Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GIOVANNIHO PITRUZZELLY
přednesené dne 4. března 2020 [1]

Věc C-104/19

Donex Shipping and Forwarding BV
za účasti:
Staatssecretaris van Financiën

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Hoge Raad der Nederlanden (Nejvyšší soud, Nizozemsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Obchodní politika – Antidumpingové clo – Platnost nařízení (ES) č. 91/2009 – Dovozy některých spojovacích prostředků ze železa nebo oceli pocházejících z Číny – Nařízení (ES) č. 384/96 – Článek 2 odst. 10 – Článek 6 odst. 7, články 19 a 20 – Procesní práva – Porušení práva na obhajobu – Unijní dovozce, který se neúčastnil antidumpingového řízení“

1. Předmětem projednávané věci je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Hoge Raad der Nederlanden (Nejvyšší soud, Nizozemsko), která se týká platnosti nařízení (ES) č. 91/2009 [2] (dále jen „sporné nařízení“), kterým Rada Evropské unie uložila konečné antidumpingové clo na dovoz některých spojovacích prostředků ze železa nebo oceli pocházejících z Čínské lidové republiky.

2. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce vyvstává v rámci sporu probíhajícího před předkládajícím soudem, který se týká odvolání společnosti Donex Shipping and Forwarding BV (dále jen „Donex“) proti výzvám k zaplacení antidumpingových cel týkajících se dovozu výrobků ze strany této společnosti, které spadají do oblasti působnosti sporného nařízení.

3. U předkládajícího soudu společnost Donex uplatňuje několik důvodů neplatnosti sporného nařízení. Toto stanovisko se zaměřuje na otázku, zda se unijní dovozce, jako je Donex, který se neúčastnil řízení, jež vedlo k přijetí nařízení o uložení antidumpingových cel, může dovolávat neplatnosti tohoto nařízení uplatněním údajného opomenutí unijních orgánů poskytnout vyvážejícím výrobcům, kteří v tomto řízení spolupracovali, informace nezbytné k tomu, aby mohli účelně podat žádosti o úpravu běžné hodnoty použité pro stanovení dumpingového rozpětí.

1 – Původní jazyk: italština.

2 – Nařízení Rady (ES) č. 91/2009 ze dne 26. ledna 2009 o uložení konečného antidumpingového cla na dovoz některých spojovacích prostředků ze železa nebo oceli pocházejících z Čínské lidové republiky (Úř. věst. 2009, L 29, s. 1).

I. Právní rámec

A. Mezinárodní právo

4. Dohoda o zřízení Světové obchodní organizace (WTO) obsahuje ve své příloze 1A Dohodu o provádění článku VI Všeobecné dohody o clech a obchodu 1994[3] (dále jen „antidumpingová dohoda“).

5. Článek 2 odst. 4 antidumpingové dohody stanoví následující:

„2.4 Správné porovnání bude provedeno mezi vývozní cenou a normální hodnotou. Toto porovnání bude provedeno na bázi stejných obchodních podmínek, obvykle při podmínce ‚ze závodu' a s ohledem na prodeje, uskutečněné, pokud možno, téměř ve stejném čase. Vždy budou, podle okolností, řádně vzaty v úvahu rozdíly, ovlivňující srovnatelnost cen, včetně rozdílů v podmínkách obchodu, zdanění, úrovně obchodů, množství, fyzických vlastnostech a všechny ostatní rozdíly, u nichž je rovněž zřejmé, že ovlivňují cenové srovnání [...]. V případech, uvedených v odstavci 3, článku 2, budou brány v úvahu náklady, včetně cel a daní, vzniklé mezi dovozem a dalšími prodeji, jakož i vzniklé zisky. Jestliže v těchto případech bylo ovlivněno cenové srovnání, úřady stanoví běžnou hodnotu na úrovni obchodu, odpovídající úrovni obchodu za konstruovanou vývozní cenu nebo vezmou řádně v úvahu skutečnosti, které tento odstavec umožňuje použít. Úřady oznámí dotyčným stranám, které informace jsou nezbytné k zajištění správného srovnání a nebudou je nerozumně zatěžovat takovými důkazy“.

B. Unijní právo

1. Základní nařízení

6. Ke dni přijetí sporného nařízení byla ustanovení o přijetí antidumpingových opatření ze strany Evropské unie obsažena v nařízení Rady (ES) č. 384/96 ze dne 22. prosince 1995 o ochraně před dumpingovými dovozy ze zemí, které nejsou členy Evropského společenství[4], ve znění naposledy pozměněném nařízením Rady (ES) č. 2117/2005 ze dne 21. prosince 2005[5] (dále jen „základní nařízení“).

7. Článek 2 základního nařízení, nadepsaný „[s]tanovení dumpingu“, v odstavci 10, nadepsaném „[s]rovnání“, stanoví:

„Mezi vývozní cenou a běžnou hodnotou se provede spravedlivé srovnání. Toto srovnání se provede na stejné obchodní úrovni a na základě prodejů uskutečněných v co nejkratších časových intervalech, jakož i s náležitým přihlédnutím k jiným rozdílům, které ovlivňují srovnatelnost cen. Není-li srovnatelnost takto zjištěných běžných hodnot a vývozních cen uvedena, provedou se pokaždé náležité úpravy o rozdíly u činitelů, na které bylo upozorněno a které prokazatelně ovlivňují ceny a tím srovnatelnost cen. Přitom je třeba se při úpravách vyvarovat jakéhokoli zdvojení, zejména u slev z cen, rabatů, množství a různých obchodních úrovní.“

3 – Úř. věst. 1994, L 336, s. 103.

4 – Úř. věst. 1996, L 56, s. 1; Zvl. vyd. 11/10, s. 45.

5 – Úř. věst. 2005, L 340, s. 17.

