Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 17 grudnia 2015 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Polityka handlowa — Dumping — Gazowe jednorazowe zapalniczki kieszonkowe działające na krzemień — Rozporządzenie 1225/2009 — Artykuł 11 ust. 2 — Wygaśnięcie — Artykuł 13 — Obchodzenie środków — Rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 260/2013 — Okres ważności — Rozszerzenie cła antydumpingowego do dnia, w którym nie obowiązuje już rozporządzenie, którym zostało ono ustanowione — Zmiana struktury handlu

W sprawie C-371/14

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Finanzgericht Hamburg (sąd ds. finansów w Hamburgu, Niemcy) postanowieniem z dnia 17 czerwca 2014 r. r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 1 sierpnia 2014 r., w postępowaniu:

APEX GmbH Internationale Spedition

przeciwko

Hauptzollamt Hamburg-Stadt

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie L. Bay Larsen, prezes trzeciej izby, pełniący obowiązki prezesa czwartej izby, J. Malenovský, M. Safjan, A. Prechal i K. Jürimäe (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 2 lipca 2015 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu APEX GmbH Internationale Spedition przez M. Hackerta, Rechtsanwalt, oraz R. Etehada,

— w imieniu Rady Unii Europejskiej przez S. Boelaert, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną początkowo przez adwokatów D. Geradina i N. Tuominena, a następnie przez N. Tuominena,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez F. Erlbachera, T. Maxiana Ruschego i A. Stobiecką-Kuik, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niemiecki.

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 lipca 2015 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym 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 (Dz.U. L 82, s. 10) (zwanego dalej „spornym rozporządzeniem").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między APEX GmbH Internationale Spedition (zwanym dalej „APEX") a Hauptzollamt Hamburg-Stadt (głównym urzędem celnym miasta Hamburg, Niemcy, zwanym dalej „Hauptzollamt") w przedmiocie decyzji tego urzędu o nałożeniu na APEX obowiązku zapłaty cła antydumpingowego.

Ramy prawne

Rozporządzenie (WE) nr 1225/2009

3 Przepisy regulujące stosowanie środków antydumpingowych przez Unię Europejską obowiązujące w czasie zaistnienia okoliczności sporu w postępowaniu głównym znajdowały się w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1225/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony przed dumpingowym przywozem z krajów niebędących członkami Wspólnoty Europejskiej (Dz.U. L 343, s. 51; sprostowanie Dz.U. 2010, L 7, s. 22), w brzmieniu pierwotnym i w brzmieniu wynikającym z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 765/2012 z dnia 13 czerwca 2012 r. (Dz.U. L 237, s. 1) (zwanym dalej „rozporządzeniem podstawowym").

4 Zgodnie z motywem 19 rozporządzenia podstawowego:

„[…] konieczne jest, aby prawo wspólnotowe zawierało przepisy dotyczące praktyk polegających na montażu produktów we Wspólnocie lub kraju trzecim w celu obejścia środków antydumpingowych".

5 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".

6 Artykuł 11 ust. 2 akapit pierwszy rzeczonego 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. Taką rewizję wygaśnięcia wszczyna się z inicjatywy Komisji lub na wniosek złożony w imieniu producentów wspólnotowych, a środek pozostaje w mocy do czasu zakończenia rewizji".

7 Artykuł 13 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wyjątki”, brzmi następująco:

„1. Cła antydumpingowe nałożone na podstawie niniejszego rozporządzenia można rozszerzyć tak, aby objęły przywóz z państw trzecich […] produktów podobnych, zarówno nieznacznie zmodyfikowanych, jak też niemodyfikowanych, lub [a także przywóz z państw trzecich, których dotyczy środek] nieznacznie zmodyfikowanych produktów podobnych lub też ich części, w przypadku gdy obowiązujące środki są omijane. 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.

Praktyka, proces lub prace, o których mowa w akapicie pierwszym, polegają między innymi na nieznacznej modyfikacji przedmiotowego towaru, tak aby podlegał on zakwalifikowaniu pod takie regulacje celne, które zazwyczaj nie są objęte środkami, pod warunkiem że zmiana taka nie zmienia istotnej charakterystyki tego towaru; wysyłce towaru objętego środkiem za pośrednictwem państw trzecich; reorganizowaniu przez eksporterów lub producentów ich struktury lub kanałów sprzedaży w kraju objętym środkiem, aby ostatecznie wyeksportować własne towary do Wspólnoty za pośrednictwem producentów korzystających z indywidualnej stawki celnej niższej od stawki mającej zastosowanie dla towarów tych wytwórców, oraz w okolicznościach wskazanych w ust. 2 montażu części poprzez ich składanie we Wspólnocie lub kraju trzecim.

2. Działalność montażową prowadzoną we Wspólnocie lub w państwie trzecim uznaje się za mającą na celu obejście obowiązujących środków, jeżeli:

a) rozpoczęła się lub przybrała znacznie na sile po [wszczęciu dochodzenia] lub tuż przed wszczęciem postępowania [dochodzenia] antydumpingowego, części zaś pochodzą z kraju objętego środkami; i

[…]

c) skutki korygujące są osłabione w odniesieniu do cen i/lub ilości zmontowanych produktów podobnych i istnieją dowody na istnienie dumpingu w stosunku do zwykłych wartości uprzednio ustalonych dla produktów podobnych.

3. Postępowania [dochodzenia] 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 są kończone 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.

[…]”.

8 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.”.

9 Artykuł 18 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Jeżeli zainteresowana strona odmawia dostępu lub w inny sposób nie zapewnia niezbędnych informacji w terminach przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu albo znacznie utrudnia postępowanie, ustalenia tymczasowe lub ostateczne, pozytywne bądź negatywne, mogą zostać dokonane w oparciu o fakty dostępne […].

[…]

6. Jeżeli zainteresowana strona nie współpracuje lub współpracuje jedynie częściowo, tak że odpowiednie informacje pozostają nieujawnione, wynik może być mniej korzystny [dla tej strony] niż ten, który byłby [zaistniałby] w przypadku pełnej współpracy”.

