Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. MENGOZZI
fremsat den 26. juli 2017 [1]

Sag C-61/16 P

European Bicycle Manufacturers Association (EBMA)
mod

Giant (China) Co. Ltd

»Appel – dumping – forordning (EU) nr. 502/2013 – import af cykler med oprindelse i Folkerepublikken Kina – forordning (EF) nr. 1225/2009 – artikel 18, stk. 1 – samarbejde – begrebet »nødvendige oplysninger« – anmodning om individuel behandling – risiko for omgåelse«

I. Indledning

1. Den foreliggende sag vedrører en appel iværksat af European Bicycle Manufacturers Association (EBMA), der er en sammenslutning, som repræsenterer interesserne hos europæiske cykelproducenter. EBMA har i appelskriftet nedlagt påstand om ophævelse af den dom, der blev afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 26. november 2015, Giant (China) mod Rådet [2] (herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten annullerede Rådets forordning (EU) nr. 502/2013 af 29. maj 2013 [3] (herefter »den omtvistede forordning«), for så vidt som den vedrørte den kinesiske cykelproducent Giant (China) Co. Ltd. (herefter »Giant«).

2. EBMA, støttet af Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen (herefter under ét »institutionerne«), har i det væsentlige anfægtet den konklusion, som Retten nåede frem til i den appellerede dom, hvorefter ingen af de forhold, som Rådet havde henvist til, gav det mulighed for i den omtvistede forordning at anvende en individuel antidumpingtold på Giant.

3. Den foreliggende sag giver Domstolen lejlighed til at præcisere anvendelsen af artikel 18 i forordning (EF) nr. 1225/2009 af 30. november 2009 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab [4] (herefter »grundforordningen«), der regulerer de berørte parters manglende vilje til at samarbejde i antidumpingundersøgelser, og nærmere bestemt begrebet »nødvendige oplysninger« som fastsat i denne artikels stk. 1.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – T-425/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:896.

3 – Rådets forordning (EU) nr. 502/2013 af 29.5.2013 om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 990/2011 om indførelse af en endelig antidumpingtold på importen af cykler med oprindelse i Folkerepublikken Kina efter en interimsundersøgelse i henhold til artikel 11, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1225/2009 (EUT L 153, s. 17).

4 – EUT 2009, L 343, s. 51, berigtiget i EUT 2010, L 7, s. 22. På tidspunktet for den omhandlede undersøgelse i den foreliggende sag, var de bestemmelser, der regulerede Den Europæiske Unions vedtagelse af antidumpingforanstaltninger, indeholdt i denne forordning.

II. Retsforskrifter

4. Grundforordningens artikel 2, stk. 8 og 9, der vedrører fastsættelsen af eksportprisen, bestemmer:

»8. Eksportprisen er den pris, der faktisk er betalt eller skal betales for varen, når den sælges fra eksportlandet til Fællesskabet.

9. Foreligger der ingen eksportpris, eller viser det sig, at der ikke kan fæstes lid til eksportprisen på grund af en forretningsmæssig forbindelse eller en kompensationsaftale mellem eksportøren og importøren eller en tredjepart, kan eksportprisen beregnes på grundlag af den pris, hvortil de indførte varer første gang videresælges til en uafhængig køber, eller hvis varerne ikke videresælges til en uafhængig køber eller ikke videresælges i den stand, hvori de er indført, på ethvert rimeligt grundlag.«

5. Grundforordningens artikel 18 bestemmer:

»1. I tilfælde, hvor en af de berørte parter nægter at give adgang til nødvendige oplysninger eller undlader at meddele dem inden for de frister, der er fastsat i denne forordning, eller lægger væsentlige hindringer i vejen for undersøgelsen, kan der træffes foreløbige eller endelige afgørelser, positive eller negative, på grundlag af de foreliggende faktiske oplysninger. Konstateres det, at en berørt part har meddelt urigtige eller vildledende oplysninger, ses der bort fra disse oplysninger, og der kan gøres brug af de foreliggende faktiske oplysninger. Berørte parter bør gøres bekendt med følgerne af manglende samarbejdsvilje.

[…]

3. Selv om de oplysninger, som en berørt part indgiver, ikke er fyldestgørende i enhver henseende, bør der ikke ses bort fra dem, forudsat at eventuelle mangler ikke giver anledning til urimelige vanskeligheder i arbejdet med at nå til rimeligt nøjagtige resultater, at oplysningerne indgives på korrekt vis og rettidigt, at de kan efterprøves, og den pågældende part har handlet efter bedste evne.

[…]«

III. Sagens baggrund og den omtvistede forordning

A. Den procedure, der førte til vedtagelsen af den omtvistede forordning

6. Der er redegjort nøje for sagens baggrund i den appellerede doms præmis 1-25, hvortil jeg henviser. Hvad angår den foreliggende sag skal jeg blot anføre, at Kommissionen den 9. marts 2012 offentliggjorde en meddelelse om indledningen på eget initiativ af en interimsundersøgelse af de antidumpingforanstaltninger, som den havde vedtaget (og flere gange foretaget en fornyet undersøgelse af) vedrørende import af cykler med oprindelse i Kina til EU[5].

7. Blandt de kinesiske koncerner af eksporterende producenter, der havde angivet eksport til Unionen i undersøgelsesperioden (fra den 1.1.2011 til den 31.12.2011), var den koncern, som Giant tilhørte (herefter »Giant-koncernen«).

5 – Jf. for flere detaljer den appellerede doms præmis 2-8.

8. Et af de selskaber, der tilhørte Giant-koncernen, var selskabet Shanghai Giant & Phoenix Bicycle Co. Ltd (herefter »GP«), der er et joint-venture oprettet mellem Giant-koncernen og Jinshan Development and Construction (herefter »Jinshan«) [6]. Da GP i september 2011 indstillede sine aktiviteter, og da selskabet var under likvidation, anmodede Giant-koncernen Kommissionen om, at GP skulle udelukkes fra undersøgelsen.

9. Den 15. maj 2012 tilsendte Kommissionen Giant en formular til anmodning om markedsøkonomisk behandling (herefter »markedsøkonomisk behandling«) i henhold til grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra b). Kommissionen meddelte endvidere selskabet, at hvis det ønskede at opnå markedsøkonomisk behandling, skulle hvert enkelt af de forbundne selskaber i Kina udfylde en formular til anmodning om markedsøkonomisk behandling, herunder GP, idet dette selskab producerede cykler og var den største eksportør i Giant-koncernen til Unionen i undersøgelsesperioden.

10. I forbindelse med flere skriftudvekslinger, der fandt sted under undersøgelsen, meddelte Kommissionen i det væsentlige Giant, at den var af den opfattelse, at Giant-koncernen gennem GP var forbundet til den koncern, som Jinshan tilhørte (herefter »Jinshan-koncernen«), der hovedsageligt investerede i produktion og salg af cykler. Giant var således ifølge Kommissionen ligeledes forpligtet til at fremsende formularen til anmodning om markedsøkonomisk behandling og til at besvare antidumpingspørgeskemaet vedrørende de enheder, der tilhørte Jinshan-koncernen. Kommissionen meddelte endvidere Giant, at den, såfremt Giant ikke fremsendte disse formularer og spørgeskemaer, ville anvende grundforordningens artikel 18 og afslå den af Giant-koncernen fremsatte anmodning om markedsøkonomisk behandling [7].

11. Giant indgav i forbindelse med undersøgelsen formularen til anmodning om markedsøkonomisk behandling vedrørende seks selskaber, der tilhørte dette selskabs koncern, herunder GP, og fremsendte derefter besvarelsen af antidumpingspørgeskemaet vedrørende elleve selskaber i koncernen, herunder GP, som deltog i produktionen og eksporten af den omhandlede vare, og vedrørende seks salgsdatterselskaber, der er etableret på Unionens område. Giant oplyste imidlertid flere gange, at koncernen som følge af den omstændighed, at den kun meget indirekte var forbundet til Jinshan gennem GP, ikke var forpligtet til og heller ikke havde mulighed for at indgive en anmodning om markedsøkonomisk behandling og at udfylde antidumpingspørgeskemaet vedrørende Jinshan og dets datterselskaber [8].

12. Den 23. oktober 2012 meddelte Kommissionen Giant, at da den ikke havde modtaget en anmodning om markedsøkonomisk behandling vedrørende de selskaber, der tilhørte Jinshan-koncernen, havde den ikke mulighed for at realitetsbehandle selskabets anmodning om markedsøkonomisk behandling. Kommissionen besluttede derfor at anvende grundforordningens artikel 18, stk. 1, og ikke at tage hensyn til de oplysninger, som Giant havde fremlagt vedrørende anmodningen om markedsøkonomisk behandling i deres helhed.

