



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 4 września 2014 r. *

Odesłanie prejudycjalne — Polityka handlowa — Cło antydumpingowe — Rozporządzenie (WE) nr 499/2009 — Ważność — Przywóz produktów pochodzących z Chin — Przywóz tych samych produktów wysyłanych z Tajlandii — Obejście — Dowód — Odmowa współpracy

W sprawie C-21/13

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Finanzgericht Hamburg (Niemcy) postanowieniem z dnia 19 września 2012 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 15 stycznia 2013 r., w postępowaniu:

Simon, Evers & Co. GmbH

przeciwko

Hauptzollamt Hamburg-Hafen,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, J.L. da Cruz Vilaça (sprawozdawca), G. Arestis, J.C. Bonichot i A. Arabadjiev, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając procedurę pisemną,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Simon, Evers & Co. GmbH przez H. Henninger, Rechtsanwalt,
- w imieniu rządu greckiego przez M. Tassopoulou oraz K. Boskovitsa, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu portugalskiego przez A. Coutinho da Silvę oraz L. Inez Fernandes, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Rady Unii Europejskiej przez S. Boelaert, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez adwokata A. Polcyna,

* Język postępowania: niemiecki.

— w imieniu Komisji Europejskiej przez T. Maxiana Ruschego, działającego w charakterze pełnomocnika,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 10 kwietnia 2014 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności rozporządzenia Rady (WE) nr 499/2009 z dnia 11 czerwca 2009 r. rozszerzającego ostateczne cło antydumpingowe nałożone rozporządzeniem (WE) nr 1174/2005 na przywóz ręcznych wózków paletowych i ich zasadniczych części pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej na przywóz tego samego produktu wysyłanego z Tajlandii, niezależnie od tego, czy zgłaszanego jako pochodzący z Tajlandii, czy też nie (Dz.U. L 151, s. 1, zwane dalej „spornym rozporządzeniem”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Simon, Evers & Co. GmbH (zwanym dalej „Simon, Evers”) a Hauptzollamt Hamburg-Hafen (głównym urzędem celnym portu w Hamburgu, zwanym dalej „Hauptzollamt”), w przedmiocie decyzji tego urzędu o nałożeniu na Simon, Evers obowiązku zapłaty cła antydumpingowego.

Ramy prawne

- 3 Przepisy regulujące stosowanie środków antydumpingowych przez Unię Europejską obowiązujące w czasie zaistnienia okoliczności sporu w postępowaniu głównym znajdowały się w rozporządzeniu Rady (WE) nr 384/96 z dnia 22 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony przed dumpingowym przywozem z krajów niebędących członkami Wspólnoty Europejskiej (Dz.U. L 56, s. 1), zmienionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 461/2004 z dnia 8 marca 2004 r. (Dz.U. L 77, s. 12, zwanym dalej „rozporządzeniem podstawowym”).

- 4 Artykuł 13 rozporządzenia podstawowego zatytułowany „Obejście środków” stanowi:

„1. Cła antydumpingowe nałożone na podstawie niniejszego rozporządzenia można rozszerzyć tak, aby objęły przywóz produktów podobnych lub ich części z państw trzecich, w przypadku gdy obowiązujące środki są obchodzone. Obejście określa się jako zmianę struktury handlu między państwami trzecimi a Wspólnotą, wynikającą z praktyki, procesu lub prac niemających racjonalnych przyczyn ani ekonomicznego uzasadnienia, poza nałożonym cłem, przy czym istnieją dowody na osłabienie skutków cła w odniesieniu do cen i/lub ilości podobnych produktów, jak również dowody na istnienie dumpingu w odniesieniu do normalnych wartości uprzednio ustalonych dla tych produktów.

[...]

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

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

[...]

i

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

3. Dochodzenia na mocy niniejszego artykułu wszczyna się z inicjatywy Komisji, na wniosek państwa członkowskiego lub każdej zainteresowanej strony, w przypadkach gdy wniosek zawiera wystarczające dowody dotyczące czynników wymienionych w ust. 1. Wszczęcie następuje po zasięgnięciu opinii Komitetu Doradczego w drodze rozporządzenia Komisji, które może także nakazać organom celnym odprawienie przywozu z zastrzeżeniem rejestracji zgodnie z art. 14 ust. 5 lub żądania gwarancji. Dochodzenia prowadzone są przez Komisję, której mogą towarzyszyć organy celne, i kończone są w ciągu dziewięciu miesięcy. W przypadku gdy ostatecznie ustalone fakty uzasadniają rozszerzenie środków, rozszerzenia tego dokonuje Rada na wniosek Komisji, po zasięgnięciu opinii Komitetu Doradczego [...].