Rozporządzenia antydumpingowe dotyczące gazowych jednorazowych zapalniczek kieszonkowych działających na krzemień

10 W następstwie skargi wniesionej do Komisji w 1989 r. przez Europejską Federację Producentów Zapalniczek wydane zostało rozporządzenie Rady (EWG) nr 3433/91 z dnia 25 listopada 1991 r. 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).

11 Zgodnie z art. 1 tego rozporządzenia Rada nałożyła ostateczne cło antydumpingowe na przywóz gazowych jednorazowych zapalniczek kieszonkowych działających na krzemień pochodzących między innymi z Chińskiej Republiki Ludowej (zwanej dalej „ChRL”).

12 Po przeprowadzeniu dochodzenia dotyczącego możliwości obchodzenia środków przyjęte zostało rozporządzenie Rady (WE) nr 192/1999 z dnia 25 stycznia 1999 r. 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).

13 Artykuł 1 tego rozporządzenia przewidywał rozszerzenie cła antydumpingowego nałożonego rozporządzeniem nr 3433/91 na przywóz gazowych jednorazowych kieszonkowych zapalniczek krzesiwowych pochodzących lub wysyłanych z Tajwanu oraz na przywóz gazowych kieszonkowych zapalniczek krzesiwowych nadających się do wielokrotnego napełniania pochodzących z ChRL lub wysyłanych albo pochodzących z Tajwanu.

14 Cło antydumpingowe przewidziane w rozporządzeniu nr 3433/91 i rozszerzone rozporządzeniem nr 192/1999 zostało utrzymane rozporządzeniem Rady (WE) nr 1824/2001 z dnia 12 września 2001 r. nakładającym 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 248, s. 1) oraz rozporządzeniem Rady (WE) nr 1458/2007 z dnia 10 grudnia 2007 r. nakładającym ostateczne cło antydumpingowe na przywóz zapalniczek kieszonkowych gazowych jednorazowych [działających na krzemień] 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 326, s. 1).

15 W „Zawiadomieniu o zbliżającym się wygaśnięciu niektórych środków antydumpingowych” opublikowanym w dniu 1 maja 2012 r. w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (Dz.U. C 127 s. 3) Komisja zawiadomiła, że o ile zgodnie procedurą przewidzianą w art. 11 ust. 2 rozporządzenia podstawowego nie zostanie wszczęty przegląd, środki antydumpingowe dotyczące między innymi przywozu gazowych jednorazowych kieszonkowych zapalniczek krzesiwowych pochodzących z ChRL i wysyłanych lub pochodzących z Tajwanu wygasną z dniem 13 grudnia 2012 r. Jako że w następstwie publikacji tego zawiadomienia nie wpłynął żaden właściwie uzasadniony wniosek o dokonanie przeglądu, Komisja w „Zawiadomieniu o wygaśnięciu niektórych środków antydumpingowych” opublikowanym w dniu 12 grudnia 2012 r. w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (Dz.U. C 382, s. 12) zawiadomiła, że środki te w istocie wygasną w dniu 13 grudnia 2012 r.

16 W międzyczasie w art. 1 rozporządzenia (UE) nr 548/2012 Komisji z dnia 25 czerwca 2012 r. wszczynającego 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 poddającego ten przywóz rejestracji (Dz.U. L 165, s. 37) Komisja wszczęła dochodzenie celem ustalenia, czy przywóz do Unii zapalniczek kieszonkowych gazowych jednorazowych działających na krzemień wysyłanych z Wietnamu, zgłoszonych lub niezgłoszonych jako pochodzące z Wietnamu, stanowi obejście środków wprowadzonych rozporządzeniem nr 1458/2007.

17 W myśl art. 2 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.

18 Sporne rozporządzenie zostało przyjęte w następstwie dochodzenia wszczętego rozporządzeniem nr 548/2012, które objęło okres od dnia 1 kwietnia 2011 r. do dnia 31 marca 2012 r., zwany okresem sprawozdawczym (zwany dalej „OS”).

19 Motywy 28–30 i 36 spornego rozporządzenia dotyczące stopnia współpracy wietnamskich producentów eksportujących mają następujące brzmienie:

„(28) Jak wskazano w motywie 18, siedem przedsiębiorstw przedłożyło odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu. W OS łączna wielkość zgłoszonej sprzedaży zapalniczek do Unii zgodnie z wymienionymi odpowiedziami reprezentowała ponad 100% łącznego zgłoszonego przywozu zapalniczek do Unii zgodnie z bazą danych Eurostatu Comext. Pomimo tego, że informacje dotyczące wielkości sprzedaży w odpowiedziach zostały uznane za niewiarygodne, jak wyjaśniono w poniższym motywie 29, stwierdzono, że jest to jednak pewna wskazówka na temat wysokiego poziomu współpracy oraz reprezentatywności przedsiębiorstw objętych dochodzeniem.

(29) Podczas wizyt weryfikacyjnych przeprowadzonych na terenie siedmiu wietnamskich producentów eksportujących stwierdzono, że każdy z nich przedstawił informacje, które nie mogą zostać uznane za wiarygodne do celów ustaleń istotnych dla dochodzenia. W szczególności ustalono, że te siedem przedsiębiorstw podało błędną wielkość produkcji, przywozu części do zapalniczek i łącznej sprzedaży. Stwierdzono także, że część działalności odnoszącej się do produktu objętego dochodzeniem nie była ujęta w oficjalnych rachunkach oraz że niektóre rodzaje działalności montażowej były prowadzone przez nieoficjalnych podwykonawców. Ponadto pewne ilości przywozu części z ChRL nie zostały zgłoszone lub były błędnie podane, a część sprzedaży nie była księgowana na rachunkach przedsiębiorstw. W konsekwencji niemożliwe było wiarygodne określenie w szczególności łącznej produkcji i łącznej wielkości sprzedaży przedsiębiorstw objętych postępowaniem ani uzgodnienie rzeczywistych cen sprzedaży produktu objętego dochodzeniem i kosztów dotyczących podstawowych surowców, takich jak gaz, z danymi przedstawionymi w odpowiedziach na pytania zawarte w kwestionariuszu.

