Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PAOLO MENGOZZI
föredraget den 26 juli 2017 [1]

Mål C-61/16 P

European Bicycle Manufacturers Association (EBMA)
mot

Giant (China) Co. Ltd,

”Överklagande – Dumpning – Förordning (EU) nr 502/2013 – Import av cyklar med ursprung i Folkrepubliken Kina – Förordning (EU) nr 1225/2009 – Artikel 18.1 – Samarbete – Begreppet ’nödvändiga uppgifter’ – Begäran om individuell behandling – Risk för kringgående”

I. Inledning

1. Förevarande mål rör ett överklagande som har getts in av European Bicycle Manufacturers Association (nedan kallad EBMA), en sammanslutning som företräder europeiska cykeltillverkares intressen. EBMA har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som Europeiska unionens tribunal meddelade den 26 november 2015 i målet Giant (China)/rådet [2] (nedan kallad den överklagade domen). I domen ogiltigförklarades rådets förordning (EU) nr 502/2013 av den 29 maj 2013 [3] (nedan kallad den omtvistade förordningen), såvitt avsåg den kinesiska cykeltillverkaren Giant (China) Co. Ltd (nedan kallad Giant).

2. EBMA har med stöd av Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen (nedan tillsammans kallade institutionerna), väsentligen bestritt tribunalens slutsats i den överklagade domen att inte någon av de omständigheter som rådet åberopat kunde göra det möjligt för det att i den omtvistade förordningen underlåta att tillämpa en individuell antidumpningstull på Giant.

3. Förevarande mål ger domstolen en möjlighet att förtydliga tillämpningen av artikel 18 i förordning (EG) nr 1225/2009 av den 30 november 2009 om skydd mot dumpad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska gemenskapen [4] (nedan kallad grundförordningen). I artikel 18 regleras de berörda parternas bristande samarbete vid antidumpningsundersökningar och mer specifikt begreppet ”nödvändiga uppgifter” i punkt 1 i artikeln.

1 Originalspråk: franska.

2 Dom av den 26 november 2015, Giant (China)/rådet, T-425/13, ej publicerad, EU:T:2015:896.

3 Förordning om ändring av genomförandeförordningen (EU) nr 990/2011 om införande av en slutgiltig antidumpningstull på import av cyklar med ursprung i Folkrepubliken Kina efter en interimsöversyn i enlighet med artikel 11.3 i förordning (EG) nr 1225/2009 (EUT L 153, 2013, s. 17).

4 EUT L 343, 2009, s. 51, och rättelse i EUT L 7, 2010, s. 22. Vid tidpunkten för den i det aktuella målet ifrågavarande undersökningen fanns bestämmelserna om Europeiska unionens antagande av antidumpningsåtgärder i denna förordning.

II. Tillämpliga bestämmelser

4. I artikel 2.8 och 2.9 i grundförordningen som rör fastställandet av exportpriset föreskrivs följande:

”8. Exportpriset ska vara det pris som faktiskt betalas eller ska betalas för produkten när den säljs på export från exportlandet till gemenskapen.

9. I de fall då det inte finns något exportpris eller då exportpriset förefaller otillförlitligt på grund av förhållandet eller ett kompensationsarrangemang mellan exportören och importören eller en tredje part, får exportpriset konstrueras på grundval av det pris till vilket de importerade produkterna första gången säljs vidare till en oberoende köpare eller, om produkterna inte säljs vidare till en oberoende köpare eller inte säljs vidare i samma skick som de importerats, på någon annan skälig grund.”

5. Artikel 18 i grundförordningen har följande lydelse:

”1. I sådana fall där någon berörd part vägrar att ge tillgång till eller på något annat sätt inte lämnar nödvändiga uppgifter inom den föreskrivna tidsfristen enligt denna förordning eller väsentligen hindrar undersökningen kan preliminära eller slutgiltiga, positiva eller negativa avgöranden fattas på grundval av tillgängliga uppgifter. Om det framkommer att någon berörd part har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter ska dessa lämnas utan beaktande och tillgängliga uppgifter kan användas. Berörda parter bör göras uppmärksamma på konsekvenserna av bristande samarbete.

…

3. Även om de uppgifter som lämnas av en berörd part inte är fullkomliga i varje avseende bör de inte lämnas utan beaktande, under förutsättning att eventuella brister inte är sådana att de gör det orimligt svårt att komma fram till ett rimligt tillförlitligt avgörande, att uppgifterna lämnas på ett korrekt sätt, i god tid och är kontrollerbara och att parten har handlat efter bästa förmåga.

…”

III. Bakgrund till tvisten och den omtvistade förordningen

A. Det förfarande som ledde till antagandet av den omtvistade förordningen

6. Bakgrunden till tvisten anges i detalj i punkterna 1–25 i den överklagade domen till vilka jag hänvisar. För det aktuella förfarandets syften erinrar jag endast om att kommissionen den 9 mars 2012 tillkännagav att den ex officio hade inlett en interimsöversyn av de antidumpningsåtgärder som den vidtagit (och flera gånger sett över) avseende import till unionen av cyklar med ursprung i Kina.[5]

7. Bland de kinesiska koncerner med exporterande tillverkare som hade förklarat att de exporterat till unionen under undersökningsperioden (från den 1 januari till den 31 december 2011), fanns den koncern som Giant tillhör (nedan kallad Giantkoncernen).

8. Ett av de bolag som ingick i Giantkoncernen var bolaget Shanghai Giant & Phoenix Bicycle Co. Ltd (nedan kallat GP). GP var ett samriskföretag som Giantkoncernen bildat tillsammans med bolaget Jinshan Development and Construction (nedan kallat Jinshan).[6] Då GP hade upphört med all verksamhet i september 2011 och försatts i likvidation begärde Giantkoncernen att kommissionen skulle utesluta bolaget från undersökningen.

5 Se närmare punkterna 2–8 i den överklagade domen.

6 Se punkt 14 i den överklagade domen där GP:s ägarstruktur specificeras.

9. Den 15 maj 2012 översände kommissionen till Giant ansökningsformuläret om marknadsekonomisk status i enlighet med artikel 2.7 b i grundförordningen. Kommissionen informerade också Giant om att, för det fall bolaget önskade erhålla marknadsekonomisk status, alla närstående bolag med säte i Kina var tvungna att fylla i ett ansökningsformulär om marknadsekonomisk status. Detta gällde även GP eftersom bolaget tillverkade cyklar och var Giantkoncernens största exportör till unionen under undersökningsperioden.

10. Inom ramen för skriftväxlingar under undersökningen underrättade kommissionen Giant om att den ansåg att Giantkoncernen via GP stod nära den koncern som Jinshan tillhörde (nedan kallad Jinshankoncernen), vars främsta investeringar gällde tillverkning och försäljning av cyklar. Enligt kommissionen borde Giant återsända ansökningsformuläret om marknadsekonomisk status och svaret på frågeformuläret även i fråga om de enheter som tillhörde Jinshankoncernen. Kommissionen meddelade även Giant att den, om dessa formulär och svar inte gavs in, skulle komma att tillämpa artikel 18 i grundförordningen och avslå den av Giantkoncernen framställda ansökan om marknadsekonomisk status. [7]

11. Under undersökningens gång inkom Giant med ansökningsformulär om marknadsekonomisk status för sex bolag som ingick i dess koncern, däribland GP, och översände sedan svaren på frågeformuläret angående elva av koncernens bolag, däribland GP, vilka deltog i tillverkning och export av den berörda produkten samt för sex försäljningsdotterbolag som var etablerade i unionen. Vid flera tillfällen uppgav emellertid koncernen att den på grund av att det endast fanns en avlägsen indirekt koppling mellan den och Jinshan, via GP, varken var skyldig eller hade någon möjlighet att ansöka om marknadsekonomisk status och att komplettera frågeformuläret om antidumpning vad avsåg Jinshan och dess dotterbolag. [8]

12. Den 23 oktober 2012 underrättade kommissionen Giant om att det var omöjligt för den att pröva dess ansökan om marknadsekonomisk status eftersom kommissionen inte hade mottagit någon sådan ansökan angående de bolag som tillhörde Jinshankoncernen. Kommissionen beslutade följaktligen att tillämpa artikel 18.1 i grundförordningen och att inte beakta någon av de uppgifter som Giant hade lagt fram angående sin ansökan om marknadsekonomisk status.

