Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

4 февруари 2021 година*

„Преюдициално запитване — Обща търговска политика — Антидъмпингови мита — Регламент (ЕО) № 384/96 — Член 3, параграф 9 — Опасност от причиняване на съществена вреда — Фактори — Член 9, параграф 4 — Регламент (ЕО) № 926/2009 — Внос на някои видове безшевни тръби от желязо или стомана с произход от Китайската народна република — Невалидност“

По дело C-324/19

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Finanzgericht Hamburg (Финансов съд Хамбург, Германия) с акт от 3 април 2019 г., постъпил в Съда на 19 април 2019 г., в рамките на производство по дело

eurocylinder systems AG

срещу

Hauptzollamt Hamburg-Stadt,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: M. Vilaras, председател на състава, N. Piçarra (докладчик), D. Šváby, S. Rodin и K. Jürimäe, съдии,

генерален адвокат: P. Pikamäe,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за eurocylinder systems AG, от C. Salder и M. Oldiges, Rechtsanwälte,

– за Съвета на Европейския съюз, от H. Marcos Fraile и J. Bauerschmidt, в качеството на представители, подпомагани от N. Tuominen, адвокат,

– за Европейската комисия, първоначално от A. Demeneix и N. Kuplewatzky, впоследствие от P. Němečková, в качеството на представител,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

* Език на производството: немски.

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до валидността на Регламент (ЕО) № 926/2009 на Съвета от 24 септември 2009 година за налагане на окончателно антидъмпингово мито и за окончателно събиране на временното мито върху вноса на някои видове безшевни тръби от желязо или стомана с произход от Китайската народна република (ОВ L 262, 2009 г., стр. 19, наричан по-нататък „спорният регламент“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между eurocylinder systems AG (наричано по-нататък „eurocylinder“) и Hauptzollamt Hamburg-Stadt (Главна митническа служба на град Хамбург, Германия, наричана по-нататък „митническият орган“) относно законосъобразността на антидъмпингово мито, платено от eurocylinder на основание на спорния регламент, върху вноса на безшевни стоманени тръби с произход от Китайската народна република (наричана по-нататък „КНР“).

Правна уредба

Основният регламент

3 Съображения 2, 4 и 10 от Регламент (ЕО) № 384/96 на Съвета от 22 декември 1995 година за защита срещу дъмпингов внос на стоки от страни, които не са членки на Европейската общност (ОВ L 56, 1996 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 12, стр. 223), изменен с Регламент (ЕО) № 461/2004 на Съвета от 8 март 2004 г. (ОВ L 77, 2004 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 34, стр. 171) (наричан по-нататък „основният регламент“), въз основа на който е приет спорният регламент, гласят:

„(2) като има предвид, че [общите] правила, [установени с Регламент (ЕИО) № 2423/88 на Съвета от 11 юли 1988 година за защита срещу дъмпингов или субсидиран внос от страни, които не са членки на Европейската общност (ОВ L 209, 1988 г., стр. 1),] са приети в съответствие със съществуващи международни задължения, и в частност с произтичащите от член VI от Общото споразумение за митата и търговията (по-нататък наричано „ГАТТ“), от Споразумението за прилагане на член VI от ГАТТ (Антидъмпингов кодекс от 1979 г.) и от Споразумението за тълкуване и прилагане на членове VI, XVI и XXIII на ГАТТ (Споразумение за субсидиите и изравнителните мита);

[…]

(4) като има предвид, че при прилагането на тези правила е съществено [Европейският съюз] да отчита как те се тълкуват от основните търговски партньори на [Съюза], за да се спазва равновесието между права и задължения, установени от ГАТТ;

[…]

(10) като има предвид, че е желателно да се дадат ясни и подробни насоки кои фактори следва да се считат за релевантни при определяне доколко дъмпинговият внос е причинил [съществена] вреда или създава опасност от причиняване на [съществена] вреда; като има предвид, че при доказване, че обемът и ценовите нива на разглеждания внос са в основата на вреда, нанесена на производство на [Съюза], внимание следва да се обърне и на отражението на други фактори и по-специално на преобладаващите пазарни условия в [Съюза]“.

4 Член 1 от основния регламент гласи:

„1. Антидъмпингово мито може да се прилага за всяка […]дъмпингова стока, чието пускане в свободно обращение в [Съюза] причинява вреда.

2. Един продукт трябва да се счита за дъмпингов, ако експортната му цена за [Съюза] е по-ниска от сравнимата с нея цена за сходен продукт при обичайни търговски условия в страната на износа.

[…]“.

5 Член 3 от този регламент, озаглавен „Установяване на вреда“, предвижда:

„1. По смисъла на настоящия регламент „вреда“, освен в изрично упоменати случаи, означава причиняване на [съществена] вреда на производството на [Съюза], опасност от причиняване на [съществена] вреда на производството на [Съюза] или съществено забавяне на процеса на създаване на такова производство и се тълкува съгласно разпоредбите на настоящия член.

[…]

5. Изследването на въздействието на дъмпинговия внос върху съответното производство на [Съюза] включва оценка на всички фактори и показатели, които имат отношение към състоянието на това производство, включително факта, че определено производство е още в процес на възстановяване от ефекта на минал дъмпинг или субсидиране, значението на действителния дъмпингов марж, действителния или потенциален спад на продажбите, печалбите, продукцията, пазарния дял, производителността, възвръщаемостта на инвестициите, натоварването на мощностите; фактори, отразяващи се върху цените на пазара на [Съюза]; действително или потенциално отрицателно влияние върху паричния поток, наличностите, заетостта, заплатите, ръста, способността за привличане на капитали или инвестиции. Гореизброените фактори и показатели не изчерпват всички потенциално възможни и един или повече от тях не могат да бъдат от решаващо значение при вземане на решение.

