

Predmet C-708/19

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

25. rujna 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Finanzgericht Düsseldorf (Njemačka)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

21. kolovoza 2019.

Tužitelj:

Von Aschenbach & Voss GmbH

Tuženik:

Hauptzollamt Duisburg

[*omissis*]

FINANZGERICHT DÜSSELDORF

R J E Š E N J E

U sporu

Von Aschenbach & Voss GmbH, [*omissis*] Krefeld,

– tužitelj –

[*omissis*]

[*omissis*]

protiv

Hauptzollamt Duisburg [*omissis*]

– tuženika –

zbog

antidampinške pristojbe

4. sudsko vijeće [*omissis*]

[omissis]

na temelju rasprave održane 21. kolovoza 2019. odlučilo je:

postupak se prekida te se Sudu Europske unije na temelju članka 267. UFEU-a upućuju sljedeća prethodna pitanja: **[orig. str. 2.]**

1. Je li članak 1. stavak 1. Provedbene uredbe Komisije (EU) 2017/271 od 16. veljače 2017. o proširenju konačne antidampinške pristojbe uvedene Uredbom Vijeća (EZ) br. 925/2009 na uvoz određene aluminijske folije podrijetlom iz Narodne Republike Kine na uvoz neznatno izmijenjene određene aluminijske folije (u daljnjem tekstu: Provedbena uredba 2017/271) nevaljan jer se njime povređuje članak 13. stavak 1. Uredbe (EU) 2016/1036 Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2016. o zaštiti od dampinškog uvoza iz zemalja koje nisu članice Europske unije (u daljnjem tekstu: Uredba 2016/1036) tako što je odredbom antidampinška pristojba, koja je Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2015/2384 od 17. prosinca 2015. o uvođenju konačne antidampinške pristojbe na uvoz određenih aluminijskih folija podrijetlom iz Narodne Republike Kine te o prekidu postupka za uvoz određenih aluminijskih folija podrijetlom iz Brazila nakon revizije nakon isteka mjere u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1225/2009 (u daljnjem tekstu: Provedbena uredba 2015/2384) uvedena za aluminijske folije za domaćinstvo, također proširena na aluminijske konverterske folije te se izuzeće aluminijske konverterske folije od antidampinške pristojbe predviđa samo pod uvjetima utvrđenima u članku 1. stavku 4. Provedbene uredbe 2017/271?

2. Je li članak 1. stavak 1. Provedbene uredbe 2017/271 nevaljan jer je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni prilikom donošenja Provedbene uredbe 2017/271 s obzirom na to da za njezinu pretpostavku da je u pogledu 80 % proizvoda iz ispitnog postupka riječ o neznatno izmijenjenim proizvodima, ne postoji dostatni valjani razlog?

3. Je li članak 1. stavak 1. Provedbene uredbe 2017/271 nevaljan jer je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni prilikom donošenja Provedbene uredbe 2017/271 s obzirom na to da nije ispitala krajnju uporabu uvezenih aluminijskih folija u Uniji?

[omissis] **[orig. str. 3.]**

O b r a z l o ž e n j e:

I.

- 1 Tužitelj je iz Narodne Republike Kine (u daljnjem tekstu: NRK) nabavljao aluminijsku foliju bez podloge kao aluminijsku foliju za kućanstvo (u daljnjem tekstu: AHF) debljine ne manje od 0,008 mm i ne veće od 0,018 mm, u svitcima širine veće od 650 mm i mase od 10 kg ili veće. Svitke je podijelio na širine

uobičajene za foliju za kućanstva prije nego što ih je prodao svojim kupcima, tzv. namatačima.