13. Den 21 mars 2013 underrättade kommissionen Giant om att den hade för avsikt att tillämpa artikel 18.1 i grundförordningen och att dra slutsatser på grundval av tillgängliga uppgifter även vid fastställandet av exportpriset i och med att det, i avsaknad av fullständig information om alla GP:s närstående företag, var omöjligt att göra adekvata och tillförlitliga beräkningar av exportpriset och således att fastställa en individuell dumpningsmarginal för GP och följaktligen för Giantkoncernen i dess helhet.

B. Den omtvistade förordningen

14. Den 5 juni 2013 antog rådet den omtvistade förordningen. I skälen 63 och 64 i förordningen, avslog rådet den ansökan om marknadsekonomisk status som Giantkoncernen hade framställt med anledning av det långt ifrån fullständiga svar som koncernen hade översänt på kommissionens skrivelser med begäran om upplysningar. Rådet påpekade att Giants underlåtenhet att tillhandahålla alla nödvändiga uppgifter angående koncernens struktur hade föranlett tillämpningen av artikel 18.1 i grundförordningen och avslaget på nämnda ansökan.

15. Därefter angav rådet i skälen 131–141 i den omtvistade förordningen, att artikel 18.1 i grundförordningen hade tillämpats i syfte att fastställa Giants exportpris.

7 Se närmare punkterna 15 och 17 i den överklagade domen.

8 Se punkterna 16, 18–20, 22 och 24 i den överklagade domen.

16. Rådet förklarade att Giant hade underlåtit att förse kommissionens ansvariga avdelningar med de nödvändiga upplysningarna om koncernens struktur och väsentlig information om Jinshankoncernens produktion, försäljningsvolym och exportpriser till unionen för den berörda produkten under undersökningsperioden. Undersökningen hade bekräftat att ett av Giantkoncernens dotterbolag – nämligen GP – var närstående via ett gemensamt aktieinnehav och nära band i fråga om struktur och ledning till Jinshankoncernen och att den sistnämnda deltog i tillverkningen och försäljningen av den berörda produkten i Kina. På grund av att ansökningsformuläret om marknadsekonomisk status inte hade återsänts och frågeformuläret inte hade besvarats vad angick de bolag som tillhörde Jinshankoncernen, hade rådet inte kunnat fastställa i vilken mån denna koncerns tillverkning och försäljning av den berörda produkten hade haft någon inverkan på hur exportpriset fastställts i fråga om GP och i konsekvens härmed på Giant som koncern. Enligt rådet har det således varit omöjligt att utföra några fullständiga och tillförlitliga beräkningar av exportpriset och således att fastställa en individuell dumpningsmarginal för GP och följaktligen för Giantkoncernen i dess helhet. [9]

17. Som svar på Giants argument att det i vart fall inte förelåg någon risk för att eventuella antidumpningsåtgärder skulle kringgås, i och med att GP som utgjorde den enda kopplingen mellan de båda koncernerna hade upphört med all verksamhet i september 2011, framhöll rådet att GP fortfarande existerade som företagsenhet i slutet av undersökningsperioden och att tillverkningen därför kunde återupptas när som helst i framtiden. [10]

18. I den omtvistade förordningen behölls således den slutgiltiga procentsatsen för antidumpningstull på 48,5 procent för samtliga kinesiska exporterande tillverkare som inte hade beviljats individuell behandling.

IV. Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

19. Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 19 augusti 2013 väckte Giant talan om ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen. Giant åberopade åtta grunder till stöd för sin talan. I den överklagade domen prövade dock tribunalen endast tre av grunderna [11].

20. Inledningsvis framhöll tribunalen att rådet hade vägrat att bevilja Giant individuell behandling på grund av två omständigheter. För det första gällde det bristen på fullständig information om alla GP närstående parter - specifikt bolagen i Jinshankoncernen – vilken enligt tribunalens åsikt gjorde det omöjligt att fastställa Giantkoncernens exportpris och en individuell antidumpningsmarginal för koncernen och för det andra att det fanns en inneboende risk för kringgående av antidumpningsåtgärder. Under dessa förhållanden beslutade tribunalen att först analysera de grunder som rörde dessa båda aspekter.

21. Vad angår den första aspekten, konstaterade tribunalen med stöd av upplysningar som Giant lämnat att rådet hade tillgång till de uppgifter som behövdes för att beräkna ett tillförlitligt exportpris för Giantkoncernen och följaktligen för att fastställa en dumpningsmarginal och en individuell antidumpningstull för koncernen. Enligt tribunalen var det således fel av rådet att tillämpa artikel 18.1 i grundförordningen på Giant och att dra slutsatser avseende fastställandet av exportpriset på grundval av de uppgifter som fanns tillgängliga. [12] Tribunalen avfärdade sedan de argument som rådet hade framfört för att hävda att Giant hade lagt fram oriktiga eller vilseledande uppgifter under förfarandet. [13]

9 Se skälen 131–135 i den omtvistade förordningen.

10 Se skäl 137 i den omtvistade förordningen.

11 Av de grunder som Giant åberopade vid tribunalen prövades dels första delen av den tredje grunde och den femte grunden, dels den sjunde grunden. Se närmare punkterna 46–51 i den överklagade domen.

12 Punkterna 56–70 och 77 i den överklagade domen.

13 Punkterna 71–76 i den överklagade domen.

22. Vad den andra aspekten beträffar, ansåg tribunalen att rådet under omständigheterna i det aktuella fallet inte kunde göra gällande att det förelåg en risk för kringgående i syfte att motivera sitt beslut att inte tillämpa en individuell antidumpningstull på Giant. [14]

23. Tribunalen fann således att ingen av de omständigheter som rådet hade åberopat gjorde det möjligt för rådet att neka Giant förmånen av individuell behandling. Tribunalen ogiltigförklarade därför den omtvistade förordningen i den del den avsåg denna exporterande tillverkare utan att pröva de övriga grunder som bolaget hade åberopat.

V. Parternas yrkanden

24. EBMA har yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen, pröva målet i sak och ogilla yrkandet om ogiltigförklaring eller återförvisa målet till tribunalen för att den ska pröva yrkandet om ogiltigförklaring i sak samt förplikta Giant att ersätta rättegångskostnaderna i målet om överklagande och kostnaderna för dess intervention i målet vid tribunalen.

25. Giant har yrkat att domstolen ska förklara att det är uppenbart att överklagandet inte kan tas upp till sakprövning och/eller att det är uppenbart att överklagandet är ogrundat och att domstolen ska avvisa eller ogilla överklagandet i dess helhet genom motiverat beslut, samt i vart fall avvisa och/eller ogilla överklagandet och förplikta EBMA att ersätta rättegångskostnaderna i det aktuella förfarandet.

26. I svarsskrivelser som inkommit i enlighet med artikel 172 i domstolens rättegångsregler har rådet och kommissionen yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen, avgöra målet i sak och ogilla yrkandet om ogiltigförklaring eller återförvisa målet till tribunalen för att den ska pröva yrkandet om ogiltigförklaring i sak, och förplikta Giant att ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för de båda institutionerna vid tribunalen och domstolen.

VI. Bedömning

27. EBMA har till stöd för sitt överklagande åberopat tre grunder till vilka rådet och kommissionen har anslutit sig.

28. De två första grunderna, som ska prövas tillsammans, bygger på tre fall av felaktig rättstillämpning avseende artikel 18.1 i grundförordningen. I det sammanhanget har EBMA även kritiserat tribunalen för att den överskridit gränserna för sin prövningsrätt. EBMA har som tredje grund hävdat att tribunalen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning i sin bedömning av huruvida det fanns en risk för kringgående.

A. Den första och den andra grunden

1. Sammanfattning av parternas argument

29. EBMA har genom sina första två grunder, med stöd av institutionerna, bestritt tribunalens analys som återfinns i punkterna 56–78 i den överklagade domen. Inom ramen för dessa båda grunder har EBMA väsentligen anfört fyra anmärkningar av vilka de tre första avser felaktig tillämpning av artikel 18.1 i grundförordningen och den fjärde [15] bygger på att tribunalen har överskridit gränserna för sin prövningsrätt.