8. Článek 6 odst. 7 základního nařízení, nadepsaný „[š]etření“, stanoví:

„Žadatelé, vláda země vývozu, dovozci a vývozci a jejich zájmové svazy, uživatelé a organizace spotřebitelů, kteří se přihlásí podle čl. 5 odst. 10, mohou na základě písemné žádosti nahlédnout do všech informací, které předal Komisi některý účastník šetření, s výjimkou interních dokumentů orgánů [Unie] nebo členských států, pokud mají tyto informace význam pro uplatnění jejich věci, nejsou důvěrné ve smyslu článku 19 a jsou používány při šetření. Strany se mohou k těmto informacím vyjádřit a k jejich stanoviskům se přihlédne, pokud jsou v odpovědi řádně doložena.“

9. Článek 19 základního nařízení, nadepsaný „[o]chrana důvěrných informací“, stanoví v odstavcích 1 a 4 následující:

„1. Se všemi informacemi důvěrné povahy (například proto, že by jejich prozrazení znamenalo významnou soutěžní výhodu pro konkurenta nebo by nepříznivě ovlivnilo poskytovatele informace nebo osobu, od níž byly získány) nebo důvěrně poskytnutými stranami šetření zacházejí orgány jako s důvěrnými informacemi, jsou-li k tomu udány oprávněné důvody.

[…]

4. Tímto článkem není dotčeno poskytování obecných informací úřady [Unie], a zejména odůvodnění rozhodnutí přijatých na základě tohoto nařízení, ani poskytování důkazů, ze kterých úřady [Unie] vycházely, pokud je to nezbytné k objasnění těchto důvodů v soudním řízení. Při poskytování informací je třeba vzít v úvahu oprávněné zájmy účastníků řízení na ochraně svých obchodních tajemství.“

10. Článek 20 odst. 2 až 5 základního nařízení, nadepsaný „[p]oskytování informací“, stanoví:

„2. [Žadatelé, dovozci a vývozci a jejich zájmové svazy a zástupci země vývozu] mohou požádat o konečné informace o nejdůležitějších skutečnostech a úvahách, na jejichž základě je zamýšleno doporučit přijetí konečných opatření nebo zastavení šetření nebo řízení, aniž by bylo přijato nějaké opatření, přičemž se zvláštní pozornost věnuje informaci o skutečnostech a úvahách, které se liší od těch, jež byly použity při rozhodování o prozatímních opatřeních.

3. Žádost o poskytnutí konečných informací musí být zaslána písemně Komisi […]. Pokud nebylo uloženo prozatímní clo, mohou strany požádat o poskytnutí informací ve lhůtě stanovené Komisí.

4. Konečné informace musí být poskytnuty písemně. Podávají se co nejdříve, obvykle nejpozději jeden měsíc před vydáním konečného rozhodnutí nebo před předložením návrhu Komise na přijetí konečných opatření podle článku 9, přičemž se řádně přihlédne k ochraně důvěrných informací. Pokud Komise nemůže sdělit některé skutečnosti nebo úvahy v tomto okamžiku, sdělí je co nejdříve. Poskytnutím informací není dotčeno jakékoli další rozhodnutí, které Komise nebo Rada případně přijmou, ale pokud toto rozhodnutí vychází z jiných skutečností nebo úvah, musí být tyto informace nebo úvahy sděleny co nejdříve.

5. Ke stanoviskům obdrženým po poskytnutí konečných informací lze přihlédnout pouze tehdy, obdrží-li je Komise ve lhůtě, kterou stanoví v každém případě s ohledem na naléhavost věci a která činí nejméně deset dnů.“

2. Sporné nařízení a následná nařízení týkající se antidumpingových cel na dovoz některých spojovacích prostředků ze železa nebo oceli

11. Dne 9. listopadu 2007 zahájila Komise řízení týkající se existence dumpingových praktik ve vztahu k některým spojovacím prostředkům ze železa nebo oceli pocházejících z Čínské lidové republiky[6].

12. Šetření se týkalo období od 1. října 2006 do 30. září 2007. Při šetření spolupracovalo 110 čínských společností nebo skupin společností, z nichž 9 bylo vybráno jako vzorek[7].

13. Na konci šetření, dne 26. ledna 2009, přijala Rada sporné nařízení, kterým bylo uloženo konečné antidumpingové clo na některé spojovací prostředky ze železa nebo nerezové oceli pocházející z Čínské lidové republiky.

14. Ze sporného nařízení vyplývá, že u čínských vyvážejících výrobců, kterým nebylo přiznáno tržní zacházení, byla běžná hodnota stanovena na základě informací získaných od výrobce ve srovnatelné zemi, v tomto případě v Indii[8].

15. Pokud jde konkrétně o společnosti, které při šetření nespolupracovaly, bylo dumpingové rozpětí z důvodu nízké míry spolupráce stanoveno jako průměr hodnoty získané z údajů Eurostatu a nejvyšší marže zjištěné pro typy výrobků prodaných v reprezentativním množství vyvážejícím výrobcem, který při šetření spolupracoval, s nejvyšším dumpingovým rozpětím. Na tomto základě bylo toto dumpingové rozpětí vypočteno na 115,4 %[9].

16. Nicméně jelikož bylo celostátní rozpětí újmy stanoveno na 85 % při uplatnění „pravidla menšího cla“ podle čl. 9 odst. 4 základního nařízení[10], byla sazba konečného antidumpingového cla pro společnosti, které při šetření nespolupracovaly, stanovena na 85 %.

17. Dne 28. července 2011 přijal orgán pro řešení sporů WTO (Dispute Settlement Body; dále jen „OŘS“) zprávu odvolacího orgánu ze dne 15. července 2011[11] a zprávu skupiny odborníků ve znění zprávy odvolacího orgánu ve věci „Evropská společenství – konečná antidumpingová opatření na některé spojovací prostředky ze železa nebo oceli z Číny“ (WT/DS 397). V těchto zprávách bylo mimo jiné zjištěno, že přijetím sporného nařízení Unie jednala v rozporu s některými ustanoveními antidumpingové dohody WTO.

18. Na základě těchto zpráv přijala Rada prováděcí nařízení (EU) č. 924/2012 ze dne 4. října 2012, kterým se mění nařízení (ES) č. 91/2009[12], které zachovalo antidumpingová opatření uložená sporným nařízením, avšak do budoucna snížilo maximální antidumpingové clo z 85 % na 74,1 %[13].