(30) Mając na uwadze sytuację określoną w motywie 29, producenci eksportujący zostali poinformowani, że zgodnie z art. 18 rozporządzenia podstawowego zamierzano oprzeć [sformułować] ustalenia i wnioski z dochodzenia na podstawie najlepszych dostępnych faktów […].

[…]

(36) W świetle powyższych faktów ustalenia dotyczące przywozu zapalniczek kieszonkowych gazowych jednorazowych działających na krzemień z Wietnamu do Unii musiały zostać dokonane na podstawie dostępnych faktów zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia podstawowego. W konsekwencji aby zapewnić prawidłowy przebieg dochodzenia pomimo nieprzedłożenia wymaganych informacji przez strony, Komisja zastąpiła niemożliwe do zweryfikowania dane przedstawione przez producentów wietnamskich innymi dostępnymi danymi, takimi jak dane z bazy Eurostatu Comtext, w celu określenia całkowitej wielkości przywozu z Wietnamu do Unii oraz dane dotyczące kosztów przedstawione we wniosku do ustalenia udziału części z Chin (zob. poniższy motyw 50).

20 Motyw 37 tego rozporządzenia, dotyczący stopnia współpracy chińskich producentów eksportujących, stanowi:

„Chińscy producenci eksportujący nie współpracowali. W związku z powyższym ustalenia w odniesieniu do przywozu produktu objętego postępowaniem do Unii i wywozu zapalniczek kieszonkowych gazowych jednorazowych działających na krzemień z ChRL do Wietnamu musiały opierać się na dostępnych faktach zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia podstawowego. Przedstawione we wniosku dane statystyczne ONZ Comtrade wykorzystano do określenia łącznej wielkości wywozu z ChRL do Wietnamu”.

21 Motywy 38–44 rzeczonego rozporządzenia, dotyczące zmiany struktury handlu, stanowią:

„2.4. Zmiana struktury handlu

Przywóz zapalniczek kieszonkowych gazowych jednorazowych działających na krzemień do Unii

(38) Przywóz produktu objętego postępowaniem z ChRL zmniejszył się w 1991 r., gdy środki zostały wprowadzone po raz pierwszy. Przywóz utrzymywał się na niskim poziomie w całym okresie kolejnych zmian i rozszerzeń środków w latach 1995, 1999, 2001 i 2007.

(39) Przywóz zapalniczek z ChRL między dniem 1 stycznia 2008 r. a dniem 31 marca 2012 r. był zasadniczo stabilny pod względem wielkości i wynosił około 50 mln sztuk w 2008 i 2009 r., 70 mln sztuk w 2010 r. oraz 60 mln sztuk w 2011 r. i OS. Jednakże przywóz ten obejmował tylko zapalniczki do wielokrotnego napełniania i piezoelektryczne, które nie były objęte środkami.

(40) Przywóz produktu objętego dochodzeniem z Wietnamu wzrastał na przestrzeni lat. O ile w 1997 r. produkt objęty dochodzeniem nie był praktycznie w ogóle przywożony z Wietnamu do Unii, [o tyle] od 2007 r. nastąpił szybki wzrost wielkości przywozu produktu objętego dochodzeniem.

(41) W OS przywóz z Wietnamu reprezentował 84% łącznego przywozu do Unii.

Przywóz zapalniczek jednorazowych z Wietnamu do Unii w % łącznego przywozu

	2008	2009	2010	2011	OS
Udział w rynku	80%	84%	83%	84%	84%

Wywóz części do zapalniczek z ChRL do Wietnamu

(42) Części do zapalniczek działających na krzemień były wywożone z ChRL do Wietnamu podczas OD. Wietnam jest najważniejszym państwem przeznaczenia dla wywozu części do zapalniczek działających na krzemień z ChRL. Zgodnie z danymi statystycznymi przedłożonymi we wniosku wywóz części do zapalniczek z ChRL do Wietnamu wzrósł znacząco od 1999 r. W 1999 r. wywóz części do zapalniczek z ChRL do Wietnamu był na poziomie niższym niż 3% łącznego wywozu, natomiast w 2010 r. Wietnam stał się pierwszym państwem przeznaczenia dla wywozu części do zapalniczek, z udziałem wynoszącym 26% przywozu. Pod względem wielkości odpowiada to wzrostowi z mniej niż 50 mln do 200 mln gotowych zapalniczek.

Wielkość produkcji zapalniczek kieszonkowych gazowych jednorazowych działających na krzemień w Wietnamie

(43) Jako że informacje przedstawione przez producentów wietnamskich nie mogły zostać uwzględnione, niemożliwe było uzyskanie wiarygodnych danych na temat poziomu rzeczywistej produkcji zapalniczek kieszonkowych gazowych jednorazowych działających na krzemień.

2.5. Wniosek dotyczący zmiany struktury handlu

(44) Ogólny spadek wywozu z ChRL do Unii i równoległy wzrost wywozu z Wietnamu do Unii od 2007 r. oraz znaczący wzrost wywozu części do zapalniczek z ChRL do Wietnamu od 1999 r. stanowiły zmianę struktury handlu między ChRL i Wietnamem z jednej strony a Unią z drugiej strony".

22 Artykuł 1 tego rozporządzenia przewiduje:

„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 [ChRL] 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].

[…]".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

23 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.

24 W decyzji w sprawie nałożenia należności celnych z dnia 26 marca 2013 r., główny urząd celny miasta Hamburg zażądał od APEX tytułem wprowadzenia do swobodnego obrotu zapłaty ceł antydumpingowych w kwocie ogółem 261 565,20 EUR na podstawie spornego rozporządzenia.

