Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (druga izba)

z dnia 23 września 2015 r.*

Odpowiedzialność pozaumowna — Dumping — Przywóz niektórych przetworzonych lub zakonserwowanych owoców cytrusowych pochodzących z Chin — Rozporządzenie (WE) nr 1355/2008, którego nieważność stwierdził Trybunał — Szkoda, jaką miała ponieść skarżąca w wyniku przyjęcia rozporządzenia — Skarga o odszkodowanie — Wyczerpanie wewnętrznych środków odwoławczych — Dopuszczalność — Wystarczająco istotne naruszenie normy prawnej przyznającej uprawnienia jednostkom — Artykuł 2 ust. 7 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 384/96 [obecnie art. 2 ust. 7 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 1225/2009] — Obowiązek staranności — Związek przyczynowy

W sprawie T-205/14

I. Schroeder KG (GmbH & Co.), z siedzibą w Hamburgu (Niemcy), reprezentowana przez adwokata K. Landry'ego,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez J.P. Hixa, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego początkowo przez adwokatów D. Geradina oraz N. Tuominena, a następnie przez N. Tuominena,

oraz

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez T. Maxiana Ruscha oraz R. Sauera, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot skargę o odszkodowanie zmierzającą do naprawienia szkody, jaką miała ponieść skarżąca w wyniku przyjęcia rozporządzenia Rady (WE) nr 1355/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r. nakładającego ostateczne cło antydumpingowe i stanowiącego o ostatecznym pobraniu cła tymczasowego nałożonego na przywóz niektórych przetworzonych lub zakonserwowanych owoców cytrusowych (tj. mandarynek itd.) pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej (Dz.U. L 350, s. 35), którego nieważność została stwierdzona w wyroku z dnia 22 marca 2012 r., GLS (C-338/10, Zb.Orz., EU:C:2012:158),

SĄD (druga izba),

w składzie: M.E. Martins Ribeiro, prezes, S. Gervasoni (sprawozdawca) i L. Madise, sędziowie,

sekretarz: C. Heeren, administrator,

* Język postępowania: niemiecki.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 marca 2015 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

1 Artykuł 2 ust. 7 lit. a) rozporządzenia Rady (WE) nr 384/96 z dnia 22 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony przed dumpingowym przywozem z krajów niebędących członkami Wspólnoty Europejskiej (Dz.U. 1996, L 56, s. 1), z późniejszymi zmianami (zwanego dalej „rozporządzeniem podstawowym") [zastąpionego przez rozporządzenie 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 (Dz.U. L 343, s. 51; sprostowanie Dz.U. 2010, L 7, s. 22)] stanowi:

„W przypadku przywozu z krajów nieposiadających gospodarki rynkowej […], normalną wartość określa się w oparciu o cenę lub wartość skonstruowaną w warunkach gospodarki rynkowej państwa trzeciego lub cenę z takiego kraju przeznaczoną dla innych krajów, łącznie ze Wspólnotą, a w przypadku, gdy jest to niemożliwe, w oparciu o inną uzasadnioną metodę, w tym na podstawie ceny faktycznie płaconej lub należnej we Wspólnocie za produkt podobny, gdy jest to niezbędne, odpowiednio zmodyfikowanej tak, aby uwzględniała odpowiednią marżę zysku.

Wyznaczone zostanie państwo trzecie posiadające gospodarkę rynkową w oparciu o uzasadnioną metodę, z odpowiednim uwzględnieniem wiarygodnych informacji dostępnych w czasie wyznaczania. Uwzględnia się także ograniczenia czasowe. Gdy jest to możliwe, wykorzystuje się państwo trzecie o gospodarce rynkowej, będące przedmiotem tego samego postępowania.

Wkrótce po wszczęciu postępowania jego strony informuje się o wyznaczeniu państwa trzeciego o gospodarce rynkowej, pozostawiając 10 dni na skomentowanie wyboru".

Okoliczności powstania sporu

2 W dniu 20 października 2007 r. Komisja Wspólnot Europejskich opublikowała zawiadomienie o wszczęciu postępowania antydumpingowego dotyczącego przywozu niektórych przetworzonych lub zakonserwowanych owoców cytrusowych (mandarynek itp.) pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej (Dz.U. C 246. s. 15).

3 W dniu 2 listopada 2007 r. skarżąca, spółka I. Schroeder KG (GmbH & Co.), wniosła do Komisji o włączenie jej do próby niezależnych importerów przewidzianej w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania.

4 W dniu 4 stycznia 2008 r. Komisja przyjęła rozporządzenie (WE) nr 642/2008 nakładające tymczasowe cło antydumpingowe na przywóz niektórych przetworzonych lub zakonserwowanych owoców cytrusowych (tj. mandarynek itd.) pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej (Dz.U. L 178, s. 19).

5 W dniu 18 grudnia 2008 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła rozporządzenie (WE) nr 1355/2008 nakładające ostateczne cło antydumpingowe i stanowiące o ostatecznym pobraniu cła tymczasowego nałożonego na przywóz niektórych przetworzonych lub zakonserwowanych owoców cytrusowych (tj. mandarynek itd.) pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej (Dz.U. L 350, s. 35).

6 Skarżąca uiściła ustanowione w tym rozporządzeniu cła antydumpingowe za przywóz własny danego produktu i potwierdza także ich uiszczenie za przywóz dokonany za pośrednictwem czterech innych importerów (zwanymi dalej „czterema innymi spółkami").

7 W wyroku z dnia 22 marca 2012 r., GLS (C-338/10, Zb.Orz., EU:C:2012:158, pkt 36) Trybunał stwierdził nieważność rozporządzenia nr 1355/2008 ze względu na to, że Komisja i Rada naruszyły wymogi ustanowione w art. 2 ust. 7 lit. a) rozporządzenia podstawowego [obecnie art. 2 ust. 7 lit. a) rozporządzenia nr 1225/2009], ustalając wartość normalną omawianego produktu na podstawie cen faktycznie zapłaconych lub należnych w Unii Europejskiej za produkt podobny, nie wykazując staranności wymaganej do określenia owej wartości na podstawie cen stosowanych za ten sam produkt w państwie trzecim posiadającym gospodarkę rynkową.

