Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 16 lipca 2015 r.[1]

Sprawa C-371/14

APEX GmbH Internationale Spedition
przeciwko
Hauptzollamt Hamburg-Stadt

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Finanzgericht Hamburg (Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne — Polityka handlowa — Cło antydumpingowe — Rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 260/2013 — Przywóz towarów pochodzących z Chin — Przywóz tych samych towarów wysyłanych z Wietnamu — Obejście środków — Rozszerzenie cła antydumpingowego z mocą wsteczną wprowadzone po wygaśnięciu tego cła — Ważność

1. Czy ostateczne cło antydumpingowe nałożone na przywóz towarów pochodzących z państwa trzeciego może, w przypadku obejścia prawa, zostać rozszerzone z mocą wsteczną na przywóz towarów pochodzących z innego państwa trzeciego na podstawie rozporządzenia przyjętego po wygaśnięciu tego cła?

2. Tak brzmi pytanie co do zasady postawione w ramach wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie, który dotyczy ważności rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 260/2013 z dnia 18 marca 2013 r. rozszerzającego ostateczne cło antydumpingowe nałożone rozporządzeniem (WE) nr 1458/2007 wobec przywozu zapalniczek kieszonkowych gazowych jednorazowych, działających na krzemień, pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej, na przywóz zapalniczek kieszonkowych gazowych jednorazowych, działających na krzemień, wysyłanych z Socjalistycznej Republiki Wietnamu, zgłoszonych lub niezgłoszonych jako pochodzące z Socjalistycznej Republiki Wietnamu[2], w wyniku postępowania dotyczącego obejścia środków w rozumieniu art. 13 rozporządzenia Rady (WE) nr 1225/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Wspólnoty Europejskiej[3].

3. Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy APEX GmbH Internationale Spedition[4] a Hauptzollamt Hamburg-Stadt (głównym urzędem celnym Hamburg-Miasto)[5] dotyczącego cła antydumpingowego, którego zażądano z mocą wsteczną od APEX-u z tytułu przywozu, który miał miejsce w 2012 r.

1 — Język oryginału: francuski.
2 — Dz.U. L 82, s. 10, zwanego dalej „spornym rozporządzeniem".
3 — Dz.U. L 343, s. 51; sprostowanie Dz.U. L 2010, L 7, s. 22, zwanego dalej „rozporządzeniem podstawowym".
4 — Zwaną dalej „APEX-em".
5 — Zwanym dalej „Hauptzollamt".

4. W niniejszej opinii przedstawię powody, dla których proponuję, aby Trybunał odpowiedział, że analiza pierwszego pytania przedstawionego przez Finanzgericht Hamburg (sąd ds. podatkowych i celnych w Hamburgu, Niemcy) nie doprowadziła do wykazania jakiegokolwiek elementu, który mógłby wpływać na ważność spornego rozporządzenia.

I – **Ramy prawne**

A – *Rozporządzenie podstawowe*

5. Zgodnie z motywem 16 rozporządzenia podstawowego:

„W miarę potrzeby należy zapewnić pobór ceł tymczasowych z mocą wsteczną oraz określić okoliczności poboru takich ceł z mocą wsteczną w celu uniknięcia osłabienia środków ostatecznych, które mają być zastosowane […]”.

6. Artykuł 10 tego rozporządzenia, zatytułowany „Moc wsteczna”, stanowi w ust. 1:

„Środki tymczasowe i ostateczne cła antydumpingowe stosuje się wyłącznie do produktów wprowadzonych do wolnego obrotu po wejściu w życie decyzji podjętej na mocy odpowiednio art. 7 ust. 1 lub art. 9 ust. 4, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w niniejszym rozporządzeniu”.

7. Artykuł 11 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi:

„Ostateczny środek antydumpingowy wygasa pięć lat po jego wprowadzeniu lub pięć lat od daty zakończenia ostatniego przeglądu przeprowadzonego po wprowadzeniu środków w odniesieniu do dumpingu i szkody, chyba że podczas przeglądu stwierdzono, że wygaśnięcie doprowadzi do kontynuacji lub ponownego wystąpienia dumpingu i szkody. Taki przegląd wygaśnięcia środków antydumpingowych wszczyna się z inicjatywy Komisji lub na wniosek złożony w imieniu producentów wspólnotowych, a środek pozostaje w mocy do czasu zakończenia tego przeglądu.

[…]”.

8. Artykuł 13 rozporządzenia podstawowego, zatytułowany „Obejście środków”, stanowi:

„1. Cła antydumpingowe nałożone na podstawie niniejszego rozporządzenia można rozszerzyć tak, aby objęły przywóz z państw trzecich, których dotyczy środek, produktów podobnych, zarówno nieznacznie zmodyfikowanych, jak też niemodyfikowanych, lub nieznacznie zmodyfikowanych produktów podobnych, lub też ich części, w przypadku gdy obowiązujące środki są obchodzone. Cła antydumpingowe nieprzekraczające pozostałych ceł antydumpingowych nałożonych stosownie do art. 9 ust. 5 można rozszerzyć tak, aby objęły przywożone towary od przedsiębiorców korzystających z ceł indywidualnych w krajach, których dotyczy środek, w przypadku gdy obowiązujące środki są obchodzone. Obejście ceł określa się jako zmianę struktury handlu między państwami trzecimi a Wspólnotą lub między poszczególnymi przedsiębiorcami w kraju, którego dotyczy środek, a Wspólnotą, wynikającą z praktyki, procesu lub prac niemających racjonalnych przyczyn ani ekonomicznego uzasadnienia, poza nałożonym cłem, przy czym istnieją dowody szkody lub osłabienia skutków naprawczych cła w odniesieniu do cen lub ilości podobnych produktów, jak również dowody na istnienie dumpingu w odniesieniu do normalnych wartości uprzednio ustalonych dla tych produktów, jeśli jest to konieczne stosownie do przepisów art. 2.