25 W dniu 15 kwietnia 2013 r. APEX wniósł odwołanie od powyższej decyzji w sprawie nałożenia należności celnych. Jako że główny urząd celny miasta Hamburg oddalił to odwołanie decyzją z dnia 5 czerwca 2013 r., APEX w dniu 5 lipca 2013 r. wniósł skargę do Finanzgericht Hamburg (sądu ds. podatkowych i celnych w Hamburgu).

26 Po pierwsze, sąd ten powziął wątpliwość co do możliwości rozszerzenia przez Radę cła antydumpingowego nałożonego rozporządzeniem nr 1458/2007, skoro rozporządzenie to nie obowiązywało już w dniu przyjęcia spornego rozporządzenia. Z art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego, a w szczególności z wyrażenia „w przypadku gdy obowiązujące środki są obchodzone" wynika bowiem, że środki antydumpingowe mogą zostać rozszerzone tylko wówczas, gdy pozostają w mocy, a więc gdy nie wygasły. Systematyka i cel środków antydumpingowych również przemawiają za taką wykładnią. Nałożenie cła antydumpingowego nie stanowiło bowiem sankcji za wcześniejsze działanie, lecz środek obronny i ochronny przed nieuczciwą konkurencją wynikającą z praktyk dumpingowych, zmierzający do uniemożliwienia na przyszłość lub pozbawienia ekonomicznego sensu przywozu produktów po cenach dumpingowych.

27 Finanzgericht Hamburg (sąd ds. podatkowych i celnych w Hamburgu) przyznaje jednak, że wyrażenie „w przypadku gdy obowiązujące środki są obchodzone" można rozumieć w ten sposób, iż dotyczy ono okresu stosowania rozszerzenia cła antydumpingowego, a nie dnia przyjęcia rozporządzenia rozszerzającego owo cło antydumpingowe. Wspomniany sąd podkreśla w tym względzie, że art. 13 ust. 3 zdanie szóste rozporządzenia podstawowego wyraźnie przewiduje rozszerzenie cła

antydumpingowego z mocą wsteczną począwszy od dnia, w którym rejestracja przywozu stała się obowiązkowa zgodnie z art. 14 ust. 5 tegoż rozporządzenia. Ponadto Finanzgericht Hamburg (sąd ds. podatkowych i celnych w Hamburgu) odnotowuje, że zgodnie z celem i systematyką rzeczonego rozporządzenia rozporządzenie rozszerzające środki antydumpingowe ma na celu jedynie zapewnienie ich skuteczności i zapobieżenie ich obchodzeniu. Rozporządzenie to ma zatem względem nałożonych pierwotnie środków antydumpingowych jedynie akcesoryjny charakter, co mogłoby oznaczać, że art. 13 rozporządzenia podstawowego nie przewiduje końcowego terminu przyjęcia rozporządzenia rozszerzającego.

28 Po drugie, Finanzgericht Hamburg (sąd ds. podatkowych i celnych w Hamburgu) uważa za mało prawdopodobne, aby przewidziane w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia podstawowego warunki dotyczące istnienia obejścia środków były w niniejszej sprawie spełnione.

29 W pierwszej kolejności – nie została stwierdzona zmiana struktury handlu między zainteresowanymi państwami, czyli ChRL i Wietnamem oraz Unią, o której mowa w art. 13 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia podstawowego. Dane liczbowe dotyczące przywozu produktu objętego dochodzeniem pochodzącego z ChRL nie są wystarczająco precyzyjne lub, jeśli chodzi o dane znajdujące się w motywie 39 spornego rozporządzenia, są pozbawione znaczenia. Ponadto dane dotyczące przywozu z Wietnamu znajdujące się w motywie 40 tego rozporządzenia nie obejmują roku 2007 ani lat wcześniejszych i jedynie w niepełny sposób można odnieść je do uwag zawartych w motywie 42 rzeczonego rozporządzenia dotyczących wywozu części do zapalniczek z ChRL do Wietnamu.

30 Ponadto istnieje odstęp czasowy pomiędzy spadkiem przywozu objętego dochodzeniem produktu z ChRL w 1991 r., wzrostem wywozu części do zapalniczek z ChRL do Wietnamu od 1999 r. i wzrostem przywozu do Unii objętego dochodzeniem produktu z Wietnamu w 2007 r. Finanzgericht Hamburg (sąd ds. podatkowych i celnych w Hamburgu) wyjaśnia, że ma świadomość, iż art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego nie zawiera przepisów o charakterze czasowym dotyczących zmiany struktury handlu. Niemniej jednak sąd ten uważa, że potrzebne jest szczególne wyjaśnienie, w sytuacji gdy zmiana struktury handlu pomiędzy państwami trzecimi a Unią nastąpiła dopiero wiele lat po ustanowieniu środków antydumpingowych.

31 Ponadto sporne rozporządzenie nie wskazuje, dlaczego wzrostu przywozu produktu objętego dochodzeniem z Wietnamu nie poprzedzał bezpośrednio wzrost wywozu części do zapalniczek z ChRL do Wietnamu ani czy wzrost przywozu zapalniczek z Wietnamu od roku 2007 odpowiada spadkowi o podobnych rozmiarach przywozu zapalniczek z ChRL.

32 W drugiej kolejności – sąd odsyłający ma wątpliwości, czy spełnione są przesłanki art. 13 ust. 2 lit. a) rozporządzenia podstawowego. Z jednej strony działalność montażowa będąca przedmiotem sporu w postępowaniu głównym mogła „rozpocząć się lub przybrać znacznie na sile po [wszczęciu dochodzenia] lub tuż przed wszczęciem postępowania [dochodzenia] antydumpingowego”; z drugiej strony mało prawdopodobne jest, aby działalność ta pozbawiona była racjonalnych przyczyn lub ekonomicznego uzasadnienia innego aniżeli uniknięcie środków antydumpingowych ustanowionych rozporządzeniem nr 1458/2007. Rzeczona działalność mogła być uzasadniona zwłaszcza niewielkimi kosztami siły roboczej.