[…]

7. Изследват се и всички известни фактори, различни от дъмпинговия внос, които в същото време причиняват вреда на производството на [Съюза], за да се гарантира, че вредата, причинена от тях, не се приписва на дъмпинговия внос по параграф 6. Фактори, които може да се изследват в тази връзка, са обемът и цените на вносни стоки, които не се продават на дъмпингови цени, свиване на търсенето или промени в потреблението, ограничителни търговски практики и конкуренция между производители от трети страни и страни членки на [Съюза], развитие на технологиите, експортният потенциал и производителността на производството на [Съюза].

[…]

9. Установяването на опасност за причиняване на съществена вреда се основава на факти, а не само на твърдения, предположения или далечни възможности. Промяната в обстоятелствата, която може да доведе до ситуация, при която дъмпингът да причини вреда, трябва да е предвидима и непосредствена.

При установяване на опасност от [съществена] вреда следва да бъдат разгледани фактори като:

а) значителен темп на нарастване на дъмпинговия внос на пазара на [Съюза], указващ вероятност за съществено увеличаване на вноса;

б) достатъчно свободен капацитет на износителя или непосредствено значително увеличаване на този капацитет, указващ вероятност за съществено увеличаване на дъмпинговия износ за [Съюза], като се отчита наличието на други пазари, които да поемат евентуален допълнителен износ;

в) доколко вносът се осъществява по цени, които в значителна степен биха потискали цените или препятствали едно тяхно увеличение, което би настъпило иначе и доколко това може да доведе до нарастване на търсенето на допълнителен внос;

г) наличностите от продукта, предмет на разследване.

Нито един от гореизброените фактори няма решаващо значение при вземане на решение, но всички те, взети заедно, трябва да водят до заключението, че дъмпинговият внос ще продължи и в бъдеще, така че ако не се предприеме защитно действие, ще настъпи съществена вреда“.

6 Член 6 от посочения регламент, озаглавен „Процедура по разследване“, гласи в параграф 1:

„След започване на процедура по разследване Комисията, в сътрудничество с държавите членки, започва разследване на ниво на [Съюза]. Предмет на разследване са дъмпингът и вредата от него, като те се разследват едновременно. За да бъде представителен резултатът от разследването, се определя разследвания период, който в случаите на дъмпинг е не по-кратък от шестте месеца, непосредствено предхождащи започването на процедурата. Информация, отнасяща се до период, следващ разследвания период, обикновено не се взема предвид“.

7 Според член 7 от основния регламент, озаглавен „Временни мерки“:

„1. Временни мита могат да се приложат, ако е започнала процедура в съответствие с член 5, ако е било отправено известие за започването на тази процедура и на заинтересованите страни е дадена адекватна възможност да предоставят информация и отправят коментари в съответствие с член 5, параграф 10, ако е направено предварително положително установяване на дъмпинг и вреда от него за производството на [Съюза] и ако интересите на [Съюза] налагат намеса с оглед предотвратяване на причиняването на вреда. Временните мита могат да се прилагат не по-рано от 60 дни от датата на започване на процедурата, но не по-късно от девет месеца от датата на започване на процедурата.

[…]

4. Комисията предприема временни мерки след консултация с държавите членки, или в неотложни случаи, след като ги информира за това. Във втория случай консултациите се провеждат не по-късно от 10 дни, след като държавите членки са били нотифицирани за предприетите от Комисията действия.

[…]

7. Временни мита може да се налагат за срок от шест месеца с възможност за продължение от още три месеца или да се налагат за срок от девет месеца. […]“.

8 Член 9 от основния регламент, озаглавен „Приключване на процедура без налагане на мерки; налагане на окончателни мита“, предвижда в параграф 4:

„Когато окончателно събраните факти доказват, че е налице дъмпинг и причинена вреда, и интересът на [Съюза] изисква намеса съгласно член 21, Съветът налага окончателно антидъмпингово мито, въз основа на предложение от Комисията след консултация с Консултативния комитет. Съветът приема предложението, освен ако не реши с обикновено

мнозинство да го отхвърли в срок от един месец след представянето му от Комисията. В случаите, когато има наложени временни мита, се подава предложение за налагане на окончателни мерки не по-късно от един месец преди изтичането на срока на тези мита. Размерът на антидъмпинговите мита не надвишава установения дъмпингов марж, но следва да бъде и по-малък, когато това мито би било достатъчно, за да се отстрани вредата за производството на [Съюза]“.

9 Според член 11, параграф 2, първа алинея от посочения регламент:

„Срокът на действие на антидъмпинговите мита изтича пет години след датата на налагането им или пет години от датата на приключване на последното по ред едновременно преразглеждане на дъмпинга и вредата от него, освен ако в някое преразглеждане не е установено, че изтичането на този срок ще доведе до продължаване или повторение на дъмпинга и вредата от него. Преразглеждане с оглед изтичане на срока на действие на митата се предприема по предложение на Комисията или по искане на или от името на производството на [Съюза], като митата остават в сила до приключване на преразглеждането“.

10 Основният регламент е отменен и заменен с Регламент (ЕО) № 1225/2009 на Съвета от 30 ноември 2009 година за защита срещу дъмпингов внос от страни, които не са членки на Европейската общност (ОВ L 343, 2009 г., стр. 51), който от своя страна е отменен и заменен с Регламент (ЕС) 2016/1036 на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2016 година за защита срещу дъмпингов внос от страни, които не са членки на Европейския съюз (ОВ L 176, 2016 г., стр. 21).

Временният регламент

11 На 7 април 2009 г., на основание член 7 от основния регламент, Комисията приема Регламент (ЕО) № 289/2009 за налагане на временно антидъмпингово мито върху вноса на някои видове безшевни тръби от желязо или стомана с произход от Китайската народна република (ОВ L 94, 2009 г., стр. 48, наричан по-нататък „временният регламент“).

