Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE,
predstavljeni 4. marca 2020[1]

Zadeva C-104/19

Donex Shipping and Forwarding B.V.,
ob udeležbi
Staatssecretaris van Financiën

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Hoge Raad der Nederlanden (vrhovno sodišče Nizozemske))

„Predhodno odločanje – Trgovinska politika – Protidampinške dajatve – Veljavnost Uredbe (ES) št. 91/2009 – Uvoz nekaterih pritrdilnih elementov iz železa ali jekla s poreklom iz Kitajske – Uredba (ES) št. 384/96 – Člen 2(10) – Členi 6(7), 19 in 20 – Procesne pravice – Kršitev pravic do obrambe – Uvoznik Unije, ki ni sodeloval v protidampinškem postopku“

1. Ta zadeva se nanaša na predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Hoge Raad der Nederlanden (vrhovno sodišče Nizozemske), v zvezi z veljavnostjo Uredbe (ES) št. 91/2009[2] (v nadaljevanju: sporna uredba), s katero je Svet Evropske unije določil dokončno protidampinško dajatev na uvoz nekaterih pritrdilnih elementov iz železa ali jekla s poreklom iz Ljudske republike Kitajske.

2. Vprašanje za predhodno odločanje je bilo zastavljeno v sporu, ki poteka pred predložitvenim sodiščem in se nanaša na pritožbo, ki jo je vložila družba Donex Shipping and Forwarding BV (v nadaljevanju: družba Donex), zoper odločbe o odmeri protidampinške dajatve za uvoz izdelkov, ki spadajo na področje uporabe sporne uredbe.

3. Družba Donex pred predložitvenim sodiščem uveljavlja več razlogov za neveljavnost sporne uredbe. Ti sklepni predlogi so osredotočeni na vprašanje, ali uvoznik Unije, kakršen je družba Donex, ki ni sodeloval v postopku, v katerem je bila sprejeta uredba o uvedbi protidampinških dajatev, lahko uveljavlja neveljavnost te uredbe s sklicevanjem na to, da naj institucije Unije proizvajalcem-uvoznikom, ki so sodelovali v tem postopku, ne bi predložile potrebnih informacij, ki bi jim omogočile ustrezno predložitev zahtev za prilagoditev normalne vrednosti, uporabljene za določitev stopnje dampinga.

1 Jezik izvirnika: italijanščina.

2 Uredba Sveta (ES) št. 91/2009 z dne 26. januarja 2009 o uvedbi dokončne protidampinške dajatve na uvoz nekaterih pritrdilnih elementov iz železa ali jekla s poreklom iz Ljudske republike Kitajske (UL 2009, L 29, str. 1).

I. Pravni okvir

A. Mednarodno pravo

4. Sporazum, s katerim je bila ustanovljena Svetovna trgovinska organizacija (STO), v Prilogi 1A vsebuje Sporazum o izvajanju člena VI Splošnega sporazuma o carinah in trgovini 1994[3] (v nadaljevanju: protidampinški sporazum).

5. Člen 2(4) protidampinškega sporazuma določa:

„2.4. Treba je opraviti pravično primerjavo med izvozno ceno in normalno vrednostjo. Ta primerjava se mora opraviti na enaki trgovinski ravni, običajno na ravni franko tovarna, in v zvezi s prodajo, do katere je prišlo ob kolikor možno približno istem času. V vsakem primeru je treba ustrezno upoštevati, odvisno od pomena, razlike, ki vplivajo na primerljivost cen, vključno z razlikami v okoliščinah in prodajnih pogojih, davkih, ravneh trgovine, količinah, fizičnih značilnostih in katerih koli razlikah, za katere se izkaže, da vplivajo na primerljivost cen […]. V primerih iz odstavka 3 je treba upoštevati stroške, vključno s carinami in dajatvami, ki so nastali med uvozom in prodajo, ter pripadajoči dobiček. Če je v teh primerih prizadeta primerljivost cen, tedaj oblasti ugotovijo normalno vrednost na ravni trgovine, ki je enaka ravni trgovine sestavljene izvozne cene, ali pa upoštevajo tisto, kar je predvideno v tem odstavku. Oblasti sporočijo določenim udeležencem, kateri podatki so potrebni, da se zagotovi pravična primerjava, in ne smejo povzročati nerazumnega dokaznega bremena za te udeležence.“

B. Pravo Unije

1. Osnovna uredba

6. V obdobju sprejetja sporne uredbe so bile določbe, ki urejajo sprejetje protidampinških ukrepov Evropske unije, vsebovane v Uredbi Sveta (ES) št. 384/96 z dne 22. decembra 1995 o zaščiti proti dumpinškemu uvozu iz držav, ki niso članice Evropske skupnosti[4], kakor je bila nazadnje spremenjena z Uredbo Sveta (EU) št. 2117/2005 z dne 21. decembra 2005[5] (v nadaljevanju: osnovna uredba).

7. Člen 2 osnovne uredbe, naslovljen „Določitev dumpinga“, v odstavku 10 v oddelku „Primerjava“ določa:

„Izvede se poštena primerjava med izvozno ceno in normalno vrednostjo. Ta primerjava se izvede na isti trgovinski ravni in glede na prodajo, opravljeno v kolikor je mogoče istem času, pri čemer se upoštevajo druge razlike, ki vplivajo na primerljivost cen. Kadar normalna vrednost in izvozna cena, ne temeljita na taki primerljivi osnovi, se v obliki prilagoditev, ustrezno upoštevajo, v vsakem primeru, odvisno od pomena, razlike v dejavnikih, za katere se ugotovi in dokaže, da vplivajo na cene in s tem na primerljivost cen. Pri izvajanju prilagoditev se bo izogibalo vsem podvajanjem, predvsem glede na popuste, rabate, količine in ravni trgovanja.“

3 UL 1994, L 336, str. 103.

4 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 10, str. 45.