6 – Úř. věst. 2007, C 267, s. 31.

7 – Body 13 a 16 odůvodnění sporného nařízení.

8 – Body 86 až 98 odůvodnění sporného nařízení.

9 – Z ceny CIF na hranice Společenství před proclením. Viz body 110 a 111 odůvodnění sporného nařízení.

10 – Podle poslední věty tohoto ustanovení „[a]ntidumpingové clo nesmí být vyšší než dumpingové rozpětí, které bylo zjištěno, a musí být nižší než toto rozpětí, pokud takové menší clo postačuje k odstranění újmy způsobené výrobnímu odvětví [Unie]“.

11 – WT/DS397/AB/R.

12 – Úř. věst. 2012, L 275, s. 1.

13 – V návaznosti na druhou stížnost Čínské lidové republiky předložil odvolací orgán WTO dne 18. ledna 2016 zprávu, která byla přijata OŘS dne 12. února 2016, v níž bylo uvedeno, že Unie porušila antidumpingovou dohodu i přijetím prováděcího nařízení č. 924/2012. Za těchto okolností přijala Komise prováděcí nařízení (EU) 2016/278 ze dne 26. února 2016 o zrušení konečného antidumpingového cla uloženého na dovoz některých spojovacích prostředků ze železa nebo oceli pocházejících z Čínské lidové republiky, rozšířeného na dovoz některých spojovacích prostředků ze železa nebo oceli zasílaných z Malajsie bez ohledu na to, zda je u nich deklarován původ z Malajsie (Úř. věst. 2016, L 52, s. 24).

II. Skutkové okolnosti, původní řízení a předběžné otázky

19. Společnost Donex podala v roce 2011 prohlášení s návrhem na propuštění spojovacích prostředků ze železa, resp. oceli do volného oběhu. Po šetření provedeném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) bylo zjištěno, že tyto prostředky pocházely z Čínské lidové republiky, a podléhaly tedy uložení antidumpingových cel na základě sporného nařízení.

20. V důsledku toho dne 4. června 2014 společnost Donex obdržela výzvy k zaplacení antidumpingových cel ve výši vypočtené při uplatnění sazby 85 % stanovené ve sporném nařízení pro čínské vyvážející výrobce, kteří při šetření nespolupracovali.

21. Společnost Donex podala proti těmto výzvám žalobu k rechtbank Noord-Holland (soud provincie Severní Holandsko, Nizozemsko). V důsledku zamítnutí této žaloby podala společnost Donex odvolání k Gerechtshof Amsterdam (odvolací soud v Amsterodamu, Nizozemsko). Tento soud svým rozsudkem zamítl odvolání podané společností Donex, přičemž zejména odmítl argumenty, kterými tato společnost zpochybnila platnost sporného nařízení.

22. Proti rozsudku odvolacího soudu podala společnost Donex kasační opravný prostředek k Hoge Raad der Nederlanden (Nejvyšší soud, Nizozemsko), který je předkládajícím soudem v projednávané věci, u kterého tato společnost zopakovala své argumenty týkající se neplatnosti sporného nařízení.

23. Tento soud si klade otázku ohledně platnosti tohoto nařízení z hlediska dvou aspektů: zaprvé ve vztahu ke stanovení dumpingového rozpětí provedeného ve sporném nařízení, a to při uplatnění čl. 2 odst. 11 základního nařízení; zadruhé ve vztahu ke spravedlivému srovnání provedenému podle čl. 2 odst. 10 základního nařízení.

24. Pokud jde o tento druhý aspekt, předkládající soud si zejména klade otázku ohledně platnosti sporného nařízení ve vztahu k argumentu vznesenému společností Donex, podle něhož unijní orgány porušily čl. 2 odst. 10 základního nařízení tím, že čínským vyvážejícím výrobcům, kteří při šetření spolupracovali, včas neposkytly všechny údaje od indického výrobce související se zjištěním běžné hodnoty. V tomto ohledu předkládající soud výslovně odkazuje na stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ve spojených věcech Changshu City Standard Parts Factory a Ningbo Jinding Fastener v. Rada (C-376/15 P a C-377/15 P, EU:C:2016:928, dále jen „stanovisko ve věcech Changshu a Ningbo“).

25. Za těchto okolností se předkládající soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1. Je nařízení (ES) č. 91/2009 vůči unijnímu dovozci neplatné pro porušení čl. 2 odst. 11 nařízení (ES) č. 384/96 z důvodu, že Rada při zjišťování dumpingového rozpětí pro dotčené výrobky nespolupracujících čínských vyvážejících výrobců nezohlednila při srovnání upraveném ve výše uvedeném ustanovení vývozní obchody týkající se určitých druhů tohoto výrobku?

2. Je nařízení (ES) č. 91/2009 vůči unijnímu dovozci neplatné pro porušení čl. 2 odst. 10 nařízení (ES) č. 384/96 z důvodu, že unijní orgány při srovnání běžné hodnoty výrobků indického výrobce s vývozními cenami obdobných čínských výrobků v rámci výpočtu dumpingového rozpětí pro dotčené výrobky odmítly zohlednit úpravy související s dovozními cly pro suroviny a nepřímými daněmi ve srovnatelné zemi Indii, jakož i rozdíly mezi výrobními náklady, nebo z důvodu, že unijní orgány neposkytly (včas) v průběhu šetření spolupracujícím čínským vyvážejícím výrobcům všechny údaje od indického výrobce související se zjištěním běžné hodnoty?“

III. Analýza

A. Úvodní poznámky k žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

26. Podstatou předběžné otázky předkládajícího soudu je posouzení platnosti sporného nařízení ze tří hledisek: možné porušení čl. 2 odst. 11 základního nařízení při stanovení dumpingového rozpětí (první předběžná otázka), možné porušení čl. 2 odst. 10 uvedeného nařízení v souvislosti s údajným odmítnutím unijních orgánů zohlednit určité úpravy (první část druhé předběžné otázky) a možné porušení posledně uvedeného ustanovení v souvislosti s údajným opomenutím těchto orgánů poskytnout čínským vyvážejícím výrobcům, kteří při šetření spolupracovali, všechny údaje od indického výrobce související se zjištěním běžné hodnoty (druhá část druhé předběžné otázky).