8 W następstwie wyroku GLS (ww. w pkt 7, EU:C:2012:158) skarżąca i cztery inne spółki wniosły o zwrot cła pobranego na mocy rozporządzenia nr 1355/2008. Niemieckie główne urzędy celne zwróciły nienależnie pobrane cło.

9 Skarżąca i cztery inne spółki wniosły także, po pierwsze, do głównych urzędów celnych w Hamburgu–Stadt, Duisburgu i Krefeldzie (Niemcy) o zapłatę odsetek obliczonych według stopy procentowej w wysokości 0,5% miesięcznie od kwoty uiszczonego cła antydumpingowego za okres od dnia zapłaty tego cła do dnia jego zwrotu. Wnioski te z dnia 6 i 7 listopada 2012 r. zostały odrzucone w drodze decyzji odnośnych urzędów celnych z dnia 8 i 23 listopada 2012 r., 18 grudnia 2012 r. oraz 3 kwietnia 2013 r. Skarżąca i cztery inne spółki złożyły zażalenia na te decyzje odrzucające. Podczas rozprawy skarżąca dodała, udzielając odpowiedzi na zadane przez Sąd pytanie, że wszystkie postępowania zostały zawieszone w oczekiwaniu na decyzję Finanzgericht Hamburg (sądu ds. skarbowych w Hamburgu) w sprawie pomiędzy Hüpeden & Co. (GmbH & Co.) KG a organami celnymi.

10 Po drugie, w piśmie z dnia 10 grudnia 2013 r. skarżąca wniosła do Rady i Komisji o naprawienie szkody w kwocie 345 644 EUR odpowiadającej kwocie odsetek z tytułu pożyczek, jakie była zmuszona zaciągnąć ze względu na rozporządzenie nr 1355/2008. Wnioski te zostały odrzucone w piśmie Rady z dnia 31 stycznia 2014 r. i piśmie Komisji z dnia 14 lutego 2014 r.

11 W następstwie wyroku GLS (ww. w pkt 7, EU:C:2012:158) Komisja postanowiła ponadto wznowić postępowanie antydumpingowe, przy czym wznowienie to dotyczyło wyłącznie uwzględnienia wniosków wynikających ze wskazanego wyroku. Po zakończeniu tego postępowania Rada przyjęła rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 158/2013 z dnia 18 lutego 2013 r. ponownie nakładające ostateczne cło antydumpingowe na przywóz niektórych przetworzonych lub zakonserwowanych owoców cytrusowych (tj. mandarynek itd.) pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej (Dz.U. L 49, s. 29) od dnia 23 lutego 2013 r. Trybunałowi zostały przedstawione dwa pytania prejudycjalne w kwestii oceny ważności tego rozporządzenia (sprawy połączone C-283/14, CM Eurologistik i C-284/14, GLS).

Przebieg postępowania i żądania stron

12 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 27 marca 2014 r. skarżąca wniosła rozpatrywaną skargę.

13 Komisja wniosła o zawieszenie niniejszego postępowania, po pierwsze, do momentu ostatecznego rozstrzygnięcia przez władze krajowe kwestii środków odwoławczych, o których mowa w pkt 9 powyżej, a także, po drugie i tytułem pomocniczym, do momentu wypowiedzenia się przez Trybunał w przedmiocie pytań prejudycjalnych dotyczących ważności rozporządzenia nr 158/2013 zadanych w wyżej wymienionych sprawach połączonych C-283/14 i C-284/14. Skarżąca i Rada nie wniosły zastrzeżeń wobec tych wniosków o zawieszenie.

14 W swej skardze skarżąca wnosi do Sądu o:

— nakazanie Unii zapłaty na jej rzecz odszkodowania w wysokości 345 644 EUR z odsetkami w wysokości 8% rocznie od dnia ogłoszenia wyroku, ewentualnie o uznanie na jej rzecz roszczenia o odszkodowanie;

— obciążenie Komisji i Rady kosztami postępowania.

15 Podczas rozprawy skarżąca wniosła do Sądu, tytułem pomocniczym, jak zostało odnotowane w protokole rozprawy, o stwierdzenie wyrokiem wstępnym, że złożone przez nią środki odwoławcze są dopuszczalne i że Rada oraz Komisja dopuściły się zawinionego działania mogącego powodować powstanie odpowiedzialności Unii, a następnie o zawieszenie niniejszego postępowania do momentu wydania ostatecznego orzeczenia w postępowaniu przed Finanzgericht Hamburg, o którym mowa w pkt 9 powyżej.

16 Rada i Komisja wnoszą do Sądu o:

— odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej, a tytułem pomocniczym – oddalenie jej jako bezzasadnej;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

W przedmiocie dopuszczalności skargi

17 Rada i Komisja podnoszą w swoich pismach, że przedmiotowa skarga powinna zostać odrzucona jako niedopuszczalna, ponieważ skarżąca nie wyczerpała wewnętrznych środków odwoławczych mogących prowadzić do naprawienia dochodzonej szkody.