13. Den 21. marts 2013 meddelte Kommissionen Giant, at den havde til hensigt at anvende den nævnte artikel 18, stk. 1, og at støtte sine konklusioner på de foreliggende faktiske oplysninger også i forbindelse med fastsættelsen af eksportprisen, idet det uden fuldstændige oplysninger om alle de parter, der var forbundet med GP, ikke var muligt at foretage passende og pålidelige beregninger af eksportprisen og således fastsætte en individuel dumpingmargen for GP og dermed for Giant-koncernen som helhed.

6 – Jf. den appellerede doms præmis 14, hvori der er nærmere redegjort for GP's kontrolstruktur.

7 – Jf. den appellerede doms præmis 15 og 17.

8 – Jf. den appellerede doms præmis 16, 18-20, 22 og 24.

B. Den omtvistede forordning

14. Den 5. juni 2013 vedtog Rådet den omtvistede forordning. I 63. og 64. betragtning til denne forordning afslog Rådet den anmodning om markedsøkonomisk behandling, som Giant-koncernen havde indgivet, idet denne koncerns besvarelse af Kommissionens anmodninger om oplysninger blev anset for meget mangelfulde. Rådet anførte, at Giants nægtelse af at indsende alle de nødvendige oplysninger om koncernens struktur havde ført til anvendelse af grundforordningens artikel 18, stk. 1, og til, at den nævnte anmodning ikke blev imødekommet.

15. I 131.-141. betragtning til den omtvistede forordning anførte Rådet endvidere, at grundforordningens artikel 18, stk. 1, var blevet anvendt ved fastsættelsen af eksportprisen for Giant.

16. Rådet anførte, at Giant havde nægtet til Kommissionens tjenestegrene at indsende de nødvendige oplysninger om koncernens struktur og væsentlige oplysninger om produktion, salgsmængder og priser på den pågældende vare ved eksport til Unionen for Jinshan-koncernen i undersøgelsesperioden. Undersøgelsen havde bekræftet, at et datterselskab i Giant-koncernen, nemlig GP, gennem fælles aktionærer og strukturelle og ledelsesmæssige forbindelser var tæt forbundet til Jinshan-koncernen, og at denne koncern var involveret i produktion og salg af den pågældende vare i Kina. Da de selskaber, der tilhørte Jinshan-koncernen, ikke havde indgivet formularen til anmodning om markedsøkonomisk behandling og ikke havde besvaret antidumpingspørgeskemaet, havde Rådet ikke mulighed for at fastsætte eksportprisen for GP og dermed for hele Giant-koncernen. Ifølge Rådet var det derfor ikke muligt at foretage fuldstændige og pålidelige beregninger af eksportprisen og dermed fastsætte en individuel margen for GP og som følge heraf for Giant-koncernen som helhed [9].

17. Rådet bemærkede som svar på Giants argument om, at der under alle omstændigheder ikke var risiko for omgåelse af eventuelle antidumpingforanstaltninger, idet GP, der udgjorde den eneste forbindelse mellem de to koncerner, havde indstillet sine aktiviteter i september 2011, at GP ved udgangen af undersøgelsesperioden fortsat eksisterede som enhed, og at produktionsaktiviteten derfor kunne blive genoptaget på et hvilket som helst tidspunkt [10].

18. Den omtvistede forordning opretholdt således i forhold til Giant den endelige antidumpingtoldsats på 48,5%, der fandt anvendelse på alle de kinesiske eksporterende producenter, som ikke havde modtaget en individuel behandling.

IV. Sagen for Retten og den appellerede dom

19. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 19. august 2013 anlagde Giant sag med påstand om annullation af den omtvistede forordning. Giant fremsatte til støtte for søgsmålet otte anbringender. Retten undersøgte imidlertid kun tre anbringender i den appellerede dom [11].

20. Retten bemærkede indledningsvis, at Rådet havde afslået at tildele Giant en individuel behandling, idet den støttede sig på to forhold, nemlig, for det første, den omstændighed, at der ikke forelå fuldstændige oplysninger om alle de parter, der var forbundet med GP, navnlig selskaberne i Jinshan-koncernen, hvilket efter Rådets opfattelse ikke gjorde det muligt at fastsætte eksportprisen for GP-koncernen og dermed en individuel antidumpingmargen for denne koncern, og, for det andet, den omstændighed, at der forelå en stor risiko for, at antidumpingforanstaltningerne ville blive omgået. Retten besluttede under disse omstændigheder først at undersøge de anbringender, der vedrørte disse to forhold.

9 – Jf. 131.-135. betragtning til den omtvistede forordning.

10 – Jf. 137. betragtning til den omtvistede forordning.

11 – Der var tale om dels det tredje anbringendes første led og det femte led, dels det syvende anbringende, som Giant fremsatte for Retten. Jf. for flere detaljer den appellerede doms præmis 46-51.

21. Hvad angår det første forhold fastslog Retten, at Rådet på grundlag af de oplysninger, som Giant havde fremlagt, rådede over de nødvendige oplysninger til at beregne en pålidelig eksportpris for Giant-koncernen og til således at fastsætte en dumpingmargen og en individuel antidumpingtold for denne koncern. Det var derfor efter Rettens opfattelse med urette, at Rådet anvendte grundforordningens artikel 18, stk. 1, i forhold til Giant, og at det støttede sine konklusioner vedrørende fastsættelsen af eksportprisen for Giant-koncernen på de foreliggende faktiske oplysninger [12]. Retten tog endvidere ikke de argumenter, som Rådet havde fremsat til støtte for anbringendet om, at Giant under sagen havde meddelt urigtige eller vildledende oplysninger, til følge [13].

22. Hvad angår det andet forhold fastslog Retten, at Rådet under de faktiske omstændigheder i den konkrete sag ikke kunne påberåbe sig, at der forelå risiko for omgåelse som begrundelse for ikke at pålægge Giant en individuel antidumpingtold [14].

23. Retten fastslog således, at ingen af de forhold, som Rådet havde henvist til, kunne begrunde, at det afslog at tildele Giant en individuel behandling, og annullerede derfor den omtvistede forordning for så vidt angik denne eksporterende producent, uden at undersøge de andre anbringender, som Giant havde fremsat.

V. Parternes påstande

24. EBMA har i appelskriftet nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, at der træffes afgørelse om realiteten, og at annullationspåstanden forkastes, eller at sagen hjemvises til Retten med henblik på, at denne træffer afgørelse om realiteten i annullationspåstanden. EBMA har endvidere nedlagt påstand om, at Giant tilpligtes at betale de omkostninger, der er afholdt i forbindelse med appellen og dette selskabs intervention for Retten.

25. Giant har nedlagt påstand om, at det fastslås, at det er åbenbart, at appellen skal afvises, og/eller at appellen åbenbart er ugrundet og følgelig skal forkastes i sin helhed ved begrundet kendelse, og påstand om, at appellen under alle omstændigheder afvises og/eller forkastes som ugrundet. Giant har endvidere nedlagt påstand, at EBMA tilpligtes at betale omkostningerne i forbindelse med den foreliggende appelsag.

26. Rådet og Kommissionen har i deres svarskrifter, der er indgivet i henhold til artikel 172 i Domstolens procesreglement, nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, at der træffes afgørelse om realiteten, og at annullationspåstanden forkastes, eller at sagen hjemvises til Retten med henblik på, at denne træffer afgørelse om realiteten i annullationssøgsmålet. De har endelig nedlagt påstand om, at Giant tilpligtes at betale de omkostninger, der er afholdt af de to nævnte institutioner for Retten og Domstolen.

VI. Bedømmelse

27. EBMA har til støtte for appellen fremsat tre anbringender, som Rådet og Kommissionen har tilsluttet sig.

12 – Den appellerede doms præmis 56-70 og præmis 77.

13 – Den appellerede doms præmis 71-76.

14 – Den appellerede doms præmis 79-90.

28. De to første anbringender, som skal behandles samlet, vedrører flere retlige fejl ved anvendelsen af grundforordningens artikel 18, stk. 1. EBMA har i denne forbindelse foreholdt Retten, at den overskred grænserne for sin prøvelsesret. EBMA har med det tredje anbringende anført, at Retten begik retlige fejl ved vurderingen af, hvorvidt der forelå risiko for omgåelse.

A. Det første og det andet anbringende

1. Sammenfatning af parternes argumenter

29. EBMA har med sine to første anbringender, støttet af institutionerne, bestridt den vurdering, som Retten har foretaget i den appellerede doms præmis 56-78. EBMA har inden for rammerne af disse to anbringender i det væsentlige fremsat fire klagepunkter, hvoraf de første tre vedrører en urigtig anvendelse af grundforordningens artikel 18, stk. 1, og det fjerde[15] den omstændighed, at Retten overskred sin prøvelsesret.

