed, der blev fastslået i denne dom.

39. Muligheden for at genåbne en antidumpingprocedure er begrænset til de tilfælde, hvor proceduren endnu ikke er afsluttet, dvs. endnu ikke er udløbet. Da proceduren i det foreliggende tilfælde udløb den 31. marts 2011, kan den ikke genåbnes, uden at dette er i strid med forbuddet mod tilbagevirkende kraft og retssikkerhedsprincippet (artikel 10 i antidumpinggrundforordning 1996 og 2009) samt forældelsesbestemmelsen i toldkodeksens artikel 221, stk. 3.

40. Med henvisning til toldkodeksens artikel 236 har Deichmann gjort gældende, at krav om godtgørelse af med urette opkrævede beløb skal imødekommes hurtigst muligt. Denne bestemmelse giver imidlertid ikke Kommissionen en beføjelse til at fastsætte en udsættelsesfrist for godtgørelsen.

41. Kommissionen har ikke overholdt proportionalitetsprincippet, idet den ikke har holdt sig inden for de grænser, der blev fastsat i dommen i sagen C & J Clark International og Puma<sup>16</sup>, har udsat anvendelsen af toldkodeksens artikel 236 og derved har forhalet godtgørelsen af antidumpingtolden. Desuden er den vedtagne foranstaltning ikke den mindst indgribende mulige foranstaltning, idet den gør godtgørelsen til de europæiske importører afhængig af behandlingen af de kinesiske eksportørers anmodninger om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling. De sidstnævnte er imidlertid ikke i stand til at medvirke på en hensigtsmæssig måde, eftersom de indgav deres anmodninger for mere end ti år siden og nu ikke længere har nogen interesse heri, idet de ikke har indflydelse på deres interesser.

42. Endelig har Deichmann argumenteret for, at artikel 54 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder bør anvendes analogt, og gjort gældende, at Kommissionen har misbrugt sin skønsbeføjelse.

43. Kommissionen har gjort gældende, at det er antidumpinggrundforordning 2009, der finder anvendelse, ikke antidumpinggrundforordning 1996. Kommissionen har medgivet, at der er sproglige forskelle mellem de forskellige versioner, men er af den opfattelse, at de skal fortolkes til fordel for gyldigheden af antidumpinggrundforordning 2009, eftersom formålet med denne var en kodificering.

44. Kommissionen har forsvaret valget af artikel 14 i antidumpinggrundforordning 2009 som retsgrundlag for den i sagen omtvistede forordning med den begrundelse, at antidumpingtold ikke er importafgifter, hvorved der opstår en toldskyld. Der er tale om særlige foranstaltninger, på hvilke EU-retten ikke automatisk finder anvendelse, men derimod kun i det omfang, hvori Rådet og Kommissionen i det konkrete tilfælde beslutter dette på tidspunktet for vedtagelsen af en forordning om indførelse af antidumpingtold.

45. I det foreliggende tilfælde har Rådet besluttet, at toldkodeksen skal finde anvendelse på opkrævningen af antidumpingtolden i henhold til den endelige forordning og gennemførelsesforordningen. Der er imidlertid intet til hinder for i givet fald at fortolke artikel 14 i modsat retning for at udelukke anvendelsen af toldkodeksen og dermed de nationale myndigheders kompetence i henhold til denne.

15 – Dom af 4.2.2016 (C-659/13 og C-34/14, EU:C:2016:74).

16 – Ibidem.

46. For så vidt angår instrukserne til de nationale myndigheder (om at indstille tilbagebetalingsproceduren og meddele visse oplysninger) anser Kommissionen disse for gyldige. Selv om de afviger fra toldkodeksens artikel 236, er de dækket ind gennem den beføjelse, som Kommissionen er indrømmet ved artikel 14, stk. 1, i antidumpinggrundforordning 2009, til ikke blot at fastsætte denne tolds form og karakter, men også de »øvrige kriterier«, som medlemsstaterne skal anvende for at kunne opkræve tolden.

47. Disse instrukser var passende, eftersom dommen i sagen C & J Clark International og Puma<sup>17</sup> ikke har konsekvenser for toldskyldens beståen, men kun for den sats, der finder anvendelse ved fastsættelsen af denne. På denne baggrund vedrører en eventuel godtgørelse ikke hele den skyld, der allerede er betalt, men kun den, der følger af anvendelsen af toldsatsene, efter at hver enkelt anmodning om markedsøkonomisk behandling eller individuel behandling er blevet vurderet. Det er hensigtsmæssigt, at Kommissionen foretager denne vurdering, inden de nationale myndigheder yder godtgørelse.

48. Artikel 266 TEUF er ikke til hinder for en genåbning af proceduren. I henhold til Domstolens praksis er det tilladt at beslutte en sådan genåbning, efter at en EU-retsakt er annulleret eller erklæret ugyldig, selv om der ikke foreligger et specifikt retsgrundlag<sup>18</sup>. Desuden er forældelsesfristen i henhold til toldkodeksens artikel 221, stk. 3 (tre år), ikke overskredet, idet den er blevet afbrudt og under alle omstændigheder kan fraviges på grundlag af artikel 14, stk. 1, i antidumpinggrundforordning 2009.

49. Den pågældende genåbning har ikke haft tilbagevirkende kraft, idet toldskylden for importører som Deichmann ikke kan anses for at være endeligt fastsat i mangel af en vurdering af anmodningerne om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling. Selv hvis der skulle være tale om en sådan tilbagevirkende kraft, vil den være tilladt, når de berørtes berettigede forventning ikke er blevet tilsidesat<sup>19</sup>. En importør som Deichmann kan ikke påberåbe sig beskyttelsen af en berettiget forventning, så længe Kommissionen ikke har afsluttet proceduren med en endelig afgørelse.

## V. Bedømmelse

### A. *Formaliteten med hensyn til anmodningen om præjudiciel afgørelse*

50. Ifølge Domstolens praksis<sup>20</sup> skal to betingelser være opfyldt, for at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal afvises under de af Kommissionen anførte omstændigheder: i) Der skal være tale om en fysisk eller juridisk person, der uden tvivl har haft mulighed for at anlægge et direkte søgsmål og har undladt at gøre dette inden for den ufravigelige frist, der er fastsat i artikel 263 TEUF, og ii) den bestemmelse, hvis lovlighed anfægtes, må ikke omfatte gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.