[…]

3. Postępowania na mocy niniejszego artykułu wszczyna się z inicjatywy Komisji, na wniosek państwa członkowskiego lub każdej zainteresowanej strony w przypadkach, gdy wniosek zawiera wystarczające dowody dotyczące czynników wymienionych w ust. 1. Wszczęcie następuje po zasięgnięciu opinii Komitetu Doradczego w drodze rozporządzenia Komisji, które może także nakazać organom celnym odprawienie przywozu z zastrzeżeniem rejestracji zgodnie z art. 14 ust. 5 lub żądania gwarancji. Postępowania prowadzone są przez Komisję, której mogą towarzyszyć organy celne, i kończone są w ciągu dziewięciu miesięcy. W przypadku gdy ostatecznie ustalone fakty uzasadnią rozszerzanie środków, rozszerzenia tego dokonuje Rada na wniosek Komisji, po zasięgnięciu opinii Komitetu Doradczego. Rada przyjmuje wniosek, chyba że w terminie miesiąca od jego złożenia [przez Komisję] zostanie on odrzucony zwykłą większością głosów […]. Rozszerzenie skutkuje, począwszy od daty nałożenia obowiązku rejestracji na podstawie art. 14 ust. 5 lub żądania gwarancji. Odpowiednie przepisy proceduralne niniejszego rozporządzenia w odniesieniu do wszczynania i prowadzenia postępowań mają zastosowanie na podstawie niniejszego artykułu.

[…]”.

9. Zgodnie z art. 14 ust. 5 rozporządzenia podstawowego:

„Komisja, po konsultacji z Komitetem Doradczym, może polecić organom celnym podjęcie odpowiednich kroków w celu zarejestrowania przywożonych towarów, tak aby środki mogły zostać zastosowane w odniesieniu do przywozu od daty rejestracji. Przywożone towary mogą zostać poddane rejestracji na wniosek przemysłu wspólnotowego, który zawiera dostateczne dowody uzasadniające takie działanie. Rejestracja zostaje wprowadzona rozporządzeniem, które określa cel tego działania oraz, gdy jest to właściwe, szacunkową kwotę opłat, które mogłyby być zapłacone w przyszłości. Okres obowiązkowej rejestracji nie może być dłuższy niż dziewięć miesięcy”.

B – *Rozporządzenia antydumpingowe dotyczące zapalniczek kieszonkowych gazowych jednorazowych działających na krzemień*

10. Rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3433/91 z dnia 25 listopada 1991 r.[6] nałożone zostało ostateczne cło antydumpingowe na przywóz gazowych jednorazowych kieszonkowych zapalniczek krzesiwowych pochodzących między innymi z Chin.

11. W następstwie postępowania dotyczącego możliwego obejścia środków ostateczne cło antydumpingowe zostało rozszerzone, rozporządzeniem Rady (WE) nr 192/1999 z dnia 25 stycznia 1999 r.[7], na przywóz identycznych zapalniczek wysyłanych lub pochodzących z Tajwanu oraz na przywóz jednorazowych gazowych zapalniczek krzesiwowych nadających się do wielokrotnego napełniania pochodzących z Chin lub wysyłanych lub pochodzących z Tajwanu.

6 — Rozporządzenie nakładające ostateczne cło antydumpingowe na przywóz gazowych jednorazowych kieszonkowych zapalniczek krzesiwowych pochodzących z Japonii, Chińskiej Republiki Ludowej, Republiki Korei i Tajlandii oraz upoważniające do ostatecznego poboru tymczasowego cła antydumpingowego (Dz.U. L 326, s. 1).

7 — Rozporządzenie rozszerzające ostateczne cło antydumpingowe, nałożone rozporządzeniem (EWG) nr 3433/91 w sprawie przywozu gazowych jednorazowych kieszonkowych zapalniczek krzesiwowych pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej, na przywóz niektórych jednorazowych zapalniczek krzesiwowych nadających się do wielokrotnego napełniania pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej lub wysyłanych lub pochodzących z Tajwanu i na przywóz zapalniczek nienadających się do wielokrotnego napełniania wysyłanych lub pochodzących z Tajwanu oraz zamykające postępowanie dotyczące przywozu zapalniczek nienadających się do wielokrotnego napełniania wysyłanych z Hongkongu i z Makao (Dz.U. L 22, s. 1).

12. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1824/2001 z dnia 12 września 2001 r.[8], a następnie rozporządzenie Rady (WE) nr 1458/2007 z dnia 10 grudnia 2007 r.[9] utrzymały ostateczne cło antydumpingowe nałożone rozporządzeniem nr 3433/91 i rozszerzone rozporządzeniem nr 192/1999.

13. Wobec braku wniosku o dokonanie przeglądu w następstwie opublikowania w dniu 1 maja 2012 r. zawiadomienia o zbliżającym się wygaśnięciu niektórych środków antydumpingowych[10] środki te w dniu 13 grudnia 2012 r. wygasły.

14. Jeszcze przed ich wygaśnięciem Komisja, na wniosek złożony w dniu 17 kwietnia 2012 r. przez producenta z Unii Europejskiej, rozporządzeniem (UE) nr 548/2012[11] wszczęła postępowanie dotyczące możliwego obchodzenia środków antydumpingowych poprzez przywóz zapalniczek kieszonkowych gazowych jednorazowych, działających na krzemień, wysyłanych z Wietnamu.

15. W myśl art. 2 akapit pierwszy tego rozporządzenia organy celne państw członkowskich miały obowiązek podjęcia właściwych kroków w celu rejestrowania przywozu, o którym mowa w art. 1 tego rozporządzenia, zgodnie z art. 13 ust. 3 oraz art. 14 ust. 5 rozporządzenia podstawowego.

16. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1192/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r.[12] zniosło ten obowiązek rejestracji z dniem wygaśnięcia środków antydumpingowych.

17. Sporne rozporządzenie, przyjęte w następstwie postępowania wszczętego rozporządzeniem nr 548/2012, przewiduje rozszerzenie ostatecznego cła antydumpingowego nałożonego rozporządzeniem nr 1458/2007. Artykuł 1 spornego rozporządzenia stanowi:

„1. Ostateczne cło antydumpingowe nałożone na mocy art. 1 ust. 2 rozporządzenia […] nr 1458/2007 wobec przywozu zapalniczek kieszonkowych gazowych jednorazowych, działających na krzemień, pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej, zostaje niniejszym rozszerzone na przywóz zapalniczek kieszonkowych gazowych jednorazowych, działających na krzemień, wysyłanych z Wietnamu, zgłoszonych lub niezgłoszonych jako pochodzące z Wietnamu, obecnie objętych kodem CN ex 9613 10 00.

2. Cło rozszerzone na mocy ust. 1 niniejszego artykułu pobiera się od przywozu wysyłanego z Wietnamu od dnia 27 czerwca 2012 r. do dnia 13 grudnia 2012 r., zgłoszonego lub niezgłoszonego jako pochodzący z Wietnamu, zarejestrowanego zgodnie z art. 2 rozporządzenia […] nr 548/2012 oraz art. 13 ust. 3 i art. 14 ust. 5 [rozporządzenia podstawowego].

[…]”.

8 — Rozporządzenie nakładające ostateczne cło antydumpingowe na przywóz zapalniczek kieszonkowych gazowych jednorazowych pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej i przesłanych lub pochodzących z Tajwanu oraz na przywóz niektórych kieszonkowych zapalniczek działających na krzemień do wielokrotnego napełniania pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej i przesłanych lub pochodzących z Tajwanu (Dz.U. L 248, s. 1), zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 155/2003 z dnia 27 stycznia 2003 r. (Dz.U. L 25, s. 27).

9 — Rozporządzenie nakładające ostateczne cło antydumpingowe na przywóz zapalniczek kieszonkowych gazowych jednorazowych, działających na krzemień, pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej i wysyłanych lub pochodzących z Tajwanu oraz na przywóz niektórych kieszonkowych zapalniczek krzemieniowych do wielokrotnego napełniania pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej i wysyłanych lub pochodzących z Tajwanu (Dz.U. L 326, s. 1).

10 — Dz.U. 2012, C 127, s. 3.

11 — Rozporządzenie z dnia 25 czerwca 2012 r. wszczynające dochodzenie dotyczące możliwego obchodzenia środków antydumpingowych, wprowadzonych rozporządzeniem Rady (WE) nr 1458/2007 w odniesieniu do przywozu zapalniczek kieszonkowych gazowych jednorazowych, działających na krzemień, pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej, poprzez przywóz zapalniczek kieszonkowych gazowych jednorazowych, działających na krzemień, wysyłanych z Wietnamu, zgłoszonych lub niezgłoszonych jako pochodzące z Wietnamu, oraz poddające ten przywóz rejestracji (Dz.U. L 165, s. 37).

12 — Rozporządzenie w sprawie zakończenia rejestracji przywozu zapalniczek kieszonkowych gazowych jednorazowych, działających na krzemień, wysyłanych z Wietnamu, zgłoszonych lub niezgłoszonych jako pochodzące z Wietnamu, wprowadzonej rozporządzeniem nr 548/2012 (Dz.U. L 340, s. 37).

II – **Spór w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne**

18. W okresie od sierpnia do grudnia 2012 r. APEX, międzynarodowa spółka spedycyjna, wprowadził do swobodnego obrotu w Unii 4 024 080 zapalniczek kieszonkowych gazowych jednorazowych, działających na krzemień, wysyłanych z Wietnamu.

19. W dniu 26 marca 2013 r. Hauptzollamt wydał na podstawie spornego rozporządzenia decyzję nakazującą APEX-owi retrospektywne pokrycie cła antydumpingowego w kwocie 261 565,20 EUR.

20. W dniu 15 kwietnia 2013 r. APEX wniósł odwołanie od powyższej decyzji w sprawie nałożenia należności celnych. Ponieważ odwołanie to zostało w dniu 5 czerwca 2013 r. oddalone, APEX w dniu 5 lipca 2013 r. wniósł skargę do Finanzgericht Hamburg.

21. Sąd ten powziął wątpliwość co do możliwości rozszerzenia cła antydumpingowego nałożonego rozporządzeniem nr 1458/2007, skoro rozporządzenie to nie obowiązywało już w dacie przyjęcia spornego rozporządzenia, a w konsekwencji środek antydumpingowy wygasł.

22. Po pierwsze, sąd ten zastanawia się, czy z art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego, który wprowadza możliwość rozszerzenia ceł antydumpingowych, „w przypadku gdy *obowiązujące* środki są obchodzone”[13], nie można wywnioskować, że cło antydumpingowe może zostać rozszerzone tylko wówczas, gdy pozostaje ono w mocy. Sąd zwraca uwagę, że za taką wykładnią mogłyby również przemawiać względy wynikające z systematyki i celu środków antydumpingowych. Nałożenie cła antydumpingowego nie stanowi bowiem sankcji za wcześniejsze działanie, lecz środek obronny i ochronny przed nieuczciwą konkurencją wynikającą z praktyk dumpingowych, zmierzający do uniemożliwienia lub pozbawienia ekonomicznego sensu przywozu produktów po cenach dumpingowych. Cel ten nie mógłby zostać osiągnięty, gdyby środki antydumpingowe były nakładane za okres wcześniejszy niż data przyjęcia rozporządzenia nakładającego te środki.

