

Mål C-104/19

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

11 februari 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Hoge Raad der Nederlanden (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

8 februari 2019

Sökande:

Donex Shipping and Forwarding B.V.

Övrig part i målet:

Staatssecretaris van Financiën

Saken i det nationella målet

Det nationella målet rör de antidumpningstullar beträffande import av vissa fästdon av järn eller stål från Kina som påförts Donex Shipping and Forwarding B.V.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Förevarande begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF avser giltigheten av rådets förordning (EG) nr 91/2009 av den 26 januari 2009 om införandet av en slutgiltig antidumpningstull beträffande import av vissa fästdon av järn eller stål med ursprung i Folkrepubliken Kina.

Tolkningsfrågor

1. Är förordning (EG) nr 91/2009 ogiltig i förhållande till en importör i unionen på grund åsidosättande av artikel 2.11 i förordning (EG) nr 384/96, eftersom rådet vid den jämförelse som avses i den artikeln – för att fastställa

dumpningsmarginalen för de berörda produkterna från icke-samarbetsvilliga kinesiska exporterande tillverkare – uteslöt exporttransaktionerna för vissa produkttyper?

2. Är förordning (EG) nr 91/2009 ogiltig i förhållande till en importör i unionen på grund av åsidosättande av artikel 2.10 i förordning (EG) nr 384/96, eftersom unionsinstitutionerna, inom ramen för beräkningen av storleken på dumpningsmarginalen för de berörda produkterna, vid jämförelsen mellan normalvärdet för produkter från en indisk tillverkare och exportpriserna för liknade typer av kinesiska produkter har vägrat att ta hänsyn till justeringar som är kopplade till påförandet av importtullar på råvaror och indirekta skatter i det jämförbara landet Indien och till skillnader i produktions(kostnader), och/eller eftersom unionsinstitutionerna inte (i tid) har försett de samarbetsvilliga kinesiska exporterande tillverkarna med alla uppgifter från den indiska tillverkaren vad gäller fastställandet av normalvärdet?

Anförda unionsbestämmelser

Rådets förordning (EG) nr 91/2009 av den 26 januari 2009 om införandet av en slutgiltig antidumpningstull beträffande import av vissa fästdon av järn eller stål med ursprung i Folkrepubliken Kina (EUT L 29, 2009, s. 1).

Rådets genomförandeförordning (EU) nr 924/2012 av den 4 oktober 2012 om ändring av förordning (EG) nr 91/2009 om införandet av en slutgiltig antidumpningstull beträffande import av vissa fästdon av järn eller stål med ursprung i Folkrepubliken Kina (EUT L 275, 2012, s. 1).

Rådets förordning (EG) nr 384/96 av den 22 december 1995 om skydd mot dumpad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska gemenskapen (EGT L 56, 1996, s. 1).

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i målet vid den nationella domstolen

- 1 Företaget Donex Shipping and Forwarding B.V. (nedan kallat Donex) ingav 2011 en deklaration om övergång till fri omsättning av vissa fästdon av järn eller stål. Genom förordning nr 91/2009 påfördes Donex den 1 februari 2009 en slutgiltig antidumpningstull på 85 procent på sådana fästdon med ursprung i Kina. Donex mottog den 4 juni 2014 en anmodan om att erlagga denna tull.
- 2 Efter ett klagomål från Kina till Världshandelsorganisationen (nedan kallad WTO) satte rådet genom genomförandeförordning nr 924/2012 ned antidumpningstullen och utvidgade den till att även omfatta andra företag. Därefter upprätthölls dessa antidumpningsåtgärder, som rådet år 2009 hade infört för fem år, av genomförandeförordning nr 2015/519. Efter ett avgörande från WTO:s

överprövningsorgan avskaffades emellertid åtgärderna genom genomförandeförordning nr 2016/278.

