Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 14 december 2017*

”Överklagande – Dumpning – Förordning (EU) no 502/2013 – Import av cyklar med ursprung i Kina – Förordning (EG) nr 1225/2009 – Artikel 18.1 – Samarbete – Begreppet ’nödvändiga uppgifter’ – Artikel 9.5 – Begäran om individuell behandling – Risk för kringgående”

I mål C-61/16 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 4 februari 2016,

European Bicycle Manufacturers Association (EBMA), Bryssel (Belgien), företrädd av L. Ruessmann, avocat, och J. Beck, solicitor,

sökande,

i vilket de andra parterna är:

Giant (China) Co. Ltd, Kunshan (Kina), företrädd av P. De Baere, avocat,

sökande i första instans

Europeiska unionens råd, företrätt av H. Marcos Fraile, i egenskap av ombud, biträdd av B. O’Connor, solicitor, och de S. Gubel, avocat,

svarande i första instans

Europeiska kommissionen, företrädd av J.-F. Brakeland, M. França och A. Demeneix, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient i första instans

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden T. von Danwitz samt domarna C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe (referent) och C. Lycourgos,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 15 mars 2017,

* Rättegångsspråk: engelska.

och efter att den 26 juli 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 European Bicycle Manufacturers Association (EBMA) har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 26 november 2015, Giant (China)/rådet (T-425/13, ej publicerad, EU:T:2015:896) (nedan kallad den överklagade domen), genom vilken tribunalen ogiltigförklarade rådets förordning (EU) nr 502/2013 av den 29 maj 2013 om ändring av genomförandeförordningen (EU) nr 990/2011 om införande av en slutgiltig antidumpningstull på import av cyklar med ursprung i Folkrepubliken Kina efter en interimsöversyn i enlighet med artikel 11.3 i rådets förordning (EG) nr 1225/2009 (EUT L 153, 2013, s. 17) (nedan kallad den omtvistade förordningen), i den del den rör Giant (China) Co. Ltd (nedan kallat Giant).

I. Tillämpliga bestämmelser

2 De bestämmelser om Europeiska unionens antagande av antidumpningsåtgärder som var i kraft vid tiden för den utredning som ledde till antagandet av den omtvistade förordningen återfanns i rådets förordning (EG) nr 1225/2009 av den 30 november 2009 om skydd mot dumpad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska gemenskapen (EUT L 343, 2009, s. 51, och rättelse i EUT L 7, 2010, s. 22) (nedan kallad grundförordningen).

3 I skäl 28 i förordningen angavs följande:

”När parter inte samarbetar på ett tillfredsställande sätt är det nödvändigt att föreskriva att andra uppgifter kan användas för att konstatera de faktiska omständigheterna och att dessa uppgifter kan vara mindre gynnsamma för parterna än om de hade samarbetat.”

4 I artikel 2.7 i denna förordning föreskrevs följande:

”a) I fråga om import från länder utan marknadsekonomi … ska normalvärdet bestämmas på grundval av priset eller det konstruerade värdet i ett tredjeland med marknadsekonomi eller priset från ett sådant tredjeland till andra länder, inbegripet gemenskapen, eller om detta inte är möjligt, på någon annan skälig grund, exempelvis det pris som faktiskt betalas eller ska betalas i gemenskapen för den likadana produkten, vid behov vederbörligen justerat för att inbegripa en skälig vinstmarginal.

Ett lämpligt tredjeland med marknadsekonomi ska väljas ut på ett sätt som inte är oskäligt, varvid hänsyn ska tas till alla tillförlitliga uppgifter som är tillgängliga när valet görs. Hänsyn skall även tas till tidsfrister. När det är lämpligt skall ett tredje land med marknadsekonomi, som är föremål för samma undersökning, användas.

Parterna i undersökningen ska snarast efter det att undersökningen inletts underrättas om vilket tredjeland med marknadsekonomi som kommer att användas och ska ges en frist om tio dagar för att framställa sina kommentarer.

b) I fråga om antidumpningsundersökningar rörande import från Folkrepubliken Kina, Vietnam och Kazakstan och alla länder som inte är marknadsekonomier men som är medlemmar i [Världshandelsorganisationen (WTO)] den dag då undersökningen inleds ska normalvärdet bestämmas i enlighet med punkterna 1–6, om det på grundval av korrekt underbyggda ansökningar från en eller flera tillverkare som omfattas av undersökningen och i enlighet med de

kriterier och förfaranden som anges i led c visas att marknadsekonomiska förhållanden råder för tillverkaren eller tillverkarna i samband med produktion och försäljning av den berörda likadana produkten. Om så inte är fallet ska de regler som anges i led a tillämpas.

…”

5 Artikel 5 i nämnda förordning hade följande lydelse:

”…

10. I tillkännagivandet om att ett förfarande inleds, ska meddelas att en undersökning har påbörjats, anges den produkt och de länder som berörs, ges en sammanfattning av de uppgifter som har tagits emot och föreskrivas att alla relevanta uppgifter ska lämnas till kommissionen; vidare ska de tidsfrister anges inom vilka berörda parter ska ge sig till känna och skriftligen lämna sina synpunkter och uppgifter om dessa synpunkter och uppgifter ska kunna beaktas vid undersökningen. I tillkännagivandet ska även anges den tid inom vilken berörda parter kan begära att bli hörda av kommissionen enligt artikel 6.5.