23. Po drugie, Finanzgericht Hamburg zwraca uwagę, że gdyby dopuścić skutek wsteczny, zwrot „w przypadku gdy obowiązujące środki są obchodzone” można byłoby rozumieć również jako odnoszący się nie do daty przyjęcia rozporządzenia rozszerzającego, lecz do okresu obowiązywania tego rozszerzenia. Taka interpretacja byłaby zgodna z celem, jakiemu służą środki przeciwdziałające obejściu, którym jest zapewnienie skuteczności, ponieważ decydujące znaczenie miałoby stwierdzenie, że materialne przesłanki rozszerzenia zostały spełnione, bez względu na datę przyjęcia rozporządzenia wprowadzającego te środki. Rozporządzenie rozszerzające miałoby zatem względem nałożonych pierwotnie środków antydumpingowych jedynie akcesoryjny charakter, co mogłoby oznaczać, że art. 13 rozporządzenia podstawowego nie przewiduje końcowego terminu przyjęcia rozporządzenia rozszerzającego.

24. Wobec tych dwóch możliwości Finanzgericht Hamburg postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy [sporne rozporządzenie] jest nieważne, ponieważ w chwili jego przyjęcia wprowadzone rozporządzeniem nr 1458/2007 cło antydumpingowe, które miało zostać rozszerzone, już nie obowiązywało?

2) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze: czy [sporne rozporządzenie] jest nieważne, ponieważ nie można stwierdzić obejścia – w rozumieniu art. 13 ust. 1 [rozporządzenia podstawowego] – środka zarządzonego rozporządzeniem […] nr 1458/2007?”.

13 — Wyróżnienie moje.

III – **Analiza**

25. Moja analiza ograniczy się do pierwszego pytania, ponieważ tylko ono zawiera nowe zagadnienie prawne wymagające dogłębnego zbadania, natomiast składniki odpowiedzi na drugie pytanie można odnaleźć w orzecznictwie Trybunału, w szczególności w wyroku Simon, Evers & Co [14].

26. Aby dobrze zrozumieć pytanie pierwsze, należy przypomnieć, że chociaż art. 10 ust. 1 rozporządzenia podstawowego ustanawia zasadę, zgodnie z którą środki antydumpingowe stosuje się wyłącznie do produktów wprowadzonych do swobodnego obrotu po wejściu w życie decyzji nakładającej tymczasowe lub ostateczne cło antydumpingowe, to liczne przepisy tego rozporządzenia [15] wprowadzają jednoznaczne odstępstwa od tej zasady nieretroaktywności, przewidując w szczególności, że środki antydumpingowe mogą być stosowane do produktów wprowadzonych do swobodnego obrotu przed dniem wejścia w życie tej decyzji, pod warunkiem że przywóz został zarejestrowany zgodnie z art. 14 ust. 5 wspomnianego rozporządzenia. I tak, na podstawie art. 13 ust. 3 rozporządzenia podstawowego, w przypadku wszczęcia postępowania dotyczącego obejścia środków stosuje się procedurę rejestracji przywożonych towarów mającą na celu umożliwienie poboru cła antydumpingowego z mocą wsteczną.

27. Ponieważ rozporządzenie podstawowe dopuszcza możliwość stosowania z mocą wsteczną środków rozszerzających cło antydumpingowe w przypadku obejścia tego cła, powstałe pytanie dotyczy nie tego, czy rozszerzone cło antydumpingowe może zostać pobrane z mocą wsteczną, ale tego, czy decyzja o rozszerzeniu może zostać wydana w czasie, gdy owo cło przestało już obowiązywać, wyłącznie w celu umożliwienia wstecznego pobrania rozszerzonego cła za okres od dnia, w którym nałożony został obowiązek rejestracji przywożonych towarów, do dnia wygaśnięcia pierwotnego cła.

28. Proponuję odpowiedzieć twierdząco na to pytanie.

29. Nie znajduję w rozporządzeniu podstawowym żadnego przepisu, który wykluczałby taką praktykę.

30. Nie uważam bowiem, aby art. 13 ust. 1 tego rozporządzenia, zgodnie z którym „[c]ła antydumpingowe […] można rozszerzyć […], w przypadku gdy *obowiązujące* środki są obchodzone” [16], należało odczytywać jako zakaz przyjmowania rozporządzenia rozszerzającego w czasie, gdy pierwotne środki przestały już „obowiązywać”. Lektura tego przepisu, którego przedmiotem jest określenie materialnej przesłanki stosowania decyzji rozszerzających cła antydumpingowe związanej z istnieniem obejścia, nie uprawnia do twierdzenia, że prawodawca Unii zamierzał wypowiedzieć się jednoznacznie co do terminu, w jakim decyzja rozszerzająca może zostać wydana. Ponadto nawet gdyby można było przyjąć, że art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego określa ramy czasowe stosowania rozszerzonych środków antydumpingowych, to wydaje mi się, że z przepisu tego wynika wyłącznie, iż okres, w którym mają być stosowane środki wprowadzające rozszerzenie ostatecznego cła antydumpingowego, nie może przekraczać okresu obowiązywania tego cła. Należy w tym względzie zauważyć, po pierwsze, że jedyny wymóg odnoszący się do terminu zawarty w art. 13 rozporządzenia podstawowego to wymóg, aby postępowanie dotyczące ewentualnego obejścia środków antydumpingowych zostało zakończone w ciągu dziewięciu miesięcy od dnia jego wszczęcia [17], a po drugie, że decyzja o rozszerzeniu środków powinna zostać podjęta, „w przypadku gdy *ostatecznie* ustalone fakty” [18] uzasadniają rozszerzenie. W przypadku gdy fakty zostaną ostatecznie ustalone dopiero po wygaśnięciu cła, instytucje Unii powinny mieć możliwość przyjęcia rozporządzenia rozszerzającego, pod warunkiem że zachowany zostanie dziewięciomiesięczny termin.