12 Ставките на временното антидъмпингово мито върху вноса на някои видове безшевни тръби от желязо или стомана (наричани по-нататък „безшевните тръби“) са определени в член 1, параграф 2 от временния регламент на 15,6 % за Hubei Xinyegang Steel Co., Ltd (наричано по-нататък „Hubei“), на 15,1 % за Shandong Luxing Steel Pipe Co. Ltd, на 22,3 % за дружествата, посочени в приложението към този регламент, и на 24,2 % за всички други дружества.

13 В съображение 13 от този регламент Комисията посочва, че разследването на дъмпинга и вредата, претърпяна от производството на Съюза, обхваща периода от 1 юли 2007 г. до 30 юни 2008 г. (наричан „периодът на разследване“) и изследване на тенденциите, които са от значение за оценката на вредата за периода от 1 януари 2005 г. до края на периода на разследване (наричан по-нататък „разглежданият период“).

14 В съображения 89 и 126 от посочения регламент Комисията стига до извода, че производството на Съюза не е претърпяло съществена вреда, но има опасност от причиняване на съществена вреда за това производство, ако не бъдат приети антидъмпингови мерки.

Спорният регламент

15 В приложение на член 9 от основния регламент спорният регламент установява в член 1, параграф 1 окончателно антидъмпингово мито върху вноса на някои безшевни тръби с произход от КНР, а в параграф 2 определя ставките на това мито в размер на 17,7 % за Shandong Luxing Steel Pipe Co. Ltd, 27,2 % за другите оказали съдействие дружества, изброени в приложението към този регламент, и на 39,2 % за всички други дружества.

16 В съображения 35—81 от спорния регламент се потвърждава заключението, което се съдържа във временния регламент, от една страна, че производството на Съюза е било в уязвима позиция в края на периода на разследване, макар да не е претърпяло вреда през този период, а от друга страна, че ако не бъдат приети антидъмпингови мерки, дъмпинговият внос на някои безшевни тръби с произход от КНР ще причини съществена вреда на това производство в краткосрочен план. Този регламент е взел предвид данни за периода от юли 2008 г. до март 2009 г. (наричан по-нататък „времето след периода на разследване“).

17 Спорният регламент е отменен с решение на Общия съд на Европейския съюз от 29 януари 2014 г., Hubei Xinyegang Steel/Съвет (T-528/09, EU:T:2014:35), в частта, в която налага антидъмпингово мито върху произвежданите от Hubei продукти. Жалбите срещу това решение са отхвърлени с решение на Съда от 7 април 2016 г., ArcelorMittal Tubular Products Ostrava и др./Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P и C-193/14 P, EU:C:2016:209).

Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/2272

18 На 3 октомври 2014 г. в съответствие с член 11, параграф 2 от Регламент № 1225/2009 Комисията започва преразглеждане с оглед изтичане на срока на действие на антидъмпинговите мерки, установени в спорния регламент. Целта на преразглеждането, което обхваща периода от 1 юли 2013 г. до 30 юни 2014 г., е да се прецени каква е вероятността от продължаване или повтаряне на дъмпинга след изтичането на срока на действие на тези мерки.

19 На 7 декември 2015 г., след това преразглеждане, Комисията приема Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/2272 за налагане на окончателно антидъмпингово мито върху вноса на някои видове безшевни тръби от желязо или стомана с произход от Китайската народна република след преразглеждане с оглед на изтичане на срока на действие [на мерките] в съответствие с член 11, параграф 2 от Регламент № 1225/2009 (ОВ L 322, 2015 г., стр. 21). Ставките на антидъмпинговото мито, определени с този регламент за изпълнение, са същите като предвидените в спорния регламент.

Решение за изпълнение (ЕС) 2018/928

20 На 28 юни 2018 г. Комисията приема Решение за изпълнение (ЕС) 2018/928 за прекратяване на възобновяването на разследването, свързано с решенията по съединени дела C-186/14 P и C-193/14 P във връзка с Регламент № 926/2009 и Регламент за изпълнение 2015/2272 (ОВ L 164, 2018 г., стр. 51).

21 В съображения 7, 36 и 37 от това решение за изпълнение Комисията по същество подчертава, че възобновяването на разследването за преразглеждане в съответствие с член 11, параграф 2 от Регламент № 1225/2009, довело до приемането на Регламент за изпълнение 2015/2272, е имало за цел не да разгледа валидността на спорния регламент по отношение на китайските производители износители, различни от Hubei, а да се определи дали отмяната на регламента

за изпълнение е необходима с оглед на решения от 29 януари 2014 г., Hubei Xinyegang Steel/Съвет (T-528/09, EU:T:2014:35), както и от 7 април 2016 г., ArcelorMittal Tubular Products Ostrava и др./Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P и C-193/14 P, EU:C:2016:209).

22 От друга страна, в съображение 67 от посоченото решение Комисията изтъква, че не е целесъобразно да се отменят антидъмпинговите мита, установени с Регламент за изпълнение 2015/2272, които се прилагат по отношение на останалите китайски производители износители, различни от Hubei, с оглед на отрицателните въздействия на такава отмяна върху производството на Съюза.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

23 На 4 ноември 2014 г. eurocylinder, производител на стоманени бутилки за високо налягане, внася безшевни тръби от КНР, произведени от Tianjin Pipe (Group) Corporation.

24 С акт за установяване на митнически задължения от 4 ноември 2014 г. митническият орган налага на eurocylinder антидъмпингово мито в размер на 22 123,10 EUR, като прилага ставката от 27,2 %, предвидена в член 1, параграф 2 от спорния регламент.

25 На 6 ноември 2017 г. eurocylinder иска от митническия орган това антидъмпингово мито да му бъде възстановено, с мотива че спорният регламент е частично отменен с решение от 29 януари 2014 г., Hubei Xinyegang Steel/Съвет (T-528/09, EU:T:2014:35), потвърдено с решение на Съда от 7 април 2016 г., ArcelorMittal Tubular Products Ostrava и др./Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P и C-193/14 P, EU:C:2016:209). Според eurocylinder мотивите за отмяната от Общия съд са общи, поради което не се отнасят единствено до Hubei.