5 UL 2005, L 340, str. 17.

8. Člen 6 osnovne uredbe, naslovljen „Preiskava“, v odstavku 7 določa:

„Pritožniki, uvozniki in izvozniki in njihova predstavniška združenja, uporabniki in organizacije potrošnikov, ki so se javili v skladu s členom 5(10), kakor tudi predstavniki države izvoznice, lahko na pisno zahtevo pregledajo vse v preiskavi uporabljene informacije, ki jih je katera koli stranka dala na razpolago za preiskavo, za razliko od internih dokumentov, ki jih pripravijo pristojni organi Skupnosti ali njenih držav članic in ki so pomembni za predstavitev njihovih primerov in niso zaupni v smislu člena 19 in da so uporabljeni v preiskavi. Takšne stranke se lahko odzovejo na te informacije in njihove pripombe se upoštevajo, če so dovolj utemeljene.“

9. Člen 19 osnovne uredbe, naslovljen „Zaupnost“, v odstavkih 1 in 4 določa:

„1. Vse informacije, ki so po svoji naravi zaupne (npr., ker bi njihovo razkritje dalo znatno konkurenčno prednost konkurentu ali bi močno škodovalo osebi, ki je te informacije dostavila, ali pa osebi, od katere je te informacije prejela) ali ki jih stranke, udeležene v preiskavi, dostavijo na zaupni osnovi, jih pristojni organi obravnavajo kot take, če se predloži ustrezen razlog za to.

[…]

4. Ta člen ne onemogoča, da pristojni organi [Unije] razkrijejo splošne informacije, še posebej razloge, na katerih temeljijo odločitve, sprejete v skladu s to uredbo, ali razkritje dokazov, ki so jih pristojni organi [Unije] uporabljali, v takšni meri, kot je potrebno za obrazložitev teh razlogov v sodnih postopkih. Tako razkritje mora upoštevati upravičene interese vpletenih strank, da se njihove poslovne skrivnosti ne razkrijejo.“

10. Člen 20, od (2) do (5), osnovne uredbe, naslovljen „Razkritje“, določa:

„2. [Pritožniki, uvozniki in izvozniki ter njihova predstavniška združenja in predstavniki države izvoznice] lahko zahtevajo dokončno razkritje bistvenih dejstev in premislekov, na osnovi katerih se namerava priporočiti uvedbo dokončnih ukrepov, ali pa zaključek preiskave ali postopka brez uvedbe ukrepov, pri čemer se še posebna pozornost posveča razkritju katerih koli dejstev ali premislekov, ki so drugačni od tistih, ki so bili uporabljeni pri začasnih ukrepih.

3. Zahteve za končno razkritje, opisane v odstavku 2, se naslovijo v pisni obliki na Komisijo […]. Kjer začasna dajatev ni bila uporabljena, se strankam da priložnost, da zahtevajo končno razkritje v časovnih rokih, ki jih določi Komisija.

4. Končno razkritje je podano v pisni obliki. Izda se v najkrajšem možnem času ob ustreznem upoštevanju zaščite zaupnih informacij in običajno ne kasneje kot en mesec pred dokončno odločitvijo ali pred trenutkom, ko Komisija predloži kakršen koli predlog za dokončne ukrepe v skladu [s] členom 9. Če Komisija ob tem času še ne more razkriti določenih dejstev ali premislekov, se ta razkrijejo kasneje v najkrajšem možnem času. To razkritje ne vpliva na katerokoli kasnejšo odločitev, ki jo lahko sprejme Komisija ali Svet, toda če ta odločitev temelji na kakih drugačnih dejstvih ali premislekih, se ta razkrijejo v najkrajšem možnem času.

5. Pripombe, ki so dane po dokončnem razkritju, se upoštevajo samo v primeru, če se prejmejo v roku, ki ga v vsakem posameznem primeru določi Komisija in ki znaša vsaj 10 dni, pri čemer se na ustrezen način upošteva nujnost primera.“

2. Sporna uredba in poznejši predpisi o protidampinških dajatvah na uvoz nekaterih pritrdilnih elementov iz železa ali jekla

11. Komisija je 9. novembra 2007 začela protidampinški postopek v zvezi z nekaterimi pritrdilnimi elementi iz železa ali jekla s poreklom iz Ljudske republike Kitajske.[6]

12. Preiskava je zajela obdobje od 1. oktobra 2006 do 30. septembra 2007. V preiskavi je sodelovalo 110 kitajskih družb ali skupin družb, od katerih je bilo 9 izbranih v vzorec.[7]

13. Ob zaključku preiskave, 26. januarja 2009, je Svet sprejel sporno uredbo, s katero je bila uvedena dokončna protidampinška dajatev na uvoz nekaterih pritrdilnih elementov iz železa ali jekla, razen iz nerjavnega jekla, s poreklom iz Ljudske republike Kitajske.

14. Iz sporne uredbe izhaja, da je bila za kitajske proizvajalce izvoznike, ki jim tržnogospodarska obravnava ni bila odobrena, normalna vrednost določena na podlagi informacij, prejetih od proizvajalca v referenčni državi, v tem primeru v Indiji.[8]

15. Kar zadeva posebej družbe, ki v preiskavi niso sodelovale, je bila zaradi nizke ravni sodelovanja stopnja dampinga določena kot povprečje vrednosti podatkov Eurostata in najvišjih ugotovljenih stopenj za posamezne vrste izdelka, ki jih je sodelujoči proizvajalec izvoznik z najvišjo stopnjo dampinga prodal v reprezentativnih količinah. Na tej podlagi je bilo izračunano, da stopnja dampinga znaša 115,4 %.[9]

16. Ker pa je bilo ob uporabi „pravila nižje dajatve“ določeno, da stopnja škode na ravni države znaša 85 %, je bil v skladu s členom 9(4) osnovne uredbe[10] znesek protidampinške dajatve za nesodelujoče družbe določen v višini 85 %.

17. Organ STO za reševanje sporov (Dispute Settlement Body; v nadaljevanju: DSB) je 28. julija 2011 sprejel poročilo pritožbenega organa z dne 15. julija 2011[11] in poročilo posebnega odbora, kot je bilo spremenjeno s poročilom pritožbenega organa v zadevi „Evropske skupnosti – dokončni protidampinški ukrepi za nekatere železne ali jeklene pritrdilne elemente s Kitajske“ (WT/DS 397). V teh poročilih je bilo med drugim ugotovljeno, da Unija s sprejetjem sporne uredbe ni ravnala v skladu z nekaterimi določbami protidampinškega sporazuma.