- 5 Zgodnie z art. 14 ust. 6 rozporządzenia podstawowego:

„Państwa członkowskie każdego miesiąca składają sprawozdania Komisji na temat handlu produktami objętymi postępowaniem i środkami, a także na temat kwoty ceł pobranych na mocy niniejszego rozporządzenia”.

- 6 Artykuł 18 ust. 1 i 6 rozporządzenia podstawowego ma następujące brzmienie:

„1. Jeżeli zainteresowana strona odmawia dostępu lub w inny sposób nie zapewnia niezbędnych informacji w terminach przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu, albo znacznie utrudnia dochodzenie, ustalenia tymczasowe lub ostateczne, pozytywne bądź negatywne, mogą zostać dokonane w oparciu o fakty dostępne [...]. Zainteresowane strony informuje się o konsekwencjach braku współpracy.

[...]

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

- 7 W wyniku dochodzenia prowadzonego przez Komisję w dniach od 1 kwietnia 2003 r. do dnia 31 marca 2004 r. (zwanym dalej „dochodzeniem wstępnym”) Unia otrzymała rozporządzenie Rady (WE) nr 1174/2005 z dnia 18 lipca 2005 r. nakładające ostateczne cło antydumpingowe i stanowiące o ostatecznym poborze cła tymczasowego nałożonego na przywóz wózków jezdniowych ręcznych (paletowych) oraz ich zasadniczych części, pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej (Dz.U. L 189, s. 1), zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 684/2008 z dnia 17 lipca 2008 r. (Dz.U. L 192, s. 1) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 1174/2005”).

- 8 Zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1174/2005:

„1. Niniejszym nakłada się ostateczne cło antydumpingowe na przywóz wózków jezdniowych ręcznych (paletowych) oraz ich zasadniczych części, tj. podwozi i mechanizmów hydraulicznych, objętych kodami CN ex 8427 90 00 oraz ex 8431 20 00 (kody TARIC 8427 90 00 10 oraz 8431 20 00 10), pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej [...]”.

- 9 Jak wynika z motywu 5 rozporządzenia Komisji (WE) nr 923/2008 z dnia 12 września 2008 r. wszczynającego dochodzenie dotyczące możliwego obchodzenia środków antydumpingowych nałożonych rozporządzeniem Rady (WE) nr 1174/2005, zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 684/2008, na przywóz ręcznych wózków paletowych i ich zasadniczych części, pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej, poprzez przywóz ręcznych wózków paletowych i ich zasadniczych

części wysyłanych z Tajlandii, zgłoszonych lub niezgłoszonych jako pochodzące z Tajlandii, i poddającego ten przywóz wymogowi rejestracji (Dz.U. L 252, s. 3), Komisja postanowiła o wszczęciu dochodzenia (zwanego dalej „dochodzeniem dotyczącym obejścia środków antydumpingowych”) na podstawie wystarczających dowodów, które jej zdaniem wskazywały na pierwszy rzut oka, że środki antydumpingowe stosowane do przywozów ręcznych wózków paletowych z Chin były obchodzone poprzez prowadzoną w Tajlandii działalność montażową rzeczzonego produktu. W tym celu Komisja przyjęła rozporządzenie nr 923/2008.