33 W takich okolicznościach Finanzgericht Hamburg (sąd ds. podatkowych i celnych w Hamburgu) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

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?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

34 Poprzez swe pytania prejudycjalne, które należy rozpatrywać łącznie, sąd odsyłający stara się w istocie ustal, czy sporne rozporządzenie jest nieważne, ponieważ, po pierwsze, zostało przyjęte, gdy nie obowiązywało już rozporządzenie nr 1458/2007, i po drugie, ponieważ Rada nie stwierdziła w wymagany prawem sposób, że doszło do obejścia środków w rozumieniu art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego.

Uwagi wstępne

35 Należy zaznaczyć, że APEX w swych uwagach na piśmie przedłożonych Trybunałowi, podniósł przyczynę nieważności spornego rozporządzenia, która nie znalazła się we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym skierowanym do Trybunału przez sąd odsyłający. APEX podniósł, że od jesieni 2012 r. było jasne, że środki ustanowione rozporządzeniem nr 1458/2008 nie zostaną przedłużone, ponieważ przywóz produktu objętego postępowaniem z ChRL przestał stwarzać ryzyko dumpingu. W tym kontekście zdaniem APEX skutki naprawcze cła antydumpingowego są osłabione w rozumieniu art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego.

36 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału procedura ustalona w art. 267 TFUE oparta została na wyraźnym rozgraniczeniu funkcji między sądami krajowymi a Trybunałem, w ten sposób, że jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy zarówno ocena, czy dla wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia dla sprawy pytań, które zadaje Trybunałowi (wyrok Simon, Evers & Co., C-21/13, EU:C:2014:2154, pkt 26).

37 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika również, że art. 267 TFUE nie ustanawia środków zaskarżenia dostępnych dla stron sporu przed sądem krajowym, a zatem Trybunał nie jest zobowiązany do dokonania oceny ważności prawa Unii jedynie z tego powodu, że kwestia ta została podniesiona przed Trybunałem przez jedną ze stron w przedstawionych przez nią uwagach na piśmie (zob. wyrok Simon, Evers & Co., C-21/13, EU:C:2014:2154, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 W tych okolicznościach nie ma potrzeby rozciągania oceny ważności spornego rozporządzenia na przyczyny nieprzewidziane przez sąd odsyłający.

W przedmiocie przyczyny nieważności dotyczącej okoliczności, iż sporne rozporządzenie zostało przyjęte, gdy rozporządzenie nr 1458/2007 już nie obowiązywało.

39 Sąd odsyłający powołuje się w pierwszej kolejności na nieważność spornego rozporządzenia, które rozszerzyło środki antydumpingowe ustanowione rozporządzeniem nr 1458/2007 w następstwie dochodzenia dotyczącego możliwości obejścia w rozumieniu art. 13 rozporządzenia podstawowego, albowiem zostało ono przyjęte po tym, jak rozporządzenie nr 1458/2007 przestało już obowiązywać, i spowodowało pobranie wyłącznie z mocą wsteczną rozszerzonego cła antydumpingowego dotyczącego okresu pomiędzy dniem, w którym rejestracja przywozu stała się obowiązkowa, a dniem wygaśnięcia rzeczonych środków.

40 W tym względzie należy przypomnieć, że na wypadek gdy instytucje Unii stwierdzą, że środki antydumpingowe są obchodzone, art. 13 rozporządzenia podstawowego przewiduje możliwość rozszerzenia ich na przywóz produktów podobnych, nieznacznie zmodyfikowanych, jak też niemodyfikowanych, pochodzących z państw trzecich innych niż podlegające rzeczonym środkom.

41 Dla celów zbadania pierwszej przyczyny nieważności podniesionej przez sąd odsyłający należy ustalić, czy art. 13 rozporządzenia podstawowego pozwala podjąć decyzję o rozszerzeniu środków antydumpingowych, w sytuacji gdy środki te wygasły.

42 Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału w celu ustalenia zakresu przepisu prawa Unii, w tym przypadku art. 13 rozporządzenia podstawowego, należy mieć na uwadze jednocześnie jego treść, kontekst oraz cele (wyrok Angerer, C-477/13, EU:C:2015:239, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 Jeżeli chodzi o brzmienie art. 13 rozporządzenia podstawowego, należy zaznaczyć, że poza przewidzianym w jego ust. 3 obowiązkiem zakończenia dochodzenia w ciągu dziewięciu miesięcy od daty wszczęcia, przepis ten nie zawiera żadnych informacji co do momentu, w którym powinna zostać podjęta decyzja o rozszerzeniu środków antydumpingowych.

44 Zgodnie z art. 13 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia podstawowego cła antydumpingowe rzeczywiście można rozszerzyć „w przypadku gdy obowiązujące środki są obchodzone”. Niemniej jednak zdanie to ma na celu ograniczenie sytuacji, w których może być podjęta decyzja o rozszerzeniu ceł. Nie można więc uznać, że odnosząc się do „obowiązujących środków” prawodawca zamierzał zająć stanowisko co do momentu, w którym taka decyzja o rozszerzeniu musi zostać podjęta, i w ten sposób zabronić podejmowania jej, gdy środki antydumpingowe będące jej przedmiotem wygasły.

45 Odniesienie do „obowiązujących środków” zawarte w art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego oznacza natomiast, że stosowanie rozszerzonych środków antydumpingowych nie może przekraczać okresu, przez który obowiązują środki antydumpingowe, które one rozszerzają.

46 Z powyższego wynika, że jak zauważył rzecznik generalny w pkt 31 swej opinii, analiza czysto literalnego brzmienia art. 13 rozporządzenia podstawowego nie pozwala wykluczyć możliwości wydania rozporządzenia rozszerzającego środki antydumpingowe, które wygasły.

