Predmet C-104/19

Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98. stavka 1. Poslovnika Suda

Datum podnošenja:

11. veljače 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Hoge Raad der Nederlanden (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

8. veljače 2019.

Žalitelj u kasacijskom postupku:

Donex Shipping and Forwarding B.V.

Druga stranka u žalbenom postupku:

Staatssecretaris van Financiën

Predmet glavnog postupka

Glavni postupak odnosi se na antidampinške pristojbe koje društvo Donex Shipping and Forwarding B.V. treba platiti na uvoz određenih željeznih ili čeličnih elemenata za pričvršćivanje iz Kine.

Predmet i pravni temelj zahtjeva za prethodnu odluku

Ovaj zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a odnosi se na valjanost Uredbe (EZ) br. 91/2009 o uvođenju konačne antidampinške pristojbe na uvoz određenih željeznih ili čeličnih elemenata za pričvršćivanje podrijetlom iz Narodne Republike Kine.

Prethodna pitanja

1. Je li Uredba (EZ) br. 91/2009 nevaljana u pogledu uvoznika u Uniju zbog povrede članka 2. stavka 11. Uredbe (EZ) br. 384/96 jer Vijeće, za utvrđivanje dampinške marže za predmetne proizvode kineskih proizvođača izvoznika koji ne

RADNI DOKUMENT

surađuju, prilikom usporedbe predviđene tom odredbom nije uzelo u obzir izvozne transakcije s određenim vrstama proizvoda?

2. Je li Uredba (EZ) br. 91/2009 nevaljana u pogledu uvoznika u Uniju zbog povrede članka 2. stavka 10. Uredbe (EZ) br. 384/96 jer su institucije Unije u okviru izračuna dampinške marže za predmetne proizvode, prilikom usporedbe uobičajene vrijednosti proizvoda indijskog proizvođača s izvoznim cijenama istovjetnih kineskih proizvoda odbile uzeti u obzir prilagodbe koje se odnose na uvozne carine za sirovine i neizravne poreze u analognoj zemlji Indiji kao i razlike u proizvodnji, odnosno proizvodnim troškovima, i/ili jer institucije Unije kineskim proizvođačima izvoznicima koji surađuju nisu tijekom ispitnog postupka (pravodobno) stavile na raspolaganje sve podatke indijskog proizvođača u okviru utvrđivanja uobičajene vrijednosti?

Navedeni propisi prava Unije

Uredba Vijeća (EZ) br. 91/2009 o uvođenju konačne antidampinške pristojbe na uvoz određenih željeznih ili čeličnih elemenata za pričvršćivanje podrijetlom iz Narodne Republike Kine

Provedbena uredba Vijeća (EU) br. 924/2012 od 4. listopada 2012. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 91/2009 o uvođenju konačne antidampinške pristojbe na uvoz određenih željeznih ili čeličnih elemenata za pričvršćivanje podrijetlom iz Narodne Republike Kine

Uredba Vijeća (EZ) br. 384/96 od 22. prosinca 1995. o zaštiti od dampinškog uvoza iz zemalja koje nisu članice Europske zajednice (u daljnjem tekstu: Osnovna uredba)

Kratki prikaz činjenica i glavnog postupka

1 Donex Shipping and Forwarding B.V. (u daljnjem tekstu: žalitelj) prijavio je 2011. željezne, odnosno čelične elemente za pričvršćivanje za puštanje u slobodni promet. Uredbom br. 91/2009 od 1. veljače 2009. utvrđena je konačna antidampinška pristojba od 85 posto za takve elemente za pričvršćivanje iz Kine. Žalitelj je 4. lipnja 2014. primio zahtjev za plaćanje odgovarajućih pristojbi.

2 Nakon što je Kina podnijela zahtjev Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (u daljnjem tekstu: WTO) Vijeće je Provedbenom uredbom 924/2012 za antidampinške pristojbe utvrdilo nižu stopu i primijenilo je na druge poduzetnike. Zatim su te antidampinške mjere, koje je Vijeće 2009. uvelo na razdoblje od pet godina, ostale na snazi na temelju Provedbene uredbe 2015/519. Međutim, nakon odluke Žalbenog tijela WTO-a, ipak su ukinute Provedbenom uredbom 2016/278.