- 10 Z motywu 10 spornego rozporządzenia wynika, że dochodzenie dotyczące obejścia środków antydumpingowych obejmowało okres od dnia 1 września 2007 r. do dnia 31 sierpnia 2008 r. (zwany dalej „okresem dochodzenia”).
- 11 Zgodnie z motywem 6 spornego rozporządzenia „Komisja oficjalnie poinformowała o wszczęciu dochodzenia [dotyczącego obejścia środków antydumpingowych] władze ChRL i Tajlandii, producentów-eksporterów w ChRL i w Tajlandii oraz zainteresowanych importerów wspólnotowych i przedstawicieli przemysłu wspólnotowego. Komisja rozesłała kwestionariusze do znanych jej producentów-eksporterów w ChRL i w Tajlandii, do importerów wspólnotowych znanych jej z pierwotnego dochodzenia oraz do innych zainteresowanych stron, które zgłosiły się w terminie określonym w art. 3 rozporządzenia [nr 923/2008]. Zainteresowane strony miały możliwość przedstawienia swojego stanowiska na piśmie i złożenia wniosku o przesłuchanie w terminie określonym w rozporządzeniu wszczynającym. Wszystkie strony poinformowano, że brak współpracy może spowodować zastosowanie art. 18 rozporządzenia podstawowego oraz dokonanie ustaleń na podstawie dostępnych faktów”.
- 12 Z motywu 7 spornego rozporządzenia wynika, że nie otrzymano żadnych odpowiedzi na kwestionariusze od producentów-eksporterów z Tajlandii, a Komisja nie otrzymała żadnych uwag ze strony władz tajlandzkich.
- 13 Motyw 8 spornego rozporządzenia wskazuje, że „jeden [producent-]eksporter z Chin udzielił odpowiedzi na kwestionariusz, zgłaszając sprzedaż eksportową do Wspólnoty oraz niewielki wywóz produktu objętego postępowaniem do Tajlandii. Nie otrzymano żadnych uwag od władz chińskich”.
- 14 Ponadto z motywu 9 tego rozporządzenia wynika, że „Otrzymano natomiast odpowiedzi na kwestionariusz od dziewięciu importerów wspólnotowych, którzy zgłosili przywóz z Chin i z Tajlandii. Ich odpowiedzi wskazują na wzrost przywozu z Tajlandii oraz na nagły spadek przywozu z ChRL w roku 2006, a więc w roku po wejściu w życie ostatecznych ceł antydumpingowych. W następnych latach przywóz z ChRL wzrósł ponownie, podczas gdy przywóz z Tajlandii obniżył się nieznacznie, pozostając jednak na poziomie znacznie wyższym od poziomu odnotowanego w 2005 r.”.
- 15 Jeżeli chodzi o zmianę wymiany pomiędzy państwami trzecimi a Unią, motywy 16–21 spornego rozporządzenia mają następującą treść:

„(16) Ze względu na brak jakiegokolwiek współpracy ze strony przedsiębiorstw tajlandzkich wielkość i wartość przywozu do Wspólnoty produktu objętego postępowaniem zostały ustalone na podstawie dostępnych faktów, którymi są w tym przypadku dane statystyczne zgromadzone przez państwa członkowskie i zestawione przez Komisję na mocy art. 14 ust. 6 rozporządzenia podstawowego, jak również dane Eurostatu [...].

(17) W następstwie wprowadzenia środków antydumpingowych przywóz RWP z Tajlandii wzrósł z 7458 sztuk w 2005 r. do 64 706 sztuk w roku 2007, po czym obniżył się do 42 056 sztuk w [okresie dochodzenia].