26 С решение от 12 декември 2017 г. митническият орган отхвърля искането на eurocylinder, с мотива че Общият съд е отменил спорния регламент само в частта, в която налага антидъмпингово мито върху продуктите, произвеждани от Hubei — жалбоподател в делото, по което е постановено решение от 29 януари 2014 г., Hubei Xinyegang Steel/Съвет (T-528/09, EU:T:2014:35).

27 Тъй като подадената по административен ред жалба срещу това решение е отхвърлена на 23 август 2018 г. от митническия орган, eurocylinder подава жалба пред Finanzgericht Hamburg (Финансов съд Хамбург, Германия), като изтъква нищожността на спорния регламент с действие erga omnes.

28 Запитващата юрисдикция припомня, че за да отмени този регламент в частта, в която се налага антидъмпингово мито върху произвежданите от Hubei продукти, в решение от 29 януари 2014 г., Hubei Xinyegang Steel/Съвет (T-528/09, EU:T:2014:35), Общият съд приема, че посоченият регламент е опорочен от явна грешка в преценката, що се отнася до това има ли опасност от причиняване на съществена вреда за производството на Съюза в нарушение на член 3, параграф 9 и член 9, параграф 4 от основния регламент. Доколкото обаче един такъв мотив има общо приложение, според запитващата юрисдикция е достатъчно да се установи невалидността на същия регламент с действие erga omnes.

29 От друга страна, запитващата юрисдикция отбелязва, че eurocylinder не е процесуално легитимирано да обжалва спорния регламент на основание член 263 ДФЕС, тъй като не е било обект на антидъмпинговото разследване, довело до приемането на този регламент. Следователно допустимо ли е в подкрепа на жалбата си срещу решението на митническия орган, разглеждано в главното производство, това дружество да се позове по пътя на възражение на невалидността на посочения регламент.

30 При тези условия Finanzgericht Hamburg (Финансов съд Хамбург) решава да спре производството по делото и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Валиден ли е [спорният] регламент?“.

По допустимостта на преюдициалния въпрос

31 В началото следва да се припомни, че частичната отмяна на спорния регламент с решение от 29 януари 2014 г., Hubei Xinyegang Steel/Съвет (T-528/09, EU:T:2014:35), постановено в рамките на жалба за отмяна, подадена от Hubei на основание член 263 ДФЕС, не се е отразила на законосъобразността на останалите разпоредби на този регламент, по-специално на разпоредбите, с които се установява антидъмпингово мито върху стоки, различни от произведените, изнесени или внесени от това дружество. Докато тези разпоредби не бъдат оттеглени или обявени за невалидни вследствие на преюдициално запитване или на възражение за незаконосъобразност, те произвеждат пълно правно действие по отношение на всяко друго лице (вж. в този смисъл решение от 4 февруари 2016 г., C & J Clark International и Puma, C-659/13 и C-34/14, EU:C:2016:74, т. 183 и 184 и цитираната съдебна практика).

32 Следва да се припомни, че според постоянната практика на Съда общият принцип, който гарантира на всяко лице правото в рамките на производство по жалба против национална мярка в негов ущърб по пътя на възражение да се позове на невалидността на акт на Съюза, послужил за основание на тази мярка, предполага, че това лице няма право да поиска отмяната на този акт пряко от съда на Съюза съгласно член 263 ДФЕС. Точно обратното, за него е налице пречка да повдигне възражение за невалидността на посочения акт пред компетентната национална юрисдикция, ако може да се приеме, че без никакво съмнение определено лице е можело да отправи допустимо искане за отмяна на същия акт пред съд на Съюза (вж. в този смисъл решение от 19 септември 2019 г., Trace Sport, C-251/18, EU:C:2019:766, т. 29 и цитираната съдебна практика).

33 В случая обаче, както отбелязва запитващата юрисдикция, eurocylinder е вносител, който нито е бил обект на разследването, довело до приемането на спорния регламент, нито дори е посочен в него. Освен това от преписката, с която разполага Съдът, не следва, че eurocylinder е вносител, свързан с износителя на разглежданите в главното производство безшевни тръби. Във всеки случай Съдът вече е уточнил, че качеството на вносител, дори свързан с износителите на съответния продукт, само по себе си не е достатъчно, за да се приеме, че даден вносител е лично засегнат от регламент за налагане на антидъмпингово мито (решение от 19 септември 2019 г., Trace Sport, C-251/18, EU:C:2019:766, т. 37).

34 От изложеното по-горе следва, че без никакво съмнение eurocylinder не е можело да отправи допустимо искане за отмяната на спорния регламент на основание член 263 ДФЕС.

35 Следователно преюдициалното запитване е допустимо.

По преюдициалния въпрос

36 С въпроса си по същество запитващата юрисдикция иска да се установи дали спорният регламент, доколкото с него се налага окончателно антидъмпингово мито и окончателно събиране на временното мито върху вноса на някои безшевни тръби с произход от КНР, е валиден с оглед на разпоредбите на член 9, параграф 4 във връзка с член 3, параграф 9 от основния регламент.

37 В началото следва да се припомни, че според практиката на Съда в областта на общата търговска политика, и най-вече в сферата на мерките за защита на търговията, институциите на Съюза разполагат с широко право на преценка поради сложността на икономическите и политическите положения, които трябва да разглеждат (решение от 19 септември 2019 г., Trace Sport, C-251/18, EU:C:2019:766, т. 47 и цитираната съдебна практика).