3 Žalitelj je podnio tužbu pred Rechtbankom Noord-Holland (Sud za Sjevernu Holandiju, Nizozemska) te je potom podnio žalbu pred Gerechtshofom

RADNI DOKUMENT

Amsterdam (Žalbeni sud u Amsterdamu, Nizozemska). Gerechtshof (Žalbeni sud) nije prihvatio žaliteljevo stajalište da Uredbu br. 91/2009 treba proglasiti nevaljanom u odnosu na njega jer ta uredba kako on tvrdi nije u skladu s člankom 3. stavkom 2. i člankom 4. stavkom 1., odnosno člankom 2. stavcima 10 i 11. i člankom 9. stavkom 4. Osnovne uredbe. Gerechtshof (Žalbeni sud) je odlučio da se valjanost navedene uredbe, suprotno argumentima žalitelja, ne može ispitivati na temelju ocjene Žalbenog tijela WTO-a. Stoga Gerechtshof (Žalbeni sud) Sudu nije uputio prethodna pitanja u okviru kojih bi Sud Uredbu br. 91/2009 mogao proglasiti nevaljanom. U kasacijskom postupku odlučuje se o tome je li nedopušteno to što Gerechtshof (Žalbeni sud) nije uputio Sudu nijedno pitanje o valjanosti, s obzirom na to da na temelju izravne provjere u skladu s Osnovnom uredbom nije odlučio da postoje sumnje u valjanost Uredbe br. 91/2009 u pogledu žalitelja.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

4 Prethodna pitanja suda koji je uputio zahtjev, nadležnog za kasacijski postupak, odnose se isključivo na prvi žaliteljev žalbeni razlog u kojem on tvrdi da je pogrešno to što Gerechtshof (Žalbeni sud) Sudu nije uputio prethodno pitanje o valjanosti Uredbe br. 91/2009. Taj žalbeni razlog dijeli se na tri dijela.

5 Kao prvo, Komisija je, prema žaliteljevu mišljenju, postupila nezakonito prilikom utvrđivanja opsega štete koju je industrija Unije pretrpjela zbog uvoza iz Kine. Naime, podatke upotrijebljene u antidampinškom ispitnom postupku dostavili su proizvođači koji su podupirali zahtjev poduzetnika koji je zatražio taj ispitni postupak. Ti su proizvođači unaprijed htjeli u potpunosti surađivati tijekom tog ispitnog postupka i sudjelovati u eventualnom uzorku. Tako je odabrani ispitni postupak, protivno članku 3. stavku 2. i članku 4. stavku 1. Osnovne uredbe, doveo do postupka samoodabira u industriji čime se iskrivio opseg štete.

6 U drugom dijelu žalitelj tvrdi da Uredbu br. 91/2009 treba proglasiti nevaljanom jer Komisija svoju istragu u pogledu eventualnih dampinških marži za predmetne proizvode nije provela u skladu s člankom 2. stavkom 11. Osnovne uredbe. U skladu s tom odredbom, postojanje dampinških marži trebalo je utvrditi na temelju usporedbe ponderirane prosječne uobičajene vrijednosti u smislu članka 2. stavka 1. Osnovne uredbe i ponderiranog prosjeka cijena svih izvoznih transakcija u Zajednici, odnosno usporedbom pojedinačnih uobičajenih vrijednosti i pojedinačnih izvoznih cijena u Zajednicu za svaku pojedinu transakciju. Komisija pritom pogrešno nije uzela u obzir određene kineske izvozne transakcije.

7 Razlog za to neuzimanje u obzir određenih transakcija posebni su tržišni uvjeti u Kini. Ako poduzetnik, u slučaju uvoza iz zemalja bez tržišnog gospodarstva, poput Kine, ne uspije dokazati da se proizvod proizvodi i prodaje u skladu s uvjetima tržišnog gospodarstva, cijenu treba odrediti u skladu s člankom 2. stavkom 7. Osnovne uredbe, u načelu na temelju cijene ili izračunane vrijednosti u nekoj trećoj zemlji tržišnog gospodarstva. U predmetnom slučaju ta je analogna

RADNI DOKUMENT

zemlja bila Indija. Međutim, neki proizvodi uvezeni iz Kine nisu se ondje proizvodili, tako da za te proizvode nije bila dostupna uobičajena vrijednost. Komisija je stoga odlučila da te proizvode neće uzeti u obzir kod izračuna dampinških marži prilikom izvršavanja „odgovarajućih prilagodbi" uobičajene vrijednosti (vidjeti uvodnu izjavu 98. Uredbe br. 91/2009). Prema žaliteljevu mišljenju to je dovelo do netočnog izračuna.

8 U trećem dijelu žalitelj ističe da Uredbu br. 91/2009 treba proglasiti nevaljanom jer se usporedba između izvozne cijene i uobičajene vrijednosti nije provela u skladu s člankom 2. stavkom 10. Osnovne uredbe. Komisija nije slijedila pravilan postupak u pogledu te usporedbe i odbila je provesti prilagodbe određenih čimbenika koji mogu utjecati na cijene i usporedivost cijena. Osim toga, Komisija kineskim proizvođačima nije omogućila da temeljito obrazlože svoj zahtjev za provođenje prilagodbi jer im nije pravodobno stavila na raspolaganje potrebne informacije, među ostalim podatke indijskog proizvođača.