- 2 Tužitelj je pri tuženikovom Zollamtu Duisburg-Ruhrort (Carinski ured u Duisburg-Ruhrortu, Njemačka) od 21. srpnja do 15. rujna 2016. prijavio šest pošiljki podrijetlom iz NRK-a za puštanje u slobodan promet. Tužitelj je tu robu prijavio kao „svitci od aluminijske folije, samo valjani i dalje neobrađeni, debljine folije ne manje od 0,008 mm i ne veće od 0,018 mm, u svitcima širine veće od 650 mm”, pod oznakom TARIC 7607 11 19 10. Carinski ured prihvatio je carinske deklaracije te je rješenjima o uveznoj pristojbi utvrdio samo pristojbu i porez na promet pri uvozu. U trgovačkim računima proizvodi su opisani kao „Household Aluminium Foil”, dužine između 80 i 220 m, širine od 116 i 120 cm i debljine od 0,0103 i 0,0123 mm.
- 3 Rješenjem o uveznoj pristojbi od 5. svibnja 2017. tuženik je tužiteljici za šest uvoza naknadno naplatio antidampinšku pristojbu u iznosu od 413 471,00 eura jer ona još nije bila naplaćena. Žalba koja je podnesena protiv toga je odbijena.
- 4 U prilog svojoj tužbi tužitelj sažeto ističe da je osporavano rješenje o uveznoj pristojbi nezakonito jer se Provedbenom uredbom 2017/271 povređuje Uredba 2016/1036 te je ona stoga nevaljana. Definicija proizvoda iz ispitnog postupka je pogrešna i njome se povređuju članak 1. stavak 4. i članak 13. stavak 1. Uredbe 2016/1036 jer se u njoj, osim AHF-a navodi i aluminijska konverterska folija (u daljnjem tekstu: ACF) iako ACF nije istovjetni proizvod te ga se stoga trebalo isključiti iz ispitnog postupka. Ta se pogreška nije ispravila ni primjenom članka 254. Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o Carinskom zakoniku Unije (u daljnjem tekstu: Carinski zakonik), kako se predviđa u članku 1. stavku 4. Provedbene uredbe 2017/271. Usto, zaključci **[orig. str. 4.]** Komisije o promjeni strukture trgovine u skladu s člankom 13. stavkom 1. trećim podstavkom Uredbe 2016/1036 upućuju na očite pogreške u ocjeni. Komisija nije ispitala krajnju uporabu folija uvezenih u Uniju i stoga nije ni mogla isključiti da se pritom uzeo u obzir i uvoz ACF-a. Na temelju niske razine suradnje ne može se zaključiti da su društva koja ne surađuju uistinu izvozila neznatno izmijenjene proizvode. Niska razina suradnje može se objasniti i time da su društva koja ne surađuju polazila od toga da nisu bila obvezna surađivati zbog izvoza ACF-a. Proizvoljna pretpostavka u pogledu osamdesetpostotnog udjela neznatno izmijenjenih proizvoda također može uzrokovati očitu pogrešku u ocjeni pri navodnom narušavanju korektivnih učinaka pristojbe u skladu s člankom 13. stavkom 1. trećim podstavkom Uredbe 2016/1036. Naime, u okviru prethodnog ispitnog postupka nije utvrđeno ni izbjegavanje mjera ni nanošenje štete. Međutim, razdoblje ispitnog postupka za antidampinške pristojbe uvedene Provedbenom uredbom 2017/271 preklapilo se s prethodnim ispitnim postupcima.
- 5 Tužitelj zahtijeva da se

poništi tuženikovo rješenje o uveznoj pristojbi od 5. svibnja 2017. kakvo proizlazi iz odluke o žalbi od 2. veljače 2018.;

podredno dopusti provođenje revizije.

Tuženik zahtijeva

da se tužba odbije

i u pogledu obrazloženja upućuje na svoju odluku o žalbi. [**orig. str. 5.**]

II.

Prvo pitanje:

- 6 U skladu s tekstem članka 13. stavka 1. prvog podstavka Uredbe 2016/1036, već uvedene antidampinške pristojbe mogu se, među ostalim, proširiti na uvoze neznatno izmijenjenih istovjetnih proizvoda iz dotične države. Istovjetni proizvodi su u skladu s člankom 1. stavkom 4. Uredbe 2016/1036 proizvodi koji su identični proizvodu koji se razmatra ili, ako nema takvog proizvoda, proizvod koji ima obilježja vrlo slična obilježjima proizvoda koji se razmatra.
- 7 Već uvedena antidampinška pristojba utvrđena je u Provedbenoj uredbi 2015/2384. U skladu s člankom 1. stavkom 1. te uredbe, antidampinškom pristojbom obuhvaćene su aluminijske folije debljine ne manje od 0,008 mm i ne veće od 0,018 mm, bez podloge, samo valjane i dalje neobrađene, u svitcima širine ne veće od 650 mm i mase veće od 10 kg, podrijetlom iz Narodne Republike Kine. Proizvod obuhvaćen takvim opisom uobičajeno je poznat pod nazivom AHF (uvodna izjava 29. Provedbene uredbe 2015/2384) i nakon uvoza ga poduzeća za obradu na kraju proizvodnog lanca, tzv. namatači, namotavaju u manje svitke. Dobiveni proizvod, svitci za široku potrošnju, upotrebljava se za višenamjensko kratkotrajno umatanje, uglavnom u domaćinstvima, pripremi i dostavi hrane i pića te maloprodaji hrane i cvijeća (uvodna izjava 31. Provedbene uredbe 2015/2384).
- 8 Suprotno tomu, člankom 1. stavkom 1. Provedbene uredbe 2017/271, antidampinška pristojba se u skladu s Provedbenom uredbom 2015/2384 ne proširuje samo na neznatno izmijenjene AHF-ove, nego i na ACF, tako što se antidampinška pristojba u potpunosti proširuje na aluminijske folije tehničkih značajki opisanih u Provedbenoj uredbi 2015/2384. Time nije obuhvaćen samo AHF, nego i ACF. ACF je aluminijska folija namijenjena za dodatnu obradu. ACF se upotrebljava u konverterskoj industriji koja ga laminira, oblaže, lakira i na druge načine prerađuje i integrira u proizvode koji se upotrebljavaju u područjima kao što su pakiranje hrane, lijekova, kozmetike i duhana ili u izolirajuće materijale za sektor građevinarstva (uvodna izjava 28. Provedbene uredbe 2017/271).
- 9 Na temelju drukčije dodatne obrade koju zahtijeva ACF i druge namjene, proizlazi da ACF [**orig. str. 6.**] ne može biti istovjetan AHF-u u smislu članka 1. stavka 4. Uredbe 2016/1036, te se ni uz pretpostavku neznatnih izmjena u smislu članka 13. stavka 1. prvog podstavka, trećeg podstavka i četvrtog podstavka točke (a) Uredbe 2016/1036 ne može opravdati proširenje. Od toga je polazila i Komisija prilikom

donošenja Provedbene uredbe 2017/271, tako što je člankom 1. stavkom 4. Provedbene uredbe 2017/271 predvidjela postupak, kojim bi se uvoz ACF-a, koji ima tehničke značajke proizvoda obuhvaćenog člankom 1. stavkom 1. Provedbene uredbe 2017/271, izuzeo od antidampinške pristojbe.

- 10 Točno je da se uvoznik ACF-a u skladu s člankom 1. stavkom 4. Provedbene uredbe 2017/271 može izuzeti od antidampinške pristojbe ako zatraži stavljanje ACF-a u postupak uporabe u posebne svrhe u skladu s člankom 254. Carinskog zakonika. Međutim, primjena tog postupka za dotičnog uvoznika ACF-a također ne predstavlja samo neznatno opterećenje.
- 11 Dotični uvoznik treba u skladu s člankom 158. stavkom 1. Carinskog zakonika zatražiti uporabu u posebne svrhe u skladu s člankom 254. Carinskog zakonika koju carinska tijela trebaju odobriti u skladu s člankom 211. stavkom 1. točkom (a) Carinskog zakonika, člankom 239. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2015/2446 od 28. srpnja 2015. o dopuni Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o detaljnim pravilima koja se odnose na pojedine odredbe Carinskog zakonika Unije. Usto je uporaba u posebne svrhe u skladu s člankom 211. stavkom 3. točkom (c) Carinskog zakonika još uvjetovana davanjem osiguranja, i to u iznosu antidampinške pristojbe koja eventualno nastaje, članak 90. Carinskog zakonika i članak 148. stavak 1. Provedbene uredbe Komisije (EU) 2015/2447 od 24. studenoga 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu određenih odredbi Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju Carinskog zakonika Unije. Obveza davanja osiguranja u obliku velikog iznosa predstavlja znatno ugrožavanje uvoznika proizvoda koji sam po sebi nije predmet antidampinške pristojbe.
- 12 Opravdanje tog opterećenja može se u slučaju spora obrazložiti samo činjenicom da se ACF i AHF, ako su obuhvaćeni odredbama članka 1. stavka 1. Provedbene uredbe 2017/271, ne mogu razlikovati na temelju tehničkih značajki, nego na temelju njihove namjene [orig. str. 7.] Tu je specifičnost u pogledu praktičnog razlikovanja između AHF-a i ACF-a priznao i tužitelj na raspravi.

Sljedeća pitanja:

- 13 Komisija u pogledu mjera na temelju Uredbe 2016/1036 raspolaze širokom diskrecijskom ovlašću zbog složenosti gospodarskih, političkih i pravnih pitanja, tako da je sudski nadzor takve ocjene ograničen na provjeru toga jesu li poštovana postupovna pravila, koliko su činjenice koje se koriste za donošenje sporne odluke materijalno točne, postoji li očita pogreška u ocjeni tih činjenica ili postoji li zloraba ovlasti (vidjeti presude od 26. siječnja 2017., C-247/15 P, C-253/15 P i C-259/15, ECLI:EU:C:2017:61, t. 54. i od 26. siječnja 2017., C-248/15 P, C-254/15 P i C-260/15 P, ECLI:EU:C:2017:62, t. 56.).