51. På et dialektisk plan kan det diskuteres, om gennemførelsesforordning 2016/223, henset til ordlyden af dens artikel 1, stk. 1, umiddelbart berørte Deichmann. Selv om forordningen er rettet til de nationale toldmyndigheder, kan denne forordning have direkte konsekvenser for den retlige situation for dem, der som Deichmann har anmodet om godtgørelse af antidumpingtold på grundlag af toldkodeksens artikel 236. Gennemførelsesforordning 2016/223 var direkte til hinder for en godtgørelse af den opkrævede told (artikel 1, stk. 2 og 3).

17 – Dom af 4.2.2016 (C-659/13 og C-34/14, EU:C:2016:74).

18 – Dom af 3.10.2000, *Industrie des poudres sphériques* mod Rådet (C-458/98 P, EU:C:2000:531, præmis 82 og 94), og af 28.1.2016, *CM Eurologistik og GLS* (C-283/14 og C-284/14, EU:C:2016:57, præmis 52).

19 – Dom af 9.1.1990, *SAFA* (C-337/88, EU:C:1990:1, præmis 13).

20 – Jf. bl.a. dom af 14.3.2017, *A m.fl.* (C-158/14, EU:C:2017:202, præmis 67-70), og af 5.3.2015, *Banco Privado Português og Massa Insolvente do Banco Privado Português* (C-667/13, EU:C:2015:151, præmis 28-30).

52. Jeg anser det imidlertid ikke for nødvendigt at tage stilling til Deichmanns søgsmålskompetence, da det allerede af læsningen af artikel 1, stk. 2, i gennemførelsesforordning 2016/223 fremgår, at den er betinget af gennemførelsesforanstaltninger. Genindførelsen af den passende told kan kun finde sted ved hjælp af en (ny) forordning efter en behandling og vurdering af de eksporterende producenters anmodninger om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling.

53. Med andre ord: Gennemførelsesforordning 2016/223 er i virkeligheden et forberedende trin i forhold til de sidstnævnte forordninger, inden for rammerne af hvilke de forskellige anmodninger om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling fra de eksporterende producenter skal bedømmes<sup>21</sup>. Eftersom der således kræves gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, er betingelserne for at afvise anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke opfyldt.

54. Det skal tilføjes, at gennemførelsesforordning 2016/223 blev vedtaget, efter at Deichmann havde anlagt søgsmål<sup>22</sup>. Rettens tvivl, der gav anledning til anmodningen om præjudiciel afgørelse, opstod først under sagen om Deichmanns krav på godtgørelse. Henset til retssagens stadi på det tidspunkt, hvor denne forordning blev offentliggjort, kunne Deichmann derfor med rimelighed antage, at selskabet ikke ville være nødt til at anfægte den ved Den Europæiske Unions Ret.

55. Kommissionens formalitetsindsigelse bør derfor forkastes.

## B. *Realiteten*

56. Af hensyn til en korrekt forståelse af de omhandlede problemer skal jeg kort skitsere baggrunden for Deichmanns anmodning om godtgørelse af antidumpingtold.

57. Domstolen har i flere domme<sup>23</sup> kendt forordning nr. 1472/2006 og gennemførelsesforordning nr. 1294/2009 ugyldige med den begrundelse, at Kommissionen undlod at vurdere hver enkelt af eksportørernes anmodninger om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling individuelt. I stedet udtog Kommissionen stikprøver, som den ekstrapolerede til samtlige tilfælde, og fastsatte den antidumpingtold, der skulle betales, på dette grundlag.

58. I den foreliggende sag er det navnlig af betydning, at Kommissionen efter dommen i sagen C & J Clark International und Puma<sup>24</sup> har fastsat en procedure med henblik på at undersøge indgivelsen af anmodninger om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling fra eksporterende producenter, der ikke indgik i stikprøven, og, såfremt disse blev indgivet, at vurdere dem i en gennemførelsesforordning, hvorved den passende toldsats i givet fald genindføres.

59. Gennemførelsesforordning 2016/223, hvis gyldighed er genstand for den forelæggende rets spørgsmål, udgør det første trin i denne proces. Der er tale om en retsakt, der er kendetegnet ved at være kort, og som består af to artikler (i den anden angives alene tidspunktet for ordningens ikrafttræden).

21 – For Domstolen verserer rent faktisk to anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrørende gennemførelsesforordningerne, der kulminerer i den nævnte sag (gennemførelsesforordning (EU) 2016/1395 og 2016/2257). Der er tale om sag C-612/16, C & J Clark International, og sag C-631/16, X BV/Inspecteur van de Belastingdienst mod Douane kantoor Rotterdam Rijnmond. De er begge udsat i afventning af afgørelsen i nærværende sag. Foruden de førnævnte gennemførelsesforordninger er gennemførelsesforordning (EU) 2016/1647 og 2016/1731 blevet vedtaget.

22 – Anmodningen om godtgørelse blev indgivet den 12.6.2012, og gennemførelsesforordning (EU) 2016/223 blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 18.2.2016.

23 – Dom af 15.11.2012, Zhejiang Aokang Shoes mod Rådet (C-247/10 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:710), af 2.2.2012, Brosmann Footwear (HK) m.fl. mod Rådet (C-249/10 P, EU:C:2012:53), og af 4.2.2016, C & J Clark International og Puma (C-659/13 og C-34/14, EU:C:2016:74).

24 – Dom af 4.2.2016 (C-659/13 og C-34/14, EU:C:2016:74).

60. Artikel 1 er rettet til de nationale toldmyndigheder, til hvilke der blev indgivet en anmodning om godtgørelse – såfremt en eksporterende producent, der ikke indgik i stikprøven, har anmodet om markedsøkonomisk behandling eller individuel behandling – og pålægger disse myndigheder at indsende anmodningen til Kommissionen<sup>25</sup>. Toldmyndighederne kan ikke træffe afgørelse om denne anmodning (og skal derfor udsætte godtgørelsesproceduren), før Kommissionen offentliggør en gennemførelsesforordning om genindførelse af antidumpingtolden.