- (18) Przywóz [ręcznych wózków paletowych] z Chin do WE wzrósł z 240 639 sztuk w 2005 r. do 538 271 w roku 2007 oraz do 584 786 w [okresie dochodzenia]. Zgodnie z dostępnymi informacjami wzrost ten wynika głównie ze zwiększonego wywozu dokonywanego przez chińskiego producenta eksportującego, na którego nałożono najniższą stawkę cła antydumpingowego. Istotnie, wywóz z Chin pochodzący od tego konkretnego producenta miał w ujęciu procentowym największy udział we wzroście przywozu [ręcznych wózków paletowych] z Chin do WE między rokiem 2005 i końcem [okresu dochodzenia].
- (19) Biorąc pod uwagę powyższe fakty, stwierdza się zmianę w strukturze handlu między WE, ChRL i Tajlandią. Przywóz z ChRL nadal wzrastał, jednak fakt ten przypisać można bezpośrednio wywozowi dokonywanemu przez jednego z chińskich producentów eksportujących, który współpracował z Komisją podczas pierwotnego dochodzenia i na którego nałożono najniższą stawkę cła antydumpingowego. Z drugiej strony przywóz z Tajlandii wzrósł o 868% między 2005 i 2007 r. i ustabilizował się w okresie dochodzenia, przy czym jego wysokość w tym okresie wskazywała na wzrost o 564% w stosunku do roku 2005 r.
- (20) Podsumowując: mimo że ustalona struktura handlu wykazuje stały poziom wywozu z ChRL, zauważa się także wyraźny wzrost wywozu z Tajlandii. Utrzymujący się przywóz z ChRL lub ciągły jego wzrost, chociaż na znacznie niższym poziomie między rokiem 2007 a [okresem dochodzenia] od tego ustalonego podczas pierwotnego dochodzenia, można wyjaśnić stwierdzając, że przeważająca część wywozu pochodzi od chińskiego przedsiębiorstwa, na które nałożono najniższą stawkę cła antydumpingowego. Struktura handlu w odniesieniu do Tajlandii może być natomiast zobrazowana wyłącznie jako wynik działań, których celem jest obejście środków antydumpingowych.
- (21) Wzrost przywozu do Wspólnoty z Tajlandii rozpoczął się w okresie, w którym Wspólnota przeprowadziła pierwotne dochodzenie. Należy pamiętać, że władze Tajlandii oraz potencjalni producenci-eksporterzy w tym państwie zostali poinformowani o toczącym się dochodzeniu. Nie otrzymano jednak żadnych informacji, które mogłyby wytłumaczyć ten znaczny wzrost; żadne z przedsiębiorstw tajlandzkich nie współpracowało w ramach dochodzenia, przedkładając wymagane odpowiedzi na kwestionariusz. Należy w tym miejscu podkreślić, że jak wspomniano w motywie 7, w momencie wszczęcia dochodzenia Komisja posiadała informacje, na podstawie których można przypuszczać, że w Tajlandii prowadzona jest intensywna działalność montażowa dotycząca [ręcznych wózków paletowych i ich istotnych części]. Z drugiej strony nie otrzymano żadnych dowodów potwierdzających rzeczywistą produkcję [ręcznych wózków paletowych i ich zasadniczych części] na terenie Tajlandii. Na podstawie dostępnych informacji stwierdzono zatem, że wobec braku innej racjonalnej przyczyny lub ekonomicznego uzasadnienia w rozumieniu art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego zmiana struktury handlu spowodowana jest nałożeniem ceł antydumpingowych na [ręczne wózki paletowe i ich zasadnicze części] pochodzące z [Chin]”.
- 16 W wyniku dochodzenia dotyczącego obejścia środków antydumpingowych zostało przyjęte sporne rozporządzenie.
- 17 Artykuł 1 tego rozporządzenia przewiduje:
- „1. Ostateczne cło antydumpingowe stosowane wobec »wszystkich innych przedsiębiorstw« nałożone rozporządzeniem (WE) nr 1174/2005 na przywóz ręcznych wózków paletowych i ich zasadniczych części, tzn. podwozi i mechanizmów hydraulicznych określonych w art. 1 rozporządzenia [nr 1174/2005], pochodzących z [Chin], zostaje niniejszym rozszerzone na ręczne wózki paletowe i ich zasadnicze części, tzn. podwozia i mechanizmy hydrauliczne, określone w art. 1 rozporządzenia [nr 1174/2005], objęte kodem CN ex 8427 90 00 i ex 8431 20 00 (kody TARIC 8427 90 00 11 i 8431 20 00 11), wysyłane z Tajlandii, niezależnie od tego, czy zgłoszone jako pochodzące z Tajlandii, czy też nie.

2. Cło rozszerzone na mocy ust. 1 jest pobierane od przywozu zarejestrowanego zgodnie z art. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 923/2008 oraz art. 13 ust. 3 i art. 14 ust. 5 rozporządzenia [podstawowego].

[...]”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 18 W miesiącu października 2008 r. Simon, Evers przywiozła z Tajlandii ręczne wózki paletowe.
- 19 W dniu 12 sierpnia 2009 r. decyzją ustalającą należności i opłaty przywozowe Hauptzollamt, opierając się na spornym rozporządzeniu, zażądał od Simon, Evers zapłaty cła antydumpingowego w wysokości 9 666,90 EUR.
- 20 Ponieważ Hauptzollamt oddalił jako nieuzasadnione decyzją z dnia 21 lutego 2011 r. odwołanie wniesione od tej decyzji, Simon, Evers zwrócił się do Finanzgericht Hamburg.
- 21 Sąd ten ma wątpliwości co do tego, czy warunki przewidziane w art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego dotyczące ustalenia obejścia cła antydumpingowego zostały spełnione w sprawie głównej. W szczególności zastanawia się on nad tym, czy zmiana wielkości przywozu z odnośnych państw trzecich mogłaby pozwolić sama w sobie na ustanowienie związku pomiędzy przywozem pochodzącym z państw podlegających cłu antydumpingowemu oraz przywozem z państw, na które należy rozciągnąć cło antydumpingowe. Jeżeli chodzi o ewolucję przywozu pochodzącego z Tajlandii, to Finanzgericht Hamburg zauważył, że przywóz ten po znacznym wzroście w 2007 r. zmniejszył się w zauważalny sposób w trakcie okresu dochodzenia.
- 22 Sąd odsyłający ma również wątpliwości co do tego, czy zmiana konfiguracji wymiany pomiędzy państwami trzecimi a Unią może zostać przypisana wprowadzeniu cła antydumpingowego na przywóz ręcznych wózków paletowych pochodzących z Chin, podczas gdy w trakcie okresu dochodzenia przywóz pochodzący z Chin wzrósł w znaczny sposób. Otóż w braku dowodów pozwalających, po pierwsze, na wyjaśnienie takiego wzrostu przywozów pochodzących z Tajlandii, oraz po drugie, na ustalenie braku rzeczywistej działalności w zakresie produkcji ręcznych wózków paletowych w Tajlandii, wydaje się co najmniej wątpliwe, by można stwierdzić, w braku innych racjonalnych przyczyn oraz w braku ekonomicznego uzasadnienia wystarczającego w rozumieniu art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego, że zmiana konfiguracji wymiany handlowej wynika z ustanowienia cła antydumpingowego na ręczne wózki paletowe pochodzące z Chin.
- 23 W tych okolicznościach Finanzgericht Hamburg postanowił zawiesić postępowanie i przedłożyć Trybunałowi następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy [sporne] rozporządzenie [...] jest nieważne z tego względu, że Komisja, błędnie stosując wynikające z art. 13 rozporządzenia [podstawowego] przesłanki dotyczące ustalenia obejścia środków antydumpingowych, stwierdziła takie obejście z tego tylko powodu, że zakres odpowiedniego wywozu z Tajlandii po wprowadzeniu tych środków wzrósł znacząco, przy czym nie dokonała dalszych konkretnych ustaleń, powołując się na brak współpracy ze strony tajskich eksporterów?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