27. V souladu s žádostí Soudního dvora se ve svém stanovisku zaměřím na druhou část druhé předběžné otázky.

28. Úvodem však považuji za vhodné především připomenout, že podle judikatury Soudního dvora v oblasti společné obchodní politiky a obzvláště v oblasti obchodních ochranných opatření mají unijní orgány z důvodu složitosti hospodářských a politických situací, které musí zkoumat, širokou posuzovací pravomoc. Co se týče soudního přezkumu takového posouzení, musí být omezen na ověření toho, zda byla dodržena procesní pravidla, zda skutková zjištění, na jejichž základě byla učiněna napadená volba, byla věcně správná, zda nedošlo ke zjevně nesprávnému posouzení těchto skutkových zjištění nebo zda nedošlo ke zneužití pravomoci [14].

29. Zadruhé uvádím, že předkládající soud na podporu některých svých pochybností o platnosti sporného nařízení několikrát odkázal na nařízení č. 924/2012, které bylo přijato v důsledku rozhodnutí OŘS ze dne 28. července 2011, jež bylo zmíněno v bodě 17 výše. Společnost Donex sama v písemných vyjádřeních odkazuje na toto nařízení za účelem podpory některých svých argumentů týkajících se neplatnosti sporného nařízení. V tomto ohledu je však třeba uvést, že nařízení č. 924/2012 je z pozdější doby než sporné nařízení a bylo přijato za účelem změny posledně uvedeného nařízení po provedení konkrétního šetření, které se liší od toho, které vedlo k přijetí sporného nařízení. Podle mého názoru z výše uvedeného vyplývá, že není možné dovolávat se protiprávnosti nařízení č. 924/2012 nebo vad šetření, které vedlo k jeho přijetí, za účelem zpochybnění platnosti sporného nařízení.

B. K druhé části druhé předběžné otázky

1. Úvodní poznámky

30. Podstatou druhé části druhé předběžné otázky předkládajícího soudu je to, zda je sporné nařízení neplatné pro unijního dovozce, jako je společnost Donex, z důvodu porušení čl. 2 odst. 10 základního nařízení, neboť během šetření, které vedlo k jeho přijetí, unijní orgány čínským vyvážejícím výrobcům, kteří při šetření spolupracovali, včas neposkytly všechny údaje od indického výrobce použité pro zjištění běžné hodnoty.

31. Tato otázka vyvstává v kontextu, ve kterém, jak je uvedeno v bodě 14 výše, ve sporném nařízení, pokud jde o čínské vyvážející výrobce, kterým nebylo přiznáno tržní zacházení, unijní orgány stanovily běžnou hodnotu na základě informací získaných od výrobce ve srovnatelné zemi, v tomto případě v Indii.

14 – Viz nedávný rozsudek ze dne 19. září 2019, Trace Sport (C-251/18, EU:C:2019:766, bod 47 a citovaná judikatura).

32. Otázka předkládajícího soudu je založena na argumentech předložených společností Donex u předkládajícího soudu, přičemž tato společnost je v zásadě zopakovala u Soudního dvora. Podle společnosti Donex tvrzená skutečnost, tedy že Komise během šetření neposkytla spolupracujícím čínským vyvážejícím výrobcům včas nezbytné informace, a zejména všechny údaje týkající se indického výrobce, zabránila těmto výrobcům v uplatnění práva požadovat úpravy ve smyslu čl. 2 odst. 10 základního nařízení.

33. Unijní orgány kromě zpochybnění samotné existence porušení čl. 2 odst. 10 základního nařízení v projednávané věci vznáší námitku mající předběžnou povahu. Unijní orgány tvrdí, že vzhledem k tomu, že se společnost Donex neúčastnila dotčeného antidumpingového řízení, nemůže se dovolávat porušení práv na obhajobu třetích osob, tedy čínských vyvážejících výrobců, kteří při šetření spolupracovali.

34. Podle mého názoru je tedy třeba nejprve přezkoumat námitku vznesenou unijními orgány, která má předběžnou povahu ve vztahu k analýze podstaty otázky položené předkládajícím soudem.

2. K možnosti dovozce domáhat se porušení procesních práv třetích osob v antidumpingovém řízení, kterého se neúčastnil

35. Ve vyjádřeních předložených Soudnímu dvoru unijní orgány tvrdí, že jakožto dovozce výrobků podléhajících antidumpingovému clu, který se neúčastnil řízení, jež vedlo k uložení tohoto cla, se společnost Donex nemůže u předkládajícího soudu dovolávat porušení práv na obhajobu čínských vyvážejících výrobců, kteří při šetření spolupracovali. Společnost Donex tudíž nemohla mít prospěch z možného porušení, v průběhu řízení, které vedlo k přijetí sporného nařízení, údajné informační povinnosti unijních orgánů vůči výše uvedeným vyvážejícím výrobcům, jež by jim umožnila předložit žádosti o úpravy. Tento závěr platí tím spíše s ohledem na skutečnost, že čínští vyvážející výrobci, od kterých společnost Donex dovezla výrobky podléhající clu, při šetření ani nespolupracovali.

36. Na podporu svých argumentů odkazují unijní orgány na rozsudek ze dne 10. září 2015, Fliesen-Zentrum Deutschland (C-687/13, EU:C:2015:573, dále jen „rozsudek Fliesen-Zentrum“).