11. Kommissionen ska underrätta de exportörer, importörer och intresseorganisationer för dessa som den vet är berörda samt exportlandets företrädare och de klagande om att förfarandet har inletts och ska, med hänsyn tagen till skyddet av konfidentiella uppgifter, tillställa de kända exportörerna och myndigheterna i exportlandet den fullständiga texten till det skriftliga klagomål som har mottagits enligt punkt 1 och på begäran även göra den tillgänglig för andra berörda parter. Om antalet berörda exportörer är mycket stort kan den fullständiga texten till klagomålet i stället tillställas endast myndigheterna i exportlandet eller den berörda handelsorganisationen.

…”

6 Artikel 6.2 i samma förordning hade följande lydelse:

”Parter som får frågeformulär i en antidumpningsundersökning ska ges minst 30 dagar för att besvara dem. Tidsfristen för exportörerna ska räknas från och med den dag då de får frågeformuläret, vilket ska anses ha skett en vecka efter det att frågeformuläret sändes till exportörerna eller överlämnades till den behörige diplomatiske representanten för exportlandet. Med hänsyn till de tidsfrister som gäller för undersökningen kan en förlängning av trettiodagarsperioden beviljas under förutsättning att parten företer goda skäl härför, i form av särskilda omständigheter.”

7 I artikel 9.5 i grundförordningen angavs följande:

”En antidumpningstull ska på ett icke-diskriminerande sätt och med ett i varje enskilt fall lämpligt belopp införas på import av en produkt som, oavsett var den kommer ifrån, konstaterats vara dumpad och vålla skada, utom på import från de leverantörer vars åtaganden enligt denna förordning har godtagits. I den förordning genom vilken tullen införs ska tullen anges för varje leverantör eller, om detta är praktiskt ogenomförbart och som regel i de fall som avses i artikel 2.7 a, för varje berört leverantörsland.

I de fall där artikel 2.7 a är tillämplig ska emellertid en individuell tull fastställas för de exportörer som på grundval av korrekt underbyggda ansökningar kan visa att de uppfyller följande kriterier:

a) Exportören kan fritt ta hem kapital och vinster, i de fall företaget helt eller delvis är i utländsk ägo eller är ett samriskföretag.

b) Exportpriser, exportkvantiteter och försäljningsvillkor bestäms fritt.

c) Majoriteten av aktierna eller andelarna i företaget tillhör enskilda personer; statliga tjänstemän i styrelsen eller i viktiga ledningspositioner ska utgöra en minoritet, eller så måste det påvisas att företaget ändå är tillräckligt oberoende i fråga om statlig inblandning.

d) Valutaomräkning sker till marknadskurser.

e) Den statliga inblandningen är inte av sådant slag att åtgärderna kan kringgås om enskilda exportörer beviljas olika tullsatser.”

8 Artikel 18 i förordningen hade följande lydelse:

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

…

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

…

6. Om någon berörd part inte samarbetar eller endast delvis samarbetar så att relevanta uppgifter därigenom undanhålls, kan resultatet utfalla mindre gynnsamt för parten än om denne hade samarbetat.”

II. Bakgrunden till tvisten och den omtvistade förordningen

9 Under år 1993 införde Europeiska unionens råd en slutlig antidumpningstull på 30,6 procent på import till unionen av cyklar med ursprung i Kina. Senare vidhölls denna antidumpningstull på samma nivå. Under är 2005 höjdes den till 48,5 procent och behölls senare på den nivån.

10 Den 9 mars 2012 meddelade kommissionen att den på eget initiativ inledde en interimsöversyn av de antidumpningsåtgärder som var tillämpliga på import av cyklar med ursprung i Kina i enlighet med artikel 11.3 i grundförordningen.

11 Fyra koncerner bestående av kinesiska exporterande tillverkare angav att de hade genomfört export till unionen under undersökningsperioden, vilken omfattade perioden mellan den 1 januari och den 31 december 2011. Bland dessa koncerner bestående av exporterande tillverkare återfanns den koncern som Giant tillhör (nedan kallad Giant-koncernen). Detta är ett bolag som är etablerat i Kina och som tillverkar cyklar för inhemsk försäljning och export, bland annat till unionen. Den slutliga aktieägaren i Giant-koncernen är G.M., vilket är ett bolag etablerat i Taiwan. Samriskföretaget Shanghai Giant & Phoenix Bicycle Co. Ltd (nedan kallat GP), som är ett bolag som tillhör Giant-koncernen, hade upphört med all verksamhet i september 2011 och befann sig i likvidation. Därför begärde Giant av kommissionen att det bolaget inte skulle omfattas av undersökningen.

12 Den 15 maj 2012 översände kommissionen, till de koncerner bestående av exporterande tillverkare som nämnts i föregående punkt, ansökningsformulär om marknadsekonomisk status i enlighet med artikel 2.7 b i grundförordningen. I den skrivelse som översändes till Giant informerades det om att, för det fall att det önskade erhålla marknadsekonomisk status, varje närstående bolag i Kina skulle fylla i ett ansökningsformulär om marknadsekonomisk status, däribland GP, eftersom det bolaget tillverkade cyklar och var den största exportören i Giant-koncernen vad gäller export till unionen under undersökningsperioden.

13 Den 4 juni 2012 gav Giant in ansökningsformulär om marknadsekonomisk status för sex bolag i Giant-koncernen, däribland GP. I ansökningsformuläret presenterades GP som ett samriskföretag som bildats av ett bolag etablerat i Taiwan, nämligen B.I., som i sin tur var närstående G.M., och två bolag etablerade i Kina, nämligen S. G. och Jinshan Development and Construction (nedan kallat Jinshan). B.I. Och Jinshan innehade 45 procent vardera av andelarna i GP och S.G. innehade 10 procent.