61. Eftersom undersøgelsen af gyldigheden af en EU-retsakt inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse skal begrænses til de grunde, som den forelæggende ret har anført, og ikke må udvides til at omfatte andre grunde<sup>26</sup>, vil jeg i de følgende afsnit undersøge de tvivlsspørgsmål, som den forelæggende ret har rejst i forelæggelseskendelsen, og som vedrører følgende punkter: i) retsgrundlaget, hvortil Kommissionen har henvist i forbindelse med vedtagelsen af gennemførelsesforordning 2016/223<sup>27</sup>, ii) Kommissionens kompetence til genåbning af antidumpingproceduren<sup>28</sup>, iii) muligheden for at udelukke den direkte virkning af toldkodeksens artikel 236<sup>29</sup>, iv) omfanget af genåbningen af proceduren og den nye forordnings tidsmæssige virkning<sup>30</sup> og v) de særlige forhold vedrørende den genåbnede procedure og konstateringen af de faktiske omstændigheder, der er væsentlige for afgørelsen i proceduren<sup>31</sup>.

### 1. Retsgrundlag

62. I henhold til toldkodeksens artikel 236 skal de beløb, der er betalt på grundlag af en forordning, hvorved der indføres en antidumpingtold, som udgangspunkt godtgøres, når denne annulleres. Efter bortfaldet af retsgrundlaget for opkrævningen af tolden er disse beløb fra tidspunktet for deres betaling betalt med urette.

63. Tvisten er opstået som følge af, at Kommissionen har indsat nogle betingelser for anvendelsen af toldkodeksens artikel 236 i gennemførelsesforordning 2016/223.

64. Denne sag har nogle lighedspunkter med den, der var genstand for Wortmann-dommen af 18. januar 2017<sup>32</sup>. Dengang drejede tvisten sig i det væsentlige om anvendelsen af toldkodeksens artikel 241, der begrænsede retten til renter i tilfælde af en godtgørelse af med urette opkrævet antidumpingtold. Nærværende sag drejer sig om Kommissionens mulighed for at fastsætte en udsættelsesfrist, under hvilken de nationale myndigheder skal undlade at anvende toldkodeksens artikel 236 og vente, indtil Kommissionen har truffet afgørelse vedrørende de indgivne anmodninger om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling. De to sager har det til fælles, at der allerede foreligger domme fra Domstolen, hvorved en forordning om indførelse af antidumpingtold er blevet annulleret.

25 – Formålet med denne henvisning er at identificere de eksporterende producenter, hvis anmodninger om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling skal behandles, idet de hænger sammen med importørernes anmodninger om godtgørelse.

26 – Dom af 28.1.2016, CM Eurologistik og GLS (C-283/14 og C-284/14, EU:C:2016:57, præmis 46).

27 – Forelæggelseskendelse, præmis 13-24.

28 – Ibidem, præmis 19 og 32.

29 – Ibidem, præmis 25-30.

30 – Ibidem, præmis 31-37.

31 – Ibidem, præmis 38-42.

32 – C-365/15, EU:C:2017:19.

65. I forslaget til afgørelse i Wortmann-sagen<sup>33</sup> henviste jeg til ordningen vedrørende fastsættelse af antidumpingtold<sup>34</sup>, der i det væsentlige er understøttet af ordningen vedrørende fastsættelse af told. Toldkodeksens bestemmelser om godtgørelse af told, der er betalt uden gyldig grund, hænger sammen med det, som jeg i det nævnte forslag kaldte for »almindelige« situationer, der vedrører de tilfælde, hvor fastsættelsen af tolden er behæftet med mangler i udspecificeringen af de enkelte elementer i toldskylden. Noget andet er de situationer, hvor godtgørelsen af de betalinger, som importørerne har foretaget uden gyldig grund, udspringer af, at forordningen om indførelse af antidumpingtolden er ugyldig.

66. Når EU-institutionerne kommer i den situation, at deres retsakter er blevet erklæret ugyldige af en ret, har de flere valgmuligheder afhængig af dommens indhold og omfanget af deres egne beføjelser.

67. Indledningsvis skal de undersøge, om dommen fastslår, at retsaktens ugyldighed ikke kan afhjælpes, eller om institutionens handling eller undladelse tværtimod kan korrigeres. I sidstnævnte tilfælde hører det i reglen til institutionens beføjelser at genetablere lovligheden af deres handlinger i overensstemmelse med dommens indhold. På baggrund af denne dom kan institutionen derfor enten genåbne proceduren fra begyndelsen eller fra det tidspunkt, hvor de fastslåede ulovligheder blev konstateret.

68. For så vidt angår antidumpingtold har Domstolen behandlet disse problemer i dommen af 28. januar 2016, CM Eurologistik og GLS<sup>35</sup>, hvis relevans for den foreliggende sag efter min opfattelse er ubestridelig. Domstolen beskæftigede sig navnlig med spørgsmålet om, hvorvidt proceduren kan genåbnes, når den omtvistede bestemmelse er blevet annulleret efter en anmodning om præjudiciel afgørelse, selv om en antidumpinggrundforordning ikke indeholder bestemmelser herom.

69. Domstolen fastslog, at den i artikel 266 TEUF fastsatte forpligtelse, der gælder i tilfælde af en dom om annulation, finder tilsvarende anvendelse: »[...] det [er] en retsfølge af denne afgørelse, at det *påhviler* de pågældende institutioner at træffe de til afhjælpning af den konstaterede ulovlighed nødvendige foranstaltninger.« Og »[f]or at efterkomme denne *forpligtelse* skal de pågældende institutioner ikke blot tage hensyn til konklusionen i dommen om annulation eller ugyldighed, men også til de præmisser, der har ført til domskonklusionen, og som danner det fornødne grundlag for denne i den forstand, at de er nødvendige«<sup>36</sup>.

70. Domstolen fastslog i den pågældende sag (i lighed med de domme om ugyldighed, der ligger til grund for den foreliggende sag) en uregelmæssighed, der ikke medførte, at proceduren var ugyldig. Domstolen tilføjede, at de pågældende institutioner »med henblik på at vedtage en retsakt, der træder i stedet for en tidligere retsakt, som er blevet annulleret eller erklæret ugyldig, [kan] genåbne proceduren på det trin, hvor uregelmæssigheden blev begået«<sup>37</sup>. På linje hermed anførte den, at »annullationen af en EU-retsakt ikke nødvendigvis berører de forberedende retsakter«<sup>38</sup>.

33 – Forslag til afgørelse Wortmann (C-365/15, EU:C:2016:663, punkt 43).