30. EBMA har for det første foreholdt Retten, at den anlagde en urigtig retlig bedømmelse i forbindelse med vurderingen af, hvorledes Rådet i den omtvistede forordning havde anvendt grundforordningens artikel 18, stk. 1.

31. Efter EBMA's opfattelse kan institutionerne anvende de »foreliggende faktiske oplysninger« som omhandlet i artikel 18, stk. 1 og 3, på tre måder, nemlig »samlet« ved at henvise til alle de oplysninger og data, som en part har fremlagt, ved at henvise til et komplet sæt af oplysninger eller data, såsom en anmodning om markedsøkonomisk behandling, eller en anmodning om individuel behandling, eller blot ved at henvise til visse aspekter i et sæt af oplysninger og data.

32. I den appellerede dom tog Retten imidlertid udgangspunkt i en urigtig antagelse om, at Rådet anvendte grundforordningens artikel 18, stk. 1, på Giants eksportpris (den situation, der foreligger i det andet af de tre tilfælde, der er beskrevet i det foregående punkt). Rådet havde til gengæld foretaget en »samlet« anvendelse af artikel 18 på Giant-koncernen som følge af, at denne havde nægtet at fremlægge fuldstændige oplysninger om dens struktur og om bl.a. alle de forbindelser, der gennem GP bestod mellem selskaberne i Giant-koncernen og selskaberne i Jinshan-koncernen. Denne nægtelse forhindrede institutionerne i at få et præcist billede af identiteten af den part, der samarbejdede.

33. Kommissionen har tilsluttet sig dette klagepunkt og anført, at Retten anlagde en urigtig fortolkning af den omtvistede forordning ved at fastslå, at anvendelsen af grundforordningens artikel 18, stk. 1, ikke vedrørte fastlæggelsen af omfanget af den egentlige eksportør, men det senere spørgsmål om fastsættelsen af eksportprisen.

34. For det andet har EBMA foreholdt Retten, at den begik en retlig fejl ved vurderingen af, om Giant samarbejdede i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i grundforordningens artikel 18, stk. 1. Retten burde have fastslået, at Giant ikke samarbejdede i undersøgelsen, idet selskabet ikke havde fremlagt et minimum af oplysninger, der kunne give institutionerne et fuldstændigt og præcist billede af de aktiviteter, der blev udført af alle de selskaber, som var forbundet inden for koncernen, og som var involveret i produktion og salg af den pågældende vare. I modsætning til, hvad Retten fastslog, havde forbindelserne mellem Giant-koncernen, GP og Jinshan-koncernen, ikke kun betydning for det direkte salg. Da institutionerne ikke havde adgang til et minimum af grundlæggende oplysninger, var de ikke i stand til at foretage en vurdering af, hvilken betydning Jinshan-koncernens involvering

15 – Dette klagepunkt udgør reelt et separat anbringende.

havde, og navnlig de forskellige måder, hvorpå denne koncern havde kunnet påvirke GP's aktiviteter og derigennem Giant-koncernens aktiviteter. EBMA har som eksempel henvist til den mulige eksistens af aftaler om markedsopdeling og om fælles prispolitik mellem Giant-koncernen og Jinshan-koncernen. Rådet har tilsluttet sig dette klagepunkt.

35. EBMA har for det tredje anført, at Kommissionen ved den appellerede dom med urette blev pålagt den urimelige byrde at skulle godtgøre, at det minimum af grundlæggende oplysninger, der skulle fremlægges vedrørende de forbundne selskaber, som var involveret i produktion og salg af den pågældende vare, var nødvendige. Den omstændighed, at der findes en forbindelse, og at der foreligger en sådan involvering, er imidlertid tilstrækkelig til, at besvarelsen af antidumpingspørgeskemaet må anses for en »nødvendig« oplysning som omhandlet i grundforordningens artikel 18, stk. 1. Kommissionen har tilsluttet sig dette klagepunkt og anført, at Rettens urigtige fortolkning har vendt bevisbyrden om i forhold til grundforordningens artikel 18 og givet en »tilskyndelse« til de virksomheder, der beslutter ikke fuldt ud at efterkomme Kommissionens anmodninger under antidumpingundersøgelser.

36. EBMA har for det fjerde, støttet af institutionerne, i det væsentlige foreholdt Retten, at den satte sig i institutionernes sted ved at drage konklusioner på baggrund af de delvise beviser, der var fremlagt, og at den således tilsidesatte det vide skøn, som tilkommer de nævnte institutioner.

37. Rådet har i denne forbindelse anført, at vurderingen af, om oplysningerne er nødvendige, og selve undersøgelsen af disse oplysninger er komplekse opgaver, og at institutionerne råder over et vidt skøn i forhold til at kunne vælge de oplysninger, som de finder relevante i en antidumpingundersøgelse. Rådet har anført, at Retten med urette fastslog, at det var åbenbart, at der potentielt var foretaget en urigtig vurdering, og at den mere specifikt ikke anvendte den sandsynlighedstest, der er udviklet i retspraksis. Retten undersøgte bl.a. ikke, om de beviser, som Giant-koncernen havde fremlagt, var tilstrækkelige til at fastslå, at institutionerne i forbindelse med undersøgelsen havde foretaget en usandsynlig vurdering. Kommissionen har anført, at det tilkommer den at afgøre, hvilke oplysninger der er »nødvendige«, og hvilke konsekvenser en undladelse af at fremlægge sådanne oplysninger skal have. Det tilkommer ikke Retten at foretage en ny undersøgelse eller at sætte sine egne vurderinger i institutionernes sted.

38. Giant har principalt anført, at det første og det andet anbringende ikke kan antages til realitetsbehandling, idet de vedrører den vurdering af de faktiske omstændigheder, som Retten har foretaget, og som ikke henhører under Domstolens kompetence inden for rammerne af appelsagen. Giant har subsidiært anført, at de af EBMA fremsatte anbringender skal forkastes som ugrundede.

2. Bedømmelse

a) Om formaliteten

39. Det skal først undersøges, om de to første anbringender, som Giant har anfægtet, kan antages til realitetsbehandling.

40. Det bemærkes i denne forbindelse, at det ifølge Domstolens retspraksis alene er Retten, der har kompetence til at fastlægge og bedømme de faktiske omstændigheder, og i princippet til at bedømme de beviser, den forelægges. Bedømmelsen af de faktiske omstændigheder og beviser er således ikke et retsspørgsmål, der som sådant kan efterprøves af Domstolen under en appelsag, medmindre disse omstændigheder og beviser er blevet urigtigt gengivet. Når Retten har fastlagt eller vurderet de faktiske omstændigheder, har Domstolen i henhold til artikel 256 TEUF imidlertid kompetence til at gennemføre en kontrol med den retlige subsumption af disse faktiske omstændigheder og de retlige

konsekvenser, som Retten har draget [16].

41. I det foreliggende tilfælde har EBMA inden for rammerne af selskabets to første anbringender foreholdt Retten, at den begik retlige fejl i forbindelse med anvendelsen af grundforordningens artikel 18, stk. 1. For det første foretog Retten en urigtig retlig analyse i den vurdering, som den foretog i henhold til denne bestemmelse. For det andet foretog den en urigtig vurdering af Giants samarbejde i lyset af denne bestemmelse, og for det tredje pålagde den Kommissionen en urimelige byrde. For det fjerde har EBMA foreholdt Retten, at den overskred grænserne for sin prøvelsesret og derved tilsidesatte det skøn, som tilkommer institutionerne. Det må imidlertid fastslås, at alle disse klagepunkter uden tvivl rejser retsspørgsmål, der som sådan kan efterprøves af Domstolen.

42. Eftersom de klagepunkter, der er fremsat inden for rammerne af de to første anbringender, ikke vedrører Rettens konstateringer vedrørende de faktiske omstændigheder, men tilsidesættelser af lovgivningen, skal disse klagepunkter således antages til realitetsbehandling. For så vidt som de klagepunkter, som EBMA eller institutionerne har fremsat inden for rammerne af de to første anbringender, omfatter argumenter, der vedrører den af Retten anlagte vurdering af de faktiske omstændigheder, kan disse argumenter imidlertid ikke antages til realitetsbehandling.

b) Om realiteten

1) Om de tre første anbringender om urigtig anvendelse af grundforordningens artikel 18, stk. 1

i) Om grundforordningens artikel 18, stk. 1, og begrebet »nødvendige oplysninger«

43. Grundforordningens artikel 18, stk. 1, der har overskriften »Manglende samarbejde«, tillader institutionerne at træffe afgørelse på grundlag af de foreliggende faktiske oplysninger i de tilfælde, hvor en berørt part nægter at give adgang til nødvendige oplysninger eller undlader at meddele dem inden for de i denne forordning fastsatte frister eller lægger væsentlige hindringer i vejen for undersøgelsen. Der kan ligeledes træffes afgørelse på grundlag af de foreliggende faktiske oplysninger i de tilfælde, hvor en berørt part har meddelt urigtige eller vildledende oplysninger. Det fremgår af denne bestemmelses ordlyd, at disse fire betingelser er alternativer, således at institutionerne, når en af disse er opfyldt, kan træffe foreløbige eller endelige afgørelser på grundlag af de foreliggende faktiske oplysninger [17].