14 Genom skrivelse av den 14 juni 2012 begärde kommissionen klargöranden avseende relationerna mellan Giant-koncernen och Jinshan. På grundval av en preliminär utvärdering drog kommissionen slutsatsen att Giant-koncernen var närstående Jinshan och att de huvudsakliga investeringarna i Jinshan rörde tillverkning och försäljning av cyklar. Följaktligen informerades Giant om att Giant var tvunget att återsända ansökningsformuläret om marknadsekonomisk status för Jinshan och samtliga bolag som tillhörde den koncernen (nedan kallad Jinshan-koncernen). I avsaknad av dessa formulär angav kommissionen att den kunde dra slutsatser på grundval av tillgängliga uppgifter, i enlighet med artikel 18 i grundförordningen, och avslå ansökan om marknadsekonomisk status för hela Giant-koncernen.

15 Den 21 juni 2012 gav Giant in ett yttrande rörande kommissionens skrivelse av den 14 juni 2012. Giant angav bland annat att det inte var skyldigt att ge in en ansökan om marknadsekonomisk status för Jinshan, med anledning av att Giant endast var mycket indirekt relaterat till Jinshan genom GP och att Jinshan inte tillverkade den berörda produkten.

16 Genom skrivelse av den 4 juli 2012 bekräftade kommissionen att den ansåg att Giant faktiskt var närstående Jinshan och att den, eftersom enheterna i Jinshan-koncernen inte hade fyllt i ansökningsformuläret om marknadsekonomisk status, hade för avsikt att tillämpa artikel 18 i grundförordningen och avslå ansökan om marknadsekonomisk status för Giant-koncernen. Dessutom upprepade kommissionen sin begäran riktad till Giant om ingivande av svar på frågeformuläret avseende antidumpning rörande samtliga exporterande tillverkare av cyklar som var närstående till Giant, däribland de som tillhör Jinshan-koncernen.

17 Genom skrivelse av den 16 juli 2012 anförde Giant återigen att dess relation med Jinshan endast var indirekt och att Jinshan därför inte var skyldigt att fylla i en ansökan om marknadsekonomisk status eller att fylla i frågeformuläret avseende antidumpning.

18 Den 20 juli 2012 översände Giant svar på frågeformuläret avseende antidumpning för elva bolag som ingick i Giant-koncernen och som deltog i tillverkningen och exporten av den berörda produkten, däribland GP, samt för sex dotterbolag för försäljning som är etablerade inom unionen.

19 Den 28 augusti 2012 framställde Giant, under ett sammanträde som hölls i kommissionens lokaler, invändningar mot kommissionens avsikt att tillämpa artikel 18 i grundförordningen avseende Giants ansökan om marknadsekonomisk status. Giant gjorde därvid gällande att det varken var nödvändigt eller möjligt att ge in ansökningar om marknadsekonomisk status eller svar på frågeformuläret för de andra bolag i vilka Jinshan hade investerat.

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

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

22 Den 5 juni 2013 antog rådet den omtvistade förordningen. Denna förordning vidhöll den slutliga antidumpningstullen på 48,5 procent som tillämpades på Giant.

23 I skälen 63 och 64 samt 131–138 i denna förordning bekräftade rådet att det använde sig av artikel 18.1 i grundförordningen och att det inte kunde fastställa någon individuell dumpningsmarginal för Giant-koncernen samt att det avfärdade Giants argument för att det inte förelåg någon risk för kringgående av antidumpningsåtgärderna om en individuell dumpningsmarginal beräknades för Giant-koncernen.

III. Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

24 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 19 augusti 2013 väckte Giant talan om ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen i den del bolaget berörs.

25 Giant åberopade åtta grunder till stöd för sin talan vid tribunalen. Endast den första delen av den tredje grunden samt den femte grunden och den sjunde grunden prövades av tribunalen. Dessa grunder rörde dels begreppet ”nödvändiga uppgifter” i den mening som avses i artikel 18.1 i grundförordningen, dels frågan huruvida vägran att bevilja individuell behandling kunde grundas på förekomsten av en risk för kringgående.

26 Kommissionen biföll talan såvitt avsåg dessa grunder och slog fast att den omtvistade förordningen skulle ogiltigförklaras i den del den rörde Giant, utan att det var nödvändigt att pröva övriga grunder.

IV. Parternas yrkanden i målet om överklagande

27 EBMA har yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen,

– avgöra målet i sak och ogilla talan om ogiltigförklaring, alternativt återförvisa målet till tribunalen för att den ska pröva ansökan om ogiltigförklaring i sak, och

– förplikta Giant att ersätta rättegångskostnaderna avseende överklagandet och interventionen vid tribunalen.

28 Giant har yrkat att domstolen ska

– slå fast att det är uppenbart att överklagandet inte kan tas upp till prövning och/eller att det uppenbart saknar grund och, följaktligen, ogilla överklagandet i dess helhet genom särskilt uppsatt beslut som är motiverat, med tillämpning av artikel 181 i domstolens rättegångsregler,

– i vart fall, avvisa och/eller ogilla överklagandet, och

– förplikta EBMA att ersätta rättegångskostnaderna i förevarande förfarande.

29 Rådet och kommissionen har yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen,

– avgöra målet i sak och ogilla talan om ogiltigförklaring, alternativt återförvisa målet till tribunalen för att den ska pröva talan om ogiltigförklaring i sak, och

– förplikta Giant att ersätta rättegångskostnaderna vid tribunalen och domstolen.