34 – I forordning nr. 1472/2006 blev den fastsat som en procentdel af tolden. Forud for fastsættelsen skal den relevante sats anvendes på toldværdien for at bestemme toldbeløbet. Derefter lægges procentsatsen for antidumpingtolden til dette toldbeløb (artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 1472/2006).

35 – C-283/14 og C-284/14, EU:C:2016:57.

36 – Ibidem, præmis 48 og 49, med henvisning til dom af 22.12.2008, Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, præmis 124 og den deri nævnte retspraksis). Min fremhævelse.

37 – Ibidem, præmis 51.

38 – Ibidem, præmis 50.

71. I henhold til dommen i sagen CM Eurologistik og GLS er det »ikke nødvendigt, at muligheden for at genåbne proceduren er udtrykkeligt fastsat i den gældende forordning, for at de institutioner, der er ophavsmænd til en retsakt, der er annulleret eller erklæret ugyldig, kan foretage en sådan genåbning. Domstolen har i øvrigt allerede uden at henvise til et specifikt retsgrundlag kunnet konstatere, at en sådan mulighed bestod for institutionerne i forlængelse af en dom om annullation af en forordning, der indfører en antidumpingtold (jf. i denne retning dom *Industrie des poudres sphériques* mod Rådet, C-458/98 P, EU:C:2000:531, præmis 82 og 94)«<sup>39</sup>.

72. Det følger heraf, at den omstændighed, at grundforordningen ikke giver mulighed for at genåbne proceduren, efter at en antidumpingforordning er blevet erklæret ugyldig, ikke kan medføre, at den forordning, der vedtages til gennemførelse af dommen, er ugyldig<sup>40</sup>.

73. Ifølge disse præciseringer har Kommissionen på den ene side *beføjelse* til at handle på en sådan måde, at der sker en lovliggørelse i overensstemmelse med udtalelserne i dommen om ugyldighed, og er på den anden side i henhold til artikel 266 TEUF *forpligtet* til at tilpasse sine handlinger til indholdet af denne dom.

74. Konkret ville end ikke en henvisning til artikel 14 i antidumpinggrundforordning 2009 være tvingende nødvendig, såfremt genåbningen af proceduren rent faktisk retligt set er omfattet af Kommissionens beføjelse/forpligtelse, idet jeg skal gentage, at Kommissionen er forpligtet til at genetablere en lovlig tilstand i overensstemmelse med konklusionen og præmisserne i den præjudicielle afgørelse, ved hvilken antidumpinggrundforordningerne blev kendt ugyldige.

75. Jeg mener ikke, at det kan antages, at denne retspraksis blev opgivet ved dom af 14. juni 2016, Kommissionen mod McBride m.fl.<sup>41</sup>, som blev afsagt i en sammenhæng, hvor den forordning, der udgjorde grundlaget for den annullerede artikel, var blevet ophævet, uden at en ny var trådt i stedet.

76. I denne dom udtalte Domstolen ganske vist, at »den handlepligt, som følger af artikel 266 TEUF, [...] ikke [udgør] en kilde til en kompetence for Kommissionen, og den tillader heller ikke Kommissionen at lægge en hjemmel til grund, som i mellemtiden er blevet ophævet«<sup>42</sup>. Den pågældende sag adskilte sig imidlertid fra den foreliggende derved, at Unionens retsorden ikke længere indeholdt bestemmelserne om kompetencen til at vedtage en retsakt (der træder i stedet for den annullerede), og institutionen kunne ikke støtte sin handlingsbeføjelse på artikel 266 TEUF alene. I den foreliggende sag er retsgrundlaget derimod ikke bortfaldet, og der blev kun foretaget en ændring, hvorved Kommissionen blev tillagt kompetencen, som jeg vil redegøre for nedenfor.

77. Jeg er i al fald af den opfattelse, at henvisningen til artikel 14 i antidumpinggrundforordning 2009 ikke er fejlagtig. I henhold til denne artikels stk. 1 indføres antidumpingtold ved forordning og opkræves af medlemsstaterne i den form og i overensstemmelse med den sats og de øvrige kriterier, der er fastsat i den forordning, hvorved tolden indføres.

78. Det særlige ved den foreliggende sag er, at Kommissionen har handlet i to trin. Først vedtog den gennemførelsesforordning 2016/223, hvorved den opfordrede toldmyndighederne til at indsende oplysninger om de indgivne godtgørelsesanmodninger og midlertidigt at udsætte anvendelsen af toldkodeksens artikel 236. Derefter vedtog Kommissionen gennemførelsesforordningerne, hvori den bedømte de anmodninger om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling, der ikke indgik i den oprindelige stikprøve.

39 – Ibidem, præmis 52.

40 – Ibidem, præmis 55.

41 – C-361/14 P, EU:C:2016:434.

42 – Ibidem, præmis 38.

79. Man kan diskutere, om henvisningen til de »øvrige kriterier« som omhandlet i artikel 14, stk. 1, i antidumpinggrundforordning 2009 tillader Kommissionen at vedtage *alle* de foranstaltninger, der er fastsat i gennemførelsesforordning 2016/223. Men selv om en af dem skulle være urimelig eller uforholdsmæssig, ville Kommissionen ikke af den grund have begået en fejl, der medfører ugyldighed (på grund af manglende retsgrundlag), ved vedtagelsen af denne gennemførelsesforordning.

80. Her skal jeg igen vende tilbage til den fejl, der førte til annullationen af forordning nr. 1472/2006, ved hvilken den endelige antidumpingtold på 9,7% til 16,5% på import af sko blev indført. Domstolen har ikke fastslået, at denne told er ugyldig, men at Kommissionen burde have undersøgt de pågældende anmodninger med henblik på at fastslå, om sagsøgerne drev virksomhed på markedsøkonomiske vilkår. Først efter denne undersøgelse og konstatering kan det fastslås, om det var den ene sats (16,5%) eller den anden (9,7%), der gjaldt for den enkelte ansøger.

81. Derfor var genåbningen af proceduren efter afsigelsen af dommene om annullation både sammenhængende og uomgængelig, idet de indgivne anmodninger skulle bedømmes, og der skulle træffes afgørelse om, hvorvidt der for nogle af dem gjaldt en lavere sats (9,7%) i stedet for den almindelige (16,5%), der var blevet anvendt på dem. Retsgrundlaget for vedtagelsen af denne endelige afgørelse var i virkeligheden det samme som det, der i sin tid (2006) begrundede fastsættelsen af den endelige antidumpingtold.