Kratki pregled obrazloženja zahtjeva

9 Kao i žalitelj, sud koji je uputio zahtjev također smatra da Sud u okviru prethodnog postupka treba odlučiti o valjanosti Uredbe br. 91/2009. Točno je da u skladu s prvim dijelom prvog žalbenog razloga za to nema osnove, ali u skladu s njegovim drugim i trećim dijelom ta osnova postoji.

Prvi dio: Utvrđenje štete koja je industriji Zajednice uzrokovana dampingom

10 U pogledu prvog dijela sud koji je uputio zahtjev upućuje na presudu Suda od 15. studenoga 2018., Baby Dan (C-592/17, EU:C:2018:913, u daljnjem tekstu: presuda Baby Dan). U toj je presudi Sud pojasnio: Naime, budući da se definicija industrije Zajednice može ograničiti na proizvođače Zajednice koji su podržali zahtjev iz antidampinškog ispitnog postupka, sama ta okolnost [da se podaci upotrijebljeni u ispitnom postupku odnose samo na te proizvođače] očito nije takve prirode da bi dovela do zaključka o nepostojanju objektivnosti i učinila nevaljanom metodu upotrijebljenu kod usvajanja Uredbe br. 91/2009 u smislu članka 4. stavka 1. Osnovne uredbe (vidjeti presudu Baby Dan, t. 80. do 83.).

11 Usto, ograničavanje definicije industrije Zajednice na proizvođače Zajednice koji su podržali zahtjev iz antidampinške istrage ne opravdava zaključak, samo po sebi i u nedostatku bilo kojeg drugog dokaza koji bi mogao dovesti u pitanje reprezentativnost tih proizvođača, da se utvrđivanje postojanja štete nastale industriji Zajednice u Uredbi br. 91/2009 ne temelji na pozitivnim dokazima i ne uključuje objektivno ispitivanje, u smislu članka 3. stavka 2. Osnovne uredbe (vidjeti presudu Baby Dan, t. 84.).

Žalitelj nije iznio nikakve druge informacije na temelju kojih bi se reprezentativnost proizvođača Zajednice u smislu t. 84. presude Baby Dan mogla dovesti u pitanje. Stoga se ne može smatrati da Komisijin ispitni postupak nije u

RADNI DOKUMENT

skladu sa zahtjevima i jamstvima predviđenim u Osnovnoj uredbi za objektivno utvrđivanje opsega štete za industriju Unije.

Drugi dio: Postojanje dampinških marži i njihov izračun

12 Sud koji je uputio zahtjev smatra da za ocjenu Uredbe br. 91/2009 nisu relevantne samo uvodne izjave te uredbe, nego i uvodne izjave Provedbene uredbe br. 924/2012. Naime, iz uvodne izjave 7. potonje uredbe proizlazi da su u okviru donošenja te izmijenjene uredbe konačni nalazi početnog ispitnog postupka ponovno ocijenjeni.

13 Sud je Provedbenu uredbu br. 924/2012 poništio u dijelu u kojem se odnosila na dva kineska proizvođača izvoznika koji su podnijeli tužbu Općem sudu (presuda od 5. travnja 2017., Changshu City Standard Parts Factory i Ningbo Jinding Fastner, povezani predmeti C-376/15 P i C-377/15 P, EU:C:2017:269, u daljnjem tekstu: presuda Changshu). Iz te presude proizlazi da na temelju članka 2. stavka 11. Osnovne uredbe nije dopušteno isključenje iz izračuna dampinške marže izvoznih transakcija u Uniju koje se odnose na određene vrste predmetnog proizvoda. Umjesto toga, definiciju „predmetnog proizvoda" treba izmijeniti tako da više ne obuhvaća te vrste proizvoda koje nedostaju ili da se uobičajena vrijednost za te vrste proizvoda koje nedostaju izračunava tako da se mogu uzeti u obzir izvozne transakcije te iste vrste proizvoda u okviru izračuna dampinške marže (vidjeti presudu Changshu, t. 57., 61., 67., 68., 70., 72. i 75.).

14 Presuda Changshu odnosila se na proizvode dvaju kineskih proizvođača izvoznika koji su radi ostvarivanja individualnog tretmana u potpunosti surađivali i koje je Komisija prilikom izračuna dampinške marže uključila u uzorak. Međutim, predmetni je postupak pokrenuo uvoznik u Uniju te su, osim toga, uvezeni proizvodi kupljeni od kineskih proizvođača izvoznika koji nisu surađivali tijekom ispitnog postupka o postojanju dampinških marži.