V. Prövning av överklagandet

30 EBMA har åberopat tre grunder. Den första och den andra grunden avser en felaktig tolkning och tillämpning av artikel 18 i grundförordningen. Den tredje grunden avser en felaktig rättstillämpning när tribunalen slog fast att det inte förelåg någon risk för kringgående om Giant beviljades en individuell antidumpningstull.

31 Enligt Giants uppfattning kan dessa tre grunder inte tas upp till sakprövning.

A. Upptagande till prövning

32 Giant har gjort gällande att överklagandet ska avvisas, eftersom de tre grunder som EBMA åberopat rör bedömningen av faktiska omständigheter, vilken inte omfattas av domstolens kontroll om det inte åberopats någon missuppfattning av faktiska omständigheter eller bevisning.

33 I detta hänseende ska det erinras om att det, enligt fast rättspraxis, framgår av artikel 256 FEUF och artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol att tribunalen är ensam behörig dels att fastställa de faktiska omständigheterna, utom då det av handlingarna i målet framgår att de fastställda omständigheterna är materiellt oriktiga, dels att bedöma dessa faktiska omständigheter. När tribunalen har fastställt eller bedömt de faktiska omständigheterna är domstolen, enligt 256 FEUF, behörig att pröva den rättsliga kvalificeringen av dessa omständigheter och de rättsföljder som tribunalen har funnit att denna ska medföra. Domstolen är varken behörig att fastställa de faktiska omständigheterna eller, i princip, att bedöma den bevisning som tribunalen har godtagit till stöd för dessa omständigheter. Med förbehåll för det fall bevisningen har missuppfattats utgör denna bedömning således inte en rättsfråga som i sig är underställd domstolens prövning (dom av den 10 juli 2008, Bertelsmann och Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, punkt 29, och beslut av den 29 november 2012, Dimos Peramatos/kommissionen, C-647/11 P, ej publicerat, EU:C:2012:764, punkt 28, och beslut av den 9 februari 2017, Syndial/kommissionen, C-410/16 P, ej publicerat, EU:C:2017:112, punkt 9).

34 Genom de argument som EBMA åberopat till stöd för den första och den andra grunden har EBMA gjort gällande att tribunalen för det första missuppfattat artikel 18.1 i grundförordningen, för det andra felaktigt tillämpat denna bestämmelse vid bedömningen av Giants samarbete, för det tredje

ålagt kommissionen en orimlig börda genom att begära att den ska visa på vilket sätt de uppgifter som den önskade erhålla rörande de närstående bolagen var ”nödvändiga” och för det fjärde ersatt skälen med andra skäl.

35 Inom ramen för den tredje grunden har EBMA kritiserat tribunalen för att ha funnit att rådet inte kunde motivera beslutet att inte tillämpa en individuell antidumpningstull på Giant med att det förelåg en risk för kringgående.

36 Även om vissa av EBMA:s argument avser tribunalens bedömning av faktiska omständigheter aktualiserar dessa tre grunder frågor rörande tolkningen av rättsregler som tribunalen gjort och rör således rättsfrågor som domstolen kan pröva inom ramen för ett överklagande.

37 Följaktligen ska Giants invändning om rättegångshinder inte bifallas.

B. Den första och den andra grunden

1. Parternas argument

38 Den första och den andra grunden avser punkterna 56–78 i den överklagade domen.

39 Inom ramen för den första grunden har EBMA, med stöd av rådet och kommissionen, gjort gällande att tribunalen felaktigt konstaterade att den fråga som aktualiserades i förevarande fall rörde tillämpningen av artikel 18.1 i grundförordningen på Giants exportpris, medan rådet, i den omtvistade förordningen, tillämpade denna bestämmelse på hela Giant-koncernen eftersom den inte hade fullständiga och uttömmande uppgifter rörande de närstående bolagen. Detta visar att tribunalen missuppfattat artikel 18.1 och 18.3 i grundförordningen.

40 I detta hänseende har EBMA angett att unionens institutioner, enligt dessa bestämmelser, kan använda sig av tillgängliga uppgifter på tre sätt, nämligen, för det första, i sin helhet när det gäller information och uppgifter som lämnats av en part, för det andra, när det gäller en fullständig samling information eller uppgifter, till exempel en ansökan om individuell behandling, eller, för det tredje, när det gäller vissa aspekter av en samling information eller uppgifter, till exempel provision på försäljningar för export. I det första och det andra fallet ersätter unionsinstitutionerna endast information och uppgifter som avfärdats och använder annan information eller andra uppgifter. I det första fallet avfärdar institutionerna all information och alla uppgifter som lämnats.

41 Inom ramen för den andra grunden har EBMA, med stöd av rådet och kommissionen, för det första gjort gällande att tribunalen gjort en felaktig rättstillämpning vid prövningen av om det förelåg ett bristande samarbete, i den mening som avses i artikel 18.1 i grundförordningen. Tribunalens resonemang bygger nämligen på det felaktiga antagandet att den information och de uppgifter som lämnats av Giant endast gjorde det möjligt för unionsinstitutionerna att fastställa exportpriset. I ett första skede motsvarade den information som efterfrågats det grundläggande minimum som var nödvändigt för att institutionerna skulle kunna få en fullständig och exakt bild av Giant-koncernen och närstående bolag. De uppgifter som lämnades av Giant var emellertid inte tillräckliga för att kunna skapa sig en sådan överblick. EBMA har för det andra gjort gällande att felaktigt ålade kommissionen en orimlig börda genom att kräva att den visade på vilket sätt de uppgifter som den önskade erhålla rörande de närstående bolagen var nödvändiga. För det tredje anser EBMA att tribunalen, med beaktande av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som rådet och kommissionen har i antidumpningsförfaranden, inte kunde sätta sig i rådets ställe genom att fastställa att dess slutsatser byggde på partiella bevis.