- 3 Donex väckte talan vid Rechtbank Noord-Holland och överklagade sedan den domstolens avgörande till Gerechtshof Amsterdam (nedan kallad Gerechtshof). Gerechtshof avslog Donex yrkande att förordning nr 91/2009 skulle ogiltigförklaras i förhållande till företaget eftersom den förordningen hade antagits i strid med bestämmelserna i artiklarna 3.2 och 4.1 respektive artiklarna 2.10, 2.11 och 9.4 i förordning (EG) nr 384/96 (nedan kallad grundförordningen). Gerechtshof slog fast att nämnda förordnings giltighet, till skillnad från vad Donex hade hävdad, inte kunde prövas mot bakgrund av avgörandena från WTO:s överprövningsorgan. Mot denna bakgrund beslutade Gerechtshof att inte begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen om giltigheten av förordning nr 91/2009. Tvisten vid Hoge Raad rör huruvida Gerechtshof gjorde fel som inte begärde ett förhandsavgörande, eftersom Gerechtshof underlät att med stöd av en direkt tillämpning grundförordningen konstatera att det rådde osäkerhet om huruvida förordning nr 91/2009 var giltig i förhållande till Donex.

Parternas huvudargument

- 4 Den hänskjutande domstolens tolkningsfrågor rör endast den första grund som Donex har åberopat till stöd för sitt överklagande, och i vilken Donex har anfört att Gerechtshof gjorde fel som inte begärde ett förhandsavgörande från EU-domstolen om giltigheten av förordning nr 91/2009. Denna grund består av tre delgrunder.
- 5 För det första har kommissionen enligt Donex använt sig av en otillåten metod för att fastställa omfattningen av den skada som unionsindustrin åsamkats till följd av den kinesiska importen. De uppgifter som användes i antidumpningsundersökningen härrörde nämligen från tillverkare som stödde det klagomål som gett upphov till antidumpningsundersökningen. Dessa tillverkare ville på förhand medverka fullt ut i undersökningen och ville ingå i ett eventuellt stickprovsurval. Den valda undersökningsmetoden ledde därför, i strid med artiklarna 3.2 och 4.1 i grundförordningen, till ett självurval som gav en missvisande bild av omfattningen av skadan.
- 6 I den andra delgrunden har Donex anfört att förordning nr 91/2009 måste ogiltigförklaras på grund av att kommissionen har genomfört sin undersökning om eventuella dumpningsmarginaler för de berörda produkterna i strid med artikel 2.11 i grundförordningen. Enligt den artikeln ska förekomsten av dumpningsmarginaler fastställas på grundval av en jämförelse mellan ett vägt genomsnittligt normalvärde, i den mening som avses i artikel 2.1 i grundförordningen, och ett vägt genomsnittligt pris för alla exporttransaktioner till gemenskapen, eller genom en jämförelse transaktion för transaktion mellan enskilda normalvärden och enskilda exportpriser till gemenskapen. Enligt den

andra delgrunden har kommissionen vid detta fastställande felaktigt underlåtit att beakta vissa kinesiska exporttransaktioner.

- 7 Orsaken till att vissa transaktioner inte togs upp var den särskilda marknadssituationen i Kina. Kan ett företag vid import från länder utan marknadsekonomi, såsom Kina, inte visa att en produkt tillverkas och säljs på marknadsvillkor måste priset enligt artikel 2.7 i grundförordningen i princip bestämmas på grundval av priset eller det konstruerade värdet i ett tredjeland med marknadsekonomi. I förevarande fall utgjorde Indien det jämförbara landet. Vissa produkter som exporterades från Kina tillverkades emellertid inte där, och för dessa fanns därför inget normalvärde att tillgå. Kommissionen beslutade, efter ”lämpliga justeringar” av normalvärdet, därför att inte ta upp dessa produkter i beräkningen av antidumpningsmarginalerna (se skäl 98 i förordning nr 91/2009). Enligt Donex ledde detta till en ogiltig beräkning.
- 8 I den tredje delgrunden har Donex anfört att förordning nr 91/2009 måste ogiltigförklaras på grund av att jämförelsen av exportpriset och normalvärdet har genomförts i strid med artikel 2.10 i grundförordningen. Kommissionen har utan att följa det korrekta förfarandet vid jämförelsen vägrat att göra justeringar för olika faktorer som eventuellt påverkade priserna och jämförelsen mellan dessa. Dessutom har kommissionen inte gett de kinesiska tillverkarna möjlighet att motivera sina krav på justeringar, genom att kommissionen inte i tillräckligt god tid har försett tillverkarna med de nödvändiga uppgifterna, i synnerhet uppgifterna från den indiska tillverkaren.