14 Punkterna 79–90 i den överklagade domen.

15 Denna anmärkning utgör i realiteten en särskild grund.

30. EBMA har till en början kritiserat tribunalen för att den gjorde en felaktig juridisk analys när den bedömde rådets tillämpning i den omtvistade förordningen av artikel 18.1 i grundförordningen.

31. Enligt EBMA kan institutionerna enligt artikel 18.1 och 18.3 i grundförordningen använda sig av ”tillgängliga uppgifter” på tre sätt. För det första ”övergripande”, med avseende på den totala mängd upplysningar och uppgifter som en part tillhandahållit, för det andra med avseende på en komplett mängd upplysningar och uppgifter, exempelvis en ansökan om marknadsekonomisk status eller en ansökan om individuell behandling och för det tredje enbart med avseende på vissa aspekter i en mängd upplysningar och uppgifter.

32. I den överklagade domen utgick emellertid tribunalen från den oriktiga premissen att rådet tillämpade artikel 18.1 i grundförordningen på Giants exportpris (en situation som motsvarar det andra av de tre typfallen som beskrivits i föregående punkt). Rådet gjorde däremot en övergripande tillämpning av artikel 18 på Giantkoncernen med anledning av dess underlåtenhet att tillhandahålla fullständiga uppgifter om sin struktur och alla de förbindelser som via GP fanns mellan bolagen i Giantkoncernen och bolagen i Jinshankoncernen. Denna underlåtenhet hindrade institutionerna från att göra sig en tydlig bild av den samarbetande partens identitet.

33. Kommissionen har anslutit sig till denna anmärkning och hävdat att tribunalen tolkade den omtvistade förordningen på ett felaktigt sätt när den ansåg att tillämpningen av artikel 18.1 i grundförordningen inte rörde fastställandet av ”omkretsen” av den aktuella exportören utan den senare frågan om fastställandet av exportpriset.

34. EBMA har vidare gjort gällande att tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning i samband med bedömningen av Giants samarbete, i den mening som avses i artikel 18.1 i grundförordningen. Tribunalen borde ha funnit att Giant inte hade samarbetat vid undersökningen eftersom koncernen inte hade tillhandahållit ett minimum av information som skulle kunna göra det möjligt för institutionerna att få en fullständig och exakt bild av verksamheten i alla koncernen närstående bolag som var involverade i tillverkning eller försäljning av den berörda produkten. I motsats till vad tribunalen ansåg var även andra relationer mellan Giantkoncernen, GP och Jinshankoncernen än dem som avsåg direktförsäljning relevanta i sammanhanget. Utan att få ett minimum av grundläggande information kunde inte institutionerna bedöma om Jinshankoncernens inverkan var relevant och på vilka möjliga sätt denna koncern hade kunnat påverka GP:s verksamhet och härigenom även Giantkoncernens verksamhet. EBMA har som exempel nämnt den möjliga förekomsten av avtal om marknadsuppdelning och gemensam prispolitik mellan koncernerna Giant och Jinshan som inte framgår av de diagram över försäljningen och konsoliderad redovisning som lades fram av Giant under undersökningens gång, men som det är möjligt att spåra genom en jämförelse av samtliga bolags uppgifter i deras helhet. Rådet har anslutit sig till denna anmärkning.

35. EBMA har vidare gjort gällande att kommissionen i den överklagade domen oriktigt åläggs en orimlig bevisbörda för att den grundläggande minimala information som begärdes om de närstående bolag som var involverade i tillverkningen eller försäljningen av den berörda produkten var nödvändig. Den omständigheten att företag är närstående och involverade i verksamheten räcker emellertid för att svaret på frågeformuläret ska utgöra en nödvändig uppgift i den mening som avses i artikel 18.1 i grundförordningen. Kommissionen har anslutit sig till denna anmärkning och har hävdat att tribunalens feltolkning leder till att bevisbördan enligt artikel 18 i grundförordningen blir omvänd och erbjuder en ”bonus” till företag som beslutar sig för att inte fullt ut tillmötesgå kommissionens krav i antidumpningsundersökningar.

36. EBMA har därefter, med stöd av institutionerna, väsentligen anfört att tribunalen, genom att dra slutsatser av den bevisning som getts in, har iklätt sig institutionernas roll och således inkräktat på det omfattande utrymme för skönsmässig bedömning som institutionerna förfogar över.

37. Rådet har i detta avseende anfört att utvärderingen av huruvida uppgifterna var nödvändiga och bedömningen av dem är komplexa operationer och att institutionerna förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid valet av uppgifter som de betraktar som relevanta i en antidumpningsundersökning. Rådet har hävdat att tribunalen felaktigt slog fast att det var uppenbart att det hade gjorts en eventuellt oriktig bedömning och att tribunalen närmare bestämt inte hade tillämpat det sannolikhetstest som utvecklats i rättspraxis. I synnerhet hade den inte kontrollerat om de bevis som Giantkoncernen tillhandahållit var tillräckliga för att dra slutsatsen att institutionerna hade gjort en bedömning som inte var sannolik under undersökningen. Kommissionen har anfört att det är den som avgör vilka uppgifter som är nödvändiga och vilka konsekvenserna blir av underlåtenhet att tillhandahålla sådana uppgifter. Det ankommer inte på tribunalen att göra om undersökningen eller att ersätta institutionernas bedömning med sin egen.

38. Giant har hävdat att den första och den andra grunden inte kan tas upp till sakprövning då de rör tribunalens bedömning av de faktiska omständigheterna, vilken inte omfattas av domstolens behörighet inom ramen för ett överklagande. I andra hand har Giant hävdat att överklagandet inte kan bifallas såvitt avser den första och den andra av de grunder som EBMA åberopat.

2. Bedömning

a) Upptagande till sakprövning

39. Inledningsvis ska det undersökas om de två första grunderna kan tas upp till sakprövning, vilket Giant har bestritt.

40. Det ska erinras om att tribunalen enligt domstolens praxis är ensam behörig att fastställa och bedöma omständigheterna och, i princip, att bedöma den bevisning som den har godtagit till stöd för dessa omständigheter. Bedömningen av dessa omständigheter och bevis är därför inte, utom då uppgifter som underställts rätten har missuppfattats, en rättsfråga som i sig är underställd domstolens kontroll. När tribunalen har fastställt eller bedömt de faktiska omständigheterna, är domstolen enligt artikel 256 FEUF behörig att pröva tribunalens rättsliga bedömning av dessa omständigheter och de rättsliga följderna därav. [16]

41. I förevarande mål har EBMA genom sina första två grunder gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning avseende artikel 18.1 i grundförordningen. För det första gjorde den en felaktig juridisk analys i den bedömning som grundas på denna bestämmelse. För det andra gjorde den en oriktig bedömning av Giants samarbete, mot bakgrund av denna bestämmelse, och för det tredje ålade den kommissionen en orimlig bevisbörda. För det fjärde har EBMA kritiserat tribunalen för att ha överskridit gränserna för sin prövningsrätt genom att inkräkta på den befogenhet att göra en skönsmässig bedömning som institutionerna förfogar över. Det måste dock slås fast att det utan tvekan är rättsfrågor som tas upp i dessa anmärkningar vilka som sådana är underställda domstolens prövning.

42. I den mån anmärkningar som framförts inom ramen för de första två grunderna inte avser tribunalens fastställande av de faktiska omständigheterna, utan rör åsidosättanden av rättsregler, måste dessa anmärkningar anses kunna tas upp till sakprövning. När anmärkningar som utvecklats av EBMA eller av institutionerna inom ramen för de första två grunderna emellertid innehåller argument som rör tribunalens bedömningar av faktiska omständigheter ska dessa argument lämnas utan avseende.