18. Po teh poročilih je Svet sprejel Izvedbeno uredbo (EU) št. 924/2012 z dne 4. oktobra 2012 o spremembi Uredbe št. 91/2009[12], s katero je ohranil protidampinške ukrepe, določene s sporno uredbo, vendar je za prihodnje primere znižal najvišjo protidampinško dajatev s 85 % na 74,1 %.[13]

6 UL 2007, C 267, str. 31.

7 Uvodni izjavi 13 in 16 sporne uredbe.

8 Uvodne izjave od 86 do 98 sporne uredbe.

9 Cene CIF na meji Skupnosti brez plačane dajatve. Glej uvodni izjavi 110 in 111 sporne uredbe.

10 Zadnji stavek te določbe določa: „Znesek proti dumpinške dajatve ne bo presegal stopnje dumpinga, ki je bila ugotovljena, vendar bi moral biti manjši od te stopnje, če bi taka manjša dajatev bila zadostna za odstranitev škode za industrijo [Unije].“

11 WT/DS397/AB/R.

12 UL 2012, L 275, str. 1.

13 Po drugi prijavi Ljudske republike Kitajske je pritožbeni organ STO 18. januarja 2016 predložil poročilo, ki ga je DSB sprejel 12. februarja 2016 in v katerem je bilo navedeno, da je Unija s sprejetjem Izvedbene uredbe št. 924/2012 kršila tudi protidampinški sporazum. V teh okoliščinah je Komisija sprejela Izvedbeno uredbo (EU) 2016/278 z dne 26. februarja 2016 o razveljavitvi dokončne protidampinške dajatve, uvedene na uvoz nekaterih pritrdilnih elementov iz železa ali jekla s poreklom iz Ljudske republike Kitajske, kakor je bila razširjena na uvoz nekaterih pritrdilnih elementov iz železa ali jekla, poslanih iz Malezije, ne glede na to, ali so deklarirani kot izdelki s poreklom iz Malezije ali ne (UL 2016, L 52, str. 24).

II. Dejansko stanje, postopek v glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

19. Družba Donex je leta 2011 podala prijavo za sprostitev v prosti promet pritrdilnih elementov iz železa ali jekla. Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) je po preiskavi ugotovil, da so to izdelki s poreklom iz Ljudske republike Kitajske, zato so bile zadnje obračunane protidampinške dajatve iz naslova sporne uredbe.

20. Zato je družba Donex 4. junija 2014 prejela poziv za plačilo protidampinških dajatev v višini, izračunani po 85-odstotni stopnji, kot je določeno v sporni uredbi za kitajske proizvajalce izvoznike, ki niso sodelovali v preiskavi.

21. Družba Donex je zoper navedeni poziv vložila tožbo pri rechtbank Noord-Holland (sodišče province Severna Holandija, Nizozemska). Po zavrnitvi tožbe je družba Donex vložila pritožbo pri Gerechtshof Amsterdam (pritožbeno sodišče v Amsterdamu, Nizozemska). Pritožbeno sodišče je zavrnilo pritožbo družbe Donex in zlasti argumente, s katerimi je družba izpodbijala veljavnost sporne uredbe.

22. Družba Donex je zoper sodbo pritožbenega sodišča vložila kasacijsko pritožbo pri predložitvenem sodišču v obravnavani zadevi, in sicer Hoge Raad der Nederlanden (vrhovno sodišče Nizozemske), in ponovila svoje argumente v zvezi z neveljavnostjo sporne uredbe.

23. To sodišče se sprašuje, ali je navedena uredba veljavna z dveh vidikov: prvič, z vidika določitve stopnje dampinga v sporni uredbi, ob uporabi člena 2(11) osnovne uredbe; in drugič, z vidika pravične primerjave na podlagi člena 2(10) osnovne uredbe.

24. V zvezi z drugim vidikom se predložitveno sodišče zlasti sprašuje glede veljavnosti sporne uredbe z vidika stališča družbe Donex, po katerem naj bi institucije Unije kršile člen 2(10) osnovne uredbe, ker sodelujočim kitajskim proizvajalcem izvoznikom niso pravočasno zagotovile vseh podatkov indijskega proizvajalca za določitev normalne vrednosti. Glede tega se predložitveno sodišče izrecno sklicuje na sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v združenih zadevah Changshu City Standard Parts Factory in Ningbo Jinding Fastener/Svet (C-376/15 P in C-377/15 P, EU:C:2016:928, v nadaljevanju: sklepni predlogi v zadevah Changshu in Ningbo).

25. V teh okoliščinah je predložitveno sodišče prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali Uredba (ES) št. 91/2009 glede uvoznika v Unijo ni veljavna zaradi kršitve člena 2(11) Uredbe (ES) št. 384/96, ker Svet pri določitvi stopnje dampinga za zadevne izdelke za nesodelujoče kitajske proizvajalce izvoznike v okviru primerjave iz te določbe ni upošteval izvoznih transakcij nekaterih vrst izdelka?

2. Ali Uredba (ES) št. 91/2009 glede uvoznika v Unijo ni veljavna zaradi kršitve člena 2(10) Uredbe (ES) št. 384/96, ker instituciji Unije v okviru izračuna višine stopnje dampinga za zadevne izdelke pri primerjavi normalne vrednosti izdelkov indijskega proizvajalca z izvoznimi cenami podobnih kitajskih izdelkov nista upoštevali prilagoditev, povezanih z uvoznimi dajatvami na surovine, in posrednih davkov v primerljivi državi Indiji ter razlik v (proizvodnih) stroških, in/ali ker instituciji Unije sodelujočim kitajskim proizvajalcem izvoznikom med preiskavo nista (pravočasno) zagotovili vseh informacij indijskega proizvajalca, ki so upoštevne za določitev normalne vrednosti?“

III. Pravna presoja

A. Uvodne ugotovitve o predlogu za sprejetje predhodne odločbe

26. Predložitveno sodišče s predlogom za sprejetje predhodne odločbe Sodišču predlaga, naj presodi veljavnost treh vidikov sporne uredbe: morebitna kršitev člena 2(11) osnovne uredbe pri določitvi stopnje dampinga (prvo vprašanje za predhodno odločanje); morebitna kršitev člena 2(10) navedene uredbe v zvezi z domnevno zavrnitvijo institucij Unije, da bi upoštevale nekatere prilagoditve (prvi del drugega vprašanja za predhodno odločanje); in morebitna kršitev zadnjenavedene določbe v zvezi z dejstvom, da naj navedeni instituciji sodelujočim kitajskim proizvajalcem izvoznikom ne bi zagotovili vseh podatkov indijskega proizvajalca za določitev normalne vrednosti (drugi del vprašanja za predhodno odločanje).