47 Analiza kontekstu, w jaki wpisuje się art. 13 rozporządzenia podstawowego, oraz celów tego przepisu i bardziej ogólnie tego rozporządzenia potwierdza, że rozporządzenie rozszerzające środki antydumpingowe może być przyjęte po wygaśnięciu tychże środków, przy czym jednak środki mogą być rozszerzone jedynie na okres poprzedzający to wygaśnięcie, przez co rozszerzone środki mają charakter wyłącznie wsteczny.

48 Po pierwsze, należy w tym względzie zaznaczyć, że chociaż art. 10 ust. 1 rozporządzenia podstawowego ustanawia zasadę niedziałania z mocą wsteczną środków antydumpingowych, które stosuje się wyłącznie do produktów wprowadzonych do wolnego obrotu po wejściu w życie rozporządzenia je ustanawiającego, to liczne przepisy rozporządzenia podstawowego wprowadzają odstępstwa od tej zasady. Przepisy te umożliwiają bowiem stosowanie środków antydumpingowych do produktów wprowadzonych do swobodnego obrotu przed wejściem w życie rozporządzenia je ustanawiającego, pod warunkiem że dany przywóz został zarejestrowany zgodnie z art. 14 ust. 5 rozporządzenia podstawowego.

49 W szczególności jeżeli chodzi o przepisy dotyczące obchodzenia środków, art. 13 ust. 3 zdanie drugie rozporządzenia podstawowego stanowi, że dochodzenie wszczynane jest w drodze rozporządzenia Komisji, która może także nakazać organom celnym odprawienie przywozu z zastrzeżeniem rejestracji zgodnie z art. 14 ust. 5 lub żądanie gwarancji. Artykuł 13 ust. 3 zdanie szóste tego rozporządzenia przewiduje natomiast, że rozszerzenie skutkuje począwszy od daty nałożenia obowiązku rejestracji na

podstawie art. 14 ust. 5 tegoż rozporządzenia. Tak oto pobranie z mocą wsteczną ceł antydumpingowych rozszerzonych rozporządzeniem rozszerzającym przyjętym na podstawie art. 13 rozporządzenia podstawowego jest przez nie dozwolone.

50 Po drugie, zgodnie z orzecznictwem Trybunału w szczególności z motywu 19 i z art. 13 rozporządzenia podstawowego wynika, że rozporządzenie rozszerzające cło antydumpingowe ma na celu jedynie zapewnienie jego skuteczności i uniknięcie jego obchodzenia. Ponadto celem obowiązku rejestracji rozpatrywanego 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 (wyrok Paltrade, C-667/11, EU:C:2013:368, pkt 28, 29).

51 Tymczasem jak zaznaczył rzecznik generalny w pkt 36 swej opinii, skuteczność, którą mają zapewniać środki przeciwdziałające obejściu, zostałaby osłabiona, gdyby przyjąć, że rozporządzenie w przedmiocie rozszerzenia cła antydumpingowego nie może zostać przyjęte po wygaśnięciu tych środków. Wobec bowiem niemożliwości przyjęcia tych środków po tymże wygaśnięciu ochrona skutków naprawczych środków antydumpingowych poprzez procedurę określoną w art. 13 rozporządzenia podstawowego mogłaby zostać podważona przez przywóz dokonywany w okresie dochodzenia dotyczącego obejścia. W praktyce oznaczałoby to, iż nie można zapewnić skuteczności środków antydumpingowych do końca okresu ich stosowania, który zgodnie z art. 11 ust. 2 tego rozporządzenia wynosi zasadniczo pięć lat.

52 Co więcej, jak podkreśla rzecznik generalny w pkt 55 swej opinii, gdyby uznać, że rozporządzenie rozszerzające środki antydumpingowe zgodnie z art. 13 ust. 3 rozporządzenia podstawowego nie może być przyjęte po wygaśnięciu tychże środków, Komisja musiałaby zakończyć swoje postępowanie w terminie krótszym niż dziewięciomiesięczny termin przewidziany przez ten przepis. Podobnie konsekwencją uznania powyższego byłoby umożliwienie przyjęcia takiego rozporządzenia bezpośrednio przed wygaśnięciem środków, które ono rozszerza, lecz zabronienie przyjęcia go bezpośrednio po tymże wygaśnięciu, bez jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego lub logicznego.

53 Po trzecie, należy zauważyć, że Trybunał orzekł, iż środek zawierający rozszerzenie ostatecznego cła antydumpingowego ma jedynie akcesoryjny charakter względem pierwotnego aktu ustanawiającego to cło (wyrok Paltrade, C-667/11, EU:C:2013:368, pkt 28).

54 Chociaż z tego spostrzeżenia wynika, że rozszerzone środki nie mogą przetrwać wygaśnięcia środków, które rozszerzają, to z powiązań łączących je nie można wnioskować, że decyzja o ustanowieniu tych pierwszych powinna zostać podjęta przed wygaśnięciem tych drugich.

55 W świetle powyższej analizy należy stwierdzić, że art. 13 rozporządzenia podstawowego nie stoi na przeszkodzie dla wydania rozporządzenia rozszerzającego środki antydumpingowe, w momencie gdy środki te już nie obowiązują, pod warunkiem, po pierwsze, że rozszerzenie dotyczy wyłącznie okresu poprzedzającego wygaśnięcie tych środków, i po drugie, że w celu umożliwienia stosowania z mocą wsteczną rozszerzonych środków począwszy od dnia tejże rejestracji albo została zarządzona rejestracja danego przywozu zgodnie z art. 13 ust. 3 i art. 14 ust. 5 rozporządzenia podstawowego, albo – w zależności od przypadku – zażądano gwarancji w momencie wszczęcia dochodzenia w sprawie obejścia środków.