16 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 januari 2017, Timab Industries och CFPR/kommissionen (C-411/15 P, EU:C:2017:11, punkt 89 och där angiven rättspraxis).

b) Prövning i sak

1) De tre första grunderna avseende en felaktig tillämpning av artikel 18.1 i grundförordningen

i) Artikel 18.1 i grundförordningen och begreppet nödvändiga uppgifter

43. Artikel 18.1 i grundförordningen med rubriken ”Bristande samarbete” ger institutionerna möjlighet att fatta beslut på grundval av tillgängliga uppgifter om en part vägrar att ge tillgång till eller på något annat sätt inte lämnar nödvändiga uppgifter inom den föreskrivna tidsfristen enligt denna förordning eller väsentligen hindrar undersökningen. Tillgängliga uppgifter kan också användas om en berörd part lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter. Det framgår av själva lydelsen av denna bestämmelse att de fyra villkoren är alternativa, så att institutionerna när endast ett av dem är uppfyllt kan lägga de tillgängliga uppgifterna till grund för sina preliminära eller slutgiltiga slutsatser. [17]

44. Först och främst ska det framhållas, såsom framgår av själva ordalydelsen i artikel 18.1 i grundförordningen, att denna bestämmelse ska betraktas som införlivandet med unionsrätten av artikel 6.8 i Avtalet om tillämpning av artikel VI i 1994 års allmänna tull- och handelsavtal, [18] mot vars bakgrund den i möjligaste mån ska tolkas. [19]

45. Sedan ska det nämnas att förevarande mål rör det första av de ovannämnda fyra villkor som enligt artikel 18.1 i grundförordningen gör det möjligt för institutionerna att använda sig av tillgängliga uppgifter. Såsom framgår av punkterna 14–16 och 21 i detta förslag till avgörande, tillämpade rådet i den omtvistade förordningen artikel 18.1 i grundförordningen med anledning av att Giant hade underlåtit att tillhandahålla uppgifter som rådet betraktade som nödvändiga och tribunalen ogiltigförklarade den omtvistade förordningen på grund av att nämnda bestämmelse hade tillämpats felaktigt på denna punkt.

46. Härvidlag måste det slås fast att grundförordningen inte (och för övrigt inte heller någon annan unionsrättslig bestämmelse) innehåller en definition av begreppet nödvändiga uppgifter. Domstolen själv har ännu inte haft tillfälle att pröva detta begrepp. Icke desto mindre ger WTO:s organs beslutspraxis som återges i tribunalens praxis användbara anvisningar för att begreppets väsentliga drag ska kunna fastställas.

17 Se, i detta avseende, punkt 44 i dom av den 22 maj 2014, Guangdong Kito Ceramics m.fl./rådet (T-633/11, ej publicerad, EU:T:2014:271). Denna formulering har återgetts i flera av tribunalens domar, inklusive den överklagade domen (se punkt 61).

18 EGT L 336, 1994, s. 103 (nedan kallat antidumpningsavtalet). Detta avtal återfinns i bilaga 1A till avtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen (WTO), som undertecknades den 15 april 1994 i Marrakech och godkändes genom rådets beslut 94/800/EG av den 22 december 1994 om ingående på gemenskapens vägnar – vad beträffar frågor som omfattas av dess behörighet – av de avtal som är resultatet av de multilaterala förhandlingarna i Uruguayrundan (1986–1994) (EGT L 336, 1994, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 38, s. 3). Artikel 6.8 i antidumpningsavtalet har följande lydelse: ”I de fall berörd part vägrar tillgång till eller på annat sätt inte lämnar ut nödvändiga uppgifter inom en rimlig tid eller avsevärt hindrar undersökningen, får preliminära och slutliga beslut, positiva eller negativa, grundas på tillgängliga uppgifter.”

19 I detta avseende se närmare punkterna 34–37 i mitt förslag till avgörande i målen Changshu City Standard Parts Factory och Ningbo Jinding Fastener/rådet (C-376/15 P och C-377/15 P, EU:C:2016:928) och där angiven rättspraxis. Se, särskilt, dom av den 16 juli 2015, kommissionen/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, punkterna 44–46 och där angiven rättspraxis). Vad specifikt angår förhållandet mellan artikel 18.1 i grundförordningen och artikel 6.8 i antidumpningsavtalet, se dom av den 4 mars 2010, Sun Sang Kong Yuen Shoes Factory/rådet (T-409/06, EU:T:2010:69, punkt 103) och dom av den 22 maj 2014, Guangdong Kito Ceramics m.fl./rådet (T-633/11, ej publicerad, EU:T:2014:271, punkt 40).

47. Således har WTO:s panel anfört att beslutet att beteckna eller inte beteckna en uppgift som nödvändig, i den mening som avses i artikel 6.8 i antidumpningsavtalet, ska fattas mot bakgrund av de specifika omständigheterna i varje särskild undersökning och inte på ett abstrakt sätt.[20] En viss uppgift som kan spela en avgörande roll i en bestämd undersökning kan således vara föga relevant i en annan undersökning. Härav följer att det ska göras en konkret bedömning i det enskilda fallet av huruvida en uppgift är nödvändig eller ej.

48. Panelen har också anfört att en viss upplysning bör betraktas som nödvändig, i den mening som avses i samma bestämmelse, när en berörd part förfogar över den och den för antidumpningsundersökningen ansvariga myndigheten har begärt upplysningen för att kunna fatta sina beslut.[21]

49. Såsom framgår av punkt 44 i detta förslag till avgörande är dessa anvisningar relevanta även för tolkningen av begreppet nödvändiga uppgifter i artikel 18.1 i grundförordningen. Vid tolkningen av detta begrepp kan man dock inte bortse från hur antidumpningsförfarandet är utformat enligt grundförordningen.

50. Det ska framhållas att det visserligen ankommer på kommissionen att i egenskap av undersökande myndighet avgöra om den produkt som avses med antidumpningsförfarandet är föremål för dumpning och att kommissionen således inte har övervältrat en del av den bevisbörda som åvilar den på någon annan. Kommissionen har dock enligt grundförordningen inga befogenheter att tvinga bolag att delta i undersökningen eller att lämna upplysningar. Institutionerna är under dessa förhållanden beroende av att parterna samarbetar frivilligt i antidumpningsundersökningar och tillhandahåller de nödvändiga uppgifterna inom den föreskrivna fristen. Parternas samarbete och särskilt deras svar på det frågeformulär som föreskrivs i artikel 6.2 i grundförordningen är således av väsentlig betydelse för genomförandet av antidumpningsförfarandet.[22]

51. Vidare framgår det av artikel 18.6 i grundförordningen att om en berörd part inte samarbetar eller endast delvis samarbetar så att relevanta uppgifter därigenom undanhålls, kan resultatet bli mindre gynnsamt för parten än om denne hade samarbetat.

52. Det följer av dessa överväganden att andra krav måste tas med i beräkningen vid tillämpningen av artikel 18.1 i grundförordningen och i synnerhet vid tolkningen av begreppet nödvändiga uppgifter i denna bestämmelse.

53. För det första ska det säkerställas att de berörda parterna verkligen samarbetar fullt ut i undersökningen och handlar efter bästa förmåga[23] utan att hindra undersökningen. I detta syfte ska de tillhandahålla alla uppgifter som de förfogar över och institutionerna anser vara nödvändiga för att de ska kunna fatta sina beslut. De negativa konsekvenser som en berörd part kan drabbas av vid bristfälligt eller partiellt samarbete – i den meningen att parten kan komma att befinna sig i ett mindre gynnsamt läge än som skulle ha varit fallet om parten hade samarbetat fullt ut i undersökningen – ska fungera som ett incitament till att samarbeta fullt ut och utan förbehåll i undersökningen.

20 Se rapporten från WTO:s panel av den 28 oktober 2005 i tvist DS 312/R med rubriken: ”Korea – Antidumpningstull på import av vissa sorters papper med ursprung i Indonesien”, punkt 7.43. Se även, i detta avseende, tribunalens dom av den 22 maj 2014, Guangdong Kito Ceramics m.fl./rådet (T-633/11, ej publicerad, EU:T:2014:271, punkt 46).