Kortfattad redogörelse för skälen till begäran om förhandsavgörande

- 9 Den hänskjutande domstolen delar Donex uppfattning att en begäran om förhandsavgörande bör framställas till EU-domstolen om giltigheten av förordning nr 91/2009. Visserligen ger den första grundens första del inte anledning att framställa en sådan begäran, men däremot den andra och tredje delgrunden.

Första delgrunden: fastställande av den skada som dumpningen har åsamkats gemenskapsindustrin

- 10 Den hänskjutande domstolen har hänvisat till EU-domstolens dom av den 15 november 2018, Baby Dan A/S, C-592/17, EU:C:2018: 913 (nedan kallad domen Baby Dan). I denna dom har EU-domstolen förtydligat att eftersom definitionen av gemenskapsindustrin kan begränsas till endast de gemenskapstillverkare som har stött det klagomål som gett upphov till antidumpningsundersökningen, är denna enda omständighet inte av sådan beskaffenhet att den metod som enligt artikel 4.1 i grundförordningen använts vid antagandet av förordning nr 91/2009 inte är tillräckligt objektiv och därför ska underkännas (se domen Baby Dan, punkterna 80–83).

- 11 Begränsningen av definitionen av gemenskapsindustrin till enbart de gemenskapstillverkare som stött det klagomål som gett upphov till antidumpningsundersökningen motiverar dessutom inte i sig, i avsaknad av andra uppgifter som gör att det kan ifrågasättas huruvida dessa tillverkare är representativa, slutsatsen att fastställandet i den omtvistade förordningen av en skada för gemenskapsindustrin inte grundar sig på faktiska bevis och inte inbegriper någon objektiv granskning i den mening som avses i artikel 3.2 i grundförordningen (domen Baby Dan, punkt 84).

Donex har inte anfört några uppgifter som gör att det kan ifrågasättas huruvida gemenskapstillverkarna är representativa, i den mening som avses i punkt 84 i domen Baby Dan. Det går därför inte att anse att kommissionens undersökning inte uppfyllde kraven och garantierna i grundförordningen för att fastställa omfattningen av den skada som gemenskapsindustrin har åsamkats.

Den andra delgrunden: förekomst och beräkning av antidumpningsmarginaler

- 12 Den hänskjutande domstolen utgår från att det vid bedömningen av förordning nr 91/2009 inte enbart är skälen i den förordningen som är relevanta, utan även skälen i förordning nr 924/2012. Av skäl 7 i den sistnämnda förordningen framgår nämligen att det gjordes en ny bedömning av de slutgiltiga undersökningsresultaten i den ursprungliga undersökningen vid antagandet av den ändrade förordningen.
- 13 Genomförandeförordning nr 924/2012 ogiltigförklarades av EU-domstolen i den del förordningen avsåg två kinesiska exporterande tillverkare som hade väckt talan vid tribunalen (EU-domstolens dom av den 5 april 2017, Changshu City Standard Parts Factory och Ningbo Jinding Fastner Co. Ltd, C-376/15P och C-377/15P, EU:C:2017:269, nedan kallad domen Changshu). Av denna dom följer att det mot bakgrund av artikel 2.11 i grundförordningen inte är tillåtet att vid beräkningen av dumpningsmarginalen utesluta exporttransaktioner till unionen avseende vissa typer av den berörda produkten. I stället måste definitionen av den berörda produkten justeras så att antingen de typer av produkter som inte längre omfattas eller normalvärdet för dessa produkttyper sammanställs på ett sådant sätt att vid beräkningen av dumpningsmarginalen även exporttransaktionerna avseende denna typ av produkt kan beaktas (se domen Changshu, punkterna 57, 61, 67, 68, 70, 72 och 75).
- 14 Domen Changshu rörde produkter från två kinesiska exporterande tillverkare som båda hade medverkat fullt ut i undersökningen, i syfte att få en individuell behandling, och som båda hade ingått i kommissionens urval för att beräkna dumpningsmarginalen. Förfarandet i förevarande mål har däremot inletts av en importör i unionen och de importerade produkterna har dessutom köpts från kinesiska exporterande tillverkare som inte har medverkat i en undersökning om förekomsten av dumpningsmarginaler.