56 Prawdą jest, że w sprawie w postępowaniu głównym środki antydumpingowe ustanowione rozporządzeniem nr 1458/2007 wygasły w dniu 13 grudnia 2012 r., podczas gdy sporne rozporządzenie, którym środki te zostały rozszerzone na przywóz wysyłany z Wietnamu, zostało wydane dopiero w dniu 18 marca 2013 r. Niemniej jednak bezsporne jest, iż w dniu 25 czerwca 2012 r. Komisja wszczęła rozporządzeniem nr 548/2012 dochodzenie w celu ustalenia, czy ten przywóz stanowił obejście rzeczonych środków, i nakazała organom celnym podjęcie odpowiednich środków w celu zarejestrowania tego przywozu.

57 Ponadto art. 1 ust. 2 spornego rozporządzenia ograniczył pobór tak rozszerzonych ceł do samego przywozu wysłanego z Wietnamu pomiędzy dniem 27 czerwca 2012 r., kiedy to weszło w życie rozporządzenie nr 548/2012, a dniem 13 grudnia 2012 r., kiedy to wygasły środki antydumpingowe ustanowione rozporządzeniem nr 1458/2007.

58 W tych okolicznościach należy stwierdzić w świetle uwag zawartych w pkt 55 niniejszego wyroku, że wydając sporne rozporządzenie po dniu wygaśnięcia środków antydumpingowych ustanowionych rozporządzeniem nr 1458/2007, Rada nie naruszyła wymogów wynikających z art. 13 rozporządzenia podstawowego, ponieważ, po pierwsze, rozszerzenie środków dotyczyło wyłącznie okresu poprzedzającego ich wygaśnięcie, a po drugie, celem umożliwienia stosowania rozszerzonych środków z mocą wsteczną w dniu wszczęcia dochodzenia w sprawie obejścia środków rejestracja omawianego przywozu została zarządzona zgodnie z art. 13 ust. 3 i art. 14 ust. 5 tego rozporządzenia.

59 Tym samym okoliczność, że sporne rozporządzenie zostało przyjęte, kiedy rozporządzenie nr 1458/2007 już nie obowiązywało, nie może spowodować jego nieważności.

W przedmiocie przyczyny nieważności dotyczącej okoliczności, że istnienie obejścia środków nie zostało ustalone w wymagany prawem sposób

60 W drugiej kolejności sąd odsyłający powołuje się na nieważność spornego rozporządzenia, albowiem Rada nie ustaliła w wymagany prawem sposób, że zaistniało obejście środków w rozumieniu art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego, gdyż nie wykazała, po pierwsze, zmiany struktury handlu, i po drugie, istnienia działalności montażowej, która rozpoczęła się lub przybrała znacznie na sile po wszczęciu dochodzenia antydumpingowego lub przed nim i była pozbawiona ekonomicznego uzasadnienia innego aniżeli uniknięcie środków antydumpingowych ustanowionych rozporządzeniem nr 1458/2007.

61 Należy przypomnieć, że Trybunał orzekał już w dziedzinie wspólnej polityki handlowej, a w szczególności w dziedzinie środków ochrony handlowej, że ze względu na złożoność sytuacji gospodarczych, politycznych i prawnych, których oceny muszą dokonać, instytucje unijne dysponują szerokim zakresem swobodnego uznania. Kontrola sądowa takiej oceny musi ograniczać się do weryfikacji poszanowania zasad proceduralnych, prawidłowości ustaleń okoliczności faktycznych będących podstawą zaskarżonych decyzji, braku oczywistych błędów w ocenie tych okoliczności faktycznych oraz braku nadużycia władzy (zob. wyrok Simon, Evers & Co., C-21/13, EU:C:2012:78, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

62 Jeżeli chodzi w szczególności o obejście środków antydumpingowych, art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego stanowi, że obejście określa się jako zmianę struktury handlu między państwami trzecimi a Unią, 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.

63 Zgodnie z art. 13 ust. 3 tego rozporządzenia do Komisji należy wszczęcie dochodzenia na podstawie dowodów, które już na pierwszy rzut oka wskazują na praktykę obejścia. Jeżeli okoliczności ustalone w trakcie tego dochodzenia pozwalają na stwierdzenie istnienia takiego obejścia, Komisja proponuje Radzie rozszerzenie środków antydumpingowych (wyrok Simon, Evers & Co., C-21/13, EU:C:2014:2154, pkt 31).

64 Niemniej jednak żaden przepis rozporządzenia podstawowego nie przyznaje Komisji w ramach dochodzenia dotyczącego obejścia środków antydumpingowych prawa do zobowiązania producentów lub eksporterów objętych skargą do uczestniczenia w dochodzeniu lub do udzielenia wyjaśnień. Komisja jest zatem uzależniona od dobrowolnej współpracy stron w celu uzyskania niezbędnych jej informacji (wyrok Simon, Evers & Co., C-21/13, EU:C:2014:2154, pkt 32).

65 Z tego powodu prawodawca unijny przewidział w art. 18 ust. 1 rozporządzenia podstawowego, że jeżeli zainteresowana strona odmawia dostępu lub w inny sposób nie zapewnia niezbędnych informacji w terminach przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu albo znacznie utrudnia postępowanie, ustalenia tymczasowe lub ostateczne, pozytywne bądź negatywne, mogą zostać dokonane w oparciu o dostępne fakty (wyrok Simon, Evers & Co., C-21/13, EU:C:2014:2154, pkt 33).

66 Ponadto art. 18 ust. 6 tego rozporządzenia stanowi, że jeżeli zainteresowana strona nie współpracuje lub współpracuje częściowo, uniemożliwiając ujawnienie istotnych informacji, wynik może być dla strony mniej korzystny niż gdyby współpracowała (wyrok Simon, Evers & Co., C-21/13, EU:C:2014:2154, pkt 34).