37. V tomto rozsudku, stejně jako v projednávané věci, vnitrostátní soud položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se platnosti nařízení ukládajícího antidumpingové clo ve věci, která byla u vnitrostátního soudu zahájena ze strany dovozce výrobků podléhajících clu. Vnitrostátní soud se mimo jiné tázal, zda unijní orgány porušily právo dotčeného dovozce na obhajobu tím, že poskytly vágní informace o přesném výpočtu běžné hodnoty, čímž znemožnily předložení řádně podložených připomínek, a to zejména ve vztahu k úpravě provedené ve smyslu čl. 2 odst. 10 základního nařízení [15].

38. V tomto rozsudku Soudní dvůr po zjištění, že je nesporné, že předmětný dovozce nebyl účastníkem šetření, které vedlo k uložení antidumpingového cla, a že tento dovozce není propojen s žádným dotčeným čínským výrobcem, stanovil, že tento dovozce se v rámci řízení, jehož není účastníkem, nemohl sám do práva na obhajobu [16].

39. Aniž by zpochybnila podobnost mezi věcí rozhodnutou ve výše uvedeném rozsudku Fliesen-Zentrum a projednávanou věcí, tak společnost Donex tvrdí, že opomenutí orgánů poskytnout čínským vyvážejícím výrobcům, kteří při šetření spolupracovali, informace nezbytné k tomu, aby mohli účelně podat žádosti o úpravy běžné hodnoty, nepředstavuje porušení práv na obhajobu, ale představuje skutečné pochybení při uplatnění čl. 2 odst. 10 základního nařízení. Toto pochybení, které má dopad na spravedlivé srovnání běžné hodnoty a vývozní ceny provedené ve sporném nařízení podle uvedeného ustanovení, se přeneslo na dumpingové rozpětí stanovené pro vyvážející výrobce, kteří při

15 – Viz bod 71 rozsudku Fliesen-Zentrum.

16 – Viz bod 73 rozsudku Fliesen-Zentrum.

šetření nespolupracovali, jako jsou vyvážející výrobci, od kterých tato společnost dovezla předmětné zboží[17]. Společnost Donex opírá své argumenty o poslední větu článku 2.4 antidumpingové dohody, jak je vykládána ze strany OŘS[18], jakož i o stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ve věcech Changshu a Ningbo[19].

40. V této souvislosti tedy vyvstává otázka, zda z čl. 2 odst. 10 základního nařízení vyplývá povinnost těchto orgánů poskytnout vyvážejícím výrobcům, kteří při šetření spolupracovali – nebo obecně dotčeným stranám – informace nezbytné k tomu, aby mohli účelně podat žádosti o úpravu, a následně, zda případné porušení této povinnosti musí být kvalifikováno jako hmotněprávní porušení čl. 2 odst. 10 základního nařízení nebo jako porušení práva na obhajobu nebo jiných procesních práv těchto vyvážejících výrobců.

41. V tomto ohledu je třeba nejprve uvést, že čl. 2 odst. 10 základního nařízení, nadepsaný „srovnání“, stanoví, že mezi vývozní cenou a běžnou hodnotou se provede spravedlivé srovnání, s náležitým přihlédnutím k rozdílům, které ovlivňují srovnatelnost cen, a v případě existence situace nesrovnatelnosti mezi stanovenou běžnou hodnotou a vývozní cenou se provedou náležité úpravy o rozdíly u činitelů, které prokazatelně ovlivňují ceny a tím srovnatelnost cen a které jsou uvedeny v písmenech a) až k) tohoto ustanovení.

42. Článek 2 odst. 10 základního nařízení tedy jako takový obsahuje pouze ustanovení hmotněprávní povahy týkající se provedení spravedlivého srovnání mezi běžnou hodnotou a vývozní cenou. Tento článek naopak neobsahuje žádná ustanovení procesní povahy, která by výslovně ukládala unijním orgánům povinnost poskytovat dotčeným stranám konkrétní informace.

43. Je však třeba rovněž uvést, že čl. 2 odst. 10 základního nařízení je jasně inspirován článkem 2.4 antidumpingové dohody.

44. V tomto ohledu bylo prokázáno, že čl. 2 odst. 10 základního nařízení v první větě používá v podstatě stejné výrazy, které jsou použity v první větě článku 2.4 antidumpingové dohody. To může vést k závěru, alespoň pokud jde o povinnost provést „spravedlivé srovnání“ mezi běžnou hodnotou a vývozní cenou, že znění tohoto ustanovení vykazuje jasnou vůli unijního normotvůrce provést do unijního práva zvláštní povinnost vyplývající z článku 2.4 antidumpingové dohody[20], a to ve smyslu rozsudku ze dne 16. července 2015, Komise v. Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494)[21]. Z toho vyplývá, že unijní soud musí ověřit legalitu unijních aktů na základě jejich souladu s uvedeným ustanovením antidumpingové dohody a dát pojmu „spravedlivé srovnání“ smysl, který má v právních předpisech WTO[22].

45. Na podporu svého argumentu však společnost Donex neodkazuje na první větu článku 2.4 antidumpingové dohody, ale na poslední větu tohoto článku, jak je vykládána v rozhodnutích a doporučeních OŘS Podle této poslední věty „[ú]řady oznámí dotyčným stranám, které informace jsou nezbytné k zajištění správného srovnání a nebudou je nerozumně zatěžovat takovými důkazy“.

17 – Jak je totiž uvedeno v bodě 15 výše, z bodů 110 a 111 odůvodnění sporného nařízení vyplývá, že u vyvážejících výrobců, kteří při šetření nespolupracovali, bylo dumpingové rozpětí stanoveno mimo jiné na základě nejvyššího rozpětí jednoho z vyvážejících výrobců, kteří při šetření spolupracovali.

18 – Zejména ve zprávě odvolacího orgánu ze dne 15. července 2011, která je zmíněna v bodě 17 výše; viz bod 489 této zprávy.

19 – Viz zejména body 113 až 120 tohoto stanoviska.

20 – Viz bod 37 stanoviska generálního advokáta P. Mengozziho ve věcech Changshu a Ningbo. V tomto ohledu viz také rozsudek ze dne 8. července 2008, Huvis v. Rada (T-221/05, nezveřejněný, EU:T:2008:258, bod 73).