Uwagi wstępne

- 24 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że poprzez swoje pytanie sąd odsyłający zasadniczo chce ustalić, czy sporne rozporządzenie jest nieważne z tego względu, że instytucje Unii nie wykazały w wystarczający sposób istnienia „obejścia” w rozumieniu art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego, ponieważ po pierwsze, nie dokonały one charakterystyki zmiany w strukturze wymiany handlowej pomiędzy państwami trzecimi a Unią, oraz po drugie, w braku współpracy tajskich eksporterów nie wykazały one istnienia praktyki, procesu lub prac niemających racjonalnych przyczyn ani ekonomicznego uzasadnienia poza nałożonym cłem antydumpingowym.
- 25 W pisemnych uwagach przedstawionych Trybunałowi Simon, Evers podniósł inną podstawę nieważności spornego rozporządzenia, opartą na tym, że instytucje Unii nie wykazały, że skutki naprawcze cła antydumpingowego zostały osłabione w rozumieniu ceny lub ilości podobnych produktów.
- 26 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem procedura ustalona w art. 267 TFUE oparta została na wyraźnym rozgraniczeniu funkcji między sądami krajowymi a Trybunałem, w ten sposób, że jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy zarówno ocena, czy dla wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia dla sprawy pytań, które zadaje Trybunałowi (zob. w szczególności wyrok C-373/08 Hoesch Metals and Alloys, EU:C:2010:68, pkt 59).
- 27 Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że art. 267 TFUE nie ustanawia środka zaskarżenia dostępnego dla stron sporu przed sądem krajowym, a zatem Trybunał nie jest zobowiązany do dokonania oceny ważności prawa Unii jedynie z tego powodu, że kwestia ta została podniesiona przed Trybunałem przez jedną ze stron w przedstawionych przez nią uwagach pisemnych (zob. wyrok C-316/09 MSD Sharp & Dohme, EU:C:2011:275, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 28 W tych okolicznościach nie ma potrzeby rozciągania oceny ważności spornego rozporządzenia na powody nieprzewidziane przez sąd odsyłający (zob. wyrok C-390/06 Nuova Agricast, EU:2008:224, pkt 44).