27. V skladu z zahtevo Sodišča so ti sklepni predlogi osredotočeni na drugi del drugega vprašanja za predhodno odločanje.

28. Vendar menim, da je uvodoma treba najprej opozoriti, da imajo v skladu s sodno prakso Sodišča institucije Unije na področju skupne trgovinske politike in predvsem ukrepov trgovinske zaščite široko diskrecijsko pravico zaradi zapletenosti gospodarskih in političnih razmer, ki jih morajo preučiti. Sodni nadzor take presoje mora biti omejen na preverjanje, ali so bila postopkovna pravila spoštovana, ali je bilo dejansko stanje, ki se upošteva pri izpodbijani izbiri, pravilno ugotovljeno, ali ne gre za očitno napako pri presoji tega dejanskega stanja ali za zlorabo pooblastil. [14]

29. Dalje ugotavljam, da se predložitveno sodišče v utemeljitev nekaterih dvomov glede veljavnosti sporne uredbe večkrat sklicuje na Uredbo št. 924/2012, sprejeto po sklepu DSB z dne 28. julija 2011, navedenem v točki 17 zgoraj, na to uredbo pa se v svojih vlogah sklicuje tudi družba Donex za utemeljitev nekaterih svojih trditev glede neveljavnosti sporne uredbe. Glede tega pa je treba ugotoviti, da je bila Uredba št. 924/2012 sprejeta po sporni uredbi in je sporno uredbo spremenila po določeni preiskavi, ki se razlikuje od te, na podlagi katere je bila sprejeta sporna uredba. Iz vsega zgoraj navedenega po mojem mnenju izhaja, da se za namen izpodbijanja veljavnosti sporne uredbe ni mogoče sklicevati na nezakonitost Uredbe št. 924/2012 ali na napake v preiskavi, na podlagi katere je bila ta uredba sprejeta.

B. Drugi del drugega vprašanja za predhodno odločanje

1. Uvodne ugotovitve

30. Predložitveno sodišče z drugim delom drugega vprašanja za predhodno odločanje sprašuje Sodišče, ali je sporna uredba neveljavna za uvoznika Unije, kakršen je družba Donex, zaradi kršitve člena 2(10) osnovne uredbe, ker instituciji Unije med preiskavo, na podlagi katere je bila ta uredba sprejeta, sodelujočim kitajskim proizvajalcem izvoznikom nista pravočasno zagotovili vseh podatkov indijskega proizvajalca, upoštevnih za določitev normalne vrednosti.

31. Vprašanje se zastavlja v okoliščinah, v katerih sta, kot je navedeno v točki 14, v sporni uredbi za kitajske proizvajalce izvoznike, ki jim tržnogospodarska obravnava ni bila odobrena, instituciji Unije določili normalno vrednost na podlagi informacij, prejetih od proizvajalca v referenčni državi, v tem primeru v Indiji.

14 Glej nazadnje sodbo z dne 19. septembra 2019, Trace Sport (C-251/18, EU:C:2019:766, točka 47 in navedena sodna praksa).

32. Vprašanje predložitvenega sodišča temelji na trditvah družbe Donex pred navedenim sodiščem, ki jih predložitveno sodišče v bistvu povzema pred Sodiščem. Družba Donex trdi, da je okoliščina, da Komisija med preiskavo sodelujočim kitajskim proizvajalcem izvoznikom ni pravočasno predložila potrebnih informacij, zlasti pa vseh podatkov indijskega proizvajalca, tem proizvajalcem izvoznikom onemogočila uresničevanje pravice do vložitve zahteve za prilagoditve v skladu s členom 2(10) osnovne uredbe.

33. Instituciji Unije vsebinsko izpodbijata obstoj kršitve člena 2(10) osnovne uredbe v obravnavani zadevi in podajata ugovor predhodne narave. Trdita, da se družba Donex, ki ni sodelovala v zadevnem protidampinškem postopku, ne more sklicevati na kršitev pravic do obrambe tretjih oseb, in sicer sodelujočih kitajskih proizvajalcev izvoznikov.

34. Zato je po mojem mnenju treba zlasti preučiti ugovor, ki sta ga uveljavljali instituciji Unije in ki je predhodne narave glede na vsebinsko presojo vprašanja, ki ga zastavlja predložitveno sodišče.

2. Možnost uvoznika, da uveljavlja kršitev procesnih pravic tretjih oseb v okviru protidampinškega postopka, v katerem ni sodeloval

35. Instituciji Unije v stališčih, predloženih Sodišču, trdita, da družba Donex kot uvoznica izdelkov, za katere se uporablja protidampinška dajatev, ki ni sodelovala v postopku, na podlagi katerega je bila dajatev določena, pri predložitvenem sodišču ne more uveljavljati kršitve pravic do obrambe sodelujočih kitajskih proizvajalcev izvoznikov. Družba Donex naj torej ne bi mogla imeti nobene koristi od morebitne kršitve, ki se je zgodila v okviru postopka, na podlagi katerega je bila sprejeta sporna uredba, domnevne obveznosti obveščanja, ki jo imata instituciji Unije do zgoraj navedenih proizvajalcev izvoznikov, da bi jim omogočili vložitev zahtev za prilagoditve. Tako ugotovitev naj bi bilo treba sprejeti zlasti glede na dejstvo, da kitajski proizvajalci izvozniki, od katerih je družba Donex uvozila izdelke, za katere se uporablja protidampinška dajatev, sploh niso sodelovali v preiskavi.

36. Instituciji Unije se v utemeljitev svojih trditev sklicujeta na sodbo z dne 10. septembra 2015, Fliesen-Zentrum Deutschland (C-687/13, EU:C:2015:573; v nadaljevanju: sodba Fliesen-Zentrum).