14 — Wyrok C-21/13, EU:C:2014:2154.

15 — Chodzi o art. 10 ust. 2, 4 i 5, art. 11 ust. 4, art. 12 ust. 5 oraz art. 13 ust. 3.

16 — Wyróżnienie moje.

17 — Ustęp 3.

18 — Ibidem. Wyróżnienie moje.

31. Analiza czysto literalnego brzmienia art. 13 rozporządzenia podstawowego nie pozwala więc wykluczyć możliwości podjęcia decyzji o rozszerzeniu – wyłącznie z mocą wsteczną – nałożonego pierwotnie środka antydumpingowego po wygaśnięciu tego środka.

32. Cele i ogólna systematyka rozporządzenia podstawowego według mnie nie podważają takiej wykładni, lecz przemawiają za nią i potwierdzają, że jedynym wymogiem tego rozporządzenia jest, aby środki wprowadzające rozszerzenie cła antydumpingowego nie pozostawały w mocy po wygaśnięciu tego cła.

33. Po pierwsze, akcesoryjny charakter środków przeciwdziałających obejściu, wynikający w ogólności z systematyki rozporządzenia podstawowego oraz w szczególności ze struktury art. 13 tego rozporządzenia, nie każe uznać za niedopuszczalne przyjęcia rozporządzenia dotyczącego rozszerzenia cła antydumpingowego po wygaśnięciu tego cła.

34. Jak orzekł Trybunał w wyroku Paltrade [19], zgodnie z celem i systematyką rozporządzenia podstawowego, w szczególności jego motywu 19 i art. 13, środek zawierający rozszerzenie ostatecznego cła antydumpingowego ma jedynie pomocniczy [akcesoryjny] charakter względem pierwotnego aktu ustanawiającego [to] cło [20]. Zasada akcesoryjności obowiązująca w przypadku przyjmowania środków dotyczących rozszerzenia cła antydumpingowego zawarta jest w istocie w samej definicji obejścia. Jak bowiem wynika z art. 13 ust. 1 zdanie trzecie rozporządzenia podstawowego, istnienie środka antydumpingowego stanowi element definicji przesłanek obejścia, ponieważ obejście zakłada zmianę struktury handlu między państwami trzecimi a Unią, która, po pierwsze, wynika z praktyki, procesu lub prac niemających, poza nałożonym cłem, racjonalnych przyczyn ani ekonomicznego uzasadnienia, a po drugie, osłabia skutki naprawcze cła.

35. Zasada akcesoryjności prowadzi zatem wyłącznie do koniecznego współistnienia w czasie środka głównego i środka przeciwdziałającego obejściu, przy czym ten drugi nie może pozostawać w mocy po wygaśnięciu pierwszego. Jednakże ów konieczny związek pomiędzy środkiem głównym a środkiem przeciwdziałającym obejściu w żadnym wypadku nie wymaga, aby decyzja o zastosowaniu tego drugiego środka była podejmowana w czasie, gdy pierwszy środek pozostaje w mocy, ponieważ rozporządzenie podstawowe, przewidując możliwość zastosowania środka przeciwdziałającego obejściu z mocą wsteczną od daty powstania obowiązku rejestracji przywożonych towarów, umożliwia stosowanie tego środka w odniesieniu do okresu stosowania pierwotnego środka, mimo że decyzja została przyjęta i ogłoszona po upływie tego okresu.

36. Po drugie, skuteczność, którą mają zapewniać środki przeciwdziałające obejściu, zostałaby osłabiona, gdyby przyjąć, że rozporządzenie w przedmiocie rozszerzenia cła antydumpingowego nie może zostać przyjęte po wygaśnięciu tego cła.

37. Jak bowiem słusznie zauważyły Rada i Komisja, cło antydumpingowe mogłoby być z rozmysłem obchodzone w ostatnich miesiącach jego stosowania w każdym przypadku, gdy z powodu opóźnionego wszczęcia postępowania dotyczącego ewentualnego obejścia przyjęcie rozporządzenia w przedmiocie rozszerzenia przed wygaśnięciem tego cła byłoby mało prawdopodobne.

19 — Wyrok C-667/11, EU:C:2013:368.

20 — Punkt 28.

38. Należy w tym względzie przypomnieć, że Trybunał, stwierdziwszy w wyroku Paltrade [21], że rozporządzenie w przedmiocie rozszerzenia cła antydumpingowego ma na celu jedynie zapewnienie skuteczności owego cła i uniknięcie jego obejścia [22], zauważył, iż celem obowiązku rejestracji przywozu w szczególnym kontekście obejścia jest również efektywność rozszerzonych, ostatecznych środków poprzez umożliwienie zastosowania ceł z mocą wsteczną, by uniknąć pozbawienia skuteczności ostatecznych środków podlegających zastosowaniu [23].