W przedmiocie ważności spornego rozporządzenia

- 29 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem w dziedzinie wspólnej polityki handlowej, a w szczególności w dziedzinie środków ochrony handlowej, instytucje Unii dysponują szerokim zakresem swobodnego uznania, ze względu na złożoność sytuacji gospodarczych, politycznych i prawnych, których oceny muszą dokonać. Jeżeli chodzi o kontrolę sądową takiej oceny, to musi ona ograniczać się do weryfikacji poszanowania zasad proceduralnych, prawidłowości ustaleń okoliczności faktycznych będących podstawą zaskarżonych decyzji, braku oczywistych błędów w ocenie tych okoliczności faktycznych oraz braku nadużycia władzy (zob. wyrok C-191/09 P i C-200/09 P Rada i Komisja/Interpipe Niko Tube i Interpipe NTRP, EU:C:2012:78, pkt 63 i przywołane tam orzecznictwo).
- 30 Odnosząc się w szczególności do obejścia środków antydumpingowych, art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego stanowi, że obejście określa się jako zmianę struktury handlu między państwami trzecimi a Unią, wynikającą z praktyki, procesu lub prac niemających racjonalnych przyczyn ani ekonomicznego uzasadnienia, poza nałożonym cłem, przy czym istnieją dowody na osłabienie skutków cła w odniesieniu do cen i/lub ilości podobnych produktów, jak również dowody na istnienie dumpingu w odniesieniu do normalnych wartości uprzednio ustalonych dla tych produktów.

- 31 Zgodnie z art. 13 ust. 3 tego rozporządzenia do Komisji należy wszczęcie dochodzenia na podstawie dowodów, które już na pierwszy rzut oka wskazują na praktykę obejścia. Jeżeli okoliczności ustalone w trakcie tego dochodzenia pozwalają na stwierdzenie istnienia takiego obejścia, Komisja proponuje Radzie rozciągnięcie środków antydumpingowych.
- 32 Niemniej jednak żaden przepis rozporządzenia podstawowego nie przyznaje Komisji w ramach dochodzenia dotyczącego obejścia środków antydumpingowych prawa do zobowiązania producentów lub eksporterów objętych skargą do uczestniczenia w dochodzeniu lub do udzielenia wyjaśnień. Komisja jest zatem uzależniona od dobrowolnej współpracy stron w celu uzyskania niezbędnych jej informacji.
- 33 Z tego powodu prawodawca unijny przewidział w art. 18 ust. 1 rozporządzenia podstawowego, że jeżeli zainteresowana strona odmawia dostępu lub w inny sposób nie zapewnia niezbędnych informacji w terminach przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu albo znacznie utrudnia postępowanie, ustalenia tymczasowe lub ostateczne, pozytywne bądź negatywne, mogą zostać dokonane w oparciu o dostępne fakty.
- 34 Ponadto art. 18 ust. 6 tego rozporządzenia stanowi, że jeżeli zainteresowana strona nie współpracuje lub współpracuje częściowo, uniemożliwiając ujawnienie istotnych informacji, wynik może być dla strony mniej korzystny, niż gdyby współpracowała.
- 35 O ile prawdą jest, że rozporządzenie podstawowe, a w szczególności jego art. 13 ust. 3 ustanawiają zasadę, zgodnie z którą ciężar dowodu zaistnienia obejścia środków antydumpingowych ciąży na instytucjach Unii, to jednak prawdą jest również i to, że poprzez przewidzenie w przypadku braku współpracy przez zainteresowane strony, że instytucje te mogą oprzeć wnioski dochodzenia dotyczącego obejścia środków antydumpingowych na dostępnych danych oraz że strony, które w nim nie uczestniczyły, ryzykują tym, że znajdują się w mniej korzystnej sytuacji, art. 18 ust. 1 i 6 rozporządzenia podstawowego zmierza po prostu do uelastycznienia rzeczoności ciężaru dowodu.
- 36 Oczywiście tak jak to podniósł rzecznik generalny w pkt 68 i 69 opinii, z art. 18 rozporządzenia podstawowego wynika, że prawodawca Unii nie zamierzał ustanowić domniemania prawnego pozwalającego wywieść bezpośrednio z braku współpracy zainteresowanych stron istnienie obejścia, a tym samym zwalniającego instytucje Unii z wymogu dostarczenia dowodu. Jednakże z uwagi na możliwość dokonania ustaleń, nawet ostatecznych, w oparciu o dostępne fakty oraz traktowania strony, która nie współpracuje lub współpracuje jedynie częściowo, w sposób mniej korzystny niż w przypadku, gdyby strona ta współpracowała, oczywiste jest również, że instytucje Unii są uprawnione do oparcia się na zbiorze zgodnych poszlak, pozwalających na stwierdzenie istnienia obejścia środków antydumpingowych w rozumieniu art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego.
- 37 Każde inne rozwiązanie groziłoby unicestwieniem skuteczności środków obrony handlowej Unii za każdym razem, gdy instytucje Unii spotykałyby się z odmową współpracy w ramach dochodzenia zmierzającego do ustalenia zaistnienia obejścia środków antydumpingowych.
- 38 To w świetle tych rozważań należy ocenić kwestię ważności spornego rozporządzenia.
- 39 Po pierwsze, należy przypomnieć, że w niniejszej sprawie tajscy producenci-eksporterzy, a także tajskie władze, nie współpracowali w dochodzeniu dotyczącym obejścia środków antydumpingowych. Ponadto jeden tylko producent-eksporter chiński zadeklarował sprzedaż na przywóz do Unii, a także bardzo ograniczony wywóz do Tajlandii, przy czym nie otrzymano żadnych pisemnych uwag ze strony władz chińskich.