S obzirom na to mjerilo, tužitelj ističe različite ozbiljne dokaze iz kojih proizlazi da je riječ o očitoj pogrešci u ocjeni prilikom donošenja Provedbene uredbe

2017/271. Zaključak, može li se tim dokazima opravdati nevaljanost Provedbene uredbe 2017/271, isključivo je u nadležnosti Suda.

Drugo pitanje

- 14 Protivno tužiteljevim tvrdnjama, na temelju dokumenata s općim podacima od 16. prosinca 2016. i od 12. siječnja 2017., kao i iz bilješke 1. o uvodnoj izjavi 36. Provedbene uredbe 2017/271 može se utvrditi kako je Komisija došla do zaključka da je u pogledu 80 % proizvoda iz ispitnog postupka riječ o neznatno izmijenjenim proizvodima. Komisija je od ukupne količine izvoza iz NRK-a u Uniju odbila količinu ACF-a koji potječe od društava koja surađuju. S obzirom na to da je obujam izvoza društava koja surađuju iznosio 22 % ukupnih izvoza u Uniju, ali je jedno od društava izvezilo i neznatno izmijenjene proizvode, ne može se dovesti u pitanje pretpostavka da je u svakom slučaju 20 % izvoza iz NRK-a činio ACF. U pogledu preostale količine, Komisija je na temelju [orig. str. 8.] niske razine suradnje između društava izvoznika u NRK-u polazila od toga da je riječ samo o neznatno izmijenjenim proizvodima.
- 15 Taj je zaključak Komisija temeljila na članku 18. stavku 1. Uredbe 2016/1036. Točno je da iz članka 18. Uredbe 2016/1036 ne proizlazi zakonska pretpostavka koja bi omogućila da se iz nesuradnje dotičnih ili zainteresiranih stranaka izravno izvede zaključak o postojanju izbjegavanja mjera i time institucije Unije oslobodi od svake obveze dokazivanja. Međutim, imajući u vidu mogućnost da se čak i do konačnih zaključaka dođe na osnovi dostupnih podataka i da se prema stranki koja nije surađivala ili je surađivala samo djelomično odnosi nepovoljnije nego da jest surađivala, također je očito da su institucije Unije ovlaštene osloniti se na skup indicija koje se podudaraju i koje omogućuju donošenje zaključka o postojanju izbjegavanja u smislu članka 13. stavka 1. Uredbe 2016/1036 (presude od 26. siječnja 2017., ECLI:EU:C:2017:61, t. 64. i od 26. siječnja 2017., ECLI:EU:C:2017:62, t. 66.).
- 16 Sud koji je uputio zahtjev ne može utvrditi postoji li u predmetnom slučaju takav skup indicija koje se podudaraju i koje se temelje na podacima koji proizlaze iz Provedbene uredbe Komisije (EU) 2016/865 od 31. svibnja 2016. o pokretanju ispitnog postupka o mogućem izbjegavanju antidampinških mjera uvedenih Provedbenom uredbom (EU) 2015/2384 na uvoz određene aluminijske folije podrijetlom iz Narodne Republike Kine uvozom određene malo modificirane aluminijske folije iz Narodne Republike Kine te o uvjetovanju takvog uvoza evidentiranjem (u daljnjem tekstu: Provedbena uredba 2016/865) i iz Provedbene uredbe 2017/271.
- 17 Podnositelj zahtjeva već je u zahtjevu za provođenje ispitnog postupka istaknuo prakse izbjegavanja mjera, kao što je prikazano u opisima iz uvodnih izjava 10. do 14. Provedbene uredbe 2016/865. Usto je utvrđeno postojanje praksi izbjegavanja tih mjera prilikom ispitnog postupka na temelju aktivnosti društava koja surađuju u NRK-u (uvodne izjave 44. do 49. Provedbene uredbe 2017/271). Jednu od tih praksi izbjegavanja mjera očito je iskoristio i tužitelj prije stupanja na snagu

Provedbene uredbe 2017/271, tako što je AHF nabavljao u svitcima širine veće od 650 mm. On je te svitke podijelio na manje dijelove, a tzv. namatači su ih rezali na **[orig. str. 9.]** standardne komercijalne dužine kako bi ih mogli prodati krajnjim kupcima.