38 Съдебният контрол върху упражняването на това правомощие по повод както на жалба по член 263 ДФЕС, така и на преюдициално запитване за валидност по член 267 ДФЕС, трябва да се свежда до проверка дали са спазени процесуалните правила, дали фактите, въз основа на които е направен оспореният избор, са установени точно и дали не е налице явна грешка в преценката на тези факти или злоупотреба с власт (решение от 4 февруари 2016 г., C & J Clark International и Puma, C-659/13 и C-34/14, EU:C:2016:74, т. 162 и цитираната съдебна практика).

39 От друга страна, по силата на член 9, параграф 4 във връзка с член 3, параграф 1 от основния регламент, когато окончателно събраните факти доказват, че е налице дъмпинг и причинена съществена вреда или опасност от причиняване на съществена вреда на производство на Съюза, Съветът налага окончателно антидъмпингово мито. В съответствие с член 3, параграф 9, първа и втора алинея от посочения регламент, за да се установи има ли опасност от причиняване на съществена вреда за дадено производство на Съюза, следва да бъдат разгледани, наред с други, и четирите фактори, изрично посочени в тази разпоредба, а не да се правят позовавания само на твърдения, предположения или далечни възможности.

40 Освен това Съдът вече е уточнил, че наличието на опасност от причиняване на вреда, както и на вреда, трябва да бъде доказано към момента на приемане на антидъмпинговата мярка с оглед на състоянието на производството на Съюза към тази дата. Всъщност само от гледна точка на това състояние институциите на Съюза могат да определят дали непосредственото увеличаване на бъдещия дъмпингов внос ще причини съществена вреда за това производство, ако не се предприемат никакви мерки за защита на търговията (вж. в този смисъл решение от 7 април 2016 г., ArcelorMittal Tubular Products Ostrava и др./Hubei Xinyegang Steel, C-186/14 P и C-193/14 P, EU:C:2016:209, т. 31 и 71).

41 Институциите на Съюза обаче имат право при определени условия да вземат предвид данни от времето след периода на разследване. За подобно овластяване има още по-голямо основание при разследвания, чиято цел е да се установи не вреда, а опасност от причиняване на вреда, което по естеството си предполага прогностичен анализ. Така тези данни могат да се използват, за да се потвърдят или опровергаят съдържащите се в регламента на Комисията за налагане на временно антидъмпингово мито прогнози и съответно за да се наложи, в първата хипотеза, окончателно антидъмпингово мито. Използването от институциите на Съюза на данни от времето след периода на разследване обаче подлежи на контрол от страна на съда на Съюза (вж. в този смисъл решение от 7 април 2016 г., ArcelorMittal Tubular Products Ostrava и др./Hubei Xinyegang Steel, C-186/14 P и C-193/14 P, EU:C:2016:209, т. 71—73).

42 Накрая, изводът на Съвета относно състоянието на производството на Съюза, направен в рамките на анализа налице ли е съществена вреда, причинена на производството на Съюза по смисъла на член 3, параграф 5 от основния регламент, по принцип остава релевантен при анализа налице ли е опасност от причиняване на съществена вреда за това производство по смисъла на член 3, параграф 9 от този регламент (вж. в този смисъл решение от 7 април 2016 г., ArcelorMittal Tubular Products Ostrava и др./Hubei Xinyegang Steel, C-186/14 P и C-193/14 P, EU:C:2016:209, т. 31).

43 В светлината на изложените по-горе съображения следва да се прецени валиден ли е спорният регламент с оглед на разпоредбите на член 9, параграф 4 във връзка с член 3, параграф 9 от основния регламент.

44 В случая в съображения 47—49 от спорния регламент Съветът потвърждава преценката на Комисията, съдържаща се в съображения 88 и 89 от временния регламент, че производството на Съюза не е претърпяло съществена вреда през периода на разследване, макар това производство да е било в уязвима позиция в края на този период. След като разглежда обаче по-специално фактите, настъпили след посочения период, в съображения 76—81 от спорния регламент Съветът приема, че към тази дата е налице опасност от причиняване на съществена вреда на производството на Съюза, както отбелязва Комисията в съображение 126 от временния регламент.

По въпроса било ли е производството на Съюза в уязвима позиция в края на периода на разследване

45 За да направи извода в съображение 89 от временния регламент, че в края на периода на разследване производството на Съюза е било в уязвима позиция, в съображения 66—87 от този регламент Комисията оценява в приложение на член 3, параграф 5 от основния регламент релевантните икономически фактори и показатели, които влияят върху състоянието на това производство, като например продукцията, капацитета и равнището на използване на капацитета, запасите, обема на продажбите, пазарните дялове, ръста, заетостта, производителността, заплатите, факторите с въздействие върху продажните цени, рентабилността и възвръщаемостта на инвестициите, паричните потоци и способността за привличане на капитал, инвестициите и накрая, размера на дъмпинговия марж и възстановяването на производството на Съюза от предходен дъмпинг.

46 Що се отнася по-специално до последния фактор, в съображение 87 от временния регламент Комисията подчертава, че макар през 2006 г. да са били наложени антидъмпингови мерки, за да бъде неутрализиран причиняващият вреда дъмпингов внос от няколко други страни, производството на Съюза не е могло да се възползва в пълна степен от изключителното разрастване на пазара, наблюдавано през периода на анализа, тъй като пазарните дялове, които преди това са били заети от вноса, предмет на антидъмпингови мерки, се заемат от китайския внос. Комисията уточнява, че това развитие е имало последици по отношение на ограничаване на пълното възстановяване на производството на Съюза и по отношение на инвестициите и разширяването на производствения капацитет, за да се отговори на разрастването на пазара.

47 От своя страна в съображения 47—49 от спорния регламент Съветът потвърждава преценката на Комисията относно уязвимата позиция на производството на Съюза в края на периода на разследване. За тази цел той отбелязва по-специално че макар понесената по време на периода на разследването вреда да не е била съществена, предвид важния дял на дъмпингов внос на пазара на Съюза производството на Съюза е било изложено на причиняващото вреда въздействие на такъв дъмпингов внос и че пазарният му дял е паднал с пет процентни пункта по време на разглеждания период.