44. Det skal indledningsvis bemærkes, at grundforordningens artikel 18, stk. 1, således som det følger af selve bestemmelsens ordlyd, skal anses for gennemførelsen i EU-retten af artikel 6.8 i aftalen om anvendelsen af artikel VI i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel af 1994 [18], som denne bestemmelse i videst muligt omfang skal fortolkes i overensstemmelse med [19].

16 – Jf. i denne retning, dom af 12.1.2017, Timab Industries og CFPR mod Kommissionen (C-411/15 P, EU:C:2017:11, præmis 89 og den deri nævnte retspraksis).

17 – Jf. i denne forbindelse præmis 44 i dom af 22.5.2014, Guangdong Kito Ceramics m.fl. mod Rådet (T-633/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:271). Denne formulering er gentaget i flere af Rettens domme, herunder den appellerede dom (jf. præmis 61).

18 – EFT 1994, L 336, s. 103 (herefter »antidumpingaftalen«). Denne aftale fremgår af bilag 1A til overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen (WTO), undertegnet i Marrakesh den 15.4.1994 og godkendt ved Rådets afgørelse 94/800 af 22.12.1994 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi (1986-1994) (EFT 1994, L 336, s. 1). Antidumpingaftalens artikel 6.8 har følgende ordlyd:

»I tilfælde, hvor en af de interesserede parter nægter at give adgang til nødvendige oplysninger eller undlader at meddele dem inden for en rimelig frist eller lægger væsentlige hindringer i vejen for undersøgelsen, kan der træffes foreløbige og endelige afgørelser, positive eller negative, på grundlag af de foreliggende faktiske oplysninger.«

19 – Jf. i denne forbindelse for flere detaljer punkt 34-37 i mit forslag til afgørelse Changshu City Standard Parts Factory og Ningbo Jinding Fastener mod Rådet (C-376/15 P og C-377/15 P, EU:C:2016:928) og de deri nævnte henvisninger til retspraksis. Jf. særligt dom af 16.7.2015, Kommissionen mod Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, præmis 44-46 og den deri nævnte retspraksis). Hvad særligt angår forholdet mellem grundforordningens artikel 18, stk. 1, og antidumpingaftalens artikel 6.8, jf. dom af 4.3.2010, Sun Sang Kong Yuen Shoes Factory mod Rådet (T-409/06, EU:T:2010:69, præmis 103) og af 22.5.2014, Guangdong Kito Ceramics m.fl. mod Rådet (T-633/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:271, præmis 40).

45. Det skal endvidere bemærkes, at den foreliggende sag vedrører den første af de fire betingelser, der er nævnt ovenfor, og som i henhold til grundforordningens artikel 18, stk. 1, giver institutionerne mulighed for at træffe afgørelse på grundlag af de foreliggende faktiske oplysninger. Som det fremgår af punkt 14-16 og 21 i dette forslag til afgørelse, anvendte Rådet nemlig grundforordningens artikel 18, stk. 1, i den omtvistede forordning som følge af, at Giant havde undladt at fremlægge de oplysninger, som ifølge Rådet var nødvendige, og Retten annullerede den omtvistede forordning som følge af, at den nævnte bestemmelse ikke var blevet anvendt korrekt på dette punkt.

46. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at grundforordningen (og i øvrigt andre EU-retlige bestemmelser) ikke indeholder en definition af begrebet nødvendige oplysninger. Domstolen har endnu ikke haft lejlighed til at tage stilling til dette begreb. WTO-organernes beslutningspraksis, som er videreført i Rettens praksis, giver imidlertid nyttige retningslinjer med henblik på at identificere de væsentligste kendetegn ved dette begreb.

47. Den særenhed, der er nedsat under WTO, har således oplyst, at en afgørelse om at kvalificere eller ikke at kvalificere en oplysning som nødvendig som omhandlet i antidumpingaftalens artikel 6.8 skal træffes på grundlag af de specifikke omstændigheder i hver undersøgelse og ikke på et abstrakt grundlag [20]. Det er derfor muligt, at en specifik oplysning, der kan spille en afgørende rolle i en bestemt undersøgelse, ikke har den samme betydning i en anden undersøgelse. Det følger heraf, at spørgsmålet om, hvorvidt en oplysning er nødvendig, skal vurderes konkret fra sag til sag.

48. Den nævnte særenhed har endvidere oplyst, at en specifik oplysning, som en berørt part er i besiddelse af, og som den myndighed, der varetager antidumpingundersøgelsen, har anmodet om for at kunne træffe sin afgørelse, skal anses for nødvendig i den samme bestemmelses forstand [21].

49. Som det fremgår af punkt 44 i dette forslag til afgørelse, er disse oplysninger ligeledes relevante for fortolkningen af begrebet »nødvendige oplysninger« i grundforordningens artikel 18, stk. 1. Der må imidlertid ved afgrænsningen af dette begreb ikke ses bort fra de regler, der gælder for antidumpingproceduren, således som denne er fastsat i grundforordningen.

50. Det skal nemlig i denne forbindelse bemærkes, at selv om det i henhold til grundforordningen påhviler Kommissionen som undersøgelsesmyndighed at afgøre bl.a., om der foregår dumping med hensyn til den vare, der er omfattet af antidumpingsagen, og selv om det derfor i denne forbindelse ikke tilkommer institutionen at frigøre sig for en del af den bevisbyrde, der påhviler den i denne forbindelse, forholder det sig ikke desto mindre således, at grundforordningen ikke tillægger Kommissionen undersøgelsesbeføjelser, der gør det muligt for den at tvinge selskaber til at deltage i undersøgelsen eller til at fremlægge oplysninger. Under disse omstændigheder er institutionerne i antidumpingsager afhængige af parternes frivillige samarbejde med henblik på at forsyne dem med de nødvendige oplysninger inden for de fastsatte frister. Parternes samarbejde og navnlig deres besvarelse af antidumpingspørgeskemaet, der er omhandlet i grundforordningens artikel 6, stk. 2, er således afgørende for antidumpingprocedurens gennemførelse [22].

51. Det fremgår i øvrigt af grundforordningens artikel 18, stk. 6, at når en berørt part ikke er rede til at samarbejde i fornødent omfang, således at relevante oplysninger holdes tilbage, kan en sådan situation føre til et resultat, som er mindre gunstigt for den nævnte part, end hvis den pågældende havde udvist samarbejdsvilje.

20 – Jf. rapporten fra særenheden nedsat under WTO med overskriften »Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia« (WT/DS312/R), vedtaget den 28.10.2005, punkt 7.43. Jf. i denne forbindelse ligeledes Rettens dom af 22.5.2014, Guangdong Kito Ceramics m.fl. mod Rådet (T-633/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:271, præmis 46).

21 – Jf. rapporten fra særenheden nedsat under WTO med overskriften »European Communities – Anti-Dumping Measure on Farmed Salmon from Norway« (WT/DS337/R), vedtaget den 15.1.2008, punkt 7.343. Jf. i denne forbindelse ligeledes Rettens dom af 22.5.2014, Guangdong Kito Ceramics m.fl. mod Rådet (T-633/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:271, præmis 46).

22 – Jf. i denne retning dom af 10.3.2009, Interpipe Niko Tube og Interpipe NTRP mod Rådet (T-249/06, EU:T:2009:62, præmis 87). Hvad angår omgåelsesproceduren, jf. analogt dom af 4.9.2014, Simon, Evers& Co. (C-21/13, EU:C:2014:2154, præmis 32).

52. Det følger af disse betragtninger, at der i forbindelse med anvendelsen af grundforordningens artikel 18, stk. 1, og navnlig ved fortolkningen af begrebet »nødvendige oplysninger« i denne bestemmelses forstand, skal tages hensyn til forskellige krav.