21 Se rapporten från WTO:s panel av den 15 januari 2008 i tvist DS 337/R ”Europeiska gemenskaperna – Antidumpningsåtgärder som avser odlad lax från Norge”, punkt 7.343. Se även, i detta avseende tribunalens dom av den 22 maj 2014, Guangdong Kito Ceramics m.fl./rådet (T-633/11, ej publicerad, EU:T:2014:271, punkt 46).

22 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 2009, Interpipe Niko Tube och Interpipe NTRP/rådet (T-249/06, EU:T:2009:62, punkt 87). Vad angår förfarandet vid kringgående, se analogt, dom av den 4 september 2014, Simon, Evers & Co. (C-21/13, EU:C:2014:2154, punkt 32).

23 Vad angår kravet på att de berörda parterna ska handla efter bästa förmåga för att lämna nödvändiga upplysningar till institutionerna, se artikel 18.3 i grundförordningen, *in fine*. Se, i detta avseende, även punkt 5 i bilaga II till antidumpningsavtalet.

54. För det andra kan institutionerna emellertid inte kräva att en berörd part tillhandahåller upplysningar som uppenbarligen inte är relevanta för att de ska kunna fatta sina beslut eller som parten omöjligen kan tillhandahålla, i och med att parterna genom kravet på att handla efter bästa förmåga är skyldiga att göra stora ansträngningar för att efterkomma en sådan begäran. [24]

55. Det är således mot bakgrund av det ovan anförda som det ska bedömas huruvida, såsom EBMA med stöd av institutionerna har hävdat, tribunalens analys i den överklagade domen är oförenlig med artikel 18.1 i grundförordningen i olika avseenden.

ii) Bedömning av tribunalens analys

56. Det framgår av punkt 47 i detta förslag till avgörande att fastställandet av om en upplysning var nödvändig och följaktligen om institutionernas tillämpning av artikel 18.1 i grundförordningen var nödvändig, måste bedömas mot bakgrund av de specifika omständigheterna i varje enskild undersökning. I syfte att utvärdera tribunalens analys i den överklagade domen, är det således nödvändigt att beakta de specifika omständigheterna i förevarande mål.

57. Det är i det aktuella fallet utrett att Giantkoncernen och Jinshankoncernen under den period som berörs av undersökningen skulle betraktas som närstående via deras samriskföretag GP. [25] Såsom tribunalen konstaterade utgjorde GP under denna period det enda band som fanns mellan dessa båda koncerner. [26] Detta band höll dessutom på att upplösas - och upplöstes faktiskt innan den omtvistade förordningen antogs – eftersom Giants aktieinnehav i GP var på väg att säljas. [27] Bortsett från detta band, som skulle kunna betecknas som horisontellt, i och med att Jinshankoncernen också var verksam inom cykeltillverkning, utgjorde de båda koncernerna under den relevanta perioden två olika enheter.

58. Kvalificeringen av de båda koncernerna som närstående parter föranledde kommissionen att i överensstämmelse med sin praxis begära av Giantkoncernen att den skulle komplettera ansökningsformuläret om marknadsekonomisk status och därefter frågeformuläret angående Jinshan och alla de bolag som ingick i dess koncern. [28]

59. Under förfarandets gång har Giant emellertid gjort gällande att det med anledning av att dess band till Jinshankoncernen var indirekt och begränsat till delägandet i samriskföretaget GP, inte var nödvändigt att Giant tillhandahöll dessa uppgifter och att det i vart fall hade varit omöjligt för koncernen att komplettera sin ansökan om marknadsekonomisk status och därefter frågeformuläret angående de bolag som tillhörde Jinshankoncernen.

60. Icke desto mindre tillhandahöll Giant, såsom tribunalen konstaterade i den överklagade domen, [29] fullständiga uppgifter angående samtliga bolag som ingick i dess koncern, inklusive GP, och den överlämnade även uppgifter angående Jinshankoncernen. Giant tillhandahöll, mer specifikt, Jinshankoncernens konsoliderade redovisning. Enligt vad tribunalen konstaterade gjorde dessa

24 Se i detta avseende angående artikel 6.8 i antidumpningsavtalet, övervägandena i punkterna 7.244 och 7.245 i rapporten från WTO:s panel av den 1 oktober 2002 (WT/DS 211/R) med rubriken ”Egypten – Slutgiltiga antidumpningsåtgärder på import av stålbalkar med ursprung i Turkiet”.

25 I detta avseende hänvisas det i artikel 2.1 fjärde stycket i grundförordningen, med avseende på bedömningen av om två parter är förbundna med varandra, till definitionen av närstående parter i artikel 143 i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 253, 1993, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 10, s. 1) Denna definition är relevant även för fastställandet av om parter är förbundna med varandra vid fastställandet av exportpriset i den mening som avses i artikel 2.9 i grundförordningen. Ansökningsformuläret om marknadsekonomisk status och frågeformuläret återger denna definition av närstående parter.

26 Se punkt 89 i den överklagade domen.

27 Ibidem.

28 Se föregående fotnot *in fine*. Se även punkterna 10 och 11 i detta förslag till avgörande och punkterna 14–17 i den överklagade domen.

29 Se punkterna 63–66 i den överklagade domen.

handlingar det möjligt att identifiera samtliga bolag som tillhörde koncernen och att av handlingarna, jämförda med övriga tillhandahållna uppgifter, dra slutsatsen att bland de bolag som tillhörde Jinshankoncernen, var det endast samriskföretaget GP som hade genomfört transaktioner med Giantkoncernen under den period som berörs av undersökningen.

61. Giant gav dessutom in en handling från Jinshans styrelse som bekräftade att den enda relationen mellan Jinshan och Giant bestod i deras samriskföretag GP och att varken Jinshan eller något av dess dotterbolag hade någon som helst annan koppling till Giant. [30]

62. Det var under dessa förhållanden som tribunalen drog slutsatsen att rådet hade åsidosatt artikel 18.1 i grundförordningen genom att använda sig av tillgängliga uppgifter för att fastställa Giants exportpris.

63. EBMA har hävdat att denna slutsats är oriktig.

64. Inledningsvis har EBMA kritiserat tribunalen för att den inte ansåg att rådet hade gjort en övergripande tillämpning av artikel 18 i grundförordningen på Giantkoncernen med anledning av att denna hade underlåtit att tillhandahålla ett minimum av grundläggande uppgifter angående sin struktur.

65. Härvidlag bör det emellertid påpekas att den tolkning av artikel 18.1 i grundförordningen som EBMA har föreslagit – vilken har sammanfattats i punkt 31 i detta förslag till avgörande – enligt vilken institutionerna kan tillämpa denna bestämmelse på tre olika sätt, helt saknar stöd i den ifrågavarande bestämmelsen, i övriga bestämmelser i grundförordningen eller i unionsdomstolarnas praxis. Tolkningen stöds inte heller av WTO-organens beslutspraxis angående artikel 6.8 i antidumpningsavtalet.

66. I gengäld visar, tvärtemot vad EBMA har hävdat, flera omständigheter att institutionerna i det aktuella fallet använde sig av tillgängliga uppgifter i enlighet med artikel 18.1 i grundförordningen, för att specifikt fastställa Giantkoncernens exportpris.

67. För det första informerade kommissionen Giant i sin skrivelse av den 21 mars 2013, som nämnts i punkt 13 i detta förslag till avgörande, om sin avsikt att tillämpa artikel 18.1 i grundförordningen och att grunda sin bedömning, vad gäller fastställandet av exportpriset, specifikt på tillgängliga uppgifter. För det andra framgår det uttryckligen av skäl 131 i den omtvistade förordningen att ”artikel 18.1 i grundförordningen [tillämpades] på exportpriset”.

68. Såsom vidare framgår av punkterna 47 och 48 i detta förslag till avgörande ska bedömningen av huruvida en upplysning är nödvändig inte göras på ett abstrakt eller övergripande sätt, utan med avseende på ett beslut som den undersökande myndigheten ska fatta, det vill säga i det aktuella fallet, fastställandet av exportpriset.

69. Naturligtvis är det nödvändigt att unionsinstitutionerna, redan när undersökningen inleds, erhåller ett visst antal allmänna uppgifter angående närstående bolag till exporterande tillverkare i syfte att fastställa den verkliga ”omkretsen” av dessa exporterande tillverkare och detta utan att de behöver förklara att dessa uppgifter är nödvändiga för att ett beslut ska kunna fattas med tillämpning av grundförordningen.