18 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem skargę o odszkodowanie złożoną na podstawie art. 268 TFUE i art. 340 akapit drugi TFUE należy rozpatrzyć w kontekście całości systemu ochrony prawnej jednostki wprowadzonego przez traktat. Wynika z tego, że jeżeli jednostka uważa, iż prawidłowe zastosowanie regulacji wspólnotowej, którą ona uznaje za niezgodną z prawem, narusza jej prawa i jeżeli za zdarzenie powodujące dochodzoną szkodę jest wskutek tego odpowiedzialna wyłącznie Unia, dopuszczalność takiej skargi o odszkodowanie może być jednak uzależniona w pewnych przypadkach od wyczerpania krajowych środków odwoławczych. Wymaga to jednak założenia, że krajowe środki odwoławcze gwarantują w sposób skuteczny ochronę praw danych jednostek i mogą doprowadzić do naprawy dochodzonej szkody (zob. wyroki: z dnia 30 maja 1989 r., Roquette frères/Komisja, 20/88, Rec, EU:C:1989:221, pkt 15 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 23 listopada 2004 r., Cantina sociale di Dolianova i in./Komisja, T-166/98, Rec, EU:T:2004:337, pkt 115 i przytoczone tam orzecznictwo).

19 Zakładając, że wymóg wyczerpania wewnętrznych środków odwoławczych może znaleźć zastosowanie w niniejszym przypadku, który dotyczy krajowych działań zmierzających do otrzymania zapłaty odsetek od zwróconego cła antydumpingowego i przedmiotowej skargi odszkodowawczej złożonej przed sądem Unii zmierzającej do naprawienia szkody powstałej w wyniku uiszczenia odsetek bankowych z tytułu pożyczki zawartej wskutek utraty płynności finansowej z powodu konieczności zapłaty tego cła i niezależnie od wyroku z dnia 18 września 2014 r., Holcim (Rumunia)/Komisja (T-317/12, Zb.Orz., odwołanie w toku, EU:T:2014:782, pkt 73–77), który ograniczył przypadki niedopuszczalności z powodu niewyczerpania krajowych środków odwoławczych, należy stwierdzić w każdym razie, że niewyczerpanie krajowych środków odwoławczych przez skarżącą nie może prowadzić do niedopuszczalności złożonej przez nią skargi.

20 Administracyjne i sądowe środki odwoławcze, które zostały wniesione lub których wniesienie w tym przypadku jest możliwe przed władzami krajowymi, nie mogą być bowiem uznane za zapewniające w wystarczający sposób ochronę praw skarżącej w rozumieniu przywołanego w pkt 18 powyżej orzecznictwa i w związku z tym nie muszą one być wyczerpane, aby rozpatrywana skarga została uznana za dopuszczalną.

21 Jako że przedmiotowy zarzut niedopuszczalności jest z definicji podnoszony przeciwko stronie skarżącej, która nie wyczerpała krajowych środków odwoławczych, sąd Unii – biorąc pod uwagę w szczególności niezbędną analizę potencjalnej skuteczności krajowych środków odwoławczych – nie uwzględni takiego zarzutu niedopuszczalności, jeśli rezultat krajowych środków odwoławczych jest „w najwyższym stopniu niepewny" (wyrok z dnia 30 maja 1984 r., Eximo Molkereierzeugnisse Handelsgesellschaft/Komisja, 62/83, Rec, EU:C:1984:197, pkt 15; zob. także podobnie wyrok z dnia 26 lutego 1986 r., Krohn Import–Export/Komisja, 175/84, Rec, EU:C:1986:85, pkt 28) lub jeśli zastosowanie tych środków odwoławczych jest „nadmierne utrudnione" (ww. w pkt 18 wyrok Cantina sociale di Dolianova i in./Komisja, EU:T:2004:337, pkt 117). Wynika z tego, że ciężar dowodu spoczywający na stronie skarżącej, której zarzucono niewyczerpanie krajowych środków odwoławczych, nie powinien wykraczać poza dostarczenie dowodów mogących wzbudzić wątpliwości co do skuteczności ochrony zapewnianej przez krajowe środki odwoławcze (zob. podobnie i analogicznie wyroki: z dnia26 października 1993 r., Caronna/Komisja, T-59/92, Rec, EU:T:1993:91, pkt 35; z dnia 9 marca 2005 r., L/Komisja, T-254/02, RecFP, EU:T:2005:88, pkt 148).

22 Otóż w tym przypadku skarżąca dostarczyła takich dowodów.

23 Skarżąca przedstawiła mianowicie w sposób szczegółowy właściwe przepisy i zaznaczyła, że, co zresztą zostało potwierdzone przez Radę w odpowiedzi na skargę, przepisy te nie pozwalają na zwrot żądanych w niniejszym przypadku odsetek.

24 Artykuł 241 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. L 302, s. 1), z późniejszymi zmianami (zwanego dalej „WKC") obowiązującego w stanie faktycznym w niniejszej sprawie, co potwierdziła Rada i Komisja podczas rozprawy, stanowi:

„Dokonanie przez organy celne zwrotu należności celnych przywozowych lub należności wywozowych, jak również odsetek od kredytu lub odsetek za zwłokę, które mogły zostać pobrane przy uiszczaniu tych należności, nie nakłada na te organy obowiązku wypłaty odsetek. Jednakże odsetki wypłaca się, gdy:

— decyzja w sprawie wniosku o udzieleniu zwrotu nie zostanie wykonana w terminie trzech miesięcy od dnia jej wydania,

— przewidują to przepisy krajowe.

[…]".

25 Tymczasem w niniejszym przypadku z żadnego dokumentu znajdującego się w aktach sprawy nie wynika, by decyzja nakazująca zwrot nie została wykonana w terminie przewidzianym w art. 241 akapit pierwszy tiret pierwsze WKC, czego też nie podniosła żadna ze stron. Ponadto właściwy przepis prawa krajowego w rozumieniu art. 241 akapit pierwszy tiret drugie WKC, mianowicie art. 236 Abgabenordnung (niemieckiego kodeksu podatkowego), przewiduje zapłatę odsetek wyłącznie, gdy zwrot spornego cła został nakazany w orzeczeniu sądu krajowego, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca.