42 Giant anser att det inte finns fog för dessa grunder.

2. Domstolens bedömning

43 Inom ramen för den första och den andra grunden, som ska prövas i ett sammanhang, har EBMA för det första gjort gällande att tribunalen felaktigt tolkat och tillämpat artikel 18.1 i grundförordningen. För det andra har EBMA gjort gällande att tribunalen rättsstridigt ersatte rådets bedömning med sin egen.

a) Felaktig rättstillämpning vid tolkningen och tillämpningen av artikel 18.1 i grundförordningen

1) Tolkningen av artikel 18.1 i grundförordningen

44 EBMA anser att tribunalens slutsats, i bland annat punkt 77 i den överklagade domen, att rådet åsidosatte artikel 18.1 i grundförordningen genom att använda sig av tillgängliga uppgifter för beräkningen av exportpriset bygger på en felaktig tolkning av den bestämmelsen.

45 Enligt artikel 18.1 i grundförordningen får unionsinstitutionerna använda sig av tillgängliga uppgifter för att fatta preliminära eller slutgiltiga, positiva eller negativa avgöranden, bland annat när en berörd part vägrar att ge tillgång till eller inte lämnar nödvändiga uppgifter inom den föreskrivna tidsfristen enligt denna förordning.

46 Grundförordningen innehåller inte någon definition av begreppet ”nödvändiga uppgifter”. Av detta följer att vid fastställandet av innebörden av artikel 18.1 i grundförordningen ska denna bestämmelses ordalydelse, sammanhang och syfte beaktas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2017, Changshu City Standard Parts Factory och Ningbo Jinding Fastener/rådet, C-376/15 P och C-377/15 P, EU:C:2017:269, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

47 När det för det första gäller lydelsen av artikel 18.1 i grundförordningen avser adjektivet ”nödvändigt”, i sin normala betydelse, det som krävs eller är oundgängligt för att uppnå ett visst mål. Endast de uppgifter utan vilka antidumpningsundersökningen inte kan slutföras kan således anses vara ”nödvändiga” i den mening som avses i den bestämmelsen.

48 Dessutom anges det i den bestämmelsen att de tillgängliga uppgifter som unionsinstitutionerna kan använda sig av när en berörd part underlåter att lämna nödvändiga uppgifter ska kunna ligga till grund för preliminära eller slutgiltiga, positiva eller negativa avgöranden.

49 Av detta följer att uppgifter anses vara ”nödvändiga” när de gör det möjligt att, i en viss utredning, fatta beslut. Eftersom en uppgift kan göra det möjligt att fatta beslut inom ramen för en undersökning men vara oanvändbar i en annan undersökning ska bedömningen av huruvida en uppgift omfattas av begreppet ”nödvändiga uppgifter”, i den mening som avses i artikel 18.1 i grundförordningen, göras med beaktande av de särskilda omständigheterna i varje undersökning och inte på ett abstrakt sätt.

50 När det för det andra gäller det sammanhang som artikel 18.1 i grundförordningen förekommer i, ska det påpekas att artikel 5.10 i förordningen föreskriver att i tillkännagivandet om att ett förfarande inleds, som ska offentliggöras av kommissionen, anges de tidsfrister inom vilka berörda parter ska ge sig till känna och skriftligen lämna sina synpunkter och uppgifter om dessa synpunkter och uppgifter ska kunna beaktas vid antidumpningsundersökningen. Dessutom föreskrivs i artikel 5.11 i grundförordningen att kommissionen ska underrätta de exportörer, importörer och intresseorganisationer för importörerna eller exportörerna som den vet är berörda om att förfarandet har inletts Vidare framgår det av artikel 6.2 i grundförordningen att ett frågeformulär ska upprättas av kommissionen för att erhålla nödvändiga uppgifter för undersökningen. Detta frågeformulär ska översändas till berörda parter, som i princip har 30 dagar på sig att svara på det.

51 Det framgår således av artikel 5.10 och 5.11 samt artikel 6.2 i grundförordningen att de berörda parterna är skyldiga att till kommissionen lämna de uppgifter som gör det möjligt för kommissionen att slutföra antidumpningsundersökningen. Mot bakgrund av dessa bestämmelser hänvisar begreppet ”nödvändiga uppgifter” i artikel 18.1 i förordningen till just dessa uppgifter.

52 Dessutom framgår det av artikel 18.3 och 18.6 i grundförordningen att de uppgifter som berörda parter är skyldiga att lämna till kommissionen ska användas av unionsinstitutionerna för att fatta beslut i antidumpningsundersökningen och att dessa parter inte får utelämna relevanta uppgifter. Eftersom en viss uppgift kan ha en avgörande roll i en undersökning men inte vara relevant i en annan framgår det av artikel 18.3 och 18.6 i grundförordningen att frågan huruvida en uppgift är ”nödvändig” ska bedömas från fall till fall.

53 Analysen av det sammanhang i vilket artikel 18.1 i grundförordningen förekommer stöder således den tolkningen av begreppet ”nödvändiga uppgifter” som gjort med stöd av en analys av ordalydelsen i bestämmelsen. Uppgifter ska således anses vara ”nödvändiga”, i den mening som avses i nämnda bestämmelse, om de är ägnade att göra det möjligt för unionsinstitutionerna att fatta de beslut som krävs inom ramen för antidumpningsundersökningen, varvid bedömningen av huruvida en uppgift är ”nödvändig” ska göras från fall till fall.