48 Следва обаче да се отбележи, че преценката на Съвета, че производството на Съюза по същество не се е възстановило напълно от дъмпинговите практики преди 2006 г., не е подкрепена с никакви конкретни доказателства и във всички случаи не може да се изведе от посочените в точка 45 от настоящото решение икономически показатели и фактори, които, напротив, като цяло показват положителното развитие в състоянието на производството на Съюза през разглеждания период.

49 Първо, обстоятелството, че пазарният дял на производството на Съюза е паднал с пет процентни пункта по време на разглеждания период, не трябва да се разглежда изолирано. Всъщност следва да се вземе предвид и фактът, от една страна, че този пазарен дял е останал

значителен през периода на разследване, а именно 63,6 % (съображение 75 от временния регламент), а от друга страна, че през този период обемът и цената от продажбите на посоченото производство са се увеличили (съображения 73 и 80 от временния регламент).

50 Второ, преценката на Съвета относно влиянието на вноса с произход от КНР върху инвестициите на производството на Съюза и относно способността му да развие производствен капацитет е в пряко противоречие с факта, че инвестициите на това производство са се увеличили с около 185 % през разглеждания период (съображение 85 от временния регламент).

51 Трето, макар Комисията да посочва, че при промяна в предходната тенденция на растеж производството на Съюза ще бъде напълно изложено на възможните последици от този дъмпингов внос, които причиняват вреда (съображение 89 от временния регламент), подобно обстоятелство, доколкото позволява да се установи единствено евентуална уязвима позиция за в бъдеще, не може да установи, че това производство се намира в уязвима позиция в края на периода на разследване.

52 При тези условия Съветът е допуснал явна грешка в преценката, като е потвърдил извода на Комисията, че производството на Съюза се е намирало в уязвима позиция в края на периода на разследване, тъй като подобен извод не се подкрепя от релевантните данни в случая.

По въпроса налице ли е опасност от причиняване на съществена вреда в края на периода на разследване

53 За да направи извода, че в края на периода на разследване съществува опасност от причиняване на съществена вреда за производството на Съюза, в съображения 66—74 от спорния регламент Съветът, като се позовава по същество на четирите фактора, посочени в член 3, параграф 9, втора алинея от основния регламент, е разгледал динамиката на обема на дъмпинговия внос, наличността на свободен капацитет на износителите, цените на вноса от КНР и нивото на складовите наличности.

54 Що се отнася, първо, до динамиката на обема на дъмпинговия внос, е важно да се припомни, че факторът, посочен в член 3, параграф 9, втора алинея, буква а) от основния регламент, се отнася до наличието на „значителен темп на нарастване на дъмпинговия внос на пазара на Съюза, указващ вероятност за съществено увеличаване на вноса“.

55 Преценките на Комисията в съображения 115 и 116 от временния регламент, че общото състояние на пазара на Съюза не би имало никакво „значимо“ въздействие върху „динамиката на обема“ на вноса с произход от КНР и че натискът от този дъмпингов внос на пазара на Съюза вероятно ще се увеличи „значително“, потвърдени от Съвета в съображения 66—68 от спорния регламент, са обаче в противоречие с данните от времето след периода на разследване, които също са взети предвид в този регламент.

56 По-конкретно, в съображение 52 от спорния регламент Съветът посочва, че вносът от КНР е „намалял значително“ по абсолютен обем, тъй като, както може да се установи от съдържащата се в това съображение таблица, е преминал от 542 840 тона през периода на разследване на 306 866 тона през времето след периода на разследване.

57 Действително в съображение 68 от спорния регламент Съветът подчертава, че „[к]акто е посочено и в съображение 52 по-горе, независимо от намалението му в абсолютен обем, китайският внос на разглеждания продукт е увеличил слабо пазарния си дял през [времето] след [периода на разследване]“. Това „слабо увеличение“, което съответства само на 0,7 % от пазарния дял на този внос, само по себе си обаче не позволява да се направи изводът, че е налице значителен темп на нарастване на дъмпинговия внос на пазара на Съюза, указващ вероятност

за съществено увеличаване на вноса. Впрочем, както посочва Съветът в съображение 53 от спорния регламент, пазарният дял на производството на Съюза е намалял само с 0,1 % между периода на разследване и времето след периода на разследване, преминавайки от 63,6 % през първия на 63,5 % през втория период.

58 В този смисъл с оглед на практиката на Съда, цитирана в точка 41 от настоящото решение, следва да се подчертае значението на данните от времето след периода на разследване при прогнозния анализ за това има ли опасност от причиняване на вреда, тъй като тези данни могат да бъдат използвани, за да се потвърдят или опровергаят съдържащите се във временния регламент прогнози.

59 В случая обаче посочените данни, припомнени в точки 56 и 57 от настоящото решение, не потвърждават наличието на значителен темп на нарастване на дъмпинговия внос на пазара на Съюза, указващ вероятност за съществено увеличаване на вноса по смисъла на член 3, параграф 9, втора алинея, буква а) от основния регламент.

60 Що се отнася, второ, до наличността на неизползван капацитет на износителите, следва да се припомни, че факторът, посочен в член 3, параграф 9, втора алинея, буква б) от основния регламент, се отнася до „достатъчно свободен капацитет на износителя или непосредствено значително увеличаване на този капацитет, указващ вероятност за съществено увеличаване на дъмпинговия износ за [Съюза], като се отчита наличието на други пазари, които да поемат евентуален допълнителен износ“.