26 Skarżąca powiadomiła ponadto, w załączniku do skargi i w piśmie wysłanym w odpowiedzi na pytanie zadane przez Sąd, o decyzjach organów krajowych odmawiających przyznania żądanych odsetek na podstawie wskazanych w punkcie powyżej przepisów, a także o piśmie prezesa czwartej izby Finanzgericht Hamburg z dnia 5 lutego 2015 r. potwierdzającego prima facie tę odmowę w sprawie określonej jako „sprawa pilotażowa" w krajowym sporze prawnym dotyczącym zapłaty odsetek związanych ze zwróconymi cłami antydumpingowymi (zob. pkt 9 powyżej).

27 W decyzjach tych w szczególności odrzucona została możliwość zastosowania w tym przypadku rozstrzygnięcia zawartego w wyroku z dnia 27 września 2012 r., Zuckerfabrik Jülich i in. (C-113/10, C-147/10 i C-234/10, Zb.Orz., EU:C:2012:591, pkt 65–67; zob. także wyrok z dnia 18 kwietnia 2013 r., Irimie, C-565/11, Zb.Orz., EU:C:2013:250, pkt 21, 22). Zgodnie z tym wyrokiem podmioty mające prawo do zwrotu kwot zapłaconych nienależnie z tytułu opłat produkcyjnych w sektorze cukru ustalonych w nieważnym rozporządzeniu mają również prawo do zapłaty związanych z tym odsetek (ww. wyrok Zuckerfabrik Jülich i in. EU:C:2013:250, pkt 67), ponieważ Trybunał ustanowił w tym zakresie zasadę ciążącego na państwach członkowskich obowiązku zwrotu wraz z odsetkami kwot podatków pobranych z naruszeniem prawa Unii (ww. wyrok Zuckerfabrik Jülich i in., EU:C:2013:250, pkt 66).

28 W konsekwencji nawet jeśli, jak podkreśla to Komisja, nie można całkowicie wykluczyć, że na podstawie wyroku Zuckerfabrik Jülich i in. (ww. w pkt 27, EU:C:2012:591) skorzystanie z krajowych środków prawnych prowadzi do zapłaty żądanych odsetek, dowody przedstawione przez skarżącą w niniejszym przypadku wystarczają do powzięcia poważnych wątpliwości co do takiego rezultatu.

29 Z całości powyższych rozważań wynika, że skarżąca – bez konieczności oczekiwania na zakończenie wszczętych postępowań krajowych – w sposób wystarczający wykazała nieskuteczność krajowych środków odwoławczych.

30 W konsekwencji oddalić należy zarzut niedopuszczalności dotyczący niewyczerpania krajowych środków odwoławczych, a także wniosek Komisji o zawieszenie, w oczekiwaniu na zakończenie wyżej wskazanego postępowania krajowego, postępowania w niniejszej sprawie.

W przedmiocie zasadności skargi

31 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej Unii w rozumieniu art. 340 akapit drugi TFUE z tytułu bezprawnego zachowania jej organów jest uzależnione od łącznego spełnienia przesłanek takich jak bezprawny charakter zarzucanego instytucjom zachowania, rzeczywisty charakter szkody oraz istnienie związku przyczynowego między zarzucanym zachowaniem a powoływaną szkodą (zob. wyroki: z dnia 19 kwietnia 2012 r., Artegodan/Komisja, C-221/10 P, Zb.Orz., EU:C:2012:216, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 16 maja 2013 r., Gap granen & producten/Komisja, T-437/10, EU:T:2013:248, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo).

W przedmiocie bezprawnego charakteru zachowania instytucji

32 Skarżąca zauważa, że z wyroku GLS (ww. w pkt 7, EU:C:2012:158) wynika, że Komisja i Rada naruszyły obowiązek staranności oraz zasadę dobrej administracji, ponieważ ustaliły one wartość normalną omawianego produktu na podstawie cen faktycznie zapłaconych lub należnych w Unii za produkt podobny, nie wykazując wymaganej staranności celem określenia owej wartości na podstawie cen stosowanych dla tego samego produktu w państwie trzecim posiadającym gospodarkę rynkową, naruszając w ten sposób wymogi ustanowione w art. 2 ust. 7 lit. a) rozporządzenia podstawowego.

33 W wyroku GLS (ww. w pkt 7, EU:C:2012:158, pkt 36) Trybunał orzekł, że ze względu na to, iż Komisja i Rada ustaliły wartość normalną omawianego produktu na podstawie cen faktycznie zapłaconych lub należnych w Unii za produkt podobny, nie wykazując wymaganej staranności celem określenia owej

wartości na podstawie cen stosowanych dla tego samego produktu w państwie trzecim posiadającym gospodarkę rynkową, naruszyły one wymogi wynikające z art. 2 ust. 7 lit. a) rozporządzenia podstawowego.

34 Z tego wyroku wynika, po pierwsze, że nieważność rozporządzenia nr 1355/2008 oraz, w związku z tym, rzekomo bezprawne zachowanie w niniejszym przypadku są przypisane zarówno do Komisji, która prowadziła postępowanie antydumpingowe i przyjęła tymczasowe rozporządzenie antydumpingowe, jak i do Rady, która przyjęła ostateczne rozporządzenie antydumpingowe przejmujące tymczasowe rozporządzenie.

35 Po drugie, wynika z tego, że zarzuca się tym dwóm instytucjom naruszenie spoczywającego na nich obowiązku staranności, który odpowiada zasadniczo obowiązkowi należytej staranności i zasadzie dobrej administracji, na których naruszenie powołuje się skarżąca, przy wdrażaniu postanowień art. 2 ust. 7 lit. a) rozporządzenia podstawowego, które ustanawia metodę obliczenia normalnej wartości.