- 15 Den hänskjutande domstolen frågar sig huruvida tolkningen av artikel 2.11 i grundförordningen i domen Changshu, och den därav följande slutsatsen att genomförandeförordning nr 924/2012 var ogiltig i förhållande till de två berörda kinesiska exporterande tillverkarna, även är tillämplig i förhållande till en importör i unionen som har köpt produkter från kinesiska exporterande tillverkare som inte har medverkat i någon undersökning. Om denna fråga ska besvaras jakande uppkommer frågan huruvida det ovannämnda åsidosättandet av artikel 2.11 i grundförordningen är så allvarligt att förordning nr 91/2009 måste ogiltigförklaras i förhållande till ovannämnda importör i unionen, vilket får till följd att det saknas rättslig grund för att påföra denna importör antidumpningstullar.
- 16 Å ena sidan kan det göras gällande att förordning nr 91/2009 även måste ogiltigförklaras i förhållande till Donex (som importör) på grund av att vissa typer av produkter har uteslutits och det för dessa typer av produkter därför inte har fastställts att det förekommer dumpning. Detta undantag kan även påverka nivån för den vägda genomsnittliga dumpningsmarginalen för alla de berörda produkterna av alla andra icke-samarbetsvilliga kinesiska exporterande tillverkare på ett negativt sätt. Ur denna synvinkel kan den dumpningsmarginal som har fastställts för de exporterande tillverkarna inte motivera den påförda antidumpningstullen på 85 procent och har denna tulltariff inte fastställts på ett rättsenligt sätt.
- 17 Stämmer detta måste förordning nr 91/2009 ogiltigförklaras i förhållande till Donex och har antidumpningstullar felaktigt påförts (se EU-domstolens dom av den 15 mars 2018, Deichmann SE, C-256/16, EU:C:2018:187, punkt 62).
- 18 Å andra sidan kan det hävdas att det undantag som gjorts för vissa produkttyper inte är tillräckligt omfattande för att ogiltigförklara förordning nr 91/2009 i förhållande till importörer som Donex. Även om den vägda genomsnittliga dumpningsmarginalen för alla de berörda produkterna har fastställts på en alltför hög nivå gäller nämligen fortfarande att detta fastställande i sig oundvikligen var osäkert eftersom undersökningen präglades av en låg grad av samarbetsvilja.
- 19 Den hänskjutande domstolen vill även få klarlagt huruvida Donex som importör endast med framgång kan åberopa att artikel 2.11 i grundförordningen har åsidosatts om företaget har importerat just de undantagna produkttyperna och har gjort det troligt att det är för just denna import som antidumpningstullarna har påförts. Detta skulle kunna följa av domen Changshu. I punkt 20 i den domen utgår EU-domstolen från att en betydande del av de båda kinesiska exporterande tillverkarnas exportförsäljning, till följd av undantaget för vissa typer av den berörda produkten, inte beaktades vid beräkningen av deras dumpningsmarginal. Därmed är det tydligt att åsidosättandet var av väsentlig betydelse för dem. Om det krävs att en sådan betydelse ska framgå skulle detta innebära att förordning nr 91/2009 endast kan ogiltigförklaras i förhållande till Donex om och i den utsträckning detta företag kan visa att det påförts antidumpningstullar för undantagna produkttyper.

- 20 Mot bakgrund av ovanstående råder det enligt den hänskjutande domstolen tvivel beträffande huruvida artikel 2.11 i grundförordningen har åsidosatts i förhållande till Donex på ett sådant sätt att förordning nr 91/2009 måste ogiltigförklaras och antidumpningstullarna därmed har påförts på ett rättsstridigt sätt. Därför har den hänskjutande domstolen ställt sin första tolkningsfråga till EU-domstolen.