53. For det første skal det sikres, at de berørte parter reelt og fuldt ud samarbejder i undersøgelsen, idet de skal handle efter bedste evne [23] og uden at skabe hindringer for undersøgelsen. De berørte parter skal i denne forbindelse fremlægge alle de oplysninger, som de råder over, og som institutionerne anser for nødvendige for, at de kan foretage deres konstateringer. De negative konsekvenser, som en berørt part kan blive pålagt i tilfælde af manglende eller delvist samarbejde, idet dette kan føre til en situation, der er mindre gunstig for den pågældende part, end hvis den pågældende havde samarbejdet fuldt ud i undersøgelsen, skal fungere som en tilskyndelse til at samarbejde fuldt ud og uden forbehold.

54. For det andet kan institutionerne af en berørt part imidlertid ikke kræve, at denne fremlægger oplysninger, som åbenbart ikke er nødvendige for, at de kan foretage deres konstateringer, eller som den pågældende ikke har mulighed for at fremlægge, idet kravet om, at de berørte parter skal handle efter bedste evne, pålægger dem at gøre en betydelig indsats [24].

55. Det er således på baggrund af samtlige de ovenfor anførte betragtninger, at det skal vurderes, om Rettens analyse i den appellerede dom, således som EBMA, støttet af institutionerne, har hævdet, er behæftet med en tilsidesættelse af grundforordningens artikel 18, stk. 1.

ii) Vurdering af Rettens analyse

56. Det fremgår af punkt 47 i dette forslag til afgørelse, at afgørelsen af, om en oplysning er nødvendig, og følgelig fastlæggelsen af, hvorledes institutionerne har anvendt grundforordningens artikel 18, stk. 1, skal vurderes i lyset af de særlige omstændigheder i hver enkelt undersøgelse. For at vurdere den analyse, som Retten foretog i den appellerede dom, er det derfor nødvendigt at tage hensyn til de særlige omstændigheder i den foreliggende sag.

57. Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at Giant-koncernen og Jinshan-koncernen i den relevante undersøgelsesperiode skal anses for forbundet gennem deres joint venture-virksomhed, GP [25]. Som Retten konstaterede, udgjorde GP i denne periode den eneste forbindelse mellem disse to koncerner [26]. Denne forbindelse var endvidere gradvist ved at blive svagere – og blev faktisk afbrudt inden vedtagelsen af den omtvistede forordning, idet Giants aktiepost i GP var under overdragelse [27]. Bortset fra denne forbindelse, der må kvalificeres som horisontal, idet Jinshan-koncernen også drev virksomhed inden for produktion af cykler, udgjorde de to koncerner i den relevante periode to separate enheder.

23 – Hvad angår kravet om, at de berørte parter skal handle efter bedste evne med henblik på at give institutionerne de nødvendige oplysninger, jf. ordlyden af grundforordningens artikel 18, stk. 3, in fine. Jf. i denne forbindelse ligeledes punkt 5 i bilag II til antidumpingaftalen.

24 – Jf. i denne forbindelse, hvad angår antidumpingaftalens artikel 6.8, de betragtninger, der fremgår af punkt 7244 og 7245 i rapporten fra særenheden nedsat under WTO med overskriften »Egypt – Definitive Anti-Dumping Measures on Steel Rebar from Turkey« (WT/DS 211/R), vedtaget den 1.10.2002.

25 – I denne forbindelse henvises i grundforordningens artikel 2, stk. 1, fjerde afsnit, når det skal fastslås, om to parter er forretningsmæssigt forbundne, til definitionen af indbyrdes afhængige personer i artikel 143 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93 af 2.7.1993 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 253 af 11.10.1993, s. 1). Denne definition er ligeledes relevant, når det skal afgøres, om der består en »forretningsmæssig forbindelse« i forbindelse med fastsættelsen af eksportprisen som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 9. Denne definition af forbundne parter anvendes også i formularen til anmodning om markedsøkonomisk behandling og antidumpingspørgeskemaet.

26 – Jf. den appellerede doms præmis 89.

27 – Ibidem.

58. Kvalificeringen af de to koncerner som forbundne parter medførte, at Kommissionen i overensstemmelse med sin praksis anmodede Giant-koncernen om at udfylde formularen til anmodning om markedsøkonomisk behandling og efterfølgende antidumpingspørgeskemaet for Jinshan og for alle de selskaber, der tilhørte koncernen [28].

59. Giant hævdede imidlertid under sagen, at det som følge af, at denne koncern kun indirekte var forbundet med Jinshan-koncernen gennem kapitalandelen i joint venture-virksomheden GP, ikke var nødvendigt, at den afgav sådanne oplysninger, og at det under alle omstændigheder ikke var muligt for koncernen at udfylde anmodningen om markedsøkonomisk behandling og efterfølgende at udfylde antidumpingspørgeskemaet for de selskaber, der tilhørte Jinshan-koncernen.

60. Som Retten fastslog i den appellerede dom [29], havde Giant imidlertid fremlagt fuldstændige oplysninger om alle de selskaber, der tilhørte koncernen, herunder GP, og havde endvidere fremlagt oplysninger om Jinshan-koncernen. Giant fremlagde mere specifikt konsoliderede beretninger for Jinshan-koncernen. Som Retten fastslog, gjorde disse dokumenter det muligt at identificere samtlige de selskaber, der tilhørte denne koncern, og, sammenholdt med de øvrige fremlagte oplysninger, at konkludere, at det blandt de selskaber, der tilhørte Jinshan-koncernen, udelukkende var joint venture-virksomheden GP, der havde gennemført transaktioner med Giant-koncernen i den periode, der var omfattet af undersøgelsen.

61. Giant fremlagde endvidere en erklæring fra Jinshans bestyrelse, som bekræftede, at den eneste forbindelse mellem Giant og dette selskab var joint venture-virksomheden GP, og at hverken Jinshan eller koncernens andre datterselskaber havde nogen forbindelse til Giant [30].

62. Retten konkluderede under disse omstændigheder, at Rådet havde tilsidesat grundforordningens artikel 18, stk. 1, ved at anvende de foreliggende faktiske oplysninger til at fastlægge Giants eksportpris.

63. EBMA har anført, at denne konklusion er urigtig.

64. EBMA har for det første foreholdt Retten, at den ikke fastslog, at Rådet havde foretaget en »samlet« anvendelse af grundforordningens artikel 18 på Giant-koncernen som følge af, at denne koncern nægtede at fremlægge et minimum af grundlæggende oplysninger om denne koncerns struktur.

65. Det skal imidlertid i denne forbindelse bemærkes, at den af EBMA foreslåede fortolkning af grundforordningens artikel 18, stk. 1, der er sammenfattet i punkt 31 i dette forslag til afgørelse, hvorefter institutionerne kan anvende denne bestemmelse på tre forskellige måder, ikke på nogen måde har grundlag i den omhandlede bestemmelses ordlyd og heller ikke i nogen anden bestemmelse i grundforordningen eller i praksis fra Unionens retsinstanser. Denne fortolkning finder heller ikke støtte i WTO-organernes beslutningspraksis vedrørende antidumpingaftalens artikel 6.8.

66. I modsætning til, hvad EBMA har anført, er der til gengæld flere oplysninger, der indikerer, at institutionerne i det foreliggende tilfælde anvendte de foreliggende faktiske oplysninger i henhold til grundforordningens artikel 18, stk. 1, specifikt med henblik på at fastsætte eksportprisen for Giant-koncernen.

28 – Jf. den foregående fodnote in fine. Jf. ligeledes punkt 10 og 11 i dette forslag til afgørelse og den appellerede doms præmis 14-17.

29 – Jf. den appellerede doms præmis 63-66.

30 – Jf. den appellerede doms præmis 67.

67. Kommissionen meddelte således i den skrivelse af 21. marts 2013, der er nævnt i punkt 13 i dette forslag til afgørelse, Giant, at den havde til hensigt at anvende grundforordningens artikel 18, stk. 1, og at foretage sine konstateringer på grundlag af de foreliggende faktiske oplysninger specifikt med henblik på at fastsætte eksportprisen. Det fremgår endvidere udtrykkeligt af 131. betragtning til den omtvistede forordning, at »grundforordningens artikel 18, stk. 1, [blev anvendt] for så vidt angår eksportprisen«.

68. Som det fremgår af punkt 47 og 48 i dette forslag til afgørelse, skal vurderingen af, om en oplysning er nødvendig, ikke foretages på et abstrakt eller »samlet« grundlag, men i forbindelse med den fastsættelse, som den ansvarlige undersøgelsesmyndighed skal foretage, nemlig i det foreliggende tilfælde fastsættelsen af eksportprisen.