36 Należy przypomnieć w tym względzie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, samo wystarczająco istotne naruszenie normy prawa mającej na celu przyznanie jednostkom praw pozwala na powstanie odpowiedzialności Unii i że w celu dokonania oceny istnienia wystarczająco istotnego naruszenia normy prawa należy wziąć pod uwagę zakres uprawnień dyskrecjonalnych przysługujący instytucji, która wydała dany akt. Zatem jeżeli instytucje dysponują zakresem uprawnień dyskrecjonalnych rozstrzygającym kryterium dla uznania, że naruszenie prawa Unii jest wystarczająco istotne jest oczywiste i poważne naruszenie granic przysługującego im zakresu uprawnień dyskrecjonalnych. Natomiast jeżeli przysługuje im wyłącznie bardzo ograniczony zakres uprawnień dyskrecjonalnych lub w ogóle im on nie przysługuje, jakiekolwiek naruszenie prawa Unii może wystarczyć do wykazania, iż nastąpiło wystarczająco istotne naruszenie prawa (zob. wyroki: z dnia 4 stycznia 2000 r., Bergaderm i Goupil/Komisja, C-352/98 P, Rec, EU:C:2000:361, pkt 42–44 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 2 marca 2010 r., Arcelor/Parlament i Rada, T-16/04, Zb.Orz., EU:T:2010:54, pkt 141 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 Należy zatem określić z góry zakres uprawnień dyskrecjonalnych, jaki przysługiwał instytucjom przy wdrażaniu art. 2 ust. 7 lit. a) rozporządzenia podstawowego.

– W przedmiocie przysługującego instytucjom zakresu uprawnień dyskrecjonalnych

38 W celu ustalenia zakresu uprawnień dyskrecjonalnych, jaki przysługiwał instytucjom, należy określić najpierw, jakie zachowanie przy wdrażaniu art. 2 ust. 7 lit. a) rozporządzenia podstawowego jest konkretnie zarzucane tym instytucjom i – w niniejszym przypadku – jakie są podstawy prawne stwierdzenia nieważności rozporządzenia nr 1355/2008. Podejście takie wynika z tego, że wdrożenie danego postanowienia może wymagać przyjęcia różnych aktów, względem których zobowiązana do wdrożenia instytucja nie musi koniecznie dysponować takim samym zakresem uprawnień dyskrecjonalnych. Dotyczy to zwłaszcza postanowień przewidujących metodę obliczania wartości, takiej jak wartość normalna uwzględniana przy obliczaniu marginesu dumpingu (zob. analogicznie podejście w odniesieniu do metody obliczania ceny przywozu w sektorze zboża, ww. w pkt 31 wyrok Gap granen & producten/Komisja, EU:T:2013:248, pkt 30- 41).

39 W niniejszym przypadku, przeciwnie do tego co podnosi skarżąca, zarzucana instytucjom niezgodność z prawem nie dotyczy wyboru pomocniczej metody obliczania opartej na cenach stosowanych w państwie trzecim o gospodarce rynkowej, jako że instytucje te nie dysponują uprawnieniami dyskrecjonalnymi w zakresie takiego wyboru (zob. podobnie ww. w pkt 7 wyrok GLS, EU:C:2012:158, pkt 26; opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie GLS, C-338/10, Zb.Orz., EU:C:2011:636, pkt 97).

40 W przeciwieństwie do tego, co ponadto podniosła skarżąca podczas rozprawy, Komisji nie zostało także zarzucone całkowite pominięcie kwestii zbadania danych udzielonych przez Eurostat w celu obliczenia normalnej wartości danego produktu. Trybunał zarzucił bowiem Komisji, jak wynika z wyroku GLS (ww. w pkt 7, EU:C:2012:158, pkt 34–36; zob. także ww. w pkt 39 opinię rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie GLS, EU:C:2011:636, pkt 107–119) niezbadanie z należytą starannością danych Eurostatu, to znaczy niewykorzystanie w sposób wystarczający tych danych statystycznych i nieprzeprowadzenie poszukiwania państwa trzeciego o gospodarce rynkowej w oparciu o wspomniane dane.

41 Komisja dysponuje wszak w tym zakresie uprawnieniami dyskrecjonalnymi zarówno w odniesieniu do analizy danych Eurostatu, jak i przeprowadzenia dochodzenia w oparciu o tę analizę.

42 Po pierwsze, zakres uprawnień dyskrecjonalnych instytucji w kwestii badania danych Eurostatu znajduje potwierdzenie w podkreślanym przez Komisję fakcie, że dane zebrane w celu wyznaczenia państwa trzeciego o gospodarce rynkowej w rozumieniu art. 2 ust. 7 lit. a) rozporządzenia podstawowego muszą być danymi ekonomicznymi pozwalającymi na złożoną ocenę, taką jak określenie istnienia i znaczenia we wskazanym państwie produkcji danego produktu lub produktu podobnego (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 października 1991 r., Nölle, C-16/90, Rec, EU:C:1991:402, pkt 11–17; z dnia 29 maja 1997 r., Rotexchemie, C-26/96, Rec, EU:C:1997:261, pkt 10; z dnia 28 września 1995 r., Ferchimex/Rada, T-164/94, Rec, EU:T:1995:173, pkt 66).

43 Po drugie, zakres uprawnień dyskrecjonalnych, którym dysponują instytucje w kwestii przeprowadzenia dochodzenia na podstawie pierwszych wykonanych analiz, znajduje potwierdzenie w przepisach rozporządzenia podstawowego, które stanowią, że Komisja wyznacza państwo trzecie o gospodarce rynkowej w oparciu o „wiarygodne informacje dostępne" [art. 2 ust. 7 lit. a) akapit drugi rozporządzenia podstawowego], pozostawiając jej jednocześnie zakres uprawnień dyskrecjonalnych w kwestii uznania dostępności danych, ponieważ przewidziane środki dochodzeniowe mają charakter dobrowolny i są tym bardziej trudne do wdrożenia w przypadku, który dotyczy danych odnoszących się do państw trzecich (art. 6 ust. 4 rozporządzenia podstawowego), a także zakres uprawnień dyskrecjonalnych w kwestii uznania wiarygodności zebranych danych, jako że weryfikacja ich dokładności powinna zostać przeprowadzona wyłącznie „w dostępnym zakresie" (art. 6 ust. 8 rozporządzenia podstawowego).