21 – Viz zejména body 45 a 46 tohoto rozsudku.

22 – Viz odkazy v poznámce pod čarou 20 výše.

46. V tomto ohledu je však třeba konstatovat, že čl. 2 odst. 10 základního nařízení, na rozdíl od první věty článku 2.4 antidumpingové dohody, výslovně nepřebírá ustanovení obsažené v poslední větě tohoto článku. Nezdá se, že by toto ustanovení bylo konkrétně provedeno do jakéhokoli jiného článku základního nařízení.

47. Soudní dvůr navíc několikrát objasnil, že ačkoli bod 5 odůvodnění základního nařízení uvádí, že pravidla antidumpingové dohody by měla být „co nejvíce" přejata do unijního práva, tento výraz je třeba chápat v tom smyslu, že i když unijní normotvůrce zamýšlel při přijetí základního nařízení zohlednit pravidla antidumpingové dohody, neprojevil úmysl přistoupit k provedení každého z těchto pravidel v uvedeném nařízení [23].

48. S ohledem na to se domnívám, že při použití kritérií uvedených ve výše uvedeném rozsudku Komise v. Rusal Armenal nelze v kontextu základního nařízení vyvodit z čl. 2 odst. 10, ani z žádného jiného ustanovení uvedeného nařízení, jasnou vůli unijního normotvůrce provést zvláštní povinnost vyplývající z poslední věty článku 2.4 antidumpingové dohody.

49. Z toho vyplývá, že unijní soud nemůže přezkoumávat legalitu sporného nařízení na základě jeho souladu s tímto ustanovením, a že se tedy společnost Donex nemůže dovolávat poslední věty článku 2.4 antidumpingové dohody, jak je vykládána ze strany OŘS, za účelem zpochybnění platnosti uvedeného nařízení [24].

50. Kromě toho, pokud jde o argumenty předložené společností Donex k neplatnosti sporného nařízení, které se zakládají na rozhodnutí OŘS ze dne 28. července 2011, uvedeném v bodě 17 výše, Soudní dvůr již stanovil, že jelikož rozhodnutí bylo přijato po přijetí uvedeného nařízení, nemůže pro ně představovat právní základ [25].

51. Z výše uvedeného rovněž vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí společnost Donex, čl. 2 odst. 10 základního nařízení jako takový nestanoví unijním orgánům žádnou pozitivní povinnost spočívající v poskytnutí konkrétních informací dotčeným stranám.

52. To však neznamená, že v základním nařízení není zohledněn požadavek vyjádřený v poslední větě článku 2.4 antidumpingové dohody, podle kterého jsou dotčeným stranám oznámeny informace, které musí poskytnout za účelem zajištění uskutečnění správného srovnání.

53. Tento požadavek je zasazen do procesního systému vytvořeného unijním normotvůrcem v rámci antidumpingových řízení, která orgány provádějí podle uvedeného nařízení.

54. V tomto ohledu mají zvláštní význam ustanovení uvedená v čl. 6 odst. 7 a v čl. 20 odst. 2 až 5 základního nařízení, která umožňují některým dotčeným subjektům získat informace o průběhu šetření a předložit ve vztahu k těmto informacím stanovisko.

23 – Rozsudky ze dne 16. července 2015, Komise v. Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, bod 52), a ze dne 4. února 2016, C & J Clark International (C-659/13 a C-34/14, EU:C:2016:74, bod 90). Viz také nedávný rozsudek ze dne 15. listopadu 2018, Baby Dan (C-592/17, EU:C:2018:913, bod 72).

24 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 4. února 2016, C & J Clark International (C-659/13 a C-34/14, EU:C:2016:74, bod 92), a ze dne 15. listopadu 2018, Baby Dan (C-592/17, EU:C:2018:913, bod 75). Pokud jde konkrétně o rozhodnutí a doporučení OŘS, Soudní dvůr rozhodl, že možnost hospodářského subjektu dovolat se před unijním soudem skutečnosti, že unijní akt je neslučitelný s rozhodnutím OŘS, nelze připustit. Podle judikatury Soudního dvora se tedy za účelem zjištění, zda je unijní akt neslučitelný s tímto doporučením nebo rozhodnutím, nelze před unijním soudem dovolat doporučení nebo rozhodnutí OŘS, která konstatují nedodržení pravidel WTO, ani hmotněprávních pravidel vyplývajících z dohod WTO, přinejmenším ne v jiných případech, než ve kterých Unie zamýšlela přijmout v návaznosti na tato rozhodnutí a doporučení určitý závazek. V tomto smyslu viz bod 96 výše uvedeného rozsudku C & J Clark International, jakož i rozsudek ze dne 10. listopadu 2011, X a X BV (C-319/10 a C-320/10, nezveřejněný, EU:C:2011:720, bod 37 a citovaná judikatura).

25 – Rozsudek ze dne 18. října 2018, Rotho Blaas (C-207/17, EU:C:2018:840, bod 51).

55. Prvně zmíněné ustanovení umožňuje žadatelům, dovozcům a vývozcům a jejich zájmovým svazům, uživatelům a organizacím spotřebitelů, jakož i zástupcům země vývozu nahlédnout do všech informací, které předal Komisi některý účastník šetření, pokud mají tyto informace význam pro uplatnění jejich věci, s výjimkou interních dokumentů orgánů Unie nebo členských států, a pokud tyto informace nejsou důvěrné ve smyslu článku 19 základního nařízení a jsou používány při šetření [26]. Tyto strany se mohou k těmto informacím vyjádřit prostřednictvím stanovisek, která musí Komise zohlednit. Tato možnost však podléhá dvěma podmínkám: zaprvé že se uvedení účastníci řízení přihlásili ve lhůtách stanovených v oznámení o zahájení řízení [27] a zadruhé že písemně podají žádost o nahlédnutí do předmětných informací.