82. Gennemførelsesforordning 2016/223 er blot et middel til at sikre lovgivers hensigt om én gang for alle at fastsætte den korrekte antidumpingtold. Ud fra effektivitetskriterier har den til formål at undgå unødvendige bedømmelser af anmodninger om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling og samtidig midlertidigt at udsætte godtgørelsen af beløb, hvis lovlighed afhænger af gennemførelsen af disse bedømmelser.

## 2. Kommissionens kompetence

83. I forelæggelseskendelsen rejses der tvivl om Kommissionens kompetence til at vedtage gennemførelsesforordning 2016/223, eftersom denne kompetence tilkom Rådet på det tidspunkt, hvor de af Domstolen annullerede antidumpingforordninger blev vedtaget<sup>43</sup>.

84. Domstolen har ligeledes for så vidt angår antidumpingtold fremsat bemærkninger om institutionernes handlinger inden for grænserne af deres kompetence i dommen i sagen Kommissionen mod McBride m.fl.<sup>44</sup>, hvorfra følgende konstateringer bør fremhæves:

- »[D]e materielle bestemmelser, som er i kraft på tidspunktet for de omhandlede faktiske omstændigheder, [skal] af hensyn til overholdelsen af principperne for den tidsmæssige anvendelse af retsregler, retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ganske vist anvendes, selv om disse bestemmelser ikke længere er i kraft på det tidspunkt, hvor EU-institutionen vedtager en retsakt, men en bestemmelse, som udgør hjemmelen for en retsakt, og som bemyndiger EU-institutionen til at vedtage den pågældende retsakt, skal derimod være i kraft på det tidspunkt, hvor retsakten udstedes. Proceduren for vedtagelse af denne retsakt skal endvidere forløbe i overensstemmelse med de regler, som er gældende på tidspunktet for vedtagelsen«<sup>45</sup>.

43 – I forelæggelseskendelsen anføres som begrundelse for anvendelsen af antidumpinggrundforordning 1996 artikel 23 i antidumpinggrundforordning 2009. Overdragelsen af kompetencen skete dog inden for rammerne af en senere ændring, hvorfor henvisningen til denne artikel er uden betydning.

44 – Dom af 14.6.2016 (C-361/14 P, EU:C:2016:434).

45 – Ibidem, præmis 40.

– »[N]ævnte retspraksis<sup>[46]</sup> [indebærer] nemlig, at de materielle bestemmelser, som er i kraft på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sagen, kan anvendes under iagttagelse af de procedureregler, som er i kraft på det tidspunkt, hvor den pågældende retsakt vedtages, for så vidt som det retsgrundlag, som bemyndiger institutionen til at handle, er i kraft på tidspunktet for vedtagelsen af den pågældende retsakt«<sup>47</sup>.

85. I henhold til antidumpinggrundforordning 1996 havde Rådet kompetence til at vedtage forordningen om indførelse af en endelig antidumpingtold (artikel 9, stk. 4), ligesom i henhold til antidumpinggrundforordning 2009 (artikel 9, stk. 4).

86. Denne kompetencetildeling blev imidlertid ændret ved forordning (EU) nr. 37/2014<sup>48</sup>, for – sammen med andre foranstaltninger – at tillægge Kommissionen kompetencen. Artikel 3 i forordning nr. 37/2014 regulerer ganske vist en række situationer, hvor den ikke finder anvendelse<sup>49</sup>, men i det foreliggende tilfælde er ingen af dem relevante, eftersom genåbningsproceduren blev indledt efter forordningens ikrafttræden. Derfor var Kommissionen på tidspunktet for udarbejdelsen og vedtagelsen af gennemførelsesforordning 2016/223 ifølge den ovenfor anførte retspraksis den institution, der havde beføjelse til at vedtage retsakt, hvorved ulovligheden blev afhjulpet.

87. Som allerede nævnt foreligger den omstændighed, der blev bedømt i dommen i sagen Kommissionen mod McBride<sup>50</sup>, ikke, men derimod en overførsel af kompetence til Kommissionen, idet det påhviler denne at anvende de materielle og proceduremæssige bestemmelser, som er i kraft på tidspunktet for de omhandlede faktiske omstændigheder, eller på det tidspunkt, hvor retsaktens udstedes<sup>51</sup>.

### 3. Udsættelse af virkningen af toldkodeksens artikel 236

88. Toldkodeksens artikel 236 hjemler ikke en udsættelse af procedurerne vedrørende tilbagebetaling af uden gyldig grund opkrævede toldindtægter. Jeg er dog af den opfattelse, at den ordrette fortolkning af denne bestemmelse kan tilpasses, når der er tale om godtgørelser, der er berørt af en (forudgående) dom afsagt af Domstolen.

89. De praktiske konsekvenser af gennemførelsesforordning 2016/223 berører dels de nationale toldmyndigheder, dels de importører, der anmoder om godtgørelse af den antidumpingtold, som de har betalt.

46 – Der henvises til Rettens dom af 25.10.2007, SP m.fl. mod Kommissionen (T-27/03, T-46/03, T-58/03, T-79/03, T-80/03, T-97/03 og T-98/03, EU:T:2007:317), og af 29.3.2011, ArcelorMittal Luxembourg mod Kommissionen og Kommissionen mod ArcelorMittal Luxembourg m.fl. (C-201/09 P og C-216/09 P, EU:C:2011:190).

47 – Dom af 14.6.2016, Kommissionen mod McBride m.fl. (C-361/14 P, EU:C:2016:434, præmis 45).

48 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 15.1.2014 om ændring af visse forordninger vedrørende den fælles handelspolitik for så vidt angår procedurerne for vedtagelse af visse foranstaltninger (EUT 2014, L 18, s. 1), der trådte i kraft 30 dage efter dens offentliggørelse den 21.1.2014.

49 – Det drejer sig om »procedurer, som er indledt med henblik på vedtagelse af foranstaltninger, som er omhandlet i forordningerne i bilaget til nærværende forordning[, herunder forordning nr. 1225/09,] [...] såfremt, samtidig med eller inden denne forordnings ikrafttrædelse: a) Kommissionen har vedtaget en retsakt, b) en høring er nødvendig i henhold til en af forordningerne i bilaget, og sådanne høringer er blevet indledt, eller [...] c) et forslag er nødvendigt i henhold til en af forordningerne i bilaget, og Kommissionen har vedtaget et sådant forslag«.