67 Jakkolwiek prawdą jest, że rozporządzenie podstawowe, a w szczególności jego art. 13 ust. 3 ustanawiają zasadę, zgodnie z którą ciężar dowodu zaistnienia obejścia środków antydumpingowych ciąży na instytucjach Unii, to jednak prawdą jest również i to, że poprzez przewidzenie na wypadek braku współpracy zainteresowanych stron, że instytucje te mogą oprzeć wnioski dochodzenia dotyczącego obejścia środków antydumpingowych na dostępnych danych oraz że strony, które w nim nie uczestniczyły, ryzykują tym, że znajdą się w mniej korzystnej sytuacji, art. 18 ust. 1 i 6 rozporządzenia podstawowego zmierza po prostu do uelastycznienia rzeczonego ciężaru dowodu (wyrok Simon, Evers & Co., C-21/13, EU:C:2014:2154, pkt 35).

68 Oczywiście z art. 18 rozporządzenia podstawowego wynika, że prawodawca Unii nie zamierzał ustanawiać domniemania prawnego pozwalającego wywieść bezpośrednio z braku współpracy zainteresowanych stron istnienie obejścia, a tym samym zwalniającego instytucje Unii z wymogu dostarczenia dowodu. Jednakże z uwagi na możliwość dokonania ustaleń, nawet ostatecznych, w oparciu o dostępne fakty oraz traktowania strony, która nie współpracuje lub współpracuje jedynie częściowo, w sposób mniej korzystny niż w przypadku, gdyby strona ta współpracowała, oczywiste jest również, że instytucje Unii są uprawnione do oparcia się na zbiorze zgodnych poszlak, pozwalających na stwierdzenie istnienia obejścia środków antydumpingowych w rozumieniu art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego (wyrok Simon, Evers & Co., C-21/13, EU:C:2014:2154, pkt 36).

69 Każde inne rozwiązanie groziłoby osłabieniem skuteczności środków obrony handlowej Unii za każdym razem, gdy instytucje Unii spotykałyby się z odmową współpracy w ramach dochodzenia zmierzającego do ustalenia zaistnienia obejścia środków antydumpingowych (wyrok Simon, Evers & Co., C-21/13, EU:C:2014:2154, pkt 37).

70 To w świetle powyższych rozważań należy badać drugą przyczynę nieważności podniesioną przez sąd odsyłający.

71 W tym względzie z motywów 28–36 spornego rozporządzenia wynika, że siedmiu wietnamskich producentów eksportujących współpracowało w dochodzeniu w sprawie obchodzenia środków będącym przedmiotem sprawy w postępowaniu głównym. Jednakże Komisja stwierdziła podczas wizyt kontrolnych w lokalach producentów eksportujących, że informacji, które podali oni nie można uznać za wiarygodne. Ponadto, zgodnie z motywem 37 tego rozporządzenia, chińscy producenci eksportujący nie współpracowali.

72 W konsekwencji wnioski dotyczące przywozu do Unii jednorazowych gazowych kieszonkowych zapalniczek krzesiwowych pochodzących z Wietnamu i z ChRL oraz dotyczące wywozu części do zapalniczek z ChRL do Wietnamu musiały zostać ustalone zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia podstawowego. W tym celu Komisja oparła się w szczególności na danych Eurostatu Comext w sprawie statystyk ONZ Comtrade znajdujących się we wniosku, który doprowadził do wszczęcia dochodzenia w sprawie obchodzenia środków antydumpingowych, i na innych danych znajdujących się w tymże wniosku.

73 Informacje te umożliwiły Komisji, która prowadziła dochodzenie, na podstawie którego wydane zostało sporne rozporządzenie, oraz Radzie, która wydała to rozporządzenie, po pierwsze, ustalenie, jak wynika z motywu 38 spornego rozporządzenia, że przywóz produktu objętego dochodzeniem z ChRL zmniejszył się w 1991 r., kiedy to po raz pierwszy wprowadzono środki antydumpingowe, i utrzymywał się na niskim poziomie od tego czasu. Po drugie, w motywach 40 i 41 tego rozporządzenia odnotowano, że od 2007 r. nastąpił szybki wzrost wielkości przywozu produktu objętego dochodzeniem z Wietnamu do Unii oraz że przywóz ten, który reprezentował 80% łącznego przywozu do Unii w 2008 r., osiągnął 84% w OS. Po trzecie, w motywie 42 rzeczonego rozporządzenia wskazano, że wywóz części do zapalniczek z ChRL do Wietnamu wzrósł znacząco od 1999 r. i w 2010 r. i reprezentował 26% całego wywozu części do zapalniczek z ChRL.

74 Na tej podstawie w motywie 44 spornego rozporządzenia stwierdzono, że ogólny spadek wywozu z ChRL do Unii i równoległy wzrost wywozu z Wietnamu do Unii od 2007 r. oraz znaczący wzrost wywozu części do zapalniczek z ChRL do Wietnamu od 1999 r. stanowiły zmianę struktury handlu między ChRL i Wietnamem z jednej strony a Unią z drugiej strony.

75 Chociaż sporne rozporządzenie wskazuje, że wielkość przywozu produktu objętego dochodzeniem z ChRL do Unii była niewielka w 2007 r. i że wielkość przywozu tego produktu z Wietnamu do Unii silnie wzrosła od tego właśnie roku, to z rozporządzenia tego wynika jednak, że wywóz części do zapalniczek z ChRL do Wietnamu wzrósł od 1999 r.

76 Wobec powyższego nie można zasadnie przyjąć istnienia związku pomiędzy z jednej strony wzrostem wywozu części do zapalniczek z ChRL do Wietnamu a z drugiej strony wzrostem przywozu produktu objętego dochodzeniem do Unii z Wietnamu.

77 W tych okolicznościach nie można uznać, że Rada i Komisja oparły się na zbiorze wystarczająco zgodnych poszlak, w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 68 niniejszego wyroku, pozwalających im na stwierdzenie istnienia obejścia środków antydumpingowych w rozumieniu art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego.

78 W świetle powyższych rozważań na pytania prejudycjalne należy odpowiedzieć, iż sporne rozporządzenie jest nieważne.

W przedmiocie kosztów

79 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 260/2013 z dnia 18 marca 2013 r. rozszerzające 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, jest nieważne.

Podpisy