56. Druhý soubor ustanovení umožňuje žadatelům, dovozcům, vývozcům a jejich zájmovým svazům a zástupcům země vývozu požádat o informace o nejdůležitějších skutečnostech a úvahách, na jejichž základě je zamýšleno doporučit přijetí konečných opatření nebo zastavení šetření nebo řízení, aniž by bylo přijato nějaké opatření. I v tomto případě však možnost obdržení konečných informací a následné předložení stanovisek k těmto informacím podléhá podání písemné žádosti Komisi [28].

57. Je tudíž třeba uvést, že v systému antidumpingového řízení základní nařízení přiznává některým dotčeným subjektům procesní práva a záruky [29], jejichž uplatnění však závisí na aktivní účasti těchto subjektů v samotném řízení, která musí být vyjádřena přinejmenším prostřednictvím podání písemné žádosti ve stanovených lhůtách.

58. Právě do rámce takového procesního kontextu musí být zasazen výše uvedený požadavek, vyjádřený v poslední větě článku 2.4 antidumpingové dohody, aby dotčeným stranám byly oznámeny informace, které musí poskytnout za účelem zajištění uskutečnění správného srovnání.

59. Do rámce stejného procesního kontextu je podle mého názoru třeba rovněž zasadit zjištění generálního advokáta P. Mengozziho ve stanovisku ve věcech Changshu a Ningbo, kterých se dovolává společnost Donex a které zmiňuje předkládající soud, podle nichž, s odkazem na zásadu řádné správy zakotvenou v článku 41 Listiny základních práv Evropské unie, musí orgány poskytnout vyvážejícím výrobcům, jichž se šetření týká, dostatečné množství informací, aby jim zajistily možnost žádosti o úpravy podat, zejména v rámci šetření, při nichž je běžná hodnota stanovena na základě cen výrobce ve srovnatelné zemi [30].

60. Ze systému antidumpingového řízení, jak je nastaven základním nařízením, vyplývá, že jelikož jsou procesní práva a záruky přiznané tímto nařízením vázány na aktivní účast při šetření, náleží výlučně subjektům, které do tohoto řízení aktivně zasahovaly. Proto jejich možné porušení během šetření, které má obvykle podobu porušení požadavků souvisejících s dodržováním práva dotčených subjektů na obhajobu [31], jako je právo být vyslechnut [32], může uplatnit pouze subjekt, kterému toto právo nebo záruka náleží [33].

26 – Ohledně čl. 6 odst. 7 základního nařízení viz rozsudek ze dne 28. listopadu 2013, CHEMK a KF v. Rada (C-13/12 P, nezveřejněný, EU:C:2013:780, body 32 a násl.).

27 – V souladu s čl. 5 odst. 10 základního nařízení.

28 – K působnosti článku 20 základního nařízení viz také rozsudek Tribunálu ze dne 30. června 2016, Jinan Meide Casting v. Rada (T-424/13, EU:T:2016:378, body 99 až 102).

29 – Ke vztahu mezi uznáním těchto procesních práv a záruk v rámci antidumpingového řízení a možností podat žalobu proti nařízení, kterým se ukládá antidumpingové clo, se zvláštním odkazem na situaci sdružení zastupujících zájmy výrobců dotčených předmětným řízením viz rozsudek ze dne 28. února 2019, Rada v. Growth Energy a Renewable Fuels Association (C-465/16 P, EU:C:2019:155, body 97 a 106 až 108).

30 – Viz zejména body 116 až 119 stanoviska generálního advokáta P. Mengozziho ve věcech Changshu a Ningbo.

31 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 16. února 2012, Rada v. Interpipe Niko Tube a Interpipe NTRP (C-191/09 P a C-200/09 P, EU:C:2012:78, body 75 až 87) týkající se konkrétně úpravy provedené podle čl. 2 odst. 10 základního nařízení.

32 – Viz například rozsudek ze dne 10. dubna 2019, Jindal Saw a Jindal Saw Italia v. Komise (T-301/16, EU:T:2019:234, body 59 až 77 a citovaná judikatura).

33 – Tribunál již ve své judikatuře několikrát uznal subjektivní povahu porušení práva na obhajobu. Viz mimo jiné rozsudky ze dne 12. prosince 2018, Freistaat Bayern v. Komise (T-683/15, EU:T:2018:916, bod 44 a citovaná judikatura), a ze dne 16. března 2016, Frucona Košice v. Komise (T-103/14, EU:T:2016:152, bod 81).

61. Navíc je třeba ještě uvést, že přístup dotčených stran k informacím týkajícím se antidumpingového šetření podle čl. 6 odst. 7 a článku 20 základního nařízení je v každém případě výslovně omezen důvěrnou povahou těchto informací. Zásady, kterými se řídí právo dotčených stran na informace, musí být tudíž uvedeny do souladu s požadavky důvěrnosti, a zejména s povinností unijních orgánů zachovávat obchodní tajemství [34].

62. Základní nařízení tudíž obsahuje řadu ustanovení, zejména článek 19 základního nařízení, která umožňují sladit požadavky související s právem zúčastněných stran na účelnou obhajobu svých zájmů s požadavky spojenými s ochranou důvěrných informací [35]. Potřeba sladění těchto požadavků se ostatně zdá být zvláště relevantní v případech, kdy je stejně jako ve sporném nařízení běžná hodnota stanovena uplatněním metody srovnatelné země [36].

3. K důvodu neplatnosti sporného nařízení vznesenému ve druhé části druhé předběžné otázky

63. Podstatou druhé části druhé předběžné otázky předkládajícího soudu je platnost sporného nařízení ve vztahu ke společnosti Donex z důvodu údajného opomenutí unijních orgánů poskytnout čínským vyvážejícím výrobcům, kteří při šetření spolupracovali, informace nezbytné k tomu, aby mohli účelně podat žádosti o úpravy běžné hodnoty, zejména všechna data indického výrobce použitá pro výpočet této hodnoty.

64. Z analýzy provedené v předchozích bodech tohoto stanoviska vyplývá, že i za předpokladu, že by takovéto opomenutí bylo skutečně zjištěno, toto opomenutí by případně zakládalo porušení práv na obhajobu čínských vyvážejících výrobců, kteří uplatnili svá procesní práva v průběhu antidumpingového řízení, které vedlo k přijetí sporného nařízení.