37. V navedeni sodbi, kot tudi v obravnavani zadevi, je nacionalno sodišče Sodišču zastavilo vprašanje za predhodno odločanje glede veljavnosti uredbe, s katero je bila določena protidampinška dajatev v postopku, ki ga je pred navedenim predložitvenim sodiščem sprožil uvoznik izdelkov, za katere se je uporabljala protidampinška dajatev. Nacionalno sodišče se je med drugim spraševalo, ali sta instituciji Unije kršili pravico zadevnega uvoznika do obrambe, ker v zvezi z natančnim izračunom normalne vrednosti nista zagotovili točnih informacij, zaradi česar ni bilo mogoče predložiti utemeljenih pripomb v zvezi s prilagoditvijo, izvedeno v skladu s členom 2(10) osnovne uredbe. [15]

38. V navedeni sodbi je Sodišče potem, ko je ugotovilo, da ni sporno, da zadevni uvoznik ni sodeloval v postopku preiskave, na podlagi katerega je bila sprejeta protidampinška dajatev, in ni povezan z nobenim zadevnim kitajskim proizvajalcem, odločilo, da navedeni uvoznik ne more uveljavljati kršitve pravic do obrambe v postopku, v katerem ni sodeloval. [16]

39. Družba Donex ne zanika podobnosti med zadevo, v kateri je bila sprejeta odločitev v zgoraj navedeni sodbi Fliesen-Zentrum, in obravnavano zadevo, vendar meni, da dejstvo, da institucije sodelujočim kitajskim proizvajalcem izvoznikom niso predložile potrebnih informacij, ki bi jim omogočile ustrezno predložitev zahtev za prilagoditev normalne vrednosti, ne pomeni kršitve pravice do obrambe, ampak gre za dejansko napačno uporabo člena 2(10) osnovne uredbe. Ta napaka, ki je vplivala na pravično primerjavo med normalno vrednostjo in izvozno ceno, opravljeno v sporni uredbi

15 Glej točko 71 sodbe Fliesen-Zentrum.

16 Glej točko 73 sodbe Fliesen-Zentrum.

v smislu navedene določbe, naj bi vplivala na stopnjo dampinga, določeno za nesodelujoče proizvajalce izvoznike, kot so tisti, od katerih je navedena družba uvozila zadevno blago.[17] Družba Donex je svoje trditve utemeljila s členom 2.4, zadnji stavek, protidampinškega sporazuma, kot ga je razložil DSB,[18] ter s sklepnimi predlogi generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevah Changshu in Ningbo.[19]

40. V tem okviru se torej zastavlja vprašanje, ali je iz člena 2(10) osnovne uredbe mogoče sklepati, da imajo institucije obveznost sodelujočim proizvajalcem izvoznikom – oziroma bolj na splošno zainteresiranim stranem – zagotoviti potrebne informacije, da ti lahko ustrezno predložijo zahteve za prilagoditev, in nato, ali je treba morebitno kršitev te obveznosti opredeliti kot vsebinsko kršitev člena 2(10) osnovne uredbe ali kot kršitev pravic do obrambe ali drugih procesnih pravic teh proizvajalcev izvoznikov.

41. Glede tega je zlasti treba ugotoviti, da člen 2(10) osnovne uredbe v oddelku »Primerjava« določa, da je treba izvesti pošteno primerjavo med izvozno ceno in normalno vrednostjo z upoštevanjem razlik, ki vplivajo na primerljivost cen, kadar pa normalna vrednost in izvozna cena ne temeljita na primerljivi osnovi, se v obliki prilagoditev ustrezno upoštevajo razlike v dejavnikih, ki vplivajo na cene in s tem na primerljivost cen, kot so navedeni v točkah od (a) do (k) te določbe.

42. Člen 2(10) osnovne uredbe torej vsebuje izključno vsebinske določbe o izvajanju poštene primerjave med normalno vrednostjo in izvozno ceno. Ne vsebuje pa nobenih procesnih določb, ki bi izrecno zavezovale institucije Unije, da zainteresiranim stranem predložijo določene informacije.

43. Ugotoviti pa je treba tudi, da je navdih za določbo člena 2(10) osnovne uredbe očitno v členu 2.4 protidampinškega sporazuma.

44. Glede tega je bilo ugotovljeno, da je besedilo prvega stavka člena 2(10) osnovne uredbe v bistvu enako prvemu stavku člena 2.4 protidampinškega sporazuma. Iz tega bi lahko sklepali, da vsaj kar zadeva obveznost izvedbe „poštene primerjave“ med normalno vrednostjo in izvozno ceno, besedilo navedene določbe izkazuje jasno voljo zakonodajalca Unije, da v pravu Unije določi obveznost iz člena 2.4 protidampinškega sporazuma,[20] v smislu sodbe z dne 16. julija 2015, Komisija/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494)[21]. Iz tega naj bi izhajalo, da bi moralo Sodišče preveriti zakonitost aktov Unije glede na skladnost s to določbo protidampinškega sporazuma, pri čemer mora pojmu „poštena primerjava“ dati pomen, kakršnega ima ta pojem v pravu STO.[22]

45. Družba Donex pa se za utemeljitev svojih trditev ne sklicuje na prvi stavek člena 2.4 protidampinškega sporazuma, ampak na zadnji stavek tega člena, kot je bil razložen v sklepih in priporočilih ORS. Ta zadnji stavek določa: „Oblasti sporočijo določenim udeležencem, kateri podatki so potrebni, da se zagotovi pravična primerjava, in ne smejo povzročati nerazumnega dokaznega bremena za te udeležence“.

46. Vendar je treba v zvezi s tem ugotoviti, da člen 2(10) osnovne uredbe, v nasprotju s prvim stavkom člena 2.4 protidampinškega sporazuma, določbe iz zadnjega člena tega sporazuma ne povzema posebej. Videti je, da ta določba ni bila posebej prenesena v noben drug člen osnovne uredbe.

17 Dejansko, kot je bilo navedeno že v točki 15 zgoraj, iz uvodnih izjav 110 in 111 sporne uredbe izhaja, da je bila za nesodelujoče proizvajalce izvoznike stopnja dampinga določena med drugim na podlagi najvišjih stopenj enega od sodelujočih proizvajalcev izvoznikov.