39. Tymczasem niezależnie od daty przyjęcia rozporządzenia w przedmiocie rozszerzenia cła antydumpingowego środek tymczasowy, jakim jest obowiązek rejestracji przywożonych towarów, zawsze w przypadku obejścia służy zabezpieczeniu możliwości rozszerzenia z mocą wsteczną pierwotnego cła antydumpingowego, tak aby uniknąć osłabienia skutków naprawczych cła w wyniku dokonanego przywozu towarów, w szczególności w czasie trwania postępowania dotyczącego obejścia. Należy w tym względzie zauważyć, że cło antydumpingowe nie jest cłem, którego wysokość jest zmienna w czasie. Nie ulega ono stopniowemu obniżeniu w okresie obowiązywania, lecz pozostaje w mocy aż do momentu wygaśnięcia. Dlatego za bezpodstawne uważam twierdzenie APEX-u, jakoby wyłącznie wsteczne rozszerzenie środków antydumpingowych nie służyło ochronie skutków naprawczych nałożonego wcześniej cła przed ich obejściem w czasie trwania postępowania, lecz stanowiło tylko daninę od zysków osiągniętych przez przedsiębiorców dokonujących przywozu. Mimo że decyzja dotycząca rozszerzenia cła antydumpingowego dotyczy wyłącznie przeszłości, rozszerzenie tego cła ma na celu zapobieżenie jego neutralizacji w wyniku obejścia. Uniemożliwienie takiego rozszerzenia oznaczałoby podanie nierzetelnym podmiotom gospodarczym wygodnej recepty na obejście bez ryzyka cła antydumpingowego w trakcie ostatnich miesięcy obowiązywania tego cła.

40. Wyjaśnię, że według mnie ze sformułowania użytego w wyroku Paltrade [24], w myśl którego obowiązek rejestracji służy zapewnieniu skuteczności ostatecznych środków „podlegających zastosowaniu” [25], nie można wyprowadzić wniosku, że konieczne jest, aby w dacie przyjęcia rozporządzenia w przedmiocie rozszerzenia środki miały obowiązywać na przyszłość, co skutkowałoby zakazem wyłącznie wstecznego rozszerzania ceł antydumpingowych. Moim zdaniem Trybunał oceniał sytuację istniejącą w dacie wydania przez Komisję decyzji nakazującej organom celnym dokonanie rejestracji przywozu. W tej dacie cło antydumpingowe, którego zakres stosowania będzie mógł zostać rozszerzony przez rozporządzenie w przedmiocie rozszerzenia, już obowiązuje, natomiast środek dotyczący rozszerzenia tego cła nie został jeszcze przyjęty, a więc będzie on „podlegał zastosowaniu” w późniejszym czasie. Zresztą sformułowanie to zostało dokładnie odwzorowane w przepisach art. 14 ust. 5 rozporządzenia podstawowego, zgodnie z którym Komisja może nakazać dokonanie rejestracji przywożonych towarów, „tak aby środki *mogły zostać zastosowane* w odniesieniu do przywozu od daty rejestracji” [26]. Wreszcie, powyższe sformułowanie wyraża jedynie oczywistość. Jeżeli okaże się, że żaden środek ochronny nie jest konieczny i że postępowanie antydumpingowe zostanie zakończone bez nałożenia środków, żadne cło antydumpingowe nie będzie mogło zostać pobrane od przywożonych towarów podlegających rejestracji.

41. Po trzecie, zasada, w myśl której nałożenie ceł antydumpingowych nie stanowi sankcji za wcześniejsze działania, lecz środek obronny i ochronny przed nieuczciwą konkurencją wynikającą z praktyk dumpingowych, nie oznacza, że pobranie cła antydumpingowego rozszerzonego na przywożone towary podlegające rejestracji miałoby być uzależnione od przyjęcia środków antydumpingowych na przyszłość. Z zasady tej, wyrażonej w wyroku Industrie des poudres

21 — Wyrok C-667/11, EU:C:2013:368.

22 — Punkt 28.

23 — Punkt 29.

24 — Wyrok C-667/11, EU:C:2013:368.

25 — Punkt 29.

26 — Wyróżnienie moje.

sphériques/Rada [27], Trybunał wywiódł jedynie, że w celu ustanowienia ceł antydumpingowych, które będą właściwie chronić przemysł wspólnotowy przed praktykami dumpingowymi, konieczne jest prowadzenie dochodzenia na podstawie możliwie jak najbardziej aktualnych informacji [28]. Chociaż więc zasada ta ma wpływ na wybór okresu objętego postępowaniem dotyczącym ewentualnego obejścia cła antydumpingowego, to nie zakłada ona jednak skrócenia maksymalnego dziewięciomiesięcznego terminu, jakim dysponują instytucje Unii, aby zakończyć postępowanie i w razie potrzeby rozszerzyć ostateczne cło antydumpingowe.

42. Po czwarte, wykładnia, zgodnie z którą rozporządzenie w przedmiocie rozszerzenia cła antydumpingowego nie mogłoby zostać przyjęte po wygaśnięciu tego cła, nie znajduje oparcia w opisie systematyki procedury przeglądu przewidzianej w art. 11 ust. 2–4 rozporządzenia podstawowego oraz procedury dotyczącej ewentualnego obejścia przewidzianej w art. 13 tego rozporządzenia.

43. Co prawda, ogólnie rzecz biorąc, pomiędzy pierwotnymi środkami a środkami przeciwdziałającymi obejściu mogą wystąpić liczne zależności. Gdy obowiązują środek główny i środek przeciwdziałający obejściu, ocena przewidywalnych skutków zniesienia, zmiany lub wygaśnięcia środka głównego wymaga, aby uwzględnić również przewidywalne skutki utrzymania lub zniesienia środka przeciwdziałającego obejściu [29]. Jest to zresztą zwykła praktyka stosowana przez instytucje Unii [30].

44. Jednakże nie należy mylić takiej sytuacji z sytuacją, w której postępowanie dotyczące ewentualnego obejścia jest w toku, podczas gdy zbliża się termin wygaśnięcia środka antydumpingowego.