65. Vzhledem k tomu, že jak vyplývá z výše uvedeného bodu 60, tato práva náleží pouze subjektům, které se účastnily antidumpingového řízení, a jelikož je nesporné, že společnost Donex se tohoto řízení neúčastnila, je třeba dojít k závěru, že společnost Donex se v žádném případě nemohla dovolávat takovéhoto případného porušení za účelem zpochybnění platnosti sporného nařízení.

66. Kromě toho vzhledem k tomu – jak u Soudního dvora uvedly unijní orgány, aniž to společnost Donex zpochybnila – že ne-li všechny, tak alespoň většina údajů týkajících se indického výrobce použitých pro stanovení běžné hodnoty měla důvěrnou povahu, tyto orgány v žádném případě nemohly poskytnout „všechny“ údaje tohoto výrobce, jak uvádí předkládající soud v předběžné otázce.

67. Podpůrně ještě uvádím, že z judikatury vyplývá, že pochybení týkající se práva na obhajobu může vést ke zrušení sporného nařízení pouze tehdy, jestliže existuje možnost, že z důvodu tohoto pochybení by bylo mohlo správní řízení vést k jinému výsledku, čímž by tak došlo ke konkrétnímu zásahu do práva na obhajobu účastníka, který toto porušení uplatňuje [37].

34 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. března 1985, Timex v. Rada a Komise (264/82, EU:C:1985:119, bod 24). V tomto ohledu viz také rozsudek Tribunálu ze dne 30. června 2016, Jinan Meide Casting v. Rada (T-424/13, EU:T:2016:378, bod 94). Soudní dvůr však uvedl, že povinnost unijních orgánů dodržovat zásadu důvěrnosti informací týkajících se podniků, a zejména podniků ze třetích zemí, které uvedly, že jsou ochotné spolupracovat při šetření, nelze vykládat způsobem, který zbaví práva, která jsou přiznána dotčeným stranám základním nařízením, jejich podstaty. V tomto smyslu viz bod 29 výše uvedeného rozsudku Timex v. Rada a Komise.

35 – Zejména čl. 6 odst. 7, čl. 19 odst. 2 až 4 a čl. 20 odst. 4 základního nařízení. Viz podrobněji rozsudek Tribunálu ze dne 30. června 2016, Jinan Meide Casting v. Rada (T-424/13, EU:T:2016:378, bod 105).

36 – Jak uvedl generální advokát P. Mengozzi v bodě 113 svého stanoviska ve věcech Changshu a Ningbo, požadavek umožnit účastníkům řízení, kteří podávají žádosti o úpravy podle čl. 2 odst. 10 základního nařízení, disponovat nezbytnými informacemi, aby mohli odůvodnit právní základ svých žádostí, je v rozporu s požadavkem zachovat důvěrnost údajů podniků podobné země, které se rozhodly s orgány v rámci antidumpingových šetření spolupracovat, které v případech použití metody podobné země představují základní zdroj údajů, ze kterých orgány obecně vycházejí. Nezohlednění tohoto požadavku totiž vede k riziku vážného ohrožení možnosti provést taková šetření.

37 – Tomuto účastníkovi však nelze uložit, aby prokázal, že by rozhodnutí bylo odlišné, ale pouze to, že taková hypotéza není zcela vyloučena, jelikož by tento účastník mohl lépe zajistit svou obhajobu, kdyby nedošlo k procesnímu pochybení. Viz rozsudek ze dne 16. února 2012, Rada v. Interpipe Niko Tube a Interpipe NTRP (C-191/09 P a C-200/09 P, EU:C:2012:78, body 78 a 79).

68. V tomto ohledu, i pokud, *quod non*, by bylo stanoveno, že dovozce může vstoupit do postavení vyvážejícího výrobce, od kterého koupil zboží podléhající clu, a mohl by se dovolávat případného porušení práva tohoto vyvážejícího výrobce na obhajobu, je v projednávané věci nezbytné konstatovat, že je nesporné, že ani čínští vyvážející výrobci, od kterých společnost Donex koupila dotčené výrobky, se neúčastnili šetření, které vedlo k přijetí sporného nařízení. Tito vyvážející výrobci tedy nevyužili procesních práv, která jim mohla případně náležet v průběhu takovéhoto řízení.

69. S ohledem na výše uvedené úvahy je podle mého názoru třeba odpovědět na druhou část druhé předběžné otázky – obdobně jako Soudní dvůr rozhodl ve výše uvedeném rozsudku Fliesen-Zentrum a aniž je nezbytné skutečně určit, zda unijní orgány tím, že vyvážejícím výrobcům, kteří při šetření spolupracovali, neposkytly dostatečné informace k tomu, aby jim umožnily podat žádosti o úpravu, porušily jejich právo na obhajobu – v tom smyslu, že společnost Donex se nemůže, za účelem zpochybnění platnosti sporného nařízení u předkládajícího soudu, dovolávat porušení práva na obhajobu třetích osob, tedy uvedených čínských vyvážejících výrobců, v průběhu řízení, kterého se tato společnost neúčastnila. Druhá část druhé předběžné otázky je tudíž nepřípustná.

IV. Závěry

70. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na druhou část druhé předběžné otázky položené Hoge Raad der Nederlanden (Nejvyšší soud, Nizozemsko) takto:

„Unijní dovozce výrobků podléhajících antidumpingovému clu podle takového nařízení, jako je nařízení Rady (ES) č. 91/2009 ze dne 26. ledna 2009 o uložení konečného antidumpingového cla na dovoz některých spojovacích prostředků ze železa nebo oceli pocházejících z Čínské lidové republiky, který se neúčastnil řízení, jež vedlo k přijetí tohoto nařízení, nemůže následně zpochybnit jeho platnost u vnitrostátního soudu tím, že uplatní porušení práva na obhajobu subjektů, které se tohoto řízení účastnily. Druhá část druhé předběžné otázky je tudíž nepřípustná.“