54 För det tredje ska målet med artikel 18 i grundförordningen beaktas vid fastställandet av begreppet ”nödvändiga uppgifter”. Såsom generaladvokaten påpekat i punkt 50 i sitt förslag till avgörande ankommer det på kommissionen att i egenskap av undersökande myndighet fastställa förekomsten av dumpning, skada och orsakssamband mellan den dumpade importen och skadan. Det finns emellertid inte någon bestämmelse i grundförordningen som ger kommissionen befogenhet att tvinga berörda parter att delta i undersökningen eller att lämna upplysningar Kommissionen är således beroende av att de berörda parterna samarbetar och lämnar nödvändiga upplysningar frivilligt (se, analogt, dom av den 4 september 2014, Simon, Evers & Co., C-21/13, EU:C:2014:2154, punkterna 31 och 32).

55 I detta sammanhang framgår det av skäl 28 i grundförordningen att unionslagstiftaren ansåg att det när parter inte samarbetar på ett tillfredsställande sätt är nödvändigt att föreskriva att andra uppgifter kan användas för att konstatera de faktiska omständigheterna och att dessa uppgifter kan vara mindre gynnsamma för parterna än om de hade samarbetat. Målet med artikel 18 i grundförordningen är således att göra det möjligt för kommissionen att genomföra undersökningen även om berörda parter vägrar att samarbeta eller samarbetar på ett otillräckligt sätt.

56 Såsom generaladvokaten påpekat i punkterna 53 och 54 i sitt förslag till avgörande måste följaktligen de berörda parterna, eftersom de är skyldiga att samarbeta så gott de kan, lämna alla uppgifter de har och som unionsinstitutionerna anser vara nödvändiga för att fatta sina beslut.

57 Det framgår således av ordalydelsen i artikel 18.1 i grundförordningen och denna bestämmelses sammanhang och syfte att begreppet ”nödvändiga uppgifter” avser uppgifter som berörda parter har och som unionsinstitutionerna ber dem att lämna i syfte att fatta beslut som behöver fattas inom ramen för antidumpningsundersökningen.

58 Det är med beaktande av begreppet ”nödvändiga uppgifter”, såsom detta definierats i förevarande punkt, som det ska prövas huruvida tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning vid tillämpningen av artikel 18.1 i grundförordningen när den slog fast att rådet felaktigt hade använt sig av tillgängliga uppgifter för att beräkna exportpriset.

2) Tribunalens tillämpning av artikel 18.1 i grundförordningen

59 När det för det första gäller argumentet att tribunalen grundade sig på ett felaktigt antagande, påpekar domstolen att EBMA i huvudsak gjort gällande att tribunalen missförstått den omtvistade förordningen. Enligt EBMA konstaterade tribunalen felaktigt att den fråga som aktualiserades i förevarande fall rörde tillämpningen av artikel 18.1 i grundförordningen på Giants exportpris, medan rådet, i den omtvistade förordningen, tillämpade denna bestämmelse på hela Giant-koncernen eftersom den inte hade fullständiga uppgifter rörande de närstående bolagen.

60 Såsom generaladvokaten påpekat i punkt 67 i sitt förslag till avgörande angav rådet i skäl 131 i den omtvistade förordningen att artikel 18.1 i grundförordningen hade tillämpats för att fastställa exportpriset. Dessutom framgår det bland annat av punkt 52 i den överklagade domen att tribunalen avsåg att svara på Giants argument att de uppgifter som kommissionen begärt, i motstats till vad rådet angett i den omtvistade förordningen, rörde de bolag i Jinshan-koncernen som inte behövdes för beräkningen av ett tillförlitligt exportpris och följaktligen för fastställandet av en individuell dumpningsmarginal. Slutligen nämnde tribunalen i punkt 23 i den överklagade domen ett brev som kommissionen sänt till Giant, daterat den 21 mars 2013, i vilket kommissionen upplyste Giant om att den hade för avsikt att tillämpa denna bestämmelse för att fastställa exportpriset.

61 Av detta följer att domstolen inte kan godta argumentet att tribunalen grundade sig på ett felaktigt antagande när den slog fast att den fråga som aktualiserades i förevarande fall var tillämpningen av artikel 18.1 i grundförordningen på exportpriset.

62 När det för det andra gäller tribunalens bedömning avseende Giants samarbete avser begreppet ”nödvändiga uppgifter”, såsom påpekats i punkt 57 i förevarande dom, uppgifter som är ägnade att göra det möjligt för unionsinstitutionerna att fatta beslut som behöver fattas inom ramen för antidumpningsförfarandet.

63 I förevarande fall prövade tribunalen, i punkterna 63–69 i den överklagade domen, huruvida de uppgifter rörande bolagen i Jinshan-koncernen som unionsinstitutionerna önskade erhålla för att bland annat fastställa exportpriset för Giant kunde påverka detta fastställande. I punkt 74 i den överklagade domen slog tribunalen fast att dessa uppgifter saknade betydelse vid beräkningen av exportpriset.

64 Mot bakgrund av den definition av begreppet ”nödvändiga uppgifter” som gjorts i punkt 57 i förevarande dom ska det under dessa förhållanden anses att tribunalen inte gjorde någon felaktig rättstillämpning när den i punkt 77 i den överklagade domen slog fast att rådet hade åsidosatt artikel 18.1 i grundförordningen genom att använda sig av tillgängliga uppgifter för beräkningen av exportpriset.