69. Det er naturligvis nødvendigt, at EU-institutionerne fra starten af undersøgelsen modtager visse generelle oplysninger om de selskaber, der er forbundet med de eksporterede producenter, for at kunne afgøre det egentlige »omfang« af disse eksporterende producenter, uden at de skal begrunde, at disse oplysninger er nødvendige for at kunne træffe en afgørelse i henhold til grundforordningen.

70. Som jeg har bemærket i punkt 60 i dette forslag til afgørelse, fastslog Retten imidlertid i det foreliggende tilfælde, at ud over de fuldstændige oplysninger om de datterselskaber, der tilhørte Giant-koncernen, havde Giant fremlagt oplysninger, der gjorde det muligt at identificere samtlige selskaber i Jinshan-koncernen og samtlige de transaktioner, der var blevet gennemført mellem denne koncern og Giant-koncernen i den relevante periode. EBMA kan under disse omstændigheder ikke gyldigt hævde, at Giant ikke fremlagde et minimum af grundlæggende oplysninger om Jinshan [31].

71. Under disse omstændigheder skal EBMA's klagepunkt om, at Retten ikke fastslog, at Rådet havde foretaget en »samlet« vurdering af grundforordningens artikel 18, stk. 1, efter min opfattelse ikke tages til følge.

72. For det andet har EBMA anfægtet Rettens vurdering af, om Giant samarbejdede i undersøgelsen. EBMA har i det væsentlige anført, at Retten burde have fastslået, at anvendelsen af grundforordningens artikel 18, stk. 1, var begrundet som følge af Giants manglende samarbejde.

73. Der skal i denne forbindelse bemærkes, således som jeg har anført i punkt 57 i dette forslag til afgørelse, at bortset fra, at Giant-koncernen og Jinshan-koncernen var forbundet gennem GP, udgjorde de to koncerner to forskellige enheder og to konkurrerende koncerner. Denne situation var grunden til, at Giant i forbindelse med undersøgelsen, da Kommissionen anmodede selskabet om at indgive formularen til anmodning om markedsøkonomisk behandling og antidumpingspørgeskemaet for Jinshan og de selskaber, der tilhørte denne koncern, havde svaret, at det ikke var muligt for selskabet at fremlægge sådanne oplysninger.

74. Det fremgår af sagsakterne, at Kommissionen faktisk ikke tog hensyn til Giants anbringende om, at det ikke var muligt for selskabet at fremlægge de ønskede oplysninger. Kommissionen understregede derimod nødvendigheden af, at Giant udfyldte de nævnte formularer for Jinshan og denne koncerns selskaber, og anførte, at den i tilfælde af manglende svar påtænkte at anvende grundforordningens artikel 18, stk. 1.

31 – Den foreliggende sag adskiller sig således fra den sag, der gav anledning til dom af 22.5.2014, Guangdong Kito Ceramics m.fl. mod Rådet (T-633/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:271). Retten fastslog i denne dom, at institutionerne ikke havde begået fejl ved at anvende de foreliggende faktiske oplysninger i henhold til grundforordningens artikel 18, stk. 1, som følge af, at den berørte part havde undladt at oplyse navnet på den berørte koncerns to datterselskaber, hvilket måtte sidestilles med, at den berørte part ikke havde fremlagt fuldstændige og pålidelige oplysninger, der var uden for enhver tvivl, vedrørende den nøjagtige sammensætning af hele selskabskoncernen (jf. denne doms præmis 49).

75. Der kan imidlertid ikke herske tvivl om, at de nævnte formularer indeholder meget detaljerede spørgsmål. Det er for at besvare sådanne formularer på en passende måde nødvendigt at have adgang til meget detaljerede forretningsoplysninger, som ofte har fortrolig karakter. En virksomhed har normalt ikke (og forventes ifølge konkurrencereglerne heller ikke at have) adgang til alle disse oplysninger om en konkurrerende koncern. Selv om det ikke kan udelukkes, at Giant kunne indhente visse af de ønskede oplysninger hos Jinshan og dennes koncern, kunne det ikke forventes, at selskabet rådede over alle de oplysninger, som var nødvendige for at udfylde de relevante formularer for Jinshan og dennes koncern.

76. Som jeg har bemærket ovenfor [32], har de berørte parter i en antidumpingundersøgelse pligt til at samarbejde reelt og fuldt ud, idet de skal handle efter bedste evne. De skal bl.a. fremlægge alle de oplysninger, *som de råder over*, og som ifølge institutionerne er nødvendige for, at de kan foretage deres konstateringer. Muligheden for at anvende grundforordningens artikel 18, stk. 1, skal imidlertid vurderes fra sag til sag under hensyntagen til de faktiske omstændigheder i sagen.

77. Den foreliggende sag er imidlertid kendetegnet ved en helt særlig situation, hvori 1) forholdet mellem de forbundne parter var horisontalt, 2) den joint venture-virksomhed, der udgjorde den eneste forbindelse mellem de nævnte parter, var under overdragelse, således at denne forbindelse gradvist var ved at blive svagere, 3) den omhandlede berørte part samarbejdede fuldt ud i undersøgelsen, for så vidt som undersøgelsen vedrørte denne part, og fremlagde endvidere oplysninger om den part, som den var forbundet med, og 4) den berørte part hævdede, at det ikke var muligt for den at fremlægge de meget detaljerede oplysninger, som institutionerne havde anmodet om vedrørende den part, som den var forbundet med.

78. I en sådan situation burde institutionerne efter min opfattelse havde taget hensyn til Giants anbringende om, at det ikke var muligt for selskabet at tage de ønskede oplysninger i betragtning, og burde i givet fald have præciseret, hvilke specifikke oplysninger de nødvendigvis havde behov for for at kunne foretage deres konstateringer. Endelig burde de have undersøgt, hvorledes Giant efter bedste evne ville have kunnet tilvejebringe disse oplysninger.

79. Jeg bemærker i denne forbindelse for det første, at det generelt påhviler institutionerne over for de parter, der er genstand for undersøgelsen, at angive de oplysninger, som disse parter skal fremlægge [33].

80. Jeg bemærker for det andet, at Retten i den appellerede doms præmis 69 fastslog, at Rådet hverken i sit skriftlige indlæg eller under retsmødet var i stand til at præcisere, hvilke yderligere oplysninger der ud over dem, som Giant havde tilvejebragt under den undersøgelse, der vedrørte de selskaber, som tilhørte Jinshan-koncernen, var nødvendige for at beregne eksportprisen for Giant-koncernen. Retten fastslog desuden på grundlag af denne konstatering, at Giant ikke kunne foreholdes, at selskabet ikke havde fremlagt visse oplysninger, som på grundlag af upræcise beskyldninger var blevet anset for nødvendige, og dette så meget desto mere, som den manglende forbindelse mellem Giant og de selskaber, der tilhørte Jinshan-koncernen, klart afkræftede anbringendet om, at besvarelsen af antidumpingspørgeskemaet for disse sidstnævnte selskaber var nødvendig. Jeg bemærker endvidere i denne forbindelse, at da Rådet under retsmødet for Domstolen blev stillet det samme spørgsmål, var det heller ikke i stand til at give en tilfredsstillende besvarelse heraf.

81. Det fremgår af en læsning af 131. betragtning til den omtvistede forordning, at institutionerne var af den opfattelse, at Giant burde have indsendt oplysninger om produktion, eksportsalgsmængder og priser på den pågældende vare ved eksport til Unionen i den relevante periode, for de selskaber, der indgik i Jinshan-koncernen. EBMA har i appelskriftet som eksempel på oplysninger, der burde være blevet kontrolleret, nævnt muligheden for, at der forelå aftaler om fordeling af markeder eller aftaler

32 – Jf. punkt 47, 48, 53 og 54 i dette forslag til afgørelse.

33 – Jf. i denne forbindelse punkt 1 i bilag II til antidumpingaftalen, hvoraf bl.a. fremgår, at de undersøgelsesansvarlige myndigheder over for de parter, der er genstand for undersøgelsen, skal angive, »hvilke oplysninger de ønsker«.

om fælles prispolitikker mellem Giant-koncernen og Jinshan-koncernen. Såfremt det var disse oplysninger, som institutionerne havde behov for, burde de, når der henses til de særlige omstændigheder i den foreliggende sag, der er redegjort for i punkt 77 i dette forslag til afgørelse, specifikt have anmodet om og kontrolleret, at Giant efter bedste evne med rimelighed kunne have fremlagt flere oplysninger end selskabet allerede havde gjort. Under disse omstændigheder kunne institutionerne til gengæld ikke blot se bort fra alle de detaljerede oplysninger, som Giant havde fremlagt.

82. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at selv om parterne i en antidumpingprocedure i henhold til grundforordningens artikel 6, stk. 2, i princippet er forpligtede til at besvare Kommissionens spørgeskema, følger det af ordlyden af samme forordnings artikel 18, stk. 3, at der ikke bør ses bort fra de oplysninger, der fremlægges i en anden form, eller i et andet dokument, når de fire betingelser, der er fastsat i denne bestemmelse, er opfyldt [34].

83. Det fremgår af de ovenfor anførte betragtninger, at Retten ikke foretog en urigtig vurdering af Giants samarbejde, og at den ikke tilsidesatte grundforordningens artikel 18, stk. 1, i denne forbindelse.

84. EBMA har for det tredje foreholdt Retten at have tilsidesat grundforordningens artikel 18, stk. 1, ved med urette at pålægge institutionerne en urimelig byrde i form af en pligt til at godtgøre, at det minimum af grundlæggende oplysninger, der blev krævet vedrørende de selskaber, der ikke var involveret i produktion eller salg af den pågældende vare, var nødvendige.

85. Det fremgår imidlertid af de ovenfor anførte betragtninger, at dette klagepunkt heller ikke kan tages til følge. Som jeg allerede har bemærket flere gange, kan der nemlig ikke herske tvivl om, at det tilkommer institutionerne at vurdere, om en oplysning er nødvendig for, at de kan foretage deres konstateringer.

86. I det foreliggende tilfælde fastslog Retten imidlertid, at Giant havde fremlagt de grundlæggende oplysninger om den part, som dette selskab var forbundet med, hvilket i det foreliggende tilfælde var tilstrækkeligt til godtgøre den af institutionerne fastsatte eksportpris.

87. Endelig skal de to argumenter, som Rådet har fremsat i svarskriftet, besvares. Hvad for det første angår argumentet om, at Retten med urette fastslog, at de ønskede oplysninger ikke var nødvendige, kan dette argument ikke antages til realitetsbehandling, idet det anfægter en af Retten anlagt vurdering af de faktiske omstændigheder. Hvad for det andet angår argumentet om, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at institutionerne havde anvendt grundforordningens artikel 18, stk. 1, fordi Giant-koncernen havde meddelt dem urigtige og vildledende oplysninger, skal det bemærkes, at dette argument tager udgangspunkt i en urigtig læsning af den appellerede dom, idet denne dom ikke på nogen måde indeholder sådanne betragtninger [35].

88. På baggrund af samtlige de ovenfor anførte betragtninger skal de af EMBA fremsatte klagepunkter om, at Retten foretog en urigtig anvendelse af grundforordningens artikel 18, stk. 1, efter min opfattelse forkastes.

34 – Jf. præmis 150 i dom af 16.2.2012, Rådet og Kommissionen mod Interpipe Niko Tube og Interpipe NTRP (C-191/09 P og C-200/09 P, EU:C:2012:78). I denne dom godkendte Domstolen den analyse, som Retten havde foretaget i dom af 10.3.2009, Interpipe Niko Tube og Interpipe NTRP mod Rådet (T-249/06, EU:T:2009:62, præmis 90 og 91), hvori Retten havde fastslået, at det fulgte af grundforordningens artikel 18, stk. 3, at når en part har undladt at indsende besvarelse af spørgeskemaet, men har givet oplysninger i et andet dokument, kan den pågældende part ikke kritiseres for manglende samarbejde, forudsat, for det første, at eventuelle mangler ikke har en sådan karakter, at det er urimeligt vanskelig at nå frem til nogenlunde pålidelige konklusioner, for det andet, at oplysningerne er fremlagt i passende tid, for det tredje, at de kan kontrolleres, og, for det fjerde, at den pågældende part har handlet efter bedste evne.

35 – Tværtimod, Retten foretog i den appellerede doms præmis 71-75 en analyse af de Rådet fremlagte oplysninger og fastslog i samme doms præmis 76, at disse oplysninger hver for sig eller tilsammen ikke i det foreliggende tilfælde gjorde det muligt at fastslå, at de oplysninger, som Giant havde fremlagt om eksportprisen, var urigtige eller vildledende.

2) Om Rettens overskridelse af sin prøvelsesbeføjelse

89. EBMA har anført, at Retten satte sig i stedet for institutionerne ved at drage konklusioner ud fra de fremlagte delvise beviser og således tilsidesatte det vide skøn, som disse institutioner råder over, og overskred sin prøvelsesbeføjelse.

90. Det bemærkes i denne forbindelse, at Unionens institutioner ifølge fast retspraksis har et vidt skøn inden for den fælles handelspolitik og ganske særligt med hensyn til handelsmæssige beskyttelsesforanstaltninger som følge af kompleksiteten af de økonomiske, politiske og retlige situationer, de skal undersøge. Domstolsprøvelsen af institutionernes skøn skal således begrænses til en kontrol af, at formforskrifterne er overholdt, at de faktiske omstændigheder, på grundlag af hvilke det anfægtede valg er foretaget, er materielt rigtige, at der ikke er foretaget en åbenbart urigtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder, og at der ikke foreligger magtfordrejning [36].

91. Det skal ikke desto mindre bemærkes, at selv om institutionerne har et vidt skøn, der også omfatter fastlæggelsen af de oplysninger, som de har behov for for at kunne foretage deres konstateringer, indebærer dette imidlertid ikke, således som det fremgår af punkt 54 i dette forslag til afgørelse, at de kan kræve, at en berørt part skal fremlægge en hvilken som helst oplysning, eller at deres mulighed for at anvende de foreliggende faktiske oplysninger som omhandlet i grundforordningens artikel 18, stk. 1, ikke er undergivet begrænsninger.

92. I det foreliggende tilfælde fastslog Retten på grundlag af oplysningerne i sagsakterne og de konstateringer, som den foretog i forbindelse med den sag, som foregik for denne, at Rådet under de særlige omstændigheder i denne sag havde tilsidesat grundforordningens artikel 18, stk. 1. Rådet kunne nemlig ikke anvende de foreliggende faktiske oplysninger med henblik på at fastsætte Giants eksportpris i en situation, dels hvor de oplysninger, som Giant havde fremlagt, gjorde det muligt at beregne en sådan pris, dels hvor Rådet ikke havde været i stand til at præcisere, hvilke yderligere oplysninger der ville have været nødvendige i denne forbindelse.

93. Under disse omstændigheder er det ikke min opfattelse, at Retten tilsidesatte det skøn, som institutionerne råder over, og at den overskred grænsen for sin prøvelsesret.

94. Det følger af samtlige de ovenfor anførte betragtninger, at EBMA's to første appelanbringender efter min opfattelse bør forkastes.

B. Det tredje anbringende

95. EBMA har med det tredje anbringende anfægtet den appellerede doms præmis 79-91, hvori Retten fastslog, at Rådet ikke kunne henvise til risikoen for omgåelse som begrundelse for ikke at pålægge Giant en individuel antidumpingtold. Retten baserede sig for at nå til denne konklusion på tre grunde.

96. For det første bemærkede Retten, at Rådet havde bekræftet, at der ikke var blevet taget hensyn til betingelserne i grundforordningens artikel 9, stk. 5, andet afsnit, i forbindelse med undersøgelsen af Giants situation, og at denne institution ikke havde henvist til andre bestemmelser i grundforordningen, der foreskrev, at den omstændighed, at der forelå en risiko for omgåelse, kunne begrunde et afslag på at indrømme en eksporterede producent en antidumpingtold. Under disse omstændigheder fandt Retten, at Rådet ikke kunne henvise til en sådan risiko som begrundelse for at anvende den landsdækkende toldsats på appellanten [37].

36 – Jf. bl.a. dom af 7.4.2016, ArcelorMittal Tubular Products Ostrava m.fl. mod Rådet og Rådet mod Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P og C-193/14 P, EU:C:2016:209, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

37 – Den appellerede doms præmis 81 og 82.

97. For det andet fastslog Retten, at Rådet ikke kunne påberåbe sig en rent hypotetisk risiko for omgåelse, der implicit ligger i begrebet »forbundne selskaber«, for at afslå indrømmelsen af en individuel antidumpingtold. Retten henviste for at underbygge sin argumentation til beslutningspraksis fra WTO's tvistbilæggelsesorgan, hvorefter risikoen for, at en pålagt individuel antidumpingtold ikke er effektiv i forhold til at bekæmpe dumping, ikke i sig selv kan begrunde, at eksporterende producenter pålægges en landsdækkende told [38].

98. For det tredje fastslog Retten, at institutionerne under alle omstændigheder på grundlag af de oplysninger, som de rådede over på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede forordning, burde have konstateret, at der ikke forelå risiko for omgåelse mellem Giant-koncernen og Jinshan-koncernen. Retten fandt bl.a., at den omstændighed, at Giant udtrådte af GB, kunne fjerne den eneste forbindelse, der bestod mellem Giant-koncernen og Jinshan-koncernen, og således fjerne den risiko for omgåelse, der måtte findes som følge af den nævnte forbindelse mellem disse to koncerner [39].