18 Zlasti v poročilu pritožbenega organa z dne 15. julija 2011, navedenem v točki 17 zgoraj; glej točko 489 tega poročila.

19 Glej zlasti točke od 113 do 120 teh sklepnih predlogov.

20 Glej točko 37 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca P. Mengozzija v združenih zadevah Changshu in Ningbo. Glede tega glej tudi sodbo z dne 8. julija 2008, Huvis/Svet (T-221/05, neobjavljena, EU:T:2008:258, točka 73).

21 Glej zlasti točki 45 in 46 te sodbe.

22 Glej sklicevanja v opombi 20 zgoraj.

47. Sodišče pa je imelo večkrat priložnosti pojasniti, da čeprav uvodna izjava 5 osnovne uredbe določa, da je treba „v največji možni meri“ prenesti določbe protidampinškega sporazuma v pravo Unije, je treba to ubeseditev razlagati tako, da je zakonodajalec Unije sicer nedvomno želel upoštevati določbe obravnavanega sporazuma ob sprejetju osnovne uredbe, vendar ni pokazal volje, da bi vse take določbe prenesel v navedeno uredbo.[23]

48. Glede na navedeno menim, da z uporabo meril, določenih v zgoraj navedeni sodbi Komisija/Rusal Armenal, v okviru osnovne uredbe iz člena 2(10) niti iz drugih določb navedene uredbe ni mogoče sklepati o jasni volji zakonodajalca Unije, da bi določil posebno obveznost, ki izhaja iz zadnjega stavka člena 2.4 protidampinškega sporazuma.

49. Iz tega sledi, da sodišče Unije ne more preveriti zakonitosti sporne uredbe na podlagi njene skladnosti s to določbo in da torej družba Donex ne more uveljavljati določbe iz zadnjega stavka člena 2.4 protidampinškega sporazuma, kot jo je razložil DSB, za izpodbijanje veljavnosti navedene uredbe.[24]

50. Poleg tega, kar zadeva trditve družbe Donex glede neveljavnosti sporne uredbe, utemeljene v sklepu DSB z dne 28. julija 2011, navedenem v točki 17 zgoraj, je Sodišče že ugotovilo, da je ta sklep poznejši in zato ne more pomeniti pravne podlage te uredbe.[25]

51. Iz zgoraj navedenega izhaja tudi, da v nasprotju s trditvami družbe Donex člen 2(10) osnovne uredbe kot tak ne določa obveznosti za institucije Unije, da bi morale zainteresiranim stranem predložiti določene informacije.

52. To pa ne pomeni, da v osnovni uredbi ni upoštevana potreba, izražena v zadnjem stavku člena 2.4 protidampinškega sporazuma, po kateri je treba zainteresiranim stranem razkriti informacije, ki jih morajo predložiti za izvedbo poštene primerjave.

53. To zahtevo je treba vključiti v procesni sistem, ki ga je zakonodajalec Unije določil v okviru protidampinških postopkov, ki jih institucije izvajajo na podlagi te uredbe.

54. Glede tega so zlasti pomembne določbe člena 6(7) in člena 20, od (2) do (5), osnovne uredbe, ki nekaterim zainteresiranim subjektom omogočajo, da prejmejo informacijo o poteku preiskave in predložijo ustrezne pripombe.

55. Na podlagi prve določbe se lahko pritožniki, uvozniki in izvozniki ter njihova predstavniška združenja, uporabniki in organizacije potrošnikov ter predstavniki države izvoznice seznanijo z vsemi informacijami, ki so pomembne za varstvo njihovih interesov in ki jih je katera koli stranka dala na razpolago za preiskavo, razen z internimi dokumenti, ki jih pripravijo pristojni organi Unije ali držav

23 Sodbi z dne 16. julija 2015, Komisija/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, točka 52), in z dne 4. februarja 2016, C & J Clark International (C-659/13 in C-34/14, EU:C:2016:74, točka 90). Glej nazadnje tudi sodbo z dne 15. novembra 2018, Baby Dan (C-592/17, EU:C:2018:913, točka 72).

24 Glej v tem smislu sodbi z dne 4. februarja 2016, C & J Clark International (C-659/13 in C-34/14, EU:C:2016:74, točka 92), in z dne 15. novembra 2018, Baby Dan (C-592/17, EU:C:2018:913, točka 75). Glede sklepov in priporočil DSB je Sodišče menilo, da ni mogoče dopustiti, da se gospodarski subjekt pred sodiščem Unije sklicuje na nezdružljivost enega od aktov Unije s sklepom DSB. V skladu s sodno prakso Sodišča se tako – vsaj razen v primerih, ko je Unija na podlagi teh sklepov in priporočil nameravala prevzeti posebno obveznost – pred sodiščem Unije ni mogoče sklicevati na priporočilo ali sklep DSB, s katerim je ugotovljeno neupoštevanje pravil STO, kot tudi ne na določbe materialnega prava iz sporazumov STO, da bi se ugotovilo, ali je akt Unije nezdružljiv s tem priporočilom ali sklepom. Glej v tem smislu točko 96 zgoraj navedene sodbe C & J Clark International in sodbo z dne 10. novembra 2011, X in X BV (C-319/10 in C-320/10, neobjavljena, EU:C:2011:720, točka 37 in navedena sodna praksa).

25 Sodba z dne 18. oktobra 2018, Rotho Blaas (C-207/17, EU:C:2018:840, točka 51).

članic, če te informacije niso zaupne v smislu člena 19 osnovne uredbe in če so uporabljene v preiskavi.[26] Te stranke lahko tudi odgovorijo s predložitvijo pripomb, ki jih mora Komisija upoštevati. Za to možnost pa veljata dva pogoja: prvič, da se navedene stranke javijo v roku, navedenem v obvestilu o začetku postopka,[27] in drugič, da vložijo pisno zahtevo za pregled zadevnih informacij.