45. Jeżeli w przypadku zbliżającego się terminu wygaśnięcia ostatecznego cła antydumpingowego może zostać wszczęty, z inicjatywy Komisji lub na wniosek producentów z Unii, przegląd wygaśnięcia środka, przy czym w takim przypadku, zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia podstawowego, środek nakładający to cło pozostaje w mocy do czasu zakończenia przeglądu, to nieskorzystanie przez Komisję z uprawnienia do przeprowadzenia przeglądu nie może pozbawić instytucji Unii możliwości rozszerzenia obowiązującego cła antydumpingowego, nawet jeżeli miałoby ono działać wyłącznie z mocą wsteczną.

46. W istocie ocena dokonywana przez instytucje Unii w ramach przeglądu wygaśnięcia środka antydumpingowego różni się od oceny, której dokonują one w przypadku wszczęcia postępowania dotyczącego ewentualnego obejścia tego środka.

27 — Wyrok C-458/98 P, EU:C:2000:531, pkt 91. Zobacz także wyroki Sądu: Brosmann Footwear (HK) i in./Rada, T-401/06, EU:T:2010:67, pkt 198; Zhejiang Aokang Shoes/Rada, T-407/06 i T-408/06, EU:T:2010:68, pkt 155; Sun Sang Kong Yuen Shoes Factory/Rada, T-409/06, EU:T:2010:69, pkt 157; a także Foshan City Nanhai Golden Step Industrial/Rada, T-410/06, EU:T:2010:70, pkt 133.

28 — Wyrok Industrie des poudres sphériques/Rada, C-458/98 P, EU:C:2000:531, pkt 92.

29 — Zobacz podobnie: W. Müller, N. Khan, T. Scharf, *EC and WTO Anti-Dumping Law*, 2e éd., Oxford University Press, 2009, no 13.70, s. 597.

30 — Zobacz w szczególności rozporządzenie (WE) Rady nr 654/2008 z dnia 29 kwietnia 2008 r. nakładające ostateczne cło antydumpingowe na przywóz kumaryny pochodzącej z Chińskiej Republiki Ludowej, rozszerzone na przywóz kumaryny wysyłanej z Indii, Tajlandii, Indonezji i Malezji, niezależnie od tego, czy zgłoszono ją jako pochodzącą z Indii, Tajlandii, Indonezji i Malezji, czy też nie, w następstwie przeglądu wygaśnięcia zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 384/96 (Dz.U. L 183, s. 1); rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 102/2012 z dnia 27 stycznia 2012 r. nakładające, w wyniku przeglądu wygaśnięcia przeprowadzonego na podstawie art. 11 ust. 2 rozporządzenia nr 1225/2009, ostateczne cło antydumpingowe na przywóz stalowych lin i kabli pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej i Ukrainy rozszerzone na przywóz stalowych lin i kabli wysyłanych z Maroka, Mołdawii i Republiki Korei, zgłoszonych lub niezgłoszonych jako pochodzące z tych państw oraz kończące przegląd wygaśnięcia dotyczący przywozu stalowych lin i kabli pochodzących z Republiki Południowej Afryki przeprowadzony na podstawie art. 11 ust. 2 rozporządzenia nr 1225/2009 (Dz.U. L 36, s. 1); rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/519 z dnia 26 marca 2015 r. nakładające ostateczne cło antydumpingowe na przywóz niektórych elementów złącznych z żeliwa lub stali pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej, rozszerzone na przywóz niektórych elementów złącznych z żeliwa lub stali wysyłanych z Malezji, zgłoszonych lub niezgłoszonych jako pochodzące z Malezji, w następstwie przeglądu wygaśnięcia przeprowadzonego na podstawie art. 11 ust. 2 rozporządzenia nr 1225/2009 (Dz.U. L 82, s. 78). To ostatnie rozporządzenie wykonawcze, podobnie jak rozporządzenie nr 654/2008, uznaje istnienie praktyk obchodzenia środków za oznakę prawdopodobieństwa ponownego wystąpienia dumpingu w przypadku przywozu towarów pochodzących z Chin (zob. motyw 54 rozporządzenia wykonawczego 2015/519).

47. Zgodnie z art. 11 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia podstawowego utrzymanie w mocy środka antydumpingowego po upływie przewidzianego terminu wygaśnięcia jest możliwe, wyłącznie jeżeli w trakcie przeglądu został stwierdzony związek pomiędzy wygaśnięciem środka antydumpingowego a kontynuacją lub ponownym wystąpieniem dumpingu i szkody.

48. Ocena dokonywana przez Komisję w ramach przeglądu wygaśnięcia polega nie tylko na analizie retrospektywnej, która dotyczy rozwoju sytuacji, począwszy od momentu nałożenia pierwotnego środka ostatecznego, lecz także na „analizie prospektywnej, która dotyczy przewidywalnego rozwoju sytuacji od chwili przyjęcia środka wynikającego z przeglądu i służy ocenie możliwych skutków uchylenia lub zmiany rzeczonego środka” [31]. Utrzymanie środka antydumpingowego zależy więc od wyniku oceny skutków jego wygaśnięcia.

49. Natomiast postępowanie dotyczące ewentualnego obejścia cła antydumpingowego niekoniecznie ma wymiar prospektywny, ponieważ jego celem nie jest ustalenie prawdopodobieństwa kontynuacji lub ponownego wystąpienia dumpingu i szkody po wygaśnięciu środka antydumpingowego, którego dotyczyło obejście, lecz ustalenie, czy aktualnie środek ten jest obchodzony, między innymi poprzez działalność montażową.

50. Skoro potrzeba utrzymania pierwotnych środków antydumpingowych oraz potrzeba ich rozszerzenia podlegają odrębnym ocenom, dotyczącym innych okresów czasu, Komisja może zasadnie uznać, nie popadając w sprzeczność, że nie dysponuje materiałem dowodowym, aby wykazać, iż wygaśnięcie obowiązującego środka antydumpingowego spowoduje kontynuację lub ponowne wystąpienie dumpingu i szkody, a jednocześnie, że dysponuje wystarczającym materiałem dowodowym, aby wykazać, że środek ten jest obchodzony.