44 Rozważań tych nie podważa twierdzenie Trybunału zawarte w pkt 32 wyroku GLS (ww. w pkt 7, EU:C:2012:15; zob. także ww. w pkt 39 opinię Y. Bota w sprawie GLS, EU:C:2011:636, pkt 101, 102), zgodnie z którym Komisja ma obowiązek zbadania z urzędu wszystkich istotnych dostępnych informacji, ponieważ jej rolą przy prowadzeniu postępowania antydumpingowego nie jest bycie arbitrem, którego kompetencje ograniczałyby się do rozstrzygania wyłącznie na podstawie informacji i dowodów przedstawionych przez strony. W rzeczywistości w twierdzeniu tym Trybunał doprecyzował źródła „dostępnych danych", na których Komisja powinna oprzeć swoją analizę i które nie ograniczają się do informacji udzielonych przez strony oraz nie zmierzają do zawężenia zakresu uprawnień dyskrecjonalnych, jakim dysponuje Komisja w kwestii uznania dostępności danych pochodzących z tych źródeł, tym bardziej, że w tym samym punkcie wyroku GLS (ww. w pkt 7, EU:C:2012:158) Trybunał odniósł się do uprawnień dochodzeniowych przewidzianych w art. 6 ust. 4 rozporządzenia podstawowego.

45 W konsekwencji, ze względu na to, że Komisja dysponuje w niniejszym przypadku uprawnieniami dyskrecjonalnymi, aby spowodować powstanie odpowiedzialności Unii, skarżąca powinna wykazać oczywiste i poważne przekroczenie tych uprawnień.

– W przedmiocie oczywistego i poważnego przekroczenia przez instytucje zakresu ich uprawnień dyskrecjonalnych

46 Na wstępie należy wskazać, że brak staranności jest jednym z kryteriów ustalonych w orzecznictwie dla uznania, że nieprawidłowość lub błąd popełniony przez daną instytucję stanowi wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii (zob. ww. w pkt 31 wyrok Gap granen & producten/Komisja, EU:T:2013:248, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo). W związku z tym obowiązek staranności służy określeniu istotności naruszenia innej zasady lub innej normy prawa Unii. Natomiast w niniejszym przypadku obowiązek staranności stanowi zasadę, której naruszenie zostało podniesione i stwierdzone przez Trybunał.

47 W tym względzie z orzecznictwa wynika, że aby naruszenie obowiązku staranności mogło zostać uznane za oczywiste i poważne naruszenie zakresu uprawnień dyskrecjonalnych danej instytucji, obowiązek staranności powinien zostać całkowicie naruszony, jako że sama błędna ocena zakresu zobowiązań wynikających z tego obowiązku nie jest wystarczająca (zob. w odniesieniu do zasady dobrej administracji i staranności wyrok z dnia 18 września 1995 r., Nölle/Rada i Komisja, T-167/94, Rec, EU:T:1995:169, pkt 89 i przytoczone tam orzecznictwo).

48 Należy zatem ustalić, czy w niniejszym przypadku zachowanie Komisji stanowi całkowite naruszenie zobowiązań wynikających z obowiązku staranności, czy jedynie niewłaściwą ocenę zakresu owych zobowiązań.

49 Jak wynika z pkt 40 powyżej, w wyroku GLS (ww. w pkt 7, EU:C:2012:158) Trybunał uznał rozporządzenie nr 1355/2008 za nieważne ze względu na to, że Komisja naruszyła swój obowiązek staranności, ponieważ nie przeprowadziła dochodzenia w oparciu o dane Eurostatu dotyczące przywozu do Unii danego produktu pochodzącego z państwa trzeciego o gospodarce rynkowej.

50 Otóż, tak postępując, instytucje nie naruszyły w sposób całkowity ich zobowiązań wynikających z obowiązku staranności.

51 Wobec braku przedstawienia przez zainteresowane strony propozycji państwa trzeciego o gospodarce rynkowej Komisja nie powstrzymała się bowiem przed przeprowadzeniem czynności dochodzeniowych w celu wyznaczenia takiego państwa, co stanowiłoby zachowanie naruszające w sposób oczywisty i poważny jej obowiązek staranności (zob. analogicznie wyroki: ww. w pkt 47 Nölle/Rada i Komisja, EU:T:1995:169, pkt 88; z dnia 16 września 2013 r., ATC i in./Komisja, T-333/10, Zb.Orz., EU:T:2013:451, pkt 88, 91).

52 Jak wynika z motywu 40 rozporządzenia nr 642/2008 i jak zostało wskazane podczas rozprawy, w ramach postępowania antydumpingowego Komisja przeprowadziła dochodzenie z urzędu. W szczególności, zważywszy, że postępowanie to zostało wszczęte w następstwie skargi złożonej przez podmiot hiszpański, Komisja zwróciła się do władz hiszpańskich o przeprowadzenie kontroli i badań niezbędnych do wyznaczenia państwa trzeciego o gospodarce rynkowej wywożącego dany produkt do Unii. Dzięki temu dochodzeniu Komisja odkryła istnienie dwóch tajskich producentów danego produktu, którym przesłała kwestionariusz.

53 Jak zaznaczył rzecznik generalny Y. Bot, nie można zarzucić Komisji, działającej w ten sposób, braku należytej staranności wobec tych dwóch przedsiębiorstw. Okoliczności zadania pytań oraz określony termin do wypełnienia formularza przez te przedsiębiorstwa pozwalały na udzielenie odpowiedzi, w związku z czym można w pełni przypisać im bezczynność w tym zakresie, tym bardziej, że Komisja nie dysponuje żadnym środkiem nacisku wobec przedsiębiorstw z państw trzecich umożliwiającym zobowiązanie ich do współpracy (ww. w pkt 39 opinia rzecznika generalnego Y. Bota, EU:C:2011:636, pkt 115, 116).