56. Druga skupina določb omogoča pritožnikom, uvoznikom in izvoznikom ter njihovim predstavniškim združenjem in predstavnikom države izvoznice, da zahtevajo dokončno razkritje bistvenih dejstev in premislekov, na osnovi katerih se namerava priporočiti uvedba dokončnih ukrepov, ali pa zaključek preiskave ali postopka brez uvedbe ukrepov. Vendar je tudi v tem primeru možnost prejemanja končnih informacij in s tem možnost vložitve pripomb pogojena z vložitvijo pisne zahteve pri Komisiji.[28]

57. Zato je torej treba ugotoviti, da v sistemu protidampinškega postopka osnovna uredba nekaterim zainteresiranim stranem podeljuje procesne pravice in jamstva,[29] katerih uresničevanje pa je odvisno od aktivnega sodelovanja teh subjektov v samem postopku, ki mora potekati vsaj z vložitvijo pisne zahteve v določenem roku.

58. V ta procesni okvir je treba umestiti zgoraj navedeno potrebo, izraženo v zadnjem stavku člena 2.4 protidampinškega sporazuma, po kateri je treba zainteresiranim stranem razkriti informacije, ki jih je treba predložiti za izvedbo poštene primerjave.

59. V isti procesni okvir je treba po mojem mnenju umestiti tudi ugotovitve generalnega pravobranilca P. Mengozzija iz sklepnih predlogov v združenih zadevah Changshu in Ningbo, na katere se sklicuje družba Donex in ki jih je navedlo predložitveno sodišče, v skladu s katerimi morajo institucije ob upoštevanju načela dobrega upravljanja iz člena 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah proizvajalcem izvoznikom, ki so predmet preiskave, predložiti dovolj informacij, da lahko ti vložijo zahteve za prilagoditev, zlasti v okviru preiskav, v katerih je normalna vrednost določena na podlagi cen proizvajalca v referenčni državi.[30]

60. Iz sistema protidampinškega postopka, kot je določen v osnovni uredbi, izhaja, da so procesne pravice in jamstva, ki jih podeljuje ta uredba, glede na to, da so pogojene z aktivnim sodelovanjem v preiskavi, podeljene samo subjektom, ki so aktivno sodelovali v postopku. Zato lahko morebitno kršitev teh pravic in jamstev med preiskavo, ki se običajno pojavlja kot kršitev potreb, povezanih s spoštovanjem pravic zadevnih subjektov do obrambe,[31] kakršna je pravica do zaslišanja,[32] uveljavlja samo subjekt, ki mu je dodeljena ta pravica ali jamstvo.[33]

26 Glede člena 6(7) osnovne uredbe glej sodbo z dne 28. novembra 2013, CHEMK in KF/Svet (C-13/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:780, točka 32 in naslednje).

27 V skladu s členom 5(10) osnovne uredbe.

28 Glede obsega uporabe člena 20 osnovne uredbe glej sodbo Splošnega sodišča z dne 30. junija 2016, Jinan Meide Casting/Svet (T-424/13, EU:T:2016:378, točke od 99 do 102).

29 O razmerju med priznanjem teh procesnih pravic in jamstev v okviru protidampinškega postopka in možnostjo vložitve tožbe zoper uredbo, ki določa protidampinško dajatev, glej v zvezi s položajem združenj, ki zastopajo interese proizvajalcev, ki jih zadeva postopek, ki je predmet obravnavane zadeve, sodbo z dne 28. februarja 2019, Svet/Growth Energy in Renewable Fuels Association (C-465/16 P, EU:C:2019:155, točke 97 in od 106 do 108).

30 Glej zlasti točke od 116 do 119 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca P. Mengozzija v združenih zadevah Changshu in Ningbo.

31 Glede tega glej sodbo z dne 16. februarja 2012, Svet/Interpipe Niko Tube in Interpipe NTRP (C-191/09 P in C-200/09 P, EU:C:2012:78, točke od 75 do 87), zlasti kar zadeva prilagoditev na podlagi člena 2(10) osnovne uredbe.

32 Glej na primer sodbo z dne 10. aprila 2019, Jindal Saw in Jindal Saw Italia/Komisija (T-301/16, EU:T:2019:234, točke od 59 do 77 in navedena sodna praksa).

33 Sodišče je v sodni praksi večkrat priznalo subjektivno naravo kršitev pravic do obrambe. Glej med drugim sodbi z dne 12. decembra 2018, Freistaat Bayern/Komisija (T-683/15, EU:T:2018:916, točka 44 in navedena sodna praksa), in z dne 16. marca 2016, Frucona Košice/Komisija (T-103/14, EU:T:2016:152, točka 81).

61. Opozoriti je tudi treba, da je dostop zainteresiranih strank do informacij o protidampinški preiskavi na podlagi člena 6(7) in člena 20 osnovne uredbe v vsakem primeru izrecno omejen z zaupno naravo takih informacij. Načela, ki urejajo pravico zainteresiranih strank do obveščanja, morajo biti torej usklajena z zahtevami po zaupnosti in zlasti z obveznostjo institucij Unije, da varujejo poslovne skrivnosti.[34]

62. Osnovna uredba torej vsebuje določeno število določb, med katerimi je zlasti člen 19 osnovne uredbe, ki omogočajo usklajevanje potreb, povezanih s pravicami zainteresiranih strank, da učinkovito branijo svoje interese, s potrebami, povezanimi z varstvom zaupnih informacij.[35] Usklajevanje med temi potrebami je videti posebej pomembno v primeru, ko je, kot v sporni uredbi, normalna vrednost določena z uporabo metode referenčne države.[36]

3. Razlog za neveljavnost sporne uredbe, naveden v drugem delu drugega vprašanja za predhodno odločanje

63. Predložitveno sodišče se v okviru drugega dela drugega vprašanja za predhodno odločanje sprašuje glede veljavnosti sporne uredbe za družbo Donex, ker naj instituciji Unije sodelujočim kitajskim proizvajalcem izvoznikom ne bi predložili potrebnih informacij, ki bi jim omogočile ustrezno predložitev zahtev za prilagoditev normalne vrednosti, zlasti vseh podatkov indijskega proizvajalca, uporabljenih za določitev te vrednosti.

64. Iz presoje, opravljene v zgornjih točkah teh sklepnih predlogov, pa izhaja, da tudi ob predpostavki, da bi bila taka opustitev dejansko ugotovljena, bi vsebovala kršitev pravic kitajskih proizvajalcev izvoznikov, ki so uresničevali svoje procesne pravice v protidampinškem postopku, na podlagi katerega je bila sprejeta sporna uredba.