15 Sud koji je uputio zahtjev pita vrijedi li tumačenje članka 2. stavka 11. Osnovne uredbe iz presude Changshu, i nevaljanost Provedbene uredbe br. 924/2012, koja proizlazi iz tog tumačenja, u pogledu dvaju predmetnih kineskih proizvođača izvoznika također u pogledu uvoznika u Uniju koji je kupio proizvod od kineskih proizvođača izvoznika koji nisu surađivali. Ako je odgovor potvrdan, postavlja se pitanje je li prethodno navedena povreda članka 2. stavka 11. Osnovne uredbe toliko ozbiljna da Uredbu br. 91/2009 treba proglasiti nevaljanom u pogledu dotičnog uvoznika u Uniju, čime bi nestala pravna osnova za antidampinške pristojbe utvrđene za tog uvoznika.

16 S jedne strane, moglo bi se smatrati da Uredbu br. 91/2009 također treba proglasiti nevaljanom u pogledu žalitelja (kao uvoznika) jer određene vrste proizvoda nisu bile uključene i stoga se nije utvrdilo postojanje dampinga za te vrste proizvoda. To isključenje moglo je negativno utjecati i na ponderiranu prosječnu dampinšku maržu za sve predmetne proizvode svih ostalih kineskih proizvođača izvoznika koji ne surađuju. U tom kontekstu, antidampinška marža utvrđena za te

RADNI DOKUMENT

proizvođače izvoznike ne može opravdati utvrđenu antidampinšku pristojbu od 85 posto i ta stopa pristojbi nije utvrđena a da pritom nije počinjena pogreška koja se tiče prava.

17 Ako je to točno, znači da Uredbu br. 91/2009 treba proglasiti nevaljanom u pogledu žalitelja i da su se pogrešno zahtijevale antidampinške pristojbe (vidjeti presudu Suda od 15. ožujka 2018., Deichmann, C-256/16, EU:C:2018:187, t. 62.).

18 S druge strane, može se tvrditi da neuključivanje određenih vrsta proizvoda nije dovoljno ozbiljno kako bi se Uredbu br. 91/2009 proglasilo nevaljanom u pogledu uvoznikâ kao što je žalitelj. Naime, iako je zbog toga ponderirana prosječna dampinška marža za sve predmetne proizvode previsoka, nesporno je da je to utvrđenje dovelo do neizbježnih nesigurnosti, s obzirom na to da je razina suradnje u ispitnom postupku bila niska.

19 Sud koji je uputio zahtjev također postavlja pitanje može li se žalitelj kao uvoznik uspješno pozvati na povredu članka 2. stavka 11. Osnovne uredbe samo ako je konkretno uvezao vrste proizvoda koje nisu bile uključene i dokaže da su antidampinške pristojbe utvrđene upravo za taj uvoz. Čini se da presuda Changshu upućuje upravo na takav zaključak. U točki 20. te presude navodi se da je zbog neuzimanja u obzir određenih vrsta predmetnog proizvoda znatan dio izvoznih transakcija dvaju kineskih proizvođača izvoznika bio isključen iz izračuna dampinške marže. Time se dokazalo da su im se povredom uzrokovale znatne štetne posljedice. Kad bi se takva štetna posljedica dokazala, to bi značilo da bi Uredbu br. 91/2009 trebalo proglasiti nevaljanom u pogledu žalitelja samo ako i u mjeri u kojoj može dokazati da su mu antidampinške pristojbe određene za vrste proizvoda koje nisu uključene u uzorak.

20 S obzirom na prethodna razmatranja, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, postoje dvojbe o tome je li došlo do povrede članka 2. stavka 11. Osnovne uredbe u pogledu žalitelja u smislu da Uredbu br. 91/2009 treba proglasiti nevaljanom i da su, u skladu s tim, antidampinške pristojbe neopravdano utvrđene. Stoga sud koji je uputio zahtjev Sudu upućuje prvo prethodno pitanje.

Treći dio: primjerena usporedba između izvozne cijene i uobičajene vrijednosti

21 Članak 2. stavak 10. Osnovne uredbe odnosi se na usporedivost utvrđene uobičajene vrijednosti i utvrđene izvozne cijene. Ako te dvije vrijednosti nisu usporedive u smislu te odredbe, provode se „odgovarajuće prilagodbe za svaki pojedini slučaj, a s obzirom na razlike među čimbenicima za koje se tvrdi, i dokazano je, da utječu na cijene i usporedivost cijena".