30 Se punkt 67 i den överklagade domen.

70. Såsom jag har framhållit i punkt 60 i detta förslag till avgörande, konstaterade emellertid tribunalen i det aktuella fallet att Giant, utöver de fullständiga uppgifterna angående de bolag som ingick i koncernen, hade tillhandahållit uppgifter som gjorde det möjligt att identifiera samtliga bolag i Jinshankoncernen och alla transaktioner som ägt rum mellan denna koncern och Giantkoncernen under den relevanta perioden. Under dessa förhållanden kan EBMA inte på allvar hävda att Giant inte hade lämnat ett minimum av grundläggande uppgifter angående Jinshan. [31]

71. Under dessa förhållanden anser jag att EBMA:s anmärkning, att tribunalen inte ansåg att rådet hade gjort en ”övergripande” tillämpning av artikel 18.1 i grundförordningen på Giantkoncernen, ska underkännas.

72. EBMA har därefter ifrågasatt tribunalens bedömning av Giants samarbete under undersökningen. I huvudsak har EBMA hävdat att tribunalen borde ha betraktat tillämpningen av artikel 18.1 i grundförordningen på Giant som befogad på grund av koncernens bristfälliga samarbete.

73. Härvidlag ska det erinras om att, enligt vad jag nämnt i punkt 57 i detta förslag till avgörande, bortsett från det band som fanns mellan Giantkoncernen och Jinshankoncernen via GP, de båda koncernerna utgjorde två olika enheter och till och med två konkurrerande koncerner. Det var med anledning av denna situation som Giant gjorde gällande under undersökningen, när kommissionen begärde att koncernen skulle inkomma med ansökningsformuläret om marknadsekonomisk status och frågeformuläret avseende Jinshan och de bolag som tillhörde dess koncern, att det var omöjligt för Giant att tillhandahålla sådana uppgifter.

74. Det framgår av handlingarna i målet att kommissionen i realiteten inte beaktade Giants påstående att det var omöjligt för bolaget att lämna de begärda uppgifterna. Kommissionen insisterade tvärtom på att det var nödvändigt att Giant besvarade formuläret angående Jinshan och dess bolag och meddelade att den hade för avsikt att tillämpa artikel 18.1 i grundförordningen för det fall svaret uteblev.

75. Dock innehåller de nämnda formulären onekligen mycket detaljerade frågor. För att fylla i sådana formulär på ett korrekt sätt är det nödvändigt att ha tillgång till mycket detaljerad affärsinformation som ofta är av konfidentiell art. Vanligtvis har företag inte (och ska enligt konkurrensreglerna inte ens ha) tillgång till alla dessa uppgifter som rör en konkurrerande koncern. Under dessa förhållanden kunde Giant inte, även om det inte är uteslutet att bolaget hade kunnat inhämta vissa av de begärda uppgifterna angående Jinshan och dess koncern, förväntas förfoga över alla uppgifter som behövdes för att fylla i de formulär som krävdes, angående Jinshan och dess koncern.

76. Såsom jag framhållit ovan, [32] är de berörda parterna i en antidumpningsundersökning skyldiga att verkligen samarbeta fullt ut och efter bästa förmåga. De måste särskilt tillhandahålla alla de uppgifter *som de förfogar över* som institutionerna bedömer vara nödvändiga för att de ska kunna fatta sina beslut. Inte desto minde ska tillämpningen av artikel 18.1 i grundförordningen bedömas från fall till fall med beaktande av omständigheterna i det särskilda fallet.

31 Förevarande mål skiljer sig således från det mål som ledde till domen av den 22 maj 2014, Guangdong Kito Ceramics m.fl./rådet (T-633/11, ej publicerad, EU:T:2014:271). I den domen fann tribunalen att institutionerna inte hade begått något fel genom att använda sig av tillgängliga uppgifter i enlighet med artikel 18.1 i grundförordningen med anledning av att den berörda parten hade underlåtit att meddela namnen på två av den berörda koncernens dotterbolag, och därmed inte kunde anses ha lämnat fullständiga och utom alla tvivel tillförlitliga uppgifter om den exakta sammansättningen av bolagskoncernen i dess helhet (se punkt 49 i domen).

32 Se punkterna 47, 48, 53 och 54 i detta förslag till avgörande.

77. Betecknande för det aktuella fallet är att det rör sig om en ganska speciell situation, som kännetecknades av följande: 1) Relationen mellan de närstående parterna var horisontell. 2) Det samriskföretag som utgjorde det enda befintliga bandet mellan parterna var på väg att överlåtas och bandet skulle därmed upplösas. 3) Den berörda parten samarbetade, för sin del, fullt ut i undersökningen och tillhandahöll även uppgifter som rörde den bolaget närstående parten. 4) Den berörda parten har gjort gällande att det var omöjligt för den att lämna sådana mycket detaljerade upplysningar som institutionerna hade begärt angående den närstående parten.

78. I denna situation anser jag att institutionerna borde ha beaktat att Giant gjorde gällande att det var omöjligt för koncernen att tillhandahålla de begärda uppgifterna och att de eventuellt borde ha förtydligat vilka specifika uppgifter de behövde för att kunna fatta sina beslut. Sedan borde de ha kontrollerat på vilket sätt Giant efter bästa förmåga kunde ha tillhandahållit dessa uppgifter.

79. I detta hänseende framhåller jag att det i allmänhet ankommer på institutionerna att klargöra för de parter som undersökningen avser vilka upplysningar de ska tillhandahålla. [33]

80. Det ska även konstateras att tribunalen i punkt 69 i den överklagade domen uppgav att rådet inte hade kunnat precisera, vare sig i sina skrivelser eller vid förhandlingen, vilken ytterligare information, utöver den som Giant hade lämnat under undersökningens gång angående bolagen i Jinshankoncernen, som kunde ha visat sig vara nödvändig för beräkningen av Giantkoncernens exportpris. Det var likaledes på grundval av detta konstaterande som tribunalen fann att det inte var möjligt att kritisera Giant för att bolaget inte hade tillhandahållit vissa uppgifter som hade förklarats nödvändiga med stöd av vaga påståenden och detta så mycket mera som avsaknaden av en relation mellan Giant och bolagen i Jinshankoncernen klart motsade påståendena om det nödvändiga i att besvara frågeformuläret angående de sistnämnda bolagen. Här nämner jag också att när samma fråga ställdes till rådet vid förhandlingen inför domstolen, kunde rådet inte heller besvara den på ett tillfredsställande sätt.

81. En läsning av skäl 131 i den omtvistade förordningen visar att institutionerna bedömde att Giant borde ha tillhandahållit uppgifter rörande de i Jinshankoncernen ingående bolagens produktion, försäljningsvolym och exportpriser till unionen för den berörda produkten under den relevanta perioden. EBMA har för sin del i sitt överklagande nämnt, som ett exempel på uppgifter som borde ha kontrollerats, att det möjligtvis fanns avtal om uppdelning av marknaden mellan koncernerna Giant och Jinshan eller om en gemensam prispolitik. Om dessa uppgifter emellertid var sådana uppgifter som institutionerna behövde med hänsyn till de särskilda omständigheterna i det aktuella fallet, såsom dessa har redogjorts för i punkt 77 i detta förslag till avgörande, borde de specifikt ha begärt dem och tagit reda på vad Giant genom att handla efter bästa förmåga rimligen skulle ha kunnat tillhandahålla utöver de uppgifter som bolaget redan hade lämnat. Under dessa förhållanden kunde institutionerna däremot inte helt bortse från alla detaljerade uppgifter som Gint hade försett dem med.

82. Härvidlag kan det erinras om att även om parterna i ett antidumpningsförfarande i princip är skyldiga att med tillämpning av artikel 6.2 i grundförordningen inkomma med ett svar på kommissionens frågeformulär, följer det av lydelsen i artikel 18.3 i grundförordningen att uppgifter som lämnas i en annan form eller i en annan handling inte ska lämnas utan beaktande av när de fyra villkoren i denna bestämmelse är uppfyllda. [34]

33 Se, i detta avseende, punkt 1 i bilaga II till antidumpningsavtalet där det föreskrivs att de undersökande myndigheterna ska meddela de parter som berörs av undersökningen ”vilka uppgifter som erfordras”.