54 Natomiast wobec braku odpowiedzi tych dwóch tajskich przedsiębiorców Komisja powinna była przeprowadzić dochodzenie, tym bardziej, że dysponowała ona w tym zakresie wystarczającą ilością czasu, jako że niepowodzenie jej działań wobec wspomnianych przedsiębiorców nastąpiło w grudniu 2007 r., a rozporządzenie tymczasowe zostało przyjęte w styczniu 2008 r. Nie przeprowadzając dochodzenia Komisja nie poczyniła zatem poważnych i wystarczających starań (zob. podobnie ww. w pkt 7 wyrok GLS, EU:C:2012:158, pkt 34; ww. w pkt 39 opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie GLS, EU:C:2011:636, pkt 117, 119; zob. także analogicznie ww. w pkt 47 wyrok Nölle/Rada i Komisja, EU:T:1995:169, pkt 88).

55 W konsekwencji Komisja dokonała błędnej oceny zakresu jej zobowiązań wynikających z obowiązku staranności. Nie naruszyła ona jednak zobowiązań wynikających z tego obowiązku w sposób całkowity.

56 Z powyższych rozważań wynika, że w niniejszym przypadku instytucjom nie można zarzucić żadnego aktu czy zachowania mogącego powodować powstanie odpowiedzialności Unii.

57 Nie można zatem stwierdzić powstania odpowiedzialności Unii, ponieważ do oddalenia roszczenia odszkodowawczego wystarczy, by choćby jedna z trzech przesłanek powstania tej odpowiedzialności nie została spełniona, bez konieczności badania, czy spełnione są dwie pozostałe przesłanki (wyrok z dnia 20 lutego 2002 r., Förde-Reederei/Rada i Komisja, T-170/00, Rec, EU:T:2002:34, pkt 37; zob. także podobnie wyrok z dnia 15 września 1994 r., KYDEP/Rada i Komisja, C-146/91, Rec, EU:C:1994:329, pkt 81).

58 Należy jednak zbadać, tytułem uzupełnienia, czy istnieje wystarczająco bezpośredni i niewątpliwy związek przyczynowy pomiędzy zarzucanym bezprawnym zachowaniem a szkodą, jaka miała zostać wyrządzona.

W przedmiocie związku przyczynowego między bezprawnym zachowaniem a szkodą

59 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem powoływana szkoda musi wynikać w sposób wystarczająco bezpośredni z podnoszonego zachowania, a zachowanie to musi stanowić bezpośrednią przyczynę szkody, ponieważ nie ma obowiązku naprawienia wszelkich, nawet odległych szkodliwych konsekwencji niezgodnej z prawem sytuacji (wyrok z dnia 4 października 1979 r., Dumortier i in./Rada, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 i 45/79, Rec, EU:C:1979:223, pkt 21; zob. także wyrok z dnia 10 maja 2006 r., Galileo International Technology i in./Komisja, T-279/03, Zb.Orz., EU:T:2006:121, pkt 130 i przytoczone tam orzecznictwo). Do strony skarżącej należy dostarczenie dowodu istnienia związku przyczynowego między zarzucanym zachowaniem i powoływaną szkodą (zob. wyrok z dnia 30 września 1998 r., Coldiretti i in./Rada i Komisja, T-149/96, Rec, EU:T:1998:228, pkt 101 i przytoczone tam orzecznictwo).

60 Taki związek przyczynowy nie został jednak wykazany przez skarżącą w niniejszej sprawie.

61 Dowody przedstawione przez skarżącą nie pozwalają bowiem wykazać, że odsetki mające stanowić poniesioną przez nią szkodę odpowiadają pożyczkom zawartym z powodu utraty płynności finansowej wskutek uiszczenia spornych ceł antydumpingowych.

62 Jedyny przedstawiony dowód, stanowiący załącznik A4 do skargi, zatytułowany „Zestawienie poniesionych dodatkowych kosztów z tytułu odsetek”, przedstawia w formie tabeli kwoty odsetek należnych za dany okres [kolumna zatytułowana „Gesamtzinsen” (kwota całkowita odsetek)] wraz ze wskazaniem stóp procentowych (kolumna „Zinssatz”), a także kwoty, do których się one odnoszą (kolumna „Betrag”). Jednakże, pomijając fakt, że załącznik ten – poza pozycją zawierającą adnotację „Steuerbescheid” (decyzja podatkowa), po której następuje numer – nie wyjaśnia w żaden sposób charakteru tych kwot, należy zauważyć, że został on sporządzony przez skarżącą do celów rozpatrywanej skargi, co zostało przez nią potwierdzone podczas rozprawy. W konsekwencji nie jest

on, jako taki, wystarczający do ustalenia, wobec braku dowodów pochodzących z zewnętrznych źródeł lub innych dokumentów urzędowych mogących potwierdzić te odsetki, podnoszonego związku pomiędzy odsetkami, pożyczkami i cłami antydumpingowymi nienależnie nałożonymi w drodze rozporządzenia nr 1355/2008 (zob. w odniesieniu do uznania słabej mocy dowodowej przygotowanego przez stronę skarżącą dokumentu, postanowienie z dnia 3 września 2014 r., Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon/Komisja, T-261/12, EU:T:2014:755, pkt 38).

63 Ponadto nawet dołączone do odpowiedzi załączniki C2 i C3 – przy założeniu, że pomimo zbyt późnego złożenia bez podania tego przyczyny zostałyby uznane za dopuszczalne – nie mogłyby zostać wykorzystane do wykazania powoływanego związku przyczynowego.