- 40 Tymczasem, tak jak to wynika z motywu 6 spornego rozporządzenia, Komisja poinformowała o wszczęciu dochodzenia chińskie i tajskie władze, producentów-eksporterów oraz zainteresowanych importerów wspólnotowych i przedstawicieli przemysłu wspólnotowego. Ponadto Komisja rozesłała do tych producentów-eksporterów i do importerów wspólnotowych kwestionariusze, tak że mieli oni możliwość przedstawienia swojego stanowiska i bycia wysłuchanym przez Komisję.
- 41 Ze względu na brak jakiejkolwiek współpracy ze strony tych zainteresowanych, wielkość i wartość przywozu do Unii produktu objętego postępowaniem zostały ustalone na podstawie dostępnych informacji, to znaczy danych statystycznych zgromadzonych przez państwa członkowskie i zestawionych przez Komisję zgodnie z art. 14 ust. 6 rozporządzenia podstawowego, jak również danych Eurostatu.
- 42 Informacje te pozwoliły instytucjom Unii na stwierdzenie, że w wyniku wprowadzenia środków antydumpingowych na przywóz ręcznych wózków paletowych z Chin przywóz ręcznych wózków paletowych z Tajlandii wzrósł z 7458 sztuk w 2005 r. do 64 706 sztuk w roku 2007, po czym obniżył się do 42 056 sztuk w okresie dochodzenia. Odpowiada to wzrostowi o 868% w latach 2005–2007, a dla okresu dochodzenia stanowi wzrost o 564% w stosunku do roku 2005.
- 43 Jeżeli chodzi o przywóz do Unii ręcznych wózków paletowych z Chin, instytucje Unii stwierdziły, że wzrósł on z 240 639 sztuk w 2005 r. do 538 271 w roku 2007 oraz do 584 786 w okresie dochodzenia. Zgodnie z informacjami posiadanymi przez te instytucje wzrost ten wynika głównie ze zwiększonego wywozu dokonywanego przez chińskiego producenta eksportującego, na którego nałożono najniższą stawkę cła antydumpingowego, to znaczy 7,6%, podczas gdy pozostali chińscy producenci-eksporterzy zostali poddani cłu antydumpingowemu w wysokości od 28,5% do 46,7%.
- 44 Z elementów tych wynika, po pierwsze, że przywóz z Tajlandii doznał bardzo znacznego wzrostu począwszy od 2005 r., to znaczy od chwili stosowania cła antydumpingowego od przywozu z Chin, po drugie, że istniał wiarygodny powód gospodarczy uzasadniający wzrost przywozu z Chin począwszy od 2005 r., oraz po trzecie, że wzrost ten był proporcjonalnie zdecydowanie niższy od wzrostu przywozu z Tajlandii.
- 45 Simon, Evers twierdzi jednak, że konfiguracja wymiany handlowej pomiędzy państwami trzecimi a Unią nie zmieniła się w sposób znaczący, ponieważ zmiana konfiguracji wymiany handlowej w rozumieniu art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego charakteryzuje się tym, że przywóz z państw podlegających cłu antydumpingowemu powinien obniżyć się w następstwie wejścia w życie środków antydumpingowych, podczas gdy przywóz podobnych produktów z kraju rzekomego obejścia powinien wzrosnąć.
- 46 Tymczasem w sprawie głównej taki warunek nie został spełniony.
- 47 W tym zakresie należy podkreślić, że wymóg dotyczący zastąpienia przywozu z państw podlegających cłu antydumpingowemu przez przywóz z państwa obejścia nie znajduje się w art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego jako konieczna przesłanka istnienia obejścia.
- 48 Ponadto, tak jak wskazał rzecznik generalny w pkt 87 opinii, definicja „obejścia” została sformułowana w art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego w sposób bardzo ogólny, pozostawiając instytucjom Unii szeroki zakres swobody, przy czym nie dostarczono żadnego wyjaśnienia co do charakteru i warunków „zmiany w strukturze handlu pomiędzy państwami trzecimi i Unią”.
- 49 W związku z tym należy stwierdzić, że Rada w wystarczający sposób wykazała zmianę konfiguracji wymiany handlowej pomiędzy Chinami, Tajlandią i Unią.

- 50 Po drugie, dotyczące ważności spornego rozporządzenia wątpliwości wyrażone przez sąd odsyłający są również uzasadnione na tym, że instytucje Unii nie dostarczyły dowodu na to, że u podstaw zmiany konfiguracji wymiany handlowej pomiędzy zainteresowanymi państwami trzecimi a Unią leżało obejście ceł antydumpingowych nałożonych na przywóz z Chin.
- 51 Tak jak to wynika z art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego, istnienie obejścia wymaga wykazania braku istnienia racjonalnych przyczyn lub ekonomicznego uzasadnienia, poza nałożonym cłem antydumpingowym, dla praktyki, procesu lub prac, w wyniku których doszło do zmiany konfiguracji wymiany handlowej pomiędzy państwami trzecimi a Unią.
- 52 W niniejszej sprawie ze spornego rozporządzenia wynika, że instytucje oparły się na zbiorze zgodnych poszlak w celu stwierdzenia istnienia takiego obejścia. Stwierdziły one, że zmiana konfiguracji wymiany handlowej pomiędzy Tajlandią a Unią rozpoczęła się zaraz po ustanowieniu cła antydumpingowego na przywóz z Chin. Taka zbieżność w czasie stanowi ważną wskazówkę pozwalającą na ustalenie istnienia logicznego i racjonalnego związku pomiędzy znacznym wzrostem przywozu z Tajlandii a nałożeniem cła antydumpingowego.
- 53 Ponadto z motywu 21 spornego rozporządzenia wynika, że w chwili wszczęcia dochodzenia dotyczącego obejścia informacje, jakimi dysponowała Komisja, wydawały się wskazywać, że w Tajlandii miały miejsce znaczące prace w zakresie montażu odnośnego produktu.
- 54 Wreszcie ani tajscy i chińscy producenci-eksporterzy, ani rząd tajski nie przedstawili instytucjom Unii dowodów pozwalających wyjaśnić znaczny wzrost przywozu ręcznych wózków paletowych z Tajlandii. W szczególności instytucje te nie otrzymały żadnego dowodu wskazującego na istnienie rzeczywistej działalności w zakresie produkcji ręcznych wózków paletowych w Tajlandii.
- 55 Tym samym brak współpracy zainteresowanych przedsiębiorstw i organów krajowych w dochodzeniu dotyczącym obejścia środków antydumpingowych uniemożliwił instytucjom Unii dokładne określenie powodów zmiany konfiguracji wymiany handlowej pomiędzy Tajlandią a Unią.
- 56 Tymczasem w sytuacji charakteryzującej się całkowitą odmową współpracy w dochodzeniu dotyczącym obejścia środków antydumpingowych instytucje Unii zostały upoważnione do oparcia się na poszlakach w celu stwierdzenia istnienia praktyki, procesu lub prac w Tajlandii zmierzających jedynie do obejścia cła antydumpingowego ciążącego na przywozie z Chin. W tych okolicznościach to do zainteresowanych stron należy dostarczenie dowodu istnienia rozsądnej przyczyny uzasadniającej tę działalność, innej niż uniknięcie rzeczonego cła antydumpingowego (zob. analogicznie wyrok C-26/88 Brother International, EU:C:1989:637, pkt 29).
- 57 Z powyższego wynika, że stwierdzając w spornym rozporządzeniu, że doszło do obejścia środków w rozumieniu art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego, Rada nie popełniła oczywistego błędu w ustaleniach faktycznych.
- 58 Z uwagi na powyższe należy odpowiedzieć, że ocena pytania przedłożonego Trybunałowi przez sąd odsyłający nie dostarczyła żadnego elementu, który mógłby wpłynąć na ważność spornego rozporządzenia.

W przedmiocie kosztów

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

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

Ocena pytania przedłożonego przez sąd odsyłający Trybunałowi nie dostarczyła żadnego elementu, który mógłby wpłynąć na ważność rozporządzenia Rady (WE) nr 499/2009 z dnia 11 czerwca 2009 r. rozszerzającego ostateczne cło antydumpingowe nałożone rozporządzeniem (WE) nr 1174/2005 na przywóz ręcznych wózków paletowych i ich zasadniczych części pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej na przywóz tego samego produktu wysyłanego z Tajlandii, niezależnie od tego, czy zgłaszanego jako pochodzący z Tajlandii, czy też nie.

Podpisy