34 Se punkt 150 i dom av den 16 februari 2012, rådet och kommissionen/Interpipe Niko Tube och Interpipe NTRP (C-191/09 P och C-200/09 P, EU:C:2012:78). I den domen bekräftade domstolen tribunalens analys i sin dom av den 10 mars 2009, Interpipe Niko Tube och Interpipe NTRP/rådet (T-249/06, EU:T:2009:62, punkterna 90 och 91) i vilken tribunalen hade funnit, med avseende på tillämpningen av artikel 18.3 i grundförordningen, att när en part har underlåtit att lämna ett svar på frågeformuläret, men har lämnat uppgifter i en annan handling, kan denna part inte klandras för bristande samarbete, under förutsättning, för det första, att eventuella brister inte är sådana att de gör det orimligt svårt att komma fram till ett rimligt tillförlitligt avgörande, för det andra, att uppgifterna lämnas i rätt tid och, för det tredje, att de går att kontrollera samt, för det fjärde, att parten har handlat efter bästa förmåga.

83. Det framgår av det ovan anförda att tribunalen inte har bedömt Giants samarbete på ett felaktigt sätt och inte har gjort sig skyldig till åsidosättande av artikel 18.1 i grundförordningen i detta avseende.

84. EBMA har vidare gjort gällande att tribunalen åsidosatt artikel 18.1 i grundförordningen genom att oriktigt ålägga institutionerna en orimlig bevisbörda, då de måste styrka att det är nödvändigt att erhålla ett minimum av grundläggande uppgifter angående de närstående bolag som är involverade i tillverkningen eller försäljningen av den berörda produkten.

85. Av det ovan anförda följer emellertid att även denna anmärkning ska underkännas. Enligt vad jag redan vid flera tillfällen har anfört, råder det nämligen inte något tvivel om att det ankommer på institutionerna att bedöma huruvida vissa uppgifter är nödvändiga för att de ska kunna fatta sina beslut.

86. I det aktuella fallet slog tribunalen emellertid fast att Giant hade tillhandahållit grundläggande uppgifter som rörde dess närstående part vilka i en sådan särskild situation som den i det aktuella målet var tillräckliga för att institutionerna skulle kunna fatta sitt beslut angående exportpriset.

87. Slutligen ska ytterligare två argument besvaras som framförts av rådet i dess svarsskrivelse. Vad för det första gäller argumentet att tribunalen oriktigt hade uttalat att de begärda uppgifterna inte var nödvändiga, kan det inte prövas då det ifrågasätter tribunalens bedömning av faktiska omständigheter. Vad angår argumentet att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den ansåg att institutionerna hade tillämpat artikel 18.1 i grundförordningen med anledning av att Giantkoncernen hade försett dem med oriktiga eller vilseledande uppgifter, måste det slås fast att argumentet bygger på en feltolkning av den överklagade domen, då denna inte innehåller några sådana resonemang. [35]

88. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att EBMA:s anmärkningar, avseende att tribunalens tillämpning av artikel 18.1 i grundförordningen var felaktig, ska underkännas.

2) Huruvida tribunalen överskred gränserna för sin prövningsrätt

89. EBMA, har gjort gällande att tribunalen har satt sig själv i institutionernas ställe genom att dra slutsatser av de partiella bevis som lagts fram och således har inkräktat på det stora utrymme för skönsmässig bedömning som dessa förfogar över och överskridit gränserna för sin prövningsrätt.

90. Härvidlag bör det erinras om att det framgår av fast rättspraxis att unionsinstitutionerna, på området för den gemensamma handelspolitiken och särskilt i fråga om handelspolitiska skyddsåtgärder, förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning med hänsyn till de komplicerade ekonomiska, politiska och juridiska situationer som de ska bedöma. Domstolsprövningen av denna bedömning är därför begränsad till en kontroll av att reglerna för handläggning har följts, att de faktiska omständigheter som lagts till grund för det angripna valet är materiellt riktiga, att bedömningen av dessa omständigheter inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk. [36]

35 I punkterna 71–75 i den överklagade domen bedömde tribunalen de omständigheter som åberopats av rådet och den fann tvärtom i punkt 76 i samma dom att dessa tagna var för sig eller sammantagna inte gjorde det möjligt att i det aktuella fallet betrakta de uppgifter som Giant tillhandahållit angående exportpriset som oriktiga eller vilseledande.

36 Se, bland annat, dom av den 7 april 2016, ArcelorMittal Tubular Products Ostrava m.fl./rådet och rådet/Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P och C-193/14 P, EU:C:2016:209, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

91. Det bör dock framhållas att, även om institutionerna förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning som även omfattar identifiering av upplysningar som de behöver för att fatta sina beslut, betyder detta emellertid inte, enligt vad som framgår av punkt 54 i detta förslag till avgörande, att de kan kräva att en berörd part tillhandahåller vilka upplysningar som helst eller att deras möjlighet att använda sig av tillgängliga uppgifter i enlighet med artikel 18.1 i grundförordningen inte är underkastad några begränsningar.

92. I det aktuella målet fann tribunalen, med stöd av uppgifter i handlingarna i målet och konstateranden som den gjorde under det förfarande som ägde rum vid den, att rådet i den särskilda situationen i det aktuella målet hade åsidosatt artikel 18.1 i grundförordningen. Rådet kunde nämligen inte använda de tillgängliga uppgifterna för att fastställa Giants exportpris i en situation där, å ena sidan, de upplysningar som bolaget hade tillhandahållit gjorde det möjligt för rådet att beräkna detta pris, och å andra sidan rådet inte var i stånd att fastställa vilka ytterligare uppgifter som hade behövts för det ändamålet.

93. Under dessa förhållanden anser jag inte att tribunalen har inkräktat på det utrymme för skönsmässig bedömning som institutionerna förfogar över eller att den har överskridit gränserna för sin prövningsrätt.

94. Det följer av det ovan anförda att överklagandet enligt min mening inte kan vinna bifall vad avser de två första grunder som EBMA har åberopat.

B. Den tredje grunden

95. EBMA har genom sin tredje grund kritiserat punkterna 79–91 i den överklagade domen, i vilka tribunalen fann att rådet inte kunde motivera beslutet att inte tillämpa en individuell antidumpningstull på Giant med att det förelåg en risk för kringgående. För att komma fram till denna slutsats grundade sig tribunalen på tre skäl.

96. Tribunalen nämnde först att rådet hade bekräftat att de villkor som föreskrivs i artikel 9.5 andra stycket i grundförordningen inte hade beaktats vid prövningen av Giants situation och att denna institution inte hade gjort gällande att någon annan bestämmelse i grundförordningen som föreskriver att förekomsten av en risk för kringgående kan motivera ett beslut att inte fastställa en individuell antidumpningstull för en exporterande tillverkare. Under dessa förhållanden ansåg tribunalen att rådet inte kunde hävda att det förelåg en sådan risk för att motivera att en tullsats som var generellt tillämplig på företag i det berörda landet skulle tillämpas på sökanden. [37]

97. Tribunalen ansåg därefter att rådet inte kunde grunda sig på en endast hypotetisk risk för kringgående som påstods följa av begreppet närstående bolag, för att vägra att fastställa en individuell antidumpningstull för en exporterande tillverkare. För att styrka sitt resonemang hänvisade tribunalen till WTO:s tvistlösningsorgans beslutspraxis enligt vilken risken för att åläggandet av individuella antidumpningstullar skulle vara ineffektivt för att bekämpa dumpning, inte i sig kan motivera att en tull som är generellt tillämplig på företag i ett visst land åläggs exporterande tillverkare. [38].