50 – Dom af 14.6.2016 (C-361/14 P, EU:C:2016:434).

51 – Relevant er også dom af 29.3.2011, ArcelorMittal Luxembourg mod Kommissionen og Kommissionen mod ArcelorMittal Luxembourg m.fl. (C-201/09 P og C-216/09 P, EU:C:2011:190, præmis 63), ifølge hvilken »der ved lovændringer i overensstemmelse med et princip, som er fælles for medlemsstaternes nationale retsordener, og som går helt tilbage til romerretten, medmindre lovgiver har udtrykt vilje til det modsatte, skal skabes sikkerhed for kontinuiteten i de retlige strukturer«.

90. For så vidt angår toldmyndighederne i medlemsstaterne (hvoraf ingen åbenbart har anfægtet gennemførelsesforordning 2016/223 på grund af indgreb i statens kompetencer) bør det ikke glemmes, at antidumpingtolden indgår i Unionens egne indtægter<sup>52</sup>. I mit forslag til afgørelse i Wortmann-sagen<sup>53</sup> bemærkede jeg, at »Unionens egne indtægter [...] forvaltes ved hjælp af en ordning, hvor medlemsstaternes myndigheder varetager fastsættelsen og opkrævningen og fordeler indtægterne til Unionen. Staten fungerer dermed som et instrument for EU's institutioner. Denne omstændighed medfører, at de nationale myndigheder har en særlig tilknytning til en dom om annullation af en antidumpingtoldforordning, og understøtter behovet for, at retten tager højde for Domstolens praksis på dette område samt for gennemførelseskriterierne, som følger af artikel 266 TEUF«.

91. I denne sammenhæng, hvor kompetenceområderne for de statslige myndigheder, der er involveret i proceduren for fastsættelse, administration og opkrævning af antidumpingtold, overlapper hinanden, kan det efter min opfattelse næppe udelukkes, at Kommissionens handlinger efter afsigelsen af en dom om en antidumpingforordnings annullation (eller en præjudiciel afgørelse om en sådant ugyldighed) kan have konsekvenser for de nationale toldmyndigheders adfærd.

92. Grundlaget for både anmodningen om godtgørelse af uden gyldig grund betalt antidumpingtold og dens forudgående fastsættelse er støttet på den afgørelse, som Kommissionen traf på et tidligere tidspunkt med henblik herpå. Kvalifikationen som uden gyldig grund betalte beløb er uløseligt forbundet med det manglende retsgrundlag, dvs. med ugyldigheden af enten den individuelle retsakt til fastsættelse af disse beløb eller den retsakt, på grundlag af hvilken de blev indført. Den foreliggende sag vedrører sidstnævnte situation.

93. Ganske vist har Domstolen i sin retspraksis<sup>54</sup> fastslået det klare princip, at en skatteyder, der uden gyldig grund har betalt beløb, som er blevet opkrævet i strid med EU-retten, har ret til at få dem godtgjort.

94. I den foreliggende sag skal der imidlertid skabes en forbindelse mellem konkretiseringen af begrebet »betalt uden gyldig grund« og konklusionen og præmisserne i den dom, hvorved forordning nr. 1472/2006 og gennemførelsesforordning nr. 1294/2009 blev annulleret. Når denne annullation som anført ovenfor skyldes, at Kommissionen har fastsat antidumpingtolden uden at bedømme de eksporterende producenters anmodninger om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling individuelt (den foretog kun stikprøver), blev ulovligheden begået på et bestemt tidspunkt i proceduren og kunne i henhold til den ovenfor nævnte retspraksis afhjælpes.

95. Det er derfor som udgangspunkt lovligt at genåbne proceduren på det punkt, hvor ulovligheden fandt sted, således som Kommissionen gjorde. Handlede denne institution i strid med toldkodeksens artikel 236, da den pålagde de nationale myndigheder en ventetid for at kunne undersøge, om de med uden gyldig grund betalte beløb skulle godtgøres?

96. Det er efter min mening ikke tilfældet. Ifølge ordlyden af den dom, hvorved forordningerne blev erklæret ugyldige, var det reelt uvist, om de betalte beløb var blevet betalt »uden gyldig grund«. Domstolen traf afgørelse om den procedure, der var gået forud for afgørelsen, men ikke om realiteten (dvs. om størrelsen af den antidumpingtold, der skulle fastsættes).

52 – Afsnittet »Egne indtægter« (s. 36) i Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2016 (EUT 2016, L 48, s. 1) indeholder kapitel 12 om »Told og lignende i henhold til artikel 2, stk. 1, litra a), i afgørelse 2007/436/EF, Euratom«, som foruden toldsatsene i den fælles toldtarif regulerer »anden told, som EU-institutionerne har fastsat eller skal fastsætte i forbindelse med handel med tredjelande«.

53 – C-365/15, EU:C:2016:663, punkt 65.

54 – Dom af 8.3.2001, Metallgesellschaft m.fl. (C-397/98 og C-410/98, EU:C:2001:134), af 12.12.2006, Test Claimant in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774), af 19.7.2012, Littlewoods Retail m.fl. (C-591/10, EU:C:2012:478), af 27.9.2012, Zuckerfabrik Jülich m.fl. (C-113/10, C-147/10 og C-234/10, EU:C:2012:591), og af 18.4.2013, Irimie (C-565/11, EU:C:2013:250).

97. For at fjerne den principielle usikkerhed, hvorom der endnu ikke er afsagt en ledende dom, skal Kommissionen genåbne proceduren på det punkt, hvor ulovligheden fandt sted, og bedømme hver enkelt importørs anmodninger om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling. Jeg anser det for hensigtsmæssigt, at de nationale myndigheder afventer Kommissionens afgørelse og udsætter deres egen afgørelse, mens denne procedure gennemføres. Indtil da er de ikke bekendt med, om og i hvilket omfang den betalte antidumpingtold blev betalt uden gyldig grund<sup>55</sup>.