51. Po piąte, zakazanie przyjęcia rozporządzenia w sprawie rozszerzenia cła antydumpingowego po wygaśnięciu tego cła, pomimo stwierdzenia obejścia obowiązujących środków, nie wydaje mi się zgodne z wymogami zasady dobrej administracji. Przyznanie praw procesowych składającemu wniosek, który – zgłaszając istnienie obejścia – zwraca się do Komisji o wszczęcie postępowania w tym zakresie, nie miałoby bowiem żadnego sensu, jeśli po zakończeniu tego postępowania, prowadzonego przecież w ramach czasowych wyznaczonych przez rozporządzenie podstawowe, instytucje Unii, pomimo stwierdzenia istnienia praktyk obchodzenia cła potwierdzających zasadność wniosku, nie mogłyby przyjąć żadnego środka celem przeciwdziałania im.

52. W postępowaniu głównym rozporządzenie nr 1458/2007 nałożyło do dnia 13 grudnia 2012 r. ostateczne cło antydumpingowe na przywóz objętych nim towarów pochodzących z Chin. W dniu 25 czerwca 2012 r., czyli przed wygaśnięciem tego środka, rozporządzenie nr 548/2012, otwierając postępowanie dotyczące jego ewentualnego obejścia, poddało rejestracji objęte nim towary wysyłane z Wietnamu.

53. W wyniku stwierdzonego obejścia sporne rozporządzenie przyjęte w dniu 18 marca 2013 r. rozszerzyło ostateczne cło antydumpingowe nałożone rozporządzeniem nr 1458/2007 na przywóz objętych nim towarów wysyłanych z Wietnamu, zgłoszonych lub niezgłoszonych jako pochodzące z tego państwa.

54. Postępowanie w sprawie obejścia zostało wszczęte na wniosek unijnego producenta złożony w dniu 17 kwietnia 2012 r., czyli przed ogłoszeniem w dniu 1 maja 2012 r. zawiadomienia o zbliżającym się wygaśnięciu niektórych środków antydumpingowych. Postępowanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2008 r. do 31 marca 2012 r.

31 — Zobacz wyrok Walimar, C-374/12, EU:C:2014:2231, pkt 55.

55. Gdyby sporne rozporządzenie miało zostać przyjęte przed wygaśnięciem pierwotnego środka, to jest przed dniem 13 grudnia 2012 r., Komisja musiałaby z konieczności zakończyć swoje postępowanie w terminie krótszym niż dziewięciomiesięczny termin przewidziany w art. 13 ust. 3 rozporządzenia podstawowego. Co więcej, twierdzenie, że rozporządzenie to mogło być zgodnie z prawem przyjęte do północy w dniu 13 grudnia 2012 r., a nie w dacie późniejszej, chociaż mieszczącej się w tym dziewięciomiesięcznym terminie, wydaje mi się nielogiczne i niespójne. Jakim sposobem sam fakt, że środek jeszcze obowiązuje, chociażby przez krótki moment, miałby gwarantować zgodność z prawem przyjęcia rozporządzenia w przedmiocie rozszerzenia, które, w przypadku gdyby przyjęto je w dniu 14 grudnia 2012 r. o godzinie 0.00, byłoby już dotknięte nieważnością? Czy należałoby pójść dalej i wymagać, aby Rada przyjęła środek dotyczący wstecznego rozszerzenia cła antydumpingowego w określonym minimalnym terminie przed wygaśnięciem tego cła? Czy należałoby pójść jeszcze dalej i, mimo iż chodzi o przeciwdziałanie praktyce obchodzenia ceł stwierdzonej co do przeszłości, uzależnić rozszerzenie z mocą wsteczną środka antydumpingowego od jego utrzymania w mocy na przyszłość, po przeprowadzeniu przeglądu? Wprowadzenie przez orzecznictwo takiego terminu lub wymogu utrzymania pierwotnego środka oznaczałoby dodanie do rozporządzenia podstawowego przesłanek, które niewątpliwie w nim nie figurują. Rozporządzenie to nie zobowiązuje również instytucji Unii, w tym szczególnym przypadku, gdzie praktyka odpowiadająca definicji obchodzenia ceł rozwinęła się przed końcem okresu obowiązywania cła antydumpingowego, do reakcji polegającej na wszczęciu nowego postępowania antydumpingowego zamiast przeprowadzenia postępowania konkretnie w tym celu przewidzianego w art. 13 wspomnianego rozporządzenia.

56. Z powyższych względów uważam, że analiza pierwszego pytania prejudycjalnego przedstawionego przez sąd odsyłający nie doprowadziła do wykazania jakiegokolwiek elementu, który mógłby wpływać na ważność spornego rozporządzenia.

IV – **Wnioski**

57. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pierwsze pytanie przedstawione przez Finanzgericht Hamburg w ten sposób, że analiza tego pytania nie doprowadziła do wykazania jakiegokolwiek elementu, który mógłby wpływać na ważność rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 260/2013 z dnia 18 marca 2013 r. rozszerzającego ostateczne cło antydumpingowe nałożone rozporządzeniem (WE) nr 1458/2007 wobec przywozu zapalniczek kieszonkowych gazowych jednorazowych, działających na krzemień, pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej, na przywóz zapalniczek kieszonkowych gazowych jednorazowych, działających na krzemień, wysyłanych z Socjalistycznej Republiki Wietnamu, zgłoszonych lub niezgłoszonych jako pochodzące z Socjalistycznej Republiki Wietnamu.