64 Otóż dane zawarte w załączniku C2 (wyciągi z kont bankowych, decyzje podatkowe i decyzje o zwrocie wydane przez organy celne, zgłoszenia celne oraz wnioski o zwrot złożone przez skarżącą i cztery inne spółki) potwierdzają zapłatę i zwrot ceł antydumpingowych, a także odpowiednie kwoty. Załącznik C3 zawierający zaświadczenia z banku skarżącej wskazujące główne warunki zawartych przez nią umów kredytowych (kwoty pożyczek, oprocentowanie, kwoty odsetek, okres, na jaki zostały zawarte te umowy) udowadnia dodatkowo zapłatę odsetek. Można zauważyć również, po przeprowadzeniu analizy jakkolwiek utrudnionej zwłaszcza z powodu licznych niejasnych dokumentów zawartych w załączniku C2, że dane kwoty i kalkulacje wskazane w załączniku C2 odpowiadają danym sumom wskazanym w załączniku A4 z tytułu kwot pożyczek oraz że stopy oprocentowania zawarte w załączniku C3 odpowiadają tym wskazanym w załączniku A4.

65 Mimo wszystko łączna lektura tych trzech załączników nie pozwala, jako taka, ustalić, że skarżąca zaciągnęła pożyczki z powodu nienależnie zapłaconych ceł antydumpingowych, a nie wyłącznie ze względu na ogólne finansowanie jej działalności bez związku z przedmiotowymi cłami antydumpingowymi. Z jednej strony, jak słusznie zaznaczyła Rada podczas rozprawy, załączniki C2 i C3 nie wykazują żadnego powiązania między sobą, ponieważ kwoty pożyczek znajdujące się w załączniku C3 są znacznie wyższe od kwot nienależnie zapłaconych ceł antydumpingowych, które wynikają z załącznika C2. Ponadto załączniki C2 i C3 mogą dostarczyć danych o mocy dowodowej dotyczących co najwyżej kwot przedmiotowych ceł antydumpingowych i stóp oprocentowania, jako że dane te pochodzą ze źródeł zewnętrznych lub zostały sporządzone w formie dokumentów urzędowych (zob. pkt 64 powyżej), lecz nie rekompensują one niewystarczającej mocy dowodowej załącznika A4 (zob. pkt 62 powyżej) i w związku z tym nie wystarczają, nawet w powiązaniu z owym załącznikiem A4, na wykazanie związku między nienależnie zapłaconymi cłami antydumpingowymi, zaciągniętymi pożyczkami a odpowiadającymi płatnościami odsetek (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lutego 2001 r., T. Port/Komisja, T-1/99, Rec, EU:T:2001:36, pkt 72, 73).

66 Konieczność zaciągnięcia przez skarżącą wspomnianych pożyczek z powodu spornych ceł antydumpingowych jest tym bardziej wątpliwe, że przyznała ona w swej odpowiedzi, jak podkreśliły Rada i Komisja, że obciążyła ona tymi cłami swoich klientów. Skarżąca została zatem co najmniej zmuszona do wzięcia pożyczki w celu sfinansowania zakupów do czasu sprzedania jej produktów i do rozłożeniu kosztów ceł antydumpingowych na swoich klientów, lecz nie musiała ona pożyczać danych kwot na tak długi okres, to jest – jak wynika z załącznika A4 do skargi – na okres od zapłaty przedmiotowych ceł antydumpingowych do ich zwrotu przez organy celne. Co więcej, Rada podkreśliła, bez sprzeciwu skarżącej w tej kwestii, że działalność podlegająca przedmiotowym cłom antydumpingowym stanowi maksymalnie jedynie 6% obrotu osiąganego przez importerów objętych dochodzeniem antydumpingowym takich jak skarżąca, czyniąc zatem mało prawdopodobnym – w braku dowodów i wręcz wobec sprzecznej argumentacji skarżącej – by utrata płynności finansowej została spowodowana uiszczeniem spornych ceł antydumpingowych wymagającym zaciągnięcia pożyczki.

67 Z całości powyższych rozważań wynika, że skarżąca nie wykazała istnienia związku przyczynowego między powoływanym bezprawnym zachowaniem a powoływaną szkodą.

68 Owa przesłanka powstania odpowiedzialności Unii nie została spełniona, brak jest zatem konieczności orzekania w przedmiocie zarzutów Rady i Komisji dotyczących rozerwania tego związku przyczynowego wskutek zaniedbania skarżącej i ponownego wprowadzenia spornych ceł antydumpingowych w drodze rozporządzenia nr 158/2013. Oznacza to również, że nie ma potrzeby uwzględniania wniosku Komisji o zawieszenie niniejszego postępowania opartego na fakcie, że obecnie przed Trybunałem toczy się postępowanie w przedmiocie dwóch pytań prejudycjalnych dotyczących oceny ważności rozporządzenia nr 158/2013 (sprawy połączone C-283/14, CM Eurologistik i C-284/14, GLS).

69 W konsekwencji przedmiotową skargę należy oddalić jako bezzasadną co do głównych i pomocniczych żądań, bez konieczności orzekania, po pierwsze, w przedmiocie zarzucanej niedopuszczalności części skargi w zakresie, w jakim dotyczy odsetek związanych z kredytami zawartymi z powodu zapłaty ceł antydumpingowych z tytułu przywozów wykonywanych za pośrednictwem czterech innych spółek i, po drugie, w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności dotyczącego uchybień proceduralnych w zakresie, w jakim skarga zmierzałaby w rzeczywistości do uchylenia decyzji krajowych organów celnych.

W przedmiocie kosztów

70 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę w niniejszym przypadku, należy ją obciążyć – poza własnymi kosztami – kosztami poniesionymi przez Radę i Komisję, zgodnie z ich żądaniem.

Z powyższych względów

SĄD (druga izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) I. Schroeder KG (GmbH & Co.) zostaje obciążona kosztami postępowania.

Martins Ribeiro Gervasoni Madise

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 23 września 2015 r.

Podpisy