22 Sud koji je uputio zahtjev upućuje na uvodne izjave 102. do 104. Uredbe br. 91/2009. U njima se objašnjava kako je ta usporedba provedena za proizvode koje su kupci u Uniji nabavljali od kineskih proizvođača izvoznika kojima nije odobren status društva koje posluje u uvjetima tržišnog gospodarstva. Iz njih također proizlazi da je Komisija u slučajevima u kojima su zahtjevi bili opravdani,

RADNI DOKUMENT

točni i popraćeni provjerenim dokazima odobrila odgovarajuće prilagodbe, među ostalim, u pogledu troškova kontrole kvalitete indijskog proizvođača, prijevoza, osiguranja, manipuliranja i popratnih troškova, pakiranja, kreditiranja i bankovnih naknada.

23 Međutim, Komisija je odbila zahtjeve kineskih proizvođača o uzimanju u obzir prilagodbi za razlike u troškovima koji se odnose na uvozne carine i neizravne poreze za sirovine koje se prodaju u analognoj zemlji Indiji i za razlike u troškovima proizvodnje. Budući da je Komisija tijekom ispitnog postupka, koji je doveo do donošenja Provedbene uredbe br. 924/2012, zastupala mišljenje da ne treba uzeti u obzir te razlike, čini se logičnim pretpostaviti da ih se nije uzelo u obzir ni tijekom ispitnog postupka na kojem se temelji Uredba br. 91/2009.

24 U predmetu Changshu ta se primjena članka 2. stavka 10. Osnovne uredbe već razmatrala u okviru Provedbene uredbe br. 924/2012. Drugi žalbeni razlog u tom predmetu sadržajno odgovara trećem dijelu predmetnog prvog žalbenog razloga. Iz točke 89. mišljenja nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija (EU:C:2016:928) u predmetu Changshu proizlazi da je Opći sud, na temelju drugog dijela drugog žalbenog razloga dvaju kineskih proizvođača izvoznika, počinio pogrešku jer nije zaključio da su institucije Unije u okviru donošenja Provedbene uredbe br. 924/2012 povrijedile članak 2. stavak 10. Osnovne uredbe kada su odbile njihove zahtjeve za provođenje prilagodbi, s jedne strane, zbog razlika koje su postojale između njihovih troškova proizvodnje i onih indijskog proizvođača te, s druge strane, zbog razlika u učinkovitosti potrošnje i produktivnosti.

25 Osim toga, iz tog mišljenja također proizlazi da ta dva kineska proizvođača izvoznika u trećem dijelu drugog žalbenog razloga osporavaju to što je Opći sud odbio njihov prigovor koji se temelji na tome da su institucije povrijedile svoju obvezu navođenja koji su to podaci potrebni da bi se mogao podnijeti zahtjev za prilagodbe i obvezu da im se ne nameće nerazuman teret dokazivanja. Na to se pozvao i žalitelj (vidjeti točku 8. ovog zahtjeva).

26 Nezavisni odvjetnik P. Mengozzi naveo je u točkama 101. do 103. prethodno navedenog mišljenja koje čimbenike u skladu s člankom 2. stavkom 10. Osnovne uredbe i s obzirom na članak 2. stavak 7. točku (a) te uredbe ne treba uzeti u obzir. Zaključio je da treba prihvatiti treći dio drugog žalbenog razloga koji se odnosi na nužnost pružanja dovoljnih informacija u okviru zahtjeva za provođenje prilagodbe, a da druge dijelove treba odbiti (vidjeti dio D, t. 88. do 122. mišljenja). U presudi Changshu Sud nije odlučio o drugom žalbenom razlogu.

27 Sud koji je uputio zahtjev smatra da je odluka Suda potrebna za ispitivanja trećeg dijela prvog žalbenog razloga u predmetnom postupku. Ako Sud, suprotno mišljenju nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija, odluči da su institucije Unije tijekom ispitnog postupka za utvrđivanje dampinga povrijedile članak 2. stavak 11. Osnovne uredbe i/ili da kineskim proizvođačima izvoznicima koji surađuju tijekom ispitnog postupka nisu (pravodobno) stavile na raspolaganje sve podatke indijskog proizvođača u okviru utvrđivanja uobičajene vrijednosti,

RADNI DOKUMENT

postavlja se pitanje je li ta povreda toliko ozbiljna da se Uredba br. 91/2009 u odnosu na uvoznike kao što je žalitelj može proglasiti nevaljanom. Stoga sud koji je uputio zahtjev Sudu upućuje drugo prethodno pitanje.

RADNI DOKUMENT