98. For så vidt angår de importører, der har anmodet om godtgørelse, er det korrekt, at de i den periode, hvor Kommissionen gennemfører proceduren, fortsat ikke kan råde over de anmodede midler. Domstolen har imidlertid fastslået følgende<sup>56</sup>: »Når importafgifter, herunder antidumpingtold, tilbagebetales med den begrundelse, at de er blevet opkrævet i strid med EU-retten, hvilket det tilkommer [den] forelæggende ret at efterprøve, er der for medlemsstaterne en forpligtelse, der følger af EU-retten, til heraf til de borgere, der har krav på tilbagebetaling, at betale renter, som påløber fra tidspunktet for disse borgeres betaling af de tilbagebetalte afgifter.«

99. Følgelig påføres importøren intet *reelt* tab, idet der af importafgifterne, såfremt det efterfølgende fastslås, at de er blevet »opkrævet i strid med EU-retten«, skal betales renter fra tidspunktet for betalingen af disse og til tidspunktet for deres godtgørelse, hvorved der kompenseres for enhver forsinkelse.

100. Endelig kan der ved en undersøgelse af afgørelsen om at udsætte godtgørelsesproceduren, ud fra hensynet til proportionalitetsprincippet, efter min opfattelse ikke konstateres nogen overtrædelse. Alternativet ville være en tilbagebetaling af disse beløb for eventuelt at opkræve dem på ny efter bedømmelsen af anmodningerne om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling. Jeg vil fremhæve, at jeg finder opretholdelsen af status quo mere hensigtsmæssig, når en (eventuel) fuld erstatning for den mistede rådighed over midlerne i den periode, hvor Kommissionen træffer sin afgørelse, er sikret i form af forrentning.

#### 4. Omfanget af bedømmelserne af anmodningerne om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling og den tidsmæssige gyldighed af gennemførelsesforordning 2016/223

101. Kommissionen kritiseres for, at den i gennemførelsesforordning 2016/223 har begrænset vurderingen af anmodningerne om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling til visse eksporterende producenter, i stedet for at lade den omfatte alle. Dette kan være i strid med den gennemførte dom.

102. Denne argumentation kan ikke tiltrædes. Kommissionen har taget hensyn til rimelige praktiske overvejelser, når den kun har ladet sin bedømmelse omfatte anmodninger, hvis indhold kan vedrøre de importører, der har anmodet om godtgørelse af antidumpingtold. I det konkrete tilfælde, som forelæggelseskendelsen vedrører, ville indsigelsen være holdbar, såfremt gennemførelsesforordning 2016/223 var til hinder for, at de anmodninger om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling, der blev indgivet af eksportørerne af de sko, som Deichmann købte, blev inddraget i bedømmelsen, hvilket ikke er tilfældet.

55 – Den forelæggende ret har øjensynligt haft denne løsning i tankerne i forelæggelseskendelsens præmis 40, da den har bemærket, at det ved en genindførelse af antidumpingtolden kun ville være behandlingen af anmodningerne om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling i henhold til artikel 2, stk. 7, litra c), i forordning nr. 384/96, der manglede, og at dette principielt ikke kræver en forordning, da det kun er behandlingen af de respektive anmodningsdokumenter, som Kommissionen allerede er i besiddelse af, der mangler.

56 – Dom af 18.1.2017, Wortmann (C-365/15, EU:C:2017:19, konklusion).

103. Er gennemførelsesforordning 2016/223 i strid med retssikkerhedsprincippet og forbuddet mod tilbagevirkende kraft (der ligger til grund for både artikel 10 i antidumpinggrundforordning 1996 og artikel 10 i antidumpinggrundforordning 2009) eller med forældelsesbestemmelsen i toldkodeksens artikel 221, stk. 3<sup>57</sup>?

104. Det er efter min opfattelse ikke tilfældet. Som jeg har fremhævet ovenfor, er det i henhold til Domstolens praksis tilladt, at institutionerne genåbner en procedure, der er berørt af en annullation, såfremt der anvendes den retsakt, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, den gældende procedure for udarbejdelse overholdes ved vedtagelsen af den nye retsakt, og institutionen på dette tidspunkt har den fornødne kompetence.

105. Tilbagevirkende kraft ville indebære, at en senere bestemmelse anvendes på faktiske omstændigheder, der allerede foreligger. Dette er ikke tilfældet i den foreliggende sag, idet de bestemmelser, der finder anvendelse, netop er dem, der var gældende på det relevante tidspunkt for de faktiske omstændigheder, og satserne for den antidumpingtold, der skal fastsættes, ikke ændres. Tilbage står kun at fastslå, om der i henhold til disse bestemmelser afhængigt af status for den eksportør, der har anmodet om markedsøkonomisk behandling eller individuel behandling, gælder den ene (almindelige) eller den anden (nedsatte) toldsats for de pågældende fastsættelser. Det endelige resultat udmønter sig i en saldo, der – såfremt den er til importørens fordel – giver denne en ret til godtgørelse heraf uden værditab, idet saldoen forhøjes med de passende renter fra datoen for den med urette foretagne betaling.

106. For så vidt angår forældelsen svarer omstændighederne til dem, der blev behandlet i forbindelse med undersøgelsen af, om toldkodeksens artikel 236 finder anvendelse i sammenhæng med gennemførelsen af en dom. Fra det tidspunkt, hvor diskussionen om gyldigheden af de forordninger, der dannede grundlag for fastsættelsen af antidumpingtolden, blev indledt, verserede sagen. De foretagne fastsættelser afhang af den dom, der skulle afsiges. Efter dommens afsigelse omfattede dens indhold alle disse indtil da foreløbige situationer, der skal undersøges, for at de kan bringes i overensstemmelse med dommen.

107. Denne foreløbige karakter virker afbalanceret i begge retninger. Importørerne ønsker under henvisning til toldkodeksens artikel 221, stk. 3, at begrænse udøvelsen af Kommissionens og de nationale myndigheders beføjelser til den deri fastsatte periode på tre år. Hvis man i lighed med Deichmann tiltræder dette synspunkt, kan man imidlertid også argumentere for, at deres ret til at kræve godtgørelse af de betalinger, der er foretaget uden gyldig grund, er bortfaldet som følge af den forgangne tid, da treårsfristen i toldkodeksens artikel 236, stk. 2, er udløbet. Den automatiske anvendelse af frister uden hensyntagen til fristafbrydelsen som følge af retssager og efterfølgende administrative procedurer ville fratage dommene deres virkning, eftersom de som følge af den forgangne tid i alle tilfælde, hvor afgørelsen ikke kan anfægtes efter udløbet af denne periode, ikke længere ville kunne gennemføres.