61 В случая Комисията посочва в съображение 118 от временния регламент, че „през разглеждания период износителите от КНР са увеличили значително своята експортна дейност, което се изразява в много съществено нарастване на износа им в абсолютни стойности“. В съображение 119 от този регламент Комисията констатира, от една страна, че „[п]роцентът на износа от КНР в [Съюза] (като процент от общия износ от КНР) отбеляза значителен ръст през разглеждания период“, което потвърждава, „че през разглеждания период вече е настъпвала съществена промяна в експортните дейности и че [Съюзът] е придобил значимост в пазарната стратегия като цяло на износителите от КНР“, а от друга страна, че „[д]ругите основни пазари са САЩ с 36 % (31 % през 2007 г.), Алжир с 6 % (2 % през 2006 г.) и Южна Корея с 6 % (3 % през 2005 г.)“.

62 Въз основа на това Комисията стига до извода, че може да се очаква „значителна част от наскоро създадения свръхкапацитет да бъде насочена към пазара на [Съюза]“ и „в средносрочен план значително свиване на някои от тези пазари, а именно на пазара на САЩ“, така че „освободеният от тези пазари капацитет лесно би могъл да се пренасочи към [Съюза]“. Тези изводи са потвърдени от Съвета в съображения 69—71 от спорния регламент.

63 В това отношение обаче следва да се отбележи, че направеният в спорния регламент анализ относно вероятността за ориентиране на износа от КНР към пазара на Съюза е непълен в две отношения. От една страна, в този анализ не са взети предвид обстоятелства, които обаче са релевантни, за да се обясни увеличението на вноса от КНР към Съюза. По-специално в спорния регламент не се изтъква обстоятелството, посочено в съображение 130 от временния регламент, че е налице „очевидно времево съвпадение между бързото увеличение на пазарния дял на продуктите от КНР и съответстващото значително свиване на пазарните дялове на вноса от Русия и Украйна, който е бил в най-голяма конкуренция с вноса от КНР в ценово отношение“, при положение че това обстоятелство е било релевантно, за да се обясни поне отчасти увеличението в процента на китайския износ за Съюза през разглеждания период. От друга страна, спорният регламент не е взел предвид капацитета на другите пазари за износ, определени да поемат допълнителен износ. Както обаче следва от данните, посочени в точка 61 от настоящото решение, динамиката на износа към тези пазари е нараснала през същия период.

64 При тези условия фактите в случая не позволяват да се направи изводът, че факторът, посочен в член 3, параграф 9, втора алинея, буква б) от основния регламент, е изпълнен.

65 Що се отнася, трето, до цените на вноса от КНР, следва да се припомни, че факторът, посочен в член 3, параграф 9, втора алинея, буква в) от основния регламент, се отнася до това „доколко вносът се осъществява по цени, които в значителна степен биха потискали цените или препятствали едно тяхно увеличение, което би настъпило иначе и доколко това може да доведе до нарастване на търсенето на допълнителен внос“.

66 В случая, в съображения 120 и 121 от временния регламент Комисията констатира, от една страна, че през разглеждания период цените на вноса от КНР са били значително по-ниски не само от цените на производството на Съюза, но и на производството на други страни, а от друга страна, че няма основание да се приеме, че в икономическа среда, характеризираща се със значително свиване на търсенето, би могла да е налице тенденция да се увеличават ниските цени. В съображение 122 от този регламент Комисията подчертава, че цените на вноса от КНР са се увеличили леко след периода на разследване, като това обстоятелство отразява преди всичко ръст в световен мащаб на цената на някои важни суровини. В съображение 123 от посочения регламент Комисията прави извода, че „много ниските“ цени на дъмпинговия внос имат отрицателни последици в два аспекта, а именно, от една страна, вероятна промяна в посока към дъмпинговия внос, а от друга страна, „понижение“ както на обема, така и на цените, предложени от производителите от Съюза и от други източници.

67 В спорния регламент Съветът констатира, че след периода на разследване цените на вноса от различните източници, включително и от КНР, са се увеличили съществено, както и цените на производството на Съюза. Той потвърждава изводите на Комисията, припомнени в предходната точка, като посочва в съображение 73 от този регламент, че анализът, направен след периода на разследване, на ценовата листа на производството на Съюза и на цените на сходните продукти, внесени от КНР, е показал, че се наблюдава „паралелно движение на цените“.

68 Такова „паралелно“ движение на цените обаче не се потвърждава от икономическите данни за времето след периода на разследване, както се съдържат в самия спорен регламент. Всъщност от съображения 52 и 53 от този регламент следва, от една страна, че разликата между продажната цена на производството на Съюза и продажната цена на вноса от КНР е намаляла с около 10 % между периода на разследване и времето след периода на разследване, преминавайки от около 40 % през първия (476 EUR на тон) на около 30 % през втория период (448 EUR на тон). От друга страна, докато през времето след периода на разследване цените на производството на Съюза са се увеличили с 18,7 %, тези на китайския внос са се увеличили с повече от 35 %.

69 Във всеки случай, дори да се приеме, че такова паралелно движение на цените е могло да бъде установено и че увеличението на цените на съответния продукт през времето след периода на разследване е могло да се обясни с увеличение на цените на суровините, тези обстоятелства не биха могли да подкрепят изводите на Комисията, съдържащи се в съображение 123 от временния регламент и потвърдени от Съвета в съображение 73 от спорния регламент, що се отнася до наличието на отрицателни последици от „много ниските“ цени на вноса от КНР върху цените и обемите на производството на Съюза.

70 Всъщност, що се отнася, от една страна, до последиците върху цените на производството на Съюза, факторът, посочени в член 3, параграф 9, втора алинея, буква в) от основния регламент, е доколко вносът се осъществява по цени, които „в значителна степен биха потискали“ цените в Съюза или „препятствали едно тяхно увеличение, което би настъпило иначе“. Такъв извод обаче не се потвърждава от данните от времето след периода на разследване, както са посочени в точки 56 и 57 от настоящото решение. От друга страна, що се отнася до потискащото действие

на „много ниските“ цени върху обемите на производството на Съюза, следва да се припомни, че пазарният дял на това производство по времето след периода на разследване е намалял само с 0,1 %, както става ясно от съображение 53 от спорния регламент.