65. Ker so take pravice, kot je razvidno iz točke 60 zgoraj, podeljene samo subjektom, ki so sodelovali v protidampinškem postopku, in ker ni sporno, da družba Donex v tem postopku ni sodelovala, je treba ugotoviti, da družba Donex v nobenem primeru ne bi mogla uveljavljati morebitne tovrstne kršitve za izpodbijanje veljavnosti sporne uredbe.

66. Poleg tega, kot sta pred Sodiščem izjavili instituciji Unije in čemur družba Donex ne ugovarja, ob upoštevanju, da je bil vsaj večji del podatkov indijskega proizvajalca, ki so bili uporabljeni za določitev normalne vrednosti, če ne celo vsi, zaupne narave, instituciji v nobenem primeru ne bi mogli predložiti „vseh“ podatkov tega proizvajalca, kot je navedlo tudi predložitveno sodišče v vprašanju za predhodno odločanje.

34 Glej v tem smislu sodbo z dne 20. marca 1985, Timex/Svet in Komisija (264/82, EU:C:1985:119, točka 24). Glede tega glej tudi sodbo Splošnega sodišča z dne 30. junija 2016, Jinan Meide Casting/svet (T-424/13, EU:T:2016:378, točka 94). Sodišče je prav tako ugotovilo, da obveznosti institucij Unije, da spoštujejo načelo zaupnosti informacij o podjetjih in zlasti o podjetjih tretjih držav, ki so izrazila svojo pripravljenost za sodelovanje v preiskavi, ni mogoče razlagati tako, da se odvzame bistvo pravic, ki so zainteresiranim strankam priznane na podlagi osnovne uredbe. Glej v tem smislu točko 29 zgoraj navedene sodbe Timex/Svet in Komisija.

35 Zlasti člen 6(7), člen 19, od (2) do (4), in člen 20(4) osnovne uredbe. Za več podrobnosti glej sodbo Splošnega sodišča z dne 30. junija 2016, Jinan Meide Casting/Svet (T-424/13, EU:T:2016:378, točka 105).

36 Kot je generalni pravobranilec P. Mengozzi ugotovil v točki 113 sklepnih predlogov v združenih zadevah Changshu in Ningbo, zahtevi, da se udeležencem, ki vložijo zahteve za prilagoditve v skladu s členom 2(10) osnovne uredbe, omogoči pridobitev informacij, ki jih potrebujejo za utemeljitev svojih zahtev, nasprotuje zahteva po varstvu zaupnosti podatkov podjetij v referenčni državi, ki privolijo v sodelovanje z institucijama v okviru protidampinških preiskav, ki so v primeru uporabe metode referenčne države na splošno glavni vir podatkov, ki jih uporabljajo institucije. Neupoštevanje te zahteve bi namreč lahko resno ogrozilo možnost izvajanja takih preiskav.

67. Podredno ugotavljam tudi, da iz sodne prakse izhaja, da se lahko zaradi nepravilnosti v zvezi s pravico do obrambe sporna uredba razglasi za nično samo, če obstaja možnost, da bi se upravni postopek zaradi te nepravilnosti končal drugače, s čimer je ta uredba dejansko vplivala na pravico stranke, ki to kršitev uveljavlja, do obrambe.[37]

68. Četudi bi bilo glede tega, *quod non*, mogoče trditi, da se lahko uvoznik zamenja v položaju proizvajalca izvoznika, od katerega je pridobil blago, ki je predmet dajatev, in bi bilo mogoče uveljavljati morebitno kršitev njegovih pravic do obrambe, je treba ugotoviti, da v obravnavani zadevi ni sporno, da kitajski proizvajalci izvozniki, od katerih je družba Donex pridobila obravnavane izdelke, prav tako niso sodelovali v preiskavi, na podlagi katere je bila sprejeta sporna uredba. Ti proizvajalci izvozniki torej niso izvrševali procesnih pravic, ki bi jih v takem postopku eventualno lahko uveljavljali.

69. Glede na zgoraj navedeno je treba po mojem mnenju na drugi del drugega vprašanja za predhodno odločanje – po analogiji z odločitvijo Sodišča v zgoraj navedeni sodbi Fliesen-Zentrum in ne da bi bilo treba dejansko ugotoviti, ali sta instituciji Unije s tem, da sodelujočim proizvajalcem izvoznikom nista predložili dovolj informacij, da bi lahko vložili zahteve za prilagoditev, kršili njihove pravice do obrambe ali ne – odgovoriti tako, da se družba Donex pri izpodbijanju veljavnosti sporne uredbe pri predložitvenem sodišču ne more sklicevati na kršitev pravice tretjih, in sicer navedenih kitajskih proizvajalcev izvoznikov, do obrambe v postopku, v katerem sama ni sodelovala. Drugi del drugega vprašanja za predhodno odločanje zato ni dopusten.

IV. Predlog

70. Glede na vse zgornje preudarke Sodišču predlagam, naj na drugi del drugega vprašanja za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Hoge Raad der Nederlanden (vrhovno sodišče Nizozemske), odgovori:

Uvoznik Evropske unije, ki uvaža izdelke, za katere se uporabljajo protidampinške dajatve na podlagi uredbe, kakršna je Uredba Sveta (ES) št. 91/2009 z dne 26. januarja 2009 o uvedbi dokončne protidampinške dajatve na uvoz nekaterih pritrdilnih elementov iz železa ali jekla s poreklom iz Ljudske republike kitajske, in ki ni sodeloval v postopku, na podlagi katerega je bila sprejeta ta uredba, pozneje ne more izpodbijati njene veljavnosti pred nacionalnim sodiščem s sklicevanjem na kršitev pravic subjektov, ki so sodelovali v navedenem postopku, do obrambe. Drugi del drugega vprašanja za predhodno odločanje zato ni dopusten.

37 Poleg tega od te stranke ni mogoče zahtevati, da dokaže, da bi bila odločba drugačna, temveč le, da ta možnost ni v celoti izključena, ker bi lahko ta družba bolje poskrbela za svojo obrambo, če ne bi bilo postopkovnih nepravilnosti. Glej sodbo z dne 16. februarja 2012, Svet/Interpipe Niko Tube in Interpipe NTRP (C-191/09 P in C-200/09 P, EU:C:2012:78, točki 78 in 79).