1. Sammenfatning af parternes argumenter

99. EBMA har for det første anført, at Retten på grundlag af en urigtig antagelse om, at den foreliggende sag vedrører fastsættelse af eksportprisen [40], fastslog, at institutionerne kunne henvise til risikoen for omgåelse i det foreliggende tilfælde.

100. EBMA har for det andet anført, at i de tilfælde, hvor der består en forbindelse mellem selskaber, således som det er tilfældet for Giant-koncernen og Jinshan-koncernen i den foreliggende sag, vil der altid foreligge en risiko for omgåelse, såfremt en forbundet enhed opnår en antidumpingtold, der er lavere end en anden enhed i samme koncern. Det følger heraf, at den i den appellerede dom indeholdte argumentation vedrørende den hypotetiske risiko for omgåelse mellem ikke-forbundne virksomheder grundlæggende er behæftet med en fejl og en urigtig retlig begrundelse. Institutionernes anbringende om, at de forbundne selskaber i den foreliggende sag foretog omgåelse, er derfor ikke begrundet. Rettens henvisning til beslutningspraksis fra WTO's tvistbilæggelsesorgan er endvidere ikke relevant.

101. Endelig har EBMA for det tredje anført, at det ikke kan udelukkes, at Giant-koncernen og Jinshan-koncernen var forbundet i undersøgelsesperioden på en måde, der går ud over, hvad der fremgår af besvarelserne af spørgeskemaerne vedrørende selskaberne i Giant-koncernen og af Jinshans konsoliderede beretninger.

102. Rådet har for det første tilsluttet sig dette anbringende. Rådet har endvidere tilføjet, at Retten tilsidesatte grundforordningens artikel 9, stk. 5. Rådet har i denne forbindelse bemærket, at det følger af denne forordnings artikel 9, stk. 5, litra e), at der kan foreligge risiko for omgåelse, når der er tale om eksporttransaktioner fra et land uden markedsøkonomi, såsom Kina. Denne mulighed er forudsat i grundforordningen i de tilfælde, hvor staten griber ind. Dette er netop tilfældet for så vidt angår Giant-koncernen, idet den kinesiske regering i den relevante periode ejede 33,13% af Jinshan, hvilket Giant-koncernen i øvrigt ikke oplyste i forbindelse med undersøgelsen. Den risiko for omgåelse, der er omhandlet i den nævnte forordnings artikel 9, stk. 5, litra e), blev i øvrigt nævnt i 114. betragtning til den omtvistede forordning.

38 – Den appellerede doms præmis 83 og 84 og de deri nævnte rapporter fra WTO's tvistbilæggelsesorgan.

39 – Den appellerede doms præmis 85-89.

40 – Jf. punkt 32 i dette forslag til afgørelse.

103. Giant har principalt anført, at det tredje anbringende ikke kan antages til realitetsbehandling, idet det, som det første og det andet anbringende, efter dette selskabs opfattelse vedrører de faktiske omstændigheder, hvilket ikke henhører under Domstolens kompetence inden for rammerne af en appelsag. Giant har subsidiært anført, at det tredje anbringende ikke er begrundet.

2. Bedømmelse

104. Der skal indledningsvis i lyset af den retspraksis, som jeg har henvist til i punkt 40 i dette forslag til afgørelse, foretages en undersøgelse af den formalitetsindsigelse, som Giant har fremsat vedrørende EBMA's tredje anbringende.

105. Jeg er i denne forbindelse af den opfattelse, at der ikke hersker tvivl om, at de to første anbringender, der er sammenfattet i punkt 99 og 100 i dette forslag til afgørelse, rejser retlige spørgsmål, som Domstolen ikke kan tage under påkendelse i forbindelse med en appelsag. Disse to klagepunkter rejser tvivl om de to retlige udgangspunkter for Rettens argumentation. Det andet klagepunkt har desuden til formål at anfægte relevansen af de henvisninger, der er indeholdt i den appellerede dom, til beslutningspraksis fra WTO's tvistbilæggelsesorgan.

106. Det tredje klagepunkt, der er sammenfattet i punkt 101 i dette forslag til afgørelse, har til gengæld til formål at rejse tvivl om den konstatering, der er indeholdt i den appellerede doms præmis 89, hvorefter joint venture-virksomheden GP udgjorde den eneste forbindelse mellem Giant-koncernen og Jinshan-koncernen. Dette klagepunkt skal derfor afvises.

107. Hvad angår realiteten skal jeg først bemærke, at det første klagepunkt, hvorefter Retten baserede sig på det urigtige udgangspunkt, at sagen vedrørte fastsættelsen af eksportprisen, kan ikke tages til følge, når der henses til de betragtninger, som jeg har redegjort for i punkt 64-67 i dette forslag til afgørelse. Det følger nemlig af disse betragtninger, at dette udgangspunkt ikke er urigtigt.

108. Jeg bemærker i øvrigt, at EBMA med sin argumentation reelt ikke har anfægtet den konstatering, der er foretaget i den appellerede doms præmis 85, på grundlag af de oplysninger, der fremgår af de følgende præmisser 86-88, hvorefter de oplysninger, som institutionerne rådede over *på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede forordning, under alle omstændigheder* var tilstrækkelige til at fastslå, at der ikke forelå en risiko for omgåelse mellem Giant-koncernen og Jinshan-koncernen. EBMA har ikke specifikt fremsat retlige argumenter for at anfægte den konstatering, som Retten foretog i den appellerede doms præmis 89, hvorefter den omstændighed, at Giant udtrådte af GP, ikke kunne fjerne en sådan risiko for omgåelse.

109. Denne konstatering er imidlertid i sig selv tilstrækkelig til at begrunde den konklusion, der fremgår af den appellerede doms præmis 90, hvorefter Rådet i det foreliggende tilfælde ikke kunne henvise til en risiko for omgåelse som begrundelse for at afslå at pålægge Giant en individuel antidumpingtold.

110. Det følger heraf, at selv om det antages, at betragtningerne i den appellerede doms præmis 82-84 er urigtige, er den konklusion, der er indeholdt i den appellerede doms præmis 90, fortsat gyldig. Under disse omstændigheder skal de argumenter, der er fremsat vedrørende disse præmisser, efter min opfattelse anses for irrelevante.

111. Hvad endelig angår Rådets argument, der er sammenfattet i punkt 102 i dette forslag til afgørelse, skal det bemærkes, at det fremgår af en samlet læsning af procesreglementets artikel 172, artikel 174 og artikel 178, stk. 1, og artikel 178, stk. 3, andet punktum, at formålet med et svarskrift, der er indgivet i henhold til dette procesreglements artikel 172, ikke kan være ophævelse af den appellerede dom af grunde, som adskiller sig fra og er selvstændige i forhold til de grunde, som påberåbes i appellen, idet

sådanne grunde kun kan påberåbes inden for rammerne af en kontraappel [41].

112. Det skal imidlertid bemærkes, at EBMA inden for rammerne af det tredje anbringende ikke på noget tidspunkt har gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af grundforordningens artikel 9, stk. 5. Under disse omstændigheder udgør den grund, som Rådet har henvist til i svarskriftet, efter min opfattelse en separat og selvstændig begrundelse for ophævelse af den appellerede dom, som ikke kan antages til realitetsbehandling.

113. Denne grund er under alle omstændigheder efter min opfattelse ikke begrundet. Rådet kan nemlig ikke reelt påberåbe sig tilsidesættelsen af en bestemmelse, nemlig grundforordningens artikel 9, stk. 5, der, således som Rådet selv har medgivet over for Retten [42], ikke blev anvendt på Giant i det foreliggende tilfælde. Det er endvidere åbenbart, at henvisningen til 114. betragtning til den omtvistede forordning ikke er relevant i denne sammenhæng, idet denne betragtning udelukkende henviser til de relevante bestemmelser i grundforordningen.

114. Det følger efter min opfattelse af alt det ovenstående, at EBMA's tredje anbringende også skal forkastes, og at appellen skal forkastes i det hele.

VII. Forslag til afgørelse

115. På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Appellen forkastes.

2) European Bicycle Manufacturers Association (EBMA) bærer sine egne omkostninger og betaler de af Giant (Kina) Co. Ltd. afholdte omkostninger.

3) Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.«

41 – Jf. i denne forbindelse dom af 10.11.2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital mod Kommissionen (C-449/14 P, EU:C:2016:848, præmis 97-102), og af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 20-22).

42 – Jf. den appellerede doms præmis 82.