57 – Under retsmødet fremhævede Deichmann, at muligheden for at fastsætte antidumpingtold udløb den 31.3.2011. Det skal imidlertid tages i betragtning, at de undersøgte fastsættelser vedrører import, der fandt sted før denne dato. Der er ikke blevet indledt nye procedurer til fastsættelse af antidumpingtold. Derimod bliver de undersøgt, efter at beregningsgrundlaget for tidligere fastsættelser (forordning nr. 1472/2006 og gennemførelsesforordning nr. 1294/2009) er blevet anfægtet og annulleret, for at afhjælpe de retlige fejl, der blev fastslået i denne dom.

108. Det er ganske vist korrekt, som det er anført i forelæggelseskendelsen, at Rådet ved gennemførelsesafgørelse af 18. marts 2014<sup>58</sup> forkastede en af Kommissionen foreslået gennemførelsesforordning til gennemførelse af Brosmann-dommen<sup>59</sup>. Grundlaget for denne afgørelse var toldkodeksens artikel 221, stk. 3, og en forkastelse af en formodet genindførelse med tilbagevirkende kraft.

109. Jeg mener imidlertid ikke, at denne afgørelse er bindende for Kommissionen, efter at den er blevet tillagt kompetencen med hensyn til afgørelsen, idet de daværende omstændigheder adskiller sig fra de nuværende. Det fremgår af tiende betragtning til gennemførelsesforordning 2016/223, at det dengang var afgørende, at de nationale myndigheder havde ydet toldgodtgørelse på grundlag af toldkodeksens artikel 236, mens en sådan godtgørelse ikke er blevet ydet denne gang.

110. Den omstændighed, at der verserer retssager vedrørende gyldigheden af antidumpingforordningerne, udelukker, at der kan være tale om et angreb på retssikkerheden. Uenigheden var offentlig og indebar, at fastsættelserne afhang af udfaldet af de pågældende retssager<sup>60</sup>.

#### *5. Proceduren og den dokumentation, der er nødvendig til brug for afgørelsen vedrørende anmodningerne om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling*

111. I forelæggelseskendelsen rejses der tvivl om synspunkter vedrørende undersøgelsesproceduren og bevisoptagelsen i forbindelse med anmodningerne om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling.

112. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at disse argumenter er forhastede. Som allerede nævnt ovenfor har gennemførelsesafgørelse 2016/223 til formål at forberede<sup>61</sup> proceduren til vurdering af de anmodninger om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling, der ikke blev bedømt i første omgang. Diskussionen om, hvordan denne procedure skal forløbe, og om de større eller mindre vanskeligheder vedrørende beviser, der opstår under denne procedure på grund af den tid, der er gået, siden anmodningerne blev indgivet, skal finde sted inden for rammerne af en eventuel anfægtelse af de senere gennemførelsesforordninger<sup>62</sup>.

113. Ved de sidstnævnte forordninger – der allerede er blevet offentliggjort<sup>63</sup> – har Kommissionen efter bedømmelse af anmodningerne fra alle importerende producenter, de berørte virksomheders argumenter og dokumentationen i sagsakterne »genindført« den endelige antidumpingtold. Spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen handlede lovligt, da den nåede til dette resultat, kan kun besvares i forbindelse med en undersøgelse af de enkelte proceduretrin, der førte til vedtagelsen af denne nye gennemførelsesforordning.

58 – Rådets gennemførelsesafgørelse 2014/149/EU af 18.3.2014 om forkastelse af forslaget til Rådets gennemførelsesforordning om genindførelse af en endelig antidumpingtold og endelig opkrævning af den midlertidige told på importen af visse typer af fodtøj med overdel af læder med oprindelse i Folkerepublikken Kina og produceret af Brosmann Footwear (HK) Ltd, Seasonable Footwear (Zhongshan) Ltd, Lung Pao Footwear (Guangzhou) Ltd, Risen Footwear (HK) Co. Ltd og Zhejiang Aokang Shoes Co. Ltd (EUT 2014, L 82, s. 27).

59 – Dom af 2.2.2012, Brosmann Footwear (HK) m.fl. mod Rådet (C-249/10 P, EU:C:2012:53).

60 – Kommissionen bekendtgjorde ved en bekendtgørelse trykt i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2013, C 295, s. 6), at den havde besluttet at genoptage proceduren netop på det punkt, hvor ulovligheden indtrådte, og undersøge, hvorvidt markedsøkonomiske vilkår var fremherskende for appellanten i perioden fra den 1.4.2004 til den 31.3.2005. Kommissionen opfordrede de berørte parter til at henvende sig.

61 – Under retsmødet anførte Kommissionen, at opfordringen til de tyske myndigheder om at indgive oplysninger alene har til formål at fastslå, hvilke eksporterende producenter der har været berørt. Det gør det muligt at undersøge den dokumentation, der blev indgivet i forbindelse med de respektive oprindelige anmodninger om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling, og derved undgå den forsinkelse, der ville opstå, såfremt der blev brugt tid på tilfælde, hvor der ikke foreligger anmodninger om godtgørelse.

62 – For Den Europæiske Unions Ret verserer et søgsmål anlagt af Deichmann i sag T-154/17 vedrørende Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/2257 af 14.12.2016 om genindførelse af en endelig antidumpingtold og endelig opkrævning af den midlertidige told på importen af visse typer af fodtøj med overdel af læder med oprindelse i Folkerepublikken Kina og produceret af Chengdu Sunshine Shoes Co. Ltd., Foshan Nanhai Shyang Yuu Footwear Ltd. og Fujian Sunshine Footwear Co. Ltd. og om gennemførelse af Domstolens dom i de forenede sager C-659/13 og C-34/14.

63 – Jf. fodnote 21.

## VI. Forslag til afgørelse

114. På denne baggrund foreslår jeg Domstolen at besvare spørgsmålet fra Finanzgericht Düsseldorf (domstol i skatte- og afgiftsretlige sager, Düsseldorf, Tyskland) som følger:

»Undersøgelsen af det præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/223 af 17. februar 2016 om fastlæggelse af en procedure for vurdering af en række anmodninger om markedsøkonomisk behandling og individuel behandling fra eksporterende producenter i Kina og Vietnam og om gennemførelse af Domstolens dom i de forenede sager C-659/13 og C-34/14.«