Den tredje delgrunden: rättvis jämförelse mellan exportpriset och normalvärdet

- 21 Artikel 2.10 i grundförordningen rör jämförbarheten mellan det fastställda normalvärdet och exportpriset. Om en jämförelse i den mening som avses i den bestämmelsen inte kan göras ska ”i varje särskilt fall hänsyn i form av justeringar tas till olikheter i de faktorer som påstås och konstateras påverka priserna och därmed prisernas jämförbarhet”.
- 22 Den hänskjutande domstolen hänvisar till skälen 102–104 i förordning nr 91/2009. I dessa fastställs hur denna jämförelse går till för de produkter som kunder i unionen köper från kinesiska exporterande tillverkare som inte anses ha marknadsekonomisk status. Härav framgår att kommissionen i händelse av rimliga, exakta och med bevismaterial styrkta ansökningar har gjort justeringar för kostnader för bland annat den indiska tillverkarens kvalitetskontroll, transport-, försäkrings- och hanteringskostnader samt därmed sammanhängande kostnader.
- 23 Kommissionen avvisade dock de kinesiska tillverkarnas begäran om att ta hänsyn till justeringar för olikheter i importavgifter och indirekta skatter på råvaror som sålts i det jämförbara landet Indien och för olikheter i produktionskostnader. Eftersom kommissionen i samband med den undersökning som utmynnade i genomförandeförordning nr 924/2012 konstaterade att den inte var skyldig att beakta dessa skillnader kan det presumeras att dessa skillnader inte heller ska beaktas vid den undersökningen som ledde till att förordning nr 91/2009 antogs.
- 24 I domen Changshu behandlas tillämpningen av artikel 2.10 i grundförordningen inom ramen för genomförandeförordning nr 924/2012. Den andra grund som anfördes till stöd för överklagandet i det målet motsvarar till sitt innehåll den tredje grund som anförts till stöd för förevarande överklagande till Hoge Raad. Av punkt 89 i generaladvokatens P. Mengozzis förslag till avgörande i målet Changshu (EU:C:2016:928) framgår att tribunalen enligt den andra grundens andra delgrund gjorde en felaktig bedömning genom att inte slå fast att institutionerna vid antagandet av genomförandeförordning nr 924/2012 hade åsidosatt artikel 2.10 i grundförordningen när de avslog de båda kinesiska exporterande tillverkarnas begäran om justering av exportpriserna, dels för skillnader i deras respektive den indiska tillverkarens produktionskostnader, dels för skillnader vad gäller effektivitet vid förbrukning och produktivitet.
- 25 Av nämnda förslag till avgörande följer vidare att de två berörda kinesiska exporterande tillverkarna genom den andra grundens tredje del invände mot tribunalens bedömning att unionsinstitutionerna hade handlat i strid med sin

skyldighet att meddela vilka uppgifter som krävdes för att kunna begära justeringar. Även Donex har anfört detta (se ovan punkt 8).

- 26 Generaladvokaten Mengozzi har i punkterna 101–103 i nämnda förslag till avgörande redogjort för vilka faktorer som det på grundval av artikel 2.10 i grundförordningen och mot bakgrund av artikel 2.7a i den förordningen inte längre är nödvändigt att ta hänsyn till. Generaladvokaten fann att överklagandet borde bifallas såvitt avsåg den andra grundens tredje del, vad gäller kravet på att lämna tillräckliga uppgifter för en begäran om justering, och att överklagandet borde ogillas såvitt avsåg de övriga delgrunderna (se under D, punkterna 88–122 i förslaget till avgörande). EU-domstolen prövade inte den andra grunden i domen Changshu.
- 27 Enligt den hänskjutande domstolen krävs ett förhandsavgörande från EU-domstolen för att kunna behandla den första grundens tredje del i förevarande mål. Om EU-domstolen – med avvikelse från generaladvokaten Mengozzis förslag till avgörande – skulle göra bedömningen att unionsinstitutionerna vid sin undersökning om förekomst av dumpning har åsidosatt artikel 2.11 i grundförordningen och/eller skulle göra bedömningen att unionsinstitutionerna inte (i tid) har försett de samarbetsvilliga kinesiska exporterande tillverkarna med alla uppgifter från den indiska tillverkaren om fastställandet av normalvärdet, uppkommer frågan om detta åsidosättande är tillräckligt allvarligt för att ogiltigförklara förordning nr 91/2009 i förhållande till importörer som Donex. Därför har den hänskjutande domstolen ställt sin andra tolkningsfråga till EU-domstolen.