



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL GIOVANNI PITRUZZELLA
prezentate la 4 martie 2020¹

Cauza C-104/19

Donex Shipping and Forwarding BV
intervenient:
Staatssecretaris van Financiën

[cerere de decizie preliminară formulată de Hoge Raad der Nederlanden (Curtea Supremă a Țărilor de Jos)]

„Trimitere preliminară – Politică comercială – Taxe antidumping – Validitatea Regulamentului (CE) nr. 91/2009 – Importurile anumitor elemente de fixare din fier sau oțel originare din China – Regulamentul (CE) nr. 384/96 – Articolul 2 alineatul (10) – Articolul 6 alineatul (7) și articolele 19 și 20 – Drepturi procedurale – Încălcarea dreptului la apărare – Importator din Uniune care nu a participat la procedura antidumping”

1. Prezenta cauză are ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată de Hoge Raad der Nederlanden (Curtea Supremă a Țărilor de Jos) cu privire la validitatea Regulamentului (CE) nr. 91/2009² (denumit în continuare „regulamentul în litigiu”), prin care Consiliul Uniunii Europene a impus o taxă antidumping definitivă asupra importurilor anumitor elemente de fixare din fier sau oțel originare din Republica Populară Chineză.
2. Cererea de decizie preliminară intervine în cadrul unui litigiu aflat pe rolul instanței de trimitere privind acțiunea formulată de societatea Donex Shipping and Forwarding BV (denumită în continuare „Donex”) împotriva unor solicitări de plată a taxelor antidumping referitoare la importul de către această societate al unor produse care intră în domeniul de aplicare al regulamentului în litigiu.
3. În fața instanței de trimitere, Donex invocă diverse motive de nevaliditate a regulamentului în litigiu. Prezentele concluzii se concentrează pe problema dacă un importator din Uniune, precum Donex, care nu a participat la procedura care a condus la adoptarea unui regulament de impunere a unor taxe antidumping poate sau nu să se prevaleze de nevaliditatea regulamentului respectiv pentru motivul unei pretinse omisiuni a instituțiilor Uniunii de a furniza producătorilor-exportatori care au cooperat la o astfel de procedură informațiile necesare pentru a le permite să formuleze în mod util cereri de ajustare a valorii normale utilizate pentru stabilirea marjei de dumping.

¹ Limba originală: italiana.

² Regulamentul (CE) nr. 91/2009 al Consiliului din 26 ianuarie 2009 privind impunerea unei taxe antidumping definitive asupra importurilor de anumite elemente de fixare din fier sau oțel originare din Republica Populară Chineză (JO 2009, L 29, p. 1).

I. Cadrul juridic

A. Dreptul internațional

4. Acordul de instituire a Organizației Mondiale a Comerțului (OMC) cuprinde, în anexa 1 A, Acordul privind aplicarea articolului VI din Acordul general pentru tarife și comerț din 1994³ (denumit în continuare „Acordul antidumping”).

5. Articolul 2 alineatul 4 din Acordul antidumping prevede următoarele:

„2.4 Trebuie să se facă o comparație echitabilă între prețul de export și valoarea normală. Această comparație trebuie făcută la același nivel comercial, care este în mod normal nivelul ieșirii din uzină, și pentru vânzări efectuate la date cât mai apropiate posibil. Se ține cont în fiecare caz, în funcție de particularitățile sale, de diferențele care afectează comparabilitatea prețurilor, inclusiv de diferențele în condiții de vânzare, niveluri ale impunerii, niveluri comerciale, cantitățile și caracteristicile fizice și de orice alte diferențe pentru care s-a demonstrat că afectează comparabilitatea prețurilor [...]. În cazurile vizate la alineatul 3, se ține de asemenea seama de costuri, incluzând taxele intervenite între import și revânzare, precum și de profituri. Dacă, în aceste cazuri, comparabilitatea prețurilor a fost afectată, autoritățile stabilesc valoarea normală la un nivel comercial echivalent nivelului comercial al prețului de export construit sau iau în calcul elemente ce pot fi luate în considerare potrivit prezentului alineat. Autoritățile trebuie să indice părților respective ce informații sunt necesare pentru a asigura o comparație echitabilă și cerința adresată părților privind sarcina probei nu trebuie să fie nerezonabilă.”

B. Dreptul Uniunii

1. Regulamentul de bază

6. La data adoptării regulamentului în litigiu, dispozițiile privind adoptarea de măsuri antidumping de către Uniunea Europeană figurau în Regulamentul (CE) nr. 384/96 al Consiliului din 22 decembrie 1995 privind protecția împotriva importurilor care fac obiectul unui dumping din partea țărilor care nu sunt membre ale Comunității Europene⁴, astfel cum a fost modificat ultima dată prin Regulamentul nr. 2117/2005 al Consiliului din 21 decembrie 2005⁵ (denumit în continuare „regulamentul de bază”).