37 Punkterna 81 och 82 i den överklagade domen.

38 Punkterna 83 och 84 i den överklagade domen och där angivna rapporter från WTO:s tvistlösningsorgan.

98. Slutligen fann tribunalen, på grundval av de uppgifter som institutionerna förfogade över vid antagandet av den omtvistade förordningen, att dessa borde ha dragit slutsatsen att det i vart fall inte fanns någon risk för kringgående med avseende på Giantkoncernen och Jinshankoncernen. Tribunalen ansåg i synnerhet att den omständigheten att Giant drog sig ur GP var ägnad att upplösa det enda band som fanns mellan Giantkoncernen och Jinshankoncernen och således att undanröja risken för kringgående till följd av att dessa båda koncerner var närstående. [39]

1. Sammanfattning av parternas argument

99. EBMA anser inledningsvis att det var på grundval av den oriktiga premissen att förevarande mål rör fastställandet av exportpriset [40] som tribunalen fann att institutionerna inte kunde göra gällande att det förelåg en risk för kringgående i det aktuella fallet.

100. Vidare finns det enligt EBMA i de fall där bolag är närstående, som i det aktuella fallet koncernerna Giant och Jinshan, alltid en risk för kringgående om en närstående enhet erhåller en lägre antidumpningstull än en annan enhet i samma koncern. Härav följer att argumenten i den överklagade domen angående den hypotetiska risken för kringgående när det rör sig om företag som inte är närstående är helt felaktig och saknar stöd i lag. Institutionernas bekymmer vad angår kringgående från de närstående bolagens sida i förevarande fall är således berättigade. Tribunalens hänvisningar till beslut som fattats av WTO:s tvistlösningsorgan är dessutom inte relevanta.

101. Slutligen har EBMA hävdat att det inte kan uteslutas att koncernerna Giant och Jinshan var närstående under undersökningsperioden i högre grad än som framgår av svaren på frågeformulären angående bolagen i Giantkoncernen och Jinshans konsoliderade redovisning.

102. Rådet har anslutit sig till denna grund, men har tillagt att tribunalen har åsidosatt artikel 9.5 i grundförordningen. I detta hänseende har rådet anfört att artikel 9.5 e i förordningen föreskriver att det kan finnas risk för kringgående i samband med export från ett land som saknar marknadsekonomi, såsom Kina. Denna risk anges i grundförordningen vid fall av statlig inblandning. Detta är just fallet vad gäller Giantkoncernen, eftersom den kinesiska regeringen under den relevanta perioden innehade 33,13 procent av kapitalet i Jinshan. Detta är en upplysning som för övrigt inte lämnades av Giantkoncernen under undersökningen. Risken för kringgående, såsom den anges i artikel 9.5 e i grundförordningen, har för övrigt nämnts i skäl 114 i den omtvistade förordningen.

103. Giant har i första hand gjort gällande att den tredje grunden inte kan tas upp till sakprövning. I likhet med den första och den andra grunden rör den nämligen, enligt Giants uppfattning, bedömningen av de faktiska omständigheterna, vilken inte omfattas av domstolens behörighet inom ramen för ett överklagande. Giant anser i andra hand att överklagandet inte kan bifallas såvitt avser den tredje grunden.

2. Bedömning

104. Inledningsvis är det lämpligt att mot bakgrund av den rättspraxis som jag har erinrat om i punkt 40 i detta förslag till avgörande, pröva den invändning om rättegångshinder som Giant har framställt med avseende på EBMA:s tredje grund.

39 Punkterna 85–89 i den överklagade domen.

40 Se punkt 32 i detta förslag till avgörande.

105. Härvidlag anser jag att det inte råder någon tvekan om att det i de två första anmärkningarna, vilka har sammanfattats i punkterna 99 och 100 i detta förslag till avgörande, tas upp rättsfrågor som domstolen kan pröva inom ramen för ett överklagande. Dessa båda anmärkningar ifrågasätter nämligen två premisser för tribunalens resonemang. Den andra anmärkningen syftar även till att ifrågasätta relevansen av hänvisningarna i den överklagade domen till beslutspraxis från WTO:s tvistlösningsorgan.

106. Den tredje anmärkningen däremot, vilken har sammanfattats i punkt 101 i detta förslag till avgörande, syftar till att ifrågasätta ett konstaterande angående de faktiska omständigheterna som återfinns i punkt 89 i den överklagade domen, enligt vilket koncernernas samriskföretag GP utgjorde det enda befintliga bandet mellan Giantkoncernen och Jinshankoncernen. Anmärkningen kan således inte tas upp till sakprövning.

107. Vad gäller den materiella prövningen, vill jag inledningsvis framhålla att den första anmärkningen enligt vilken tribunalen har utgått från den oriktiga premissen att målet rörde fastställandet av exportpriset, ska underkännas mot bakgrund av övervägandena i punkterna 64–67 i detta förslag till avgörande. Det framgår nämligen av dessa överväganden att premissen inte är oriktig.

108. För övrigt konstaterar jag att EBMA i sin argumentering i realiteteten inte har ifrågasatt konstaterandet i punkt 85 i den överklagade domen på grundval av omständigheter som angavs i de påföljande punkterna 86–88, enligt vilket *i vart fall* de uppgifter som institutionerna förfogade över *vid antagandet av den omtvistade förordningen* var tillräckliga för att dra slutsatsen att det inte fanns någon risk för kringgående med avseende på Giantkoncernen och Jinshankoncernen. EBMA har inte specifikt, från en juridisk synvinkel, bestritt tribunalens konstaterande i punkt 89 i den överklagade domen att den omständigheten att Giant drog sig ur GP var ägnad att undanröja risken för ett sådant kringgående.

109. Det konstaterandet utgör dock tillräcklig grund för slutsatsen i punkt 90 i den överklagade domen att rådet i det aktuella fallet inte kunde göra gällande att det förelåg en risk för kringgående, i syfte att motivera beslutet att inte tillämpa en individuell antidumpningstull på Giant.

110. Härav följer att även om det antogs att övervägandena i punkterna 82–84 i den överklagade domen var oriktiga skulle slutsatsen i punkt 90 i den överklagade domen fortfarande vara giltig. Under dessa förhållanden ska de argument som avser dessa punkter enligt min mening förklaras verkningslösa.

111. Vad slutligen angår rådets argument som har sammanfattats i punkt 102 i detta förslag till avgörande, ska det erinras om att det framgår av artiklarna 172, 174 samt 178.1 och 178.3 andra meningen i rättegångsreglerna, sammantagna, att den svarsskrivelse som getts in i enlighet med artikel 172 i rättegångsreglerna inte får syfta till att den överklagade domen ska upphävas av andra och fristående skäl än dem som åberopats i överklagandet, då sådana skäl endast kan anges inom ramen för ett anslutningsöverklagande.[41]

112. Det måste dock slås fast att EBMA inom ramen för sin tredje grund inte vid något tillfälle har gjort gällande att artikel 9.5 i grundförordningen har åsidosatts. Under dessa förhållanden anser jag att det skäl som rådet angett i sin svarsskrivelse utgör ett särskilt och fristående skäl till upphävande av den överklagade domen vilket inte kan tas upp till sakprövning.

41 Se i detta avseende, dom av den 10 november 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/kommissionen (C-449/14 P, EU:C:2016:848, punkterna 97–102) och dom av den 30 maj 2017, Safa Nicu Sepahan/rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, punkterna 20–22).

113. Det är i vart fall enligt min mening uppenbart att detta skäl saknar grund. Rådet kan nämligen i realiteten inte göra gällande att en bestämmelse - artikel 9.5 i grundförordningen – har åsidosatts som enligt vad det självt medgav inför tribunalen [42] inte har tillämpats i det aktuella fallet vad gäller Giant. Dessutom har skäl 114 i den omtvistade förordningen uppenbarligen åberopats utanför sitt sammanhang, då detta skäl uteslutande anger de relevanta bestämmelserna i grundförordningen.

114. Av det ovan anförda framgår enligt min mening att överklagandet inte heller kan vinna bifall såvitt avser EBMA:s tredje grund. Följaktligen ska överklagandet i sin helhet ogillas.

VII. Förslag till avgörande

115. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen beslutar enligt följande:

1) Överklagandet ogillas.

2) European Bicycle Manufacturers Association (EBMA) ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Giant (China) Co. Ltd

3) Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.

42 Se punkt 82 i den överklagade domen.