65 För det tredje kan domstolen inte godta argumentet att tribunalen ålade unionsinstitutionerna en orimlig börda genom att kräva att de visar på vilket sätt de uppgifter som de önskade skulle lämnas in var ”nödvändiga”. Det framgår nämligen bland annat av punkterna 54 och 57 i förevarande dom att åligger unionsinstitutionerna att styrka förekomsten av dumpning, skada och orsakssamband mellan den dumpade importen och skadan och följaktligen också att en uppgift är ”nödvändig” för att fatta de beslut som behöver fattas i antidumpningsundersökningen.

66 Av detta följer att domstolen inte kan godta EBMA:s argument att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning vid tolkningen och tillämpningen av artikel 18.1 i grundförordningen.

b) Argumentet att tribunalen rättsstridigt ersatte unionsinstitutionernas bedömning med sin egen

67 EBMA anser att tribunalen, med beaktande av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som unionsinstitutionerna har i antidumpningsförfaranden, inte kunde sätta sig i dessa institutioners ställe genom att fastställa att slutsatserna byggde på partiella bevis. Tribunalen åsidosatte således detta stora utrymme för skönsmässig bedömning och överskred sin befogenhet avseende domstolskontroll.

68 Domstolen erinrar härvidlag om att enligt dess fasta praxis förfogar unionsinstitutionerna, på området för den gemensamma handelspolitiken och särskilt i fråga om handelspolitiska skyddsåtgärder, över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning med hänsyn till de komplicerade ekonomiska, politiska och juridiska situationer som de ska bedöma. Därav följer att domstolsprövningen av denna bedömning är begränsad till en kontroll av att handläggningsreglerna har följts, att de faktiska omständigheter som lagts till grund för det angripna valet är materiellt riktiga, att bedömningen av dessa omständigheter inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk (dom av den 16 februari 2012, rådet och kommissionen/Interpipe Niko Tube och Interpipe NTRP, C-191/09 P och C-200/09 P, EU:C:2012:78, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

69 Domstolen har slagit fast att tribunalens prövning av den bevisning som ligger till grund för unionsinstitutionernas konstateranden inte utgör en ny bedömning av omständigheterna som ersätter institutionernas bedömning. Denna prövning inkräktar inte på det stora utrymme för skönsmässig bedömning som dessa institutioner förfogar över på det handelspolitiska området, utan syftar endast till att kontrollera huruvida bevisningen ger stöd för de slutsatser som institutionerna har dragit. Det ankommer således på tribunalen att pröva inte bara huruvida de bevis som åberopats är materiellt riktiga, tillförlitliga och samstämmiga, utan även huruvida dessa bevis utgör samtliga relevanta uppgifter som ska beaktas för att bedöma en komplicerad situation och huruvida de kan ligga till grund för de slutsatser som dras (dom av den 26 januari 2017, Maxcom/City Cycle Industries, C-248/15 P, C-254/15 P och C-260/15 P, EU:C:2017:62, punkt 89 och där angiven rättspraxis).

70 Såsom framgår av punkt 63 i förevarande dom begränsade sig tribunalen till att kontrollera huruvida rådet hade följt artikel 18.1 i grundförordningen på grundval av de faktiska omständigheter som kommit till dess kännedom. Tribunalen slog fast att rådet, i den särskilda situationen i detta fall, inte kunde använda sig av tillgängliga uppgifter för att fastställa Giants exportpris av två skäl. För det första gjorde de uppgifter som Giant lämnat det möjligt att utesluta uppgifterna avseende bolagen i Jinshan-gruppen var nödvändiga för beräkningen av exportpriset. För det andra kunde rådet inte vilka ytterligare uppgifter angående dessa bolag som skulle kunna visa sig vara nödvändiga för beräkningen av exportpriset.

71 Genom detta tillvägagångssätt överskred tribunalen inte gränserna för den domstolskontroll som den är skyldig att göra enligt den rättspraxis som återgetts i punkt 68 i förevarande dom.

72 Av ovanstående följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första och den andra grunden.

C. Den tredje grunden

1. Parternas argument

73 EBMA har genom sin tredje grund, med stöd av rådet, kritiserat punkterna 79–91 i den överklagade domen, i vilka tribunalen fann att rådet inte kunde motivera beslutet att inte tillämpa en individuell antidumpningstull på Giant med att det förelåg en risk för kringgående.

74 EBMA anser för det första att tribunalen felaktigt grundade sig på antagandet att målet rörde fastställande av exportpriset. Det är på grundval av det antagandet som tribunalen, i punkterna 81 och 82 i den överklagade domen, slog fast att unionsinstitutionerna inte kunde åberopa risken för

kringgående, eftersom de inte tillämpade artikel 9.5 i grundförordningen och inte åberopade någon annan bestämmelse i den förordningen som föreskriver att förekomsten av en sådan risk för kringgående kan motivera ett avslag på begäran om en individuell antidumpningstull avseende en exporterande tillverkare.

75 För det andra finns det enligt EBMA i de fall där bolag är närstående, som i det aktuella fallet koncernerna Giant och Jinshan, alltid en risk för kringgående om en närstående enhet erhåller en lägre antidumpningstull än en annan enhet i samma koncern. Detta är skälet till att unionens praxis är att tillämpa antidumpningstullar på koncernnivå och inte på bolagsnivå. Följaktligen innehåller punkt 83 i den överklagade domen, som hänvisar till den teoretiska risken för kringgående avseende företag som inte är närstående, en grundläggande felaktighet och en felaktig rättstillämpning, eftersom ett kringgående är troligare och svårare att upptäcka avseende närstående företag. Dessutom saknar punkt 84 i domen relevans. Rapporterna från panelen och överprövningsorganet vid WTO:s tvistlösningsorgan, som citeras där, rör frågan huruvida artikel 9.5 i grundförordningen är förenlig med artikel 9.2 i avtalet om tillämpning av artikel VI i allmänna tull- och handelsavtalet 1994 (EGT L 336, 1994, s. 103).

76 EBMA har för det tredje, vad gäller punkterna 85–89 i den överklagade domen, gjort gällande att det inte kan uteslutas att Giant- och Jinshan-koncernerna var närstående under undersökningsperioden i en omfattning som går utöver vad som framgår av Giants svar på frågeformulären och Jinshans räkenskaper.

77 Giant anser att det inte finns fog för dessa argument.

2. Domstolens bedömning

78 EBMA har genom sin tredje grund kritiserat punkterna 79–91 i den överklagade domen, i vilka tribunalen fann att rådet inte kunde motivera beslutet att inte tillämpa en individuell antidumpningstull på Giant med att det förelåg en risk för kringgående.

79 För det första har EBMA ifrågasatt punkterna 81 och 82 i den överklagade domen. I punkt 81 i den överklagade domen har tribunalen återgett innehållet i artikel 9.5 i grundförordningen. I punkt 82 i den överklagade domen slog tribunalen fast att rådet inte kunde motivera beslutet att inte tillämpa en individuell antidumpningstull på Giant med att det förelåg en risk för kringgående, eftersom denna bestämmelse inte hade beaktats vid bedömningen av Giants situation och ingen annan bestämmelse i grundförordningen som föreskriver ett beaktande av risken för kringgående hade åberopats.

80 EBMA anser att tribunalen i dessa punkter i den överklagade domen felaktigt grundade sig på antagandet att målet rörde fastställande av exportpriset. Såsom framgår av punkterna 60 och 61 i förevarande dom tillämpade kommissionen faktiskt artikel 18.1 i grundförordningen vid fastställandet av exportpriset, vilket Giant ifrågasatt både inom ramen för antidumpningsundersökningen och vid tribunalen.

81 Argumentet avseende detta felaktiga antagande ska följaktligen underkännas.

82 För det andra har EBMA framfört invändningar avseende punkterna 83 och 84 i den överklagade domen. I dessa punkter angav tribunalen att rådet inte kunde grunda sig på en risk för kringgående som endast är hypotetisk. Tribunalen hänvisade i detta hänseende också till vissa rapporter från panelen och överprövningsorganet vid WTO:s tvistlösningsorgan.

83 Enligt EBMA innehöll tribunalens resonemang i dessa punkter felaktigheter, eftersom det alltid finns en risk för kringgående vad gäller närstående företag.

84 Detta argument kan inte godtas. Även om risken för kringgående av antidumpningsåtgärder är högre när det gäller exportörer som är närstående till företag på vilka antidumpningstullar på en annan nivå påförs, är unionsinstitutionerna nämligen skyldiga att visa att denna risk föreligger mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i undersökningen i fråga.

85 Såsom tribunalen med rätta påpekade i punkt 83 i den överklagade domen skulle en annan tolkning leda till att frågan huruvida en individuell antidumpningstull ska tillämpas helt lämnades till unionsinstitutionernas gottfinnande.

86 Denna tolkning är för övrigt förenlig med ordalydelsen i artikel 9.5 i grundförordningen, enligt vilken en individuell tull kan fastställas för de exportörer som på grundval av korrekt underbyggda ansökningar bland annat kan visa att den statliga inblandningen inte är av sådant slag att antidumpningsåtgärderna kan kringgås. Av detta följer att varken avsaknaden eller förekomsten av en risk för kringgående kan presumeras.

87 EBMA har för det tredje, vad gäller punkterna 85–89 i den överklagade domen, gjort gällande att det inte kan uteslutas att Giant- och Jinshan-koncernerna var närstående under undersökningsperioden.

88 I punkterna 85–89 i den överklagade domen visade tribunalen att de uppgifter som institutionerna förfogade över vid antagandet av den omtvistade förordningen var tillräckliga för att dra slutsatsen att det inte fanns någon risk för kringgående med avseende på Giant-koncernen och Jinshan-koncernen.

89 Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 108 i sitt förslag till avgörande påverkar inte EBMA:s påstående att det inte kan uteslutas att Giant-koncernen och Jinshan-koncernen är varandra närstående de omständigheter som angavs i punkterna 86–89 i den överklagade domen och på vilka tribunalen grundade sin slutsats att koncernerna inte var närstående.

90 Av detta följer att det inte finns skäl till att godta argumentet att det i motstats till vad tribunalen slagit fast inte kan uteslutas att Giant-koncernen och Jinshan-koncernen var närstående under undersökningsperioden samt att det saknas fog för den tredje grunden i dess helhet.

91 Mot bakgrund av ovanstående ska överklagandet ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

92 När överklagandet avvisas eller ogillas ska domstolen enligt artikel 184.2 i rättegångsreglerna besluta om rättegångskostnaderna. Enligt artikel 138.1 och 138.2 i samma rättegångsregler, som enligt artikel 184.1 i dessa regler ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Finns det flera tappande parter, ska domstolen besluta om fördelningen av rättegångskostnaderna.

93 Giant har yrkat att EBMA ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom EBMA har tappat målet, ska EBMA, förutom att bära sina rättegångskostnader, förpliktas att ersätta Giants rättegångskostnader. Rådet har tappat målet och ska bära sina rättegångskostnader.

94 Enligt artikel 184.4 i rättegångsreglerna får domstolen besluta att en intervenient i första instans som har deltagit i den skriftliga eller den muntliga delen av förfarandet vid domstolen ska bära sina rättegångskostnader.

95 Kommissionen ska således bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) Överklagandet ogillas.

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

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

Underskrifter