71 Така от фактите в случая не следва, че факторът, посочен в член 3, параграф 9, втора алинея, буква в) от основния регламент, може да се приеме за изпълнен.

72 Що се отнася, на четвърто и последно място, до нивото на складовите наличности на продукта, предмет на разследването, изрично предвидено в член 3, параграф 9, втора алинея, буква г) от основния регламент като един от релевантните фактори, за да се определи има ли опасност от причиняване на съществена вреда за производството на Съюза, в съображение 74 спорният регламент потвърждава извода на Комисията, който се съдържа в съображение 124 от временния регламент, че този фактор не е от „особено значение“ за анализа има ли такава опасност, тъй като „обикновено запасите се държат от търговците, а не от производителите“ и не можаха да бъдат установени факти за това, че е достигнато равнище на складови наличности, което би могло да окаже значително въздействие върху пазара в близко бъдеще“.

73 От изложените по-горе съображения следва, че в спорния регламент Съветът неправилно е приел, че с оглед на факторите, посочени в член 3, параграф 9, втора алинея от основния регламент, съществува опасност от причиняване на съществена вреда за производството на Съюза, така че той е нарушил и член 3, параграф 9, първа алинея от този регламент, според който, от една страна, установяването на такава опасност трябва да се основава на факти, а не само на твърдения, предположения или далечни възможности, и от друга страна, промяната в обстоятелствата, която може да доведе до ситуация, при която дъмпингът да причини вреда, трябва да е предвидима и непосредствена.

74 Този извод не може да бъде оборен от нито един от доводите, изтъкнати от Комисията и Съвета в становищата им, представени на основание член 23, втора алинея от Статута на Съда на Европейския съюз.

75 Комисията поддържа, на първо място, че тълкуване на член 3, параграф 9 от основния регламент в съответствие с антидъмпинговото споразумение на Световната търговска организация би позволило да се заключи, че законодателят на Съюза предоставя на натоварения с антидъмпинговото разследване орган свободата да избира фактора или факторите, посочени в тази разпоредба, за да обоснове извода си, че е налице опасност от причиняване на съществена вреда на производството на Съюза, при единственото условие такъв извод да се основава „на факти, а не само на твърдения, предположения или далечни възможности“. Комисията добавя, че съществуването на опасност от причиняване на вреда следва да се разгледа в светлината на всички релевантни обстоятелства, а не само на четирите фактора, посочени в член 3, параграф 9 от основния регламент. По-специално тя отбелязва, че макар да е вярно, че факторът относно свиването на търсенето на пазара на Съюза, разгледан в съображения 91—111 и 126 от временния регламент, не е изрично посочен в тази разпоредба, той остава релевантен, за да се установи има ли опасност от причиняване на съществена вреда за производството на Съюза.

76 В това отношение следва да се констатира, че с тези доводи Комисията на практика цели да постави под въпрос преценките, направени от Общия съд в решение от 29 януари 2014 г., Hubei Xinyegang Steel/Съвет (T-528/09, EU:T:2014:35), при положение че това решение, потвърдено с решение на Съда от 7 април 2016 г., ArcelorMittal Tubular Products Ostrava и др./Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P и C-193/14 P, EU:C:2016:209), е станало окончателно и че Комисията е имала възможност да го оспори, като подаде жалба срещу него, но не го е направила. Следователно тази институция не може да се ползва от становището, което е представила в

рамките на преюдициално производство за преценка на валидността, за да оспори косвено това решение на Общия съд. Ето защо тези доводи на Комисията не следва да се разглеждат по същество.

77 На второ място, Съветът и Комисията изтъкват, че Регламент за изпълнение 2015/2272 и Решение за изпълнение 2018/928 установяват, от една страна, наличието на опасност от причиняване на съществена вреда за производството на Съюза, а от друга страна, че такава заплаха би се конкретизирала, ако невалидността на спорния регламент бъде обявена с действие erga omnes.

78 В това отношение, от една страна, следва да се припомни, че преценката за валидността на даден акт, която Съдът следва да направи в рамките на преюдициално запитване, по правило трябва да се основава на положението, което съществува към момента на приемането на този акт (решение на от 9 юли 2020 г., Donex Shipping and Forwarding, C-104/19, EU:C:2020:539, т. 43 и цитираната съдебна практика).

79 От друга страна, както припомня Съдът в решение от 7 април 2016 г., ArcelorMittal Tubular Products Ostrava и др./Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P и C-193/14 P, EU:C:2016:209, т. 71), наличието на опасност от причиняване на съществена вреда за производството на Съюза трябва да бъде доказано към момента на приемане на антидъмпингова мярка, като в случая тази дата съответства на датата на приемане на спорния регламент.

80 От това следва, че приемането както на Регламент за изпълнение 2015/2272, така и на Решение за изпълнение 2018/928, което е настъпило след приемането на спорния регламент, не може да има отражение по отношение на валидността му.

81 От друга страна, нито от този регламент за изпълнение, нито от това решение за изпълнение може да се направи извод, че към датата на приемане на спорния регламент е съществувала опасност от причиняване на съществена вреда за производството на Съюза.

82 Следователно, доколкото, както следва от точки 45—73 от настоящото решение, с приемането на спорния регламент Съветът е нарушил разпоредбите на член 3, параграф 9 във връзка с член 9, параграф 4 от основния регламент, следва да се констатира, че спорният регламент е невалиден.

По съдебните разноски

83 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

Регламент (ЕО) № 926/2009 на Съвета от 24 септември 2009 година за налагане на окончателно антидъмпингово мито и за окончателно събиране на временното мито върху вноса на някои видове безшевни тръби от желязо или стомана с произход от Китайската народна република е невалиден.

Подписи