- 18 Međutim, tvrdnje podnositelja zahtjeva, koji je javno dostupan, protivne su izbjegavanju mjera u opsegu koji je prihvatila Komisija. U skladu s tim tvrdnjama, uvozi neznatno izmijenjenih aluminijskih folija premašili su uvoz ACF-a samo u razdoblju od 2011. do 2015., ali nikako nisu dostigli 80 %. Osim toga, u skladu s podacima koje je dostavio tužitelj, potrošnja AHF-a u Uniji je iznosila samo otprilike 55 % potrošnje ACF-a.
- 19 U dokumentima koji su dostavljeni Finanzgerichtu Düsseldorf (Financijski sud u Düsseldorfu, Njemačka) ne upućuje se na konkretne razloge koji su doveli do niske razine suradnje između proizvođača u NRK-u. Međutim, nakon što je dostavilo upitnik, društvo koje je pozvano na suradnju navelo je da u pogledu izvoza proizvoda iz ispitnog postupka ne provodi prakse izbjegavanja mjera u smislu članka 13. stavka 1. Uredbe 1225/2009, koja je u tom pogledu istovjetna članku 13. stavku 1. Uredbe 2016/1036. Ako društva surađuju, ona mogu omogućiti izbjegavanje predviđenih mjera ili propustiti dostavljanje objašnjenja u pogledu izbjegavanja mjera, što ima za posljedicu nepotpuno ispunjavanje upitnika. Međutim, da su izvozila samo ACF kao što su to činila četiri društva koja su surađivala, mogla su sama po sebi biti izuzeta. Budući da društva koja nisu surađivala to ipak nisu iskoristila, nipošto nije nezamisliv zaključak da su izvozila i neznatno izmijenjene proizvode.
- 20 Ako je opseg neznatno izmijenjenih proizvoda u znatnoj mjeri nepravilno utvrđen i ako je Komisija ocjenjivala narušavanje korektivnih učinaka antidampinške pristojbe, moguće je da je počinila očitu pogrešku u ocjeni prilikom donošenja Provedbene uredbe 2017/271.

Treće pitanje

- 21 U okviru ispitnog postupka koji je započeo Provedbenom uredbom 2016/865, Komisija je zaključila da su tehnički kriteriji za razlikovanje između AHF-a, s jedne strane, i ACF-a, s druge strane, koje je prethodno smatrala relevantnima, **[orig. str. 10.]** bili nedostatni (uvodne izjave 68. i 69. Provedbene uredbe 2017/271). Stoga je Komisija nakon rasprava sa strankama u postupku naposljetku odlučila da je najbolje uzeti u obzir krajnju uporabu (uvodna izjava 72. Provedbene uredbe 2017/271; dokument s općim podacima (General Disclosure Document) od 12. siječnja 2017., t. 70.).
- 22 Komisija nakon toga nije pobliže ispitivala krajnju uporabu u Uniji. Tužitelj u tom pogledu smatra da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni jer se krajnja uporaba mogla ispitati samo u Uniji. To nije bilo moguće u pogledu proizvođača izvoznika u NRK-u koji surađuju (vidjeti uvodnu izjavu 80. Provedbene uredbe 2017/271). Na temelju tog propusta, i u pogledu pretpostavke o promjeni u

strukturi trgovine nedostaje (vidjeti uvodnu izjavu 40. Provedbene uredbe 2017/271) dostatna činjenična osnova. Sud koji je uputio zahtjev smatra te zaključke razumljivima. Zbog odluke koju je Komisija donijela tek pri kraju devetomjesečnog razdoblja ispitnog postupka (članak 13. stavak 3. drugi podstavak Uredbe 2016/1036), da se između AHF-a i ACF-a razlikuje s obzirom na njihovu namjenu, očito je nedostajalo vrijeme potrebno za ispitivanje krajnje uporabe u Uniji.

- 23 Ovaj sud usto smatra da se na tužitelja izravno odnose i činjenice kojima bi se mogla opravdati nevaljanost Provedbene uredbe 2017/271. Naime, one imaju izravan učinak na njegov pravnu situaciju jer je Provedbena uredba 2017/271 pravna osnova antidampinške pristojbe koja mu je određena (vidjeti presudu od 26. rujna 2000., T-80/97, ECLI:EU:T:2000:216, t. 65.).

[*omissis*]