7. Articolul 2 din regulamentul de bază, intitulat „[s]tabilirea existenței dumpingului”, prevede următoarele la alineatul (10), intitulat „Comparație”:

„Se efectuează o comparație echitabilă între prețul de export și valoarea normală. Această comparație se face în aceeași etapă a procesului comercial pentru vânzări efectuate la date cât mai apropiate posibil și ținând seama în mod corespunzător de alte diferențe care afectează comparabilitatea prețurilor. În cazul în care valoarea normală și prețul de export nu pot fi comparate astfel, se ține seama în fiecare caz, sub formă de ajustări, de diferențele constatate la factorii care se pretinde și se demonstrează că afectează prețurile și, prin urmare, comparabilitatea acestora. Se evită repetarea ajustărilor, mai ales în cazul în care este vorba de diferențe privind reducerile de prețuri, rabaturile, cantitățile sau etapele comercializării.”

3 JO 1994, L 336, p. 103, Ediție specială, 11/vol. 10, p. 112.

4 JO 1996, L 56, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 12, p. 223.

5 JO 2005, L 340, p. 17, Ediție specială, 11/vol. 44, p. 15.

8. Articolul 6 alineatul (7) din regulamentul de bază, intitulat „Ancheta”, prevede:

„Reclamantii, importatorii și exportatorii, asociațiile lor reprezentative, utilizatorii și asociațiile de consumatori care s-au făcut cunoscuți în conformitate cu articolul 5 alineatul (10), precum și reprezentanții țărilor exportatoare pot, prin cerere scrisă, să ia cunoștință de toate informațiile furnizate de oricare parte implicată în examinare, cu excepția documentelor interne întocmite de autoritățile [Uniunii] sau ale statelor sale membre, cu condiția ca aceste informații să fie pertinente pentru apărarea intereselor lor, să nu fie confidențiale în sensul articolului 19 și să fie utilizate în anchetă. Aceste părți pot răspunde acestor informații și comentariile lor trebuie luate în considerare în măsura în care ele sunt suficient de bine documentate.”

9. Articolul 19 din regulamentul de bază, intitulat „Tratamentul confidențial”, prevede, la alineatele (1) și (4), următoarele:

„(1) Orice informație de natură confidențială (de exemplu pentru că divulgarea ei ar avantaja în mod semnificativ un competitor sau ar avea un efect defavorabil semnificativ pentru persoana care a furnizat informația sau pentru cea de la care a obținut-o) sau care este furnizată cu titlu confidențial de către părțile unei anchete este tratată ca atare de către autorități, în cazul în care se oferă motive întemeiate.

[...]

(4) Prezentul articol nu se opune divulgării, de către autoritățile [Uniunii], a informațiilor generale, mai ales a motivelor pe baza cărora sunt luate deciziile în temeiul prezentului regulament, nici divulgării elementelor de probă pe care se bazează autoritățile [Uniunii] în măsura necesară pentru justificarea acestor motive în cadrul procedurilor în instanță. O astfel de divulgare trebuie să țină seama de interesul legitim al părților interesate pentru ca secretele lor de afaceri să nu fie divulgate.”

10. Potrivit articolului 20 alineatele (2)-(5) din regulamentul de bază, intitulat „Informarea părților”:

„(2) [Reclamantii, importatorii și exportatorii, precum și asociațiile lor reprezentative și reprezentanții țării exportatoare] pot cere o informare finală cu privire la faptele și considerațiile esențiale pe baza cărora se intenționează să se recomande instituirea de măsuri definitive sau închiderea unei anchete sau a unei proceduri fără instituirea de măsuri; o atenție specială trebuie acordată informării cu privire la faptele sau considerațiile diferite de cele utilizate pentru măsurile provizorii.

(3) Cererile de informare finală menționate la alineatul (2) trebuie adresate în scris Comisiei [...]. În cazul în care nu a fost impusă nicio taxă provizorie, părțile trebuie să aibă posibilitatea de a cere să fie informate în termenele stabilite de Comisie.

(4) Informarea finală trebuie făcută în scris. Ținând seama de necesitatea de a proteja confidențialitatea informațiilor, ea trebuie transmisă cât mai repede posibil, în mod normal în termen de cel mult o lună înaintea deciziei definitive sau de transmiterea de către Comisie a unei propuneri de decizie definitivă, în conformitate cu articolul 9. În cazul în care Comisia nu este în măsură să comunice în acest termen anumite fapte sau considerații, comunicarea trebuie făcută cât mai repede posibil. Informarea nu este un obstacol pentru orice decizie ulterioară care poate fi luată de Comisie sau de Consiliu și, în cazul în care această decizie se bazează pe fapte și considerații diferite, acestea din urmă trebuie comunicate cât mai curând posibil.

(5) Observațiile făcute după informarea finală nu pot fi luate în considerare decât în cazul în care sunt primite într-un termen pe care Comisia îl stabilește în fiecare caz, ținând seama în mod corespunzător de urgența cazului, dar care nu poate fi mai mic de 10 zile.”

2. Regulamentul în litigiu și regulamentele succesive privind taxele antidumping asupra importurilor anumitor elemente de fixare din fier sau oțel

11. La 9 noiembrie 2007, Comisia a inițiat o procedură privind existența unor practici de dumping având ca obiect anumite elemente de fixare din fier sau oțel originare din Republica Populară Chineză⁶.

12. Ancheta a privit perioada cuprinsă între 1 octombrie 2006 și 30 septembrie 2007. La anchetă au cooperat 110 societăți sau grupuri din China, dintre care nouă au fost selectate ca eșantion⁷.

13. La încheierea anchetei, la 26 ianuarie 2009, Consiliul a adoptat regulamentul în litigiu, prin care s-a impus o taxă antidumping definitivă asupra anumitor elemente de fixare din fier sau oțel, altele decât elementele de fixare din oțel inoxidabil originare din Republica Populară Chineză.

14. Din regulamentul în litigiu reiese că, pentru producătorii-exportatori chinezi cărora nu li s-a acordat tratamentul ca societate care funcționează în condițiile unei economii de piață, valoarea normală s-a stabilit pe baza informațiilor primite de la un producător dintr-o țară analogă, în speță India⁸.

15. În ceea ce privește în mod specific societățile care nu au cooperat la anchetă, din cauza gradului scăzut de cooperare, marja de dumping s-a stabilit ca medie între valoarea extrasă din datele Eurostat și cele mai ridicate marje stabilite pentru tipurile de produs comercializate într-o cantitate reprezentativă de producător-exportator care a cooperat și care a înregistrat marja de dumping cea mai ridicată. Pe această bază, marja de dumping menționată s-a stabilit la 115,4 %⁹.

16. Cu toate acestea, întrucât marja de prejudiciu la nivel național fusese stabilită la 85 %, prin aplicarea „regulii taxei mai mici” în temeiul articolului 9 alineatul (4) din regulamentul de bază¹⁰, nivelul taxei antidumping definitive pentru societățile care nu au cooperat la anchetă s-a stabilit la 85 %.

17. La 28 iulie 2011, Organul de soluționare a litigiilor al OMC (denumit în continuare „OSL”) a adoptat raportul organului de apel din 15 iulie 2011¹¹, precum și raportul grupului special, astfel cum a fost modificat prin raportul organului de apel, în cauza „Comunitățile Europene – măsuri antidumping definitive privind anumite elemente de fixare din fier sau oțel originare din China” (WT/DS397). În aceste rapoarte s-a constatat în special că, prin adoptarea regulamentului în litigiu, Uniunea a acționat de o manieră incompatibilă cu anumite dispoziții ale Acordului antidumping.

18. În urma rapoartelor menționate, Consiliul a adoptat Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 924/2012 din 4 octombrie 2012 de modificare a Regulamentului nr. 91/2009¹², care a menținut măsurile antidumping impuse prin regulamentul în litigiu, dar a redus, pentru viitor, taxa antidumping maximă de la 85 % la 74,1 %¹³.

6 JO 2007, C 267, p. 31.

7 Considerentele (13) și (16) ale regulamentului în litigiu.

8 Considerentele (86)-(98) ale regulamentului în litigiu.

9 Din prețul de import CIF frontieră comunitară, înainte de vămuire. A se vedea considerentele (110) și (111) ale regulamentului în litigiu.

10 Potrivit ultimei teze a acestei dispoziții, „[v]aloarea taxei antidumping nu trebuie să depășească marja de dumping stabilită și trebuie să fie mai mică decât această marjă, în cazul în care această taxă mai mică este suficientă pentru a elimina prejudiciul adus industriei [din Uniune]”.

11 WT/DS397/AB/R.

12 JO 2012, L 275, p. 1.

13 În urma unei a doua plângeri a Republicii Populare Chineze, organul de apel al OMC a prezentat, la 18 ianuarie 2016, un raport, care a fost adoptat de OSL la 12 februarie 2016, în care s-a considerat că, prin adoptarea Regulamentului de punere în aplicare nr. 924/2012, Uniunea a încălcat și Acordul antidumping. În aceste condiții, Comisia a adoptat Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2016/278 din 26 februarie 2016 de abrogare a taxei antidumping definitive impuse asupra importurilor de anumite elemente de fixare din fier sau oțel originare din Republica Populară Chineză, astfel cum a fost extinsă la importurile de anumite elemente de fixare din fier sau oțel expediate din Malaysia, indiferent dacă au fost sau nu declarate ca provenind din Malaysia (JO 2016, L 52, p. 24).

II. Situația de fapt, procedura principală și întrebările preliminare

19. În anul 2011, Donex a declarat punerea în liberă circulație a unor elemente de fixare din fier sau oțel. În urma unei anchete a Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF), s-a constatat că elementele în cauză erau originare din Republica Populară Chineză și, așadar, erau supuse unor taxe antidumping în temeiul regulamentului în litigiu.

20. În consecință, la 4 iunie 2014, Donex a primit solicitări de plată a taxelor antidumping, într-un quantum calculat prin aplicarea procentului de 85 % prevăzut de regulamentul în litigiu pentru producătorii-exportatori chinezi care nu au cooperat la anchetă.

21. Donex a atacat aceste solicitări de plată la rechtbank Noord-Holland (Tribunalul din Olanda de Nord, Țările de Jos). În urma respingerii acțiunii formulate, Donex a declarat apel la Gerechtshof Amsterdam (Curtea de Apel din Amsterdam, Țările de Jos). În hotărârea pronunțată, această din urmă instanță a respins apelul formulat de Donex, respingând în special argumentele prin care societatea menționată a contestat validitatea regulamentului în litigiu.

22. Împotriva hotărârii instanței de apel, Donex a introdus recurs la Hoge Raad der Nederlanden (Curtea Supremă a Țărilor de Jos), instanța de trimitere din prezenta cauză, în fața căreia și-a reiterat argumentele referitoare la nevaliditatea regulamentului în litigiu.

23. Instanța amintită ridică problema validității regulamentului menționat în raport cu două aspecte: în primul rând, în legătură cu stabilirea marjei de dumping efectuată în regulamentul în litigiu, în temeiul articolului 2 alineatul (11) din regulamentul de bază; în al doilea rând, în legătură cu comparația echitabilă efectuată conform articolului 2 alineatul (10) din regulamentul de bază.

24. În ceea ce privește acest al doilea aspect, instanța de trimitere ridică în special problema validității regulamentului în litigiu în raport cu argumentul invocat de Donex potrivit căruia instituțiile Uniunii ar fi încălcat articolul 2 alineatul (10) din regulamentul de bază prin faptul că nu au furnizat în timp util producătorilor-exportatori chinezi cooperanți toate datele producătorului indian privind stabilirea valorii normale. În această privință, instanța de trimitere face referire în mod explicit la Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauzele conexe Changshu City Standard Parts Factory și Ningbo Jinding Fastener/Consiliul (C-376/15 P și C-377/15 P, EU:C:2016:928, denumite în continuare „Concluziile prezentate în cauzele Changshu și Ningbo”).

25. În aceste condiții, instanța de trimitere a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Regulamentul (CE) nr. 91/2009 este nevalid în privința unui importator din Uniune întrucât încalcă articolul 2 alineatul (11) din Regulamentul (CE) nr. 384/96, deoarece, pentru stabilirea marjei de dumping pentru produsele în cauză ale unor producători-exportatori chinezi necooperanți, Consiliul a exclus tranzacțiile de export al anumitor tipuri de produs din comparația prevăzută de dispoziția menționată?
- 2) Regulamentul (CE) nr. 91/2009 este nevalid în privința unui importator din Uniune întrucât încalcă articolul 2 alineatul (10) din Regulamentul (CE) nr. 384/96, deoarece, în cadrul stabilirii amplitudinii marjei de dumping pentru produsele în cauză, la compararea valorii normale a produselor unui producător indian cu prețurile de export ale unor produse chinezești similare, instituțiile Uniunii au refuzat să ia în considerare ajustări legate de impozitățile la import pentru materii prime și de impozitele indirecte din țara analogă India și de diferențele de costuri de producție și/sau deoarece, pe durata anchetei, instituțiile Uniunii nu au furnizat (în timp util) producătorilor-exportatori chinezi cooperanți toate datele producătorului indian privind stabilirea valorii normale?”

III. Analiză

A. Observații introductive cu privire la cererea de decizie preliminară

26. Prin cererea sa de decizie preliminară, instanța de trimitere solicită Curții să aprecieze validitatea regulamentului în litigiu sub trei aspecte: o eventuală încălcare a articolului 2 alineatul (11) din regulamentul de bază la stabilirea marjei de dumping (prima întrebare preliminară), o eventuală încălcare a articolului 2 alineatul (10) din regulamentul menționat în legătură cu pretinsul refuz al instituțiilor Uniunii de a lua în considerare anumite ajustări (prima parte a celei de a doua întrebări preliminare) și o eventuală încălcare a acestei din urmă dispoziții în legătură cu pretinsa omisiune a instituțiilor menționate de a furniza producătorilor-exportatori chinezi cooperanți toate datele producătorului indian privind stabilirea valorii normale (a doua parte a celei de a doua întrebări preliminare).

27. Astfel cum a solicitat Curtea, prezentele concluzii se vor concentra asupra celei de a doua părți a celei de a doua întrebări preliminare.

28. Cu toate acestea, cu titlu introductiv, considerăm că este oportun să amintim mai întâi că, potrivit jurisprudenței Curții, în domeniul politicii comerciale comune și în mod special în materie de măsuri de protecție comercială, instituțiile Uniunii dispun de o largă putere de apreciere ca urmare a complexității situațiilor economice și politice pe care trebuie să le examineze. În ceea ce privește controlul jurisdicțional al unei asemenea aprecieri, acesta trebuie să se limiteze astfel la verificarea respectării normelor de procedură, a exactității materiale a situației de fapt reținute pentru efectuarea alegerii contestate, a absenței oricărei erori vădite în aprecierea acestor fapte sau a absenței oricărui abuz de putere¹⁴.

29. În al doilea rând, arătăm că, în susținerea unora dintre îndoielile sale cu privire la validitatea regulamentului în litigiu, instanța de trimitere se referă în mai multe rânduri la Regulamentul nr. 924/2012, adoptat în urma deciziei OSL din 28 iulie 2011, menționată la punctul 17 de mai sus. În înscrisurile sale, Donex însăși face trimitere la acest regulament pentru a-și întemeia unele dintre argumentele privind nevaliditatea regulamentului în litigiu. În această privință, trebuie totuși să arătăm că Regulamentul nr. 924/2012 este ulterior regulamentului în litigiu și a fost adoptat, în scopul modificării acestuia din urmă, după efectuarea unei anchete specifice, diferită de cea care a condus la adoptarea regulamentului în litigiu. În opinia noastră, din tot ceea ce precedă reiese că nu se poate invoca nelegalitatea Regulamentului nr. 924/2012 sau neregularități în ceea ce privește ancheta care a condus la adoptarea acestuia pentru a contesta validitatea regulamentului în litigiu.

B. Cu privire la a doua parte a celei de a doua întrebări preliminare

1. Observații introductive

30. Prin intermediul celei de a doua părți a celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită Curții să stabilească dacă regulamentul în litigiu este nevalid în privința unui importator din Uniune, precum Donex, pentru încălcarea articolului 2 alineatul (10) din regulamentul de bază, în măsura în care, pe durata anchetei care a condus la adoptarea acestuia, instituțiile Uniunii nu ar fi furnizat în timp util producătorilor-exportatori chinezi cooperanți toate datele producătorului indian utilizate pentru stabilirea valorii normale.

¹⁴ A se vedea cel mai recent Hotărârea din 19 septembrie 2019, Trace Sport (C-251/18, EU:C:2019:766, punctul 47 și jurisprudența citată).

31. Această problemă se ridică într-un context în care, după cum am amintit la punctul 14 de mai sus, în regulamentul în litigiu, în privința producătorilor-exportatori chinezi cărora nu li s-a acordat tratamentul ca societate care funcționează în condițiile unei economii de piață, instituțiile Uniunii au stabilit valoarea normală pe baza informațiilor primite de la un producător dintr-o țară analogă, în speță India.

32. Întrebarea formulată de instanța de trimitere se întemeiază pe argumentele invocate de Donex în fața acestei instanțe și reluate de ea în fața Curții. Potrivit Donex, pretinsa împrejurare că, pe durata anchetei, Comisia nu a furnizat în timp util producătorilor-exportatori chinezi cooperanți informațiile necesare, în special toate datele referitoare la producătorul indian, i-ar fi împiedicat pe aceștia să își exercite dreptul de a solicita ajustări în temeiul articolului 2 alineatul (10) din regulamentul de bază.

33. Instituțiile Uniunii, pe lângă contestarea pe fond a existenței în speță a unei încălcări a articolului 2 alineatul (10) din regulamentul de bază, ridică o excepție cu caracter preliminar. Acestea susțin că, întrucât nu a participat la procedura antidumping în cauză, Donex nu poate invoca încălcarea dreptului la apărare al unor terți, și anume producătorii-exportatori chinezi cooperanți.

34. Prin urmare, în opinia noastră, trebuie să se examineze mai întâi excepția ridicată de instituțiile Uniunii, care are caracter preliminar în raport cu analiza pe fond a întrebării formulate de instanța de trimitere.

2. Cu privire la posibilitatea unui importator de a se prevala de încălcarea drepturilor procedurale ale unor terți în cadrul unei proceduri antidumping la care nu a participat

35. În observațiile prezentate în fața Curții, instituțiile Uniunii susțin că, în calitate de importator al produselor supuse unei taxe antidumping care nu a participat la procedura care a condus la impunerea taxei respective, Donex nu se poate prevala în fața instanței de trimitere de încălcarea dreptului la apărare al producătorilor-exportatori chinezi cooperanți. Prin urmare, Donex nu ar putea să obțină niciun beneficiu dintr-o eventuală încălcare, în cursul procedurii care a condus la adoptarea regulamentului în litigiu, a unei pretinse obligații de informare în sarcina instituțiilor Uniunii față de producătorii-exportatori menționați mai sus pentru a le permite să formuleze cereri de ajustare. Această concluzie s-ar impune cu atât mai mult cu cât producătorii-exportatori chinezi de la care Donex a importat produsele supuse taxei nici măcar nu au cooperat la anchetă.

36. În susținerea argumentelor lor, instituțiile Uniunii fac trimitere la Hotărârea din 10 septembrie 2015, Fliesen-Zentrum Deutschland (C-687/13, EU:C:2015:573, denumită în continuare „Hotărârea Fliesen-Zentrum”).

37. În hotărârea menționată, la fel ca în prezenta cauză, o instanță națională a adresat Curții o întrebare preliminară privind validitatea unui regulament de impunere a unei taxe antidumping în cadrul unei cauze cu care a fost sesizată de un importator de produse supuse taxei. Instanța națională a solicitat printre altele să se stabilească dacă instituțiile Uniunii au încălcat dreptul la apărare al importatorului în cauză, întrucât au furnizat informații vagi privind calculul exact al valorii normale și au făcut astfel imposibilă prezentarea de observații bine fundamentate cu privire, în mod specific, la o ajustare efectuată în temeiul articolului 2 alineatul (10) din regulamentul de bază¹⁵.

38. În hotărârea menționată, după ce a constatat că era cert că importatorul în cauză nu a participat la procedura de anchetă care a condus la impunerea taxei antidumping și că importatorul respectiv nu era legat de niciun producător chinez vizat, Curtea a statuat că acel importator nu se putea prevala de o încălcare a dreptului la apărare în cursul unei proceduri la care nu participase¹⁶.

¹⁵ A se vedea punctul 71 din Hotărârea Fliesen-Zentrum.

¹⁶ A se vedea punctul 73 din Hotărârea Fliesen-Zentrum.

39. Fără a nega similitudinile existente între cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Fliesen-Zentrum, citată anterior, și prezenta speță, Donex susține totuși că omisiunea instituțiilor de a furniza producătorilor-exportatori chinezi cooperanți informațiile necesare pentru a le permite să formuleze în mod util cereri de ajustare a valorii normale nu constituie o încălcare a dreptului la apărare, ci o reală eroare în aplicarea articolului 2 alineatul (10) din regulamentul de bază. Întrucât are efecte asupra comparației echitabile între valoarea normală și prețul de export efectuate în regulamentul în litigiu în temeiul acestei dispoziții, eroarea menționată s-ar fi repercutat asupra marjei de dumping stabilite pentru producătorii-exportatori care nu au cooperat la anchetă, precum cei de la care aceasta a importat bunurile în cauză¹⁷. Donex își întemeiază argumentele pe articolul 2.4 ultima teză din Acordul antidumping, astfel cum a fost interpretat de OSL¹⁸, precum și pe Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauzele Changshu și Ningbo¹⁹.

40. În acest context, se pune, așadar, problema dacă din articolul 2 alineatul (10) din regulamentul de bază se poate deduce că instituțiile au obligația de a furniza producătorilor-exportatori cooperanți – sau, mai general, părților interesate – informațiile necesare pentru a le permite să formuleze în mod util cereri de ajustare și, în subsidiar, dacă o eventuală încălcare a acestei obligații trebuie calificată ca fiind o încălcare materială a articolului 2 alineatul (10) din regulamentul de bază ori o încălcare a dreptului la apărare sau a altor drepturi procedurale ale respectivilor producători-exportatori.

41. În această privință, trebuie înainte de toate să arătăm că articolul 2 din regulamentul de bază prevede la alineatul (10), intitulat „[c]omparație”, că se efectuează o comparație echitabilă între prețul de export și valoarea normală ținând seama în mod corespunzător de diferențele care afectează comparabilitatea prețurilor și, în cazul în care valoarea normală și prețul de export nu pot fi comparate astfel, ținându-se seama în fiecare caz, sub formă de ajustări, de diferențele constatate la factorii care afectează prețurile și, prin urmare, comparabilitatea acestora, menționați la literele (a)-(k) ale acestui alineat.

42. Ca atare, așadar, articolul 2 alineatul (10) din regulamentul de bază conține exclusiv dispoziții de drept material privind efectuarea comparației echitabile între valoarea normală și prețul de export. Acesta nu conține, în schimb, nicio dispoziție de drept procedural care să oblige în mod explicit instituțiile Uniunii să furnizeze informații specifice părților interesate.

43. Cu toate acestea, trebuie să se arate de asemenea că dispozițiile articolului 2 alineatul (10) din regulamentul de bază sunt inspirate în mod evident de articolul 2.4 din Acordul antidumping.

44. În această privință, s-a subliniat că articolul 2 alineatul (10) din regulamentul de bază utilizează, în prima sa teză, în esență aceiași termeni precum cei utilizați în prima teză a articolului 2.4 din Acordul antidumping. De aici s-ar putea deduce că, cel puțin în ceea ce privește obligația de a efectua o „comparație echitabilă” între prețul de export și valoarea normală, modul de redactare a acestei dispoziții ar demonstra intenția clară a legiuitorului Uniunii de a pune în aplicare în dreptul Uniunii obligația specifică rezultată din articolul 2.4 din Acordul antidumping²⁰, în sensul Hotărârii din 16 iulie 2015, Comisia/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494)²¹. Ar rezulta că instanței Uniunii îi revine sarcina de a controla legalitatea actelor Uniunii pe baza conformității lor cu această dispoziție din Acordul antidumping, conferind noțiunii de „comparație echitabilă” sensul pe care îl are în dreptul OMC²².

17 Astfel, după cum am arătat la punctul 15 de mai sus, din considerentele (110) și (111) ale regulamentului în litigiu reiese că, pentru producătorii-exportatori care nu au cooperat la anchetă, marja de dumping s-a stabilit printre altele pe baza celor mai ridicate marje ale unuia dintre producătorii-exportatori care au cooperat la anchetă.

18 În special în raportul organului de apel din 15 iulie 2011, menționat la punctul 17 de mai sus; a se vedea punctul 489 din acest raport.

19 A se vedea în special punctele 113-120 din aceste concluzii.

20 A se vedea punctul 37 din Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauzele Changshu și Ningbo. În această privință, a se vedea de asemenea Hotărârea din 8 iulie 2008, Huvis/Consiliul (T-221/05, nepublicată, EU:T:2008:258, punctul 73).

21 A se vedea în special punctele 45 și 46 din hotărâre.

22 A se vedea trimiterile citate la nota de subsol 20.

45. În susținerea argumentației sale, Donex nu se referă însă la prima teză a articolului 2.4 din Acordul antidumping, ci la ultima teză a acestui articol, astfel cum a fost interpretată în deciziile și în recomandările OSL. Potrivit acestei ultime teze, „[a]utoritățile trebuie să indice părților respective ce informații sunt necesare pentru a asigura o comparație echitabilă și cerința adresată părților privind sarcina probei nu trebuie să fie nerezonabilă”.

46. În această privință, trebuie totuși să se constate că articolul 2 alineatul (10) din regulamentul de bază, spre deosebire de prima teză a articolului 2.4 din Acordul antidumping, nu preia în mod specific dispoziția conținută în ultima teză a acestuia. Această dispoziție nu pare să fie transpusă în mod specific în niciun alt articol din regulamentul de bază.

47. Pe de altă parte, Curtea a avut ocazia în mai multe rânduri să precizeze că, deși considerentul (5) al regulamentulului de bază arată că este necesar să se transpună în dreptul Uniunii, „în măsura posibilului”, termenii Acordului antidumping, această expresie trebuie înțeleasă în sensul că, chiar dacă legiuitorul Uniunii intenționa să țină seama de normele acestui acord cu ocazia adoptării regulamentulului de bază, totuși el nu și-a manifestat voința de a efectua o transpunere a fiecăreia dintre aceste norme în regulamentul menționat²³.

48. În lumina celor expuse anterior, considerăm că, în aplicarea criteriilor desprinse din Hotărârea Comisia/Rusal Armenal, citată anterior, în contextul regulamentulului de bază, nu se poate deduce din articolul 2 alineatul (10) și nici din vreo altă dispoziție a regulamentulului menționat voința clară a legiuitorului Uniunii de a pune în aplicare o obligație specială care decurge din dispoziția care figurează în ultima teză a articolului 2.4 din Acordul antidumping.

49. Rezultă că instanța Uniunii nu poate controla legalitatea regulamentulului în litigiu pe baza conformității sale cu această dispoziție și că, prin urmare, Donex nu se poate prevala de dispoziția care figurează în ultima teză a articolului 2.4 din Acordul antidumping, astfel cum a fost interpretată de OSL, pentru a contesta validitatea regulamentulului menționat²⁴.

50. Pe de altă parte, în ceea ce privește argumentele formulate de Donex cu privire la nevaliditatea regulamentulului în litigiu întemeiate pe decizia OSL din 28 iulie 2011 menționată la punctul 17 de mai sus, Curtea a constatat deja că, fiind ulterioară regulamentulului respectiv, decizia amintită nu poate constitui baza legală a acestuia²⁵.

51. Din considerațiile care precedă reiese de asemenea că, contrar celor susținute de Donex, articolul 2 alineatul (10) din regulamentul de bază nu prevede, ca atare, nicio obligație pozitivă a instituțiilor Uniunii de a furniza informații specifice părților interesate.

52. Aceasta nu înseamnă însă că în regulamentul de bază nu este luată în considerare cerința menționată în ultima teză a articolului 2.4 din Acordul antidumping, potrivit căreia părților interesate trebuie să li se indice ce informații sunt necesare pentru a asigura realizarea unei comparații echitabile.

23 Hotărârea din 16 iulie 2015, Comisia/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, punctul 52), și Hotărârea din 4 februarie 2016, C & J Clark International (C-659/13 și C-34/14, EU:C:2016:74, punctul 90). A se vedea cel mai recent Hotărârea din 15 noiembrie 2018, Baby Dan (C-592/17, EU:C:2018:913, punctul 72).

24 A se vedea în acest sens Hotărârea din 4 februarie 2016, C & J Clark International (C-659/13 și C-34/14, EU:C:2016:74, punctul 92), și Hotărârea din 15 noiembrie 2018, Baby Dan (C-592/17, EU:C:2018:913, punctul 75). În ceea ce privește în mod specific deciziile și recomandările OSL, Curtea a exclus posibilitatea ca un operator economic să invoce în fața instanței Uniunii că un act al acesteia este incompatibil cu o decizie a OSL. Astfel, potrivit jurisprudenței Curții, cel puțin în afara ipotezelor în care, în urma acestor decizii și recomandări, Uniunea a intenționat să își asume o obligație specifică, o recomandare sau o decizie a OSL prin care se constată nerespectarea normelor OMC nu poate fi invocată, la fel ca în cazul normelor materiale cuprinse în acordurile OMC, în fața instanței Uniunii în scopul de a stabili dacă un act al acesteia este incompatibil cu recomandarea sau cu decizia respectivă. A se vedea în acest sens punctul 96 din Hotărârea C & J Clark International, citată anterior, precum și Hotărârea din 10 noiembrie 2011, X și X BV (C-319/10 și C-320/10, nepublicată, EU:C:2011:720, punctul 37 și jurisprudența citată).

25 Hotărârea din 18 octombrie 2018, Rotho Blaas (C-207/17, EU:C:2018:840, punctul 51).

53. Această cerință trebuie încadrată în sistemul procedural instituit de legiuitorul Uniunii în domeniul procedurilor antidumping pe care instituțiile le pun în aplicare în temeiul acestui regulament.

54. În acest sens, sunt relevante în special dispozițiile articolului 6 alineatul (7) și ale articolului 20 alineatele (2)-(5) din regulamentul de bază, care prevăd posibilitatea anumitor părți interesate de a primi informații referitoare la desfășurarea anchetei și de a prezenta observații în această privință.

55. Prima dispoziție prevede posibilitatea reclamanților, a importatorilor, a exportatorilor și a asociațiilor lor reprezentative, a utilizatorilor și a asociațiilor de consumatori, precum și a reprezentanților țărilor exportatoare de a lua cunoștință de toate informațiile furnizate de oricare parte implicată în examinare și care sunt pertinente pentru apărarea intereselor lor, cu excepția documentelor interne întocmite de autoritățile Uniunii sau ale statelor membre și cu condiția ca aceste informații să nu fie confidențiale în sensul articolului 19 din regulamentul de bază și să fie utilizate în anchetă²⁶. Aceste părți pot de asemenea să răspundă prezentând observații pe care Comisia trebuie să le ia în considerare. Această posibilitate este însă supusă îndeplinirii a două condiții: în primul rând, ca părțile menționate să se fi făcut cunoscute în termenul indicat în avizul de deschidere a procedurii²⁷ și, în al doilea rând, ca acestea să fi solicitat în scris să ia cunoștință de informațiile în cauză.

56. Al doilea grup de dispoziții prevede posibilitatea reclamanților, a importatorilor, a exportatorilor și a asociațiilor lor reprezentative, precum și a reprezentanților țării exportatoare de a solicita o informare finală cu privire la faptele și la considerațiile esențiale pe baza cărora se intenționează să se recomande instituirea de măsuri definitive ori închiderea unei anchete sau a unei proceduri fără instituirea de măsuri. Totuși, și în acest caz, posibilitatea de a primi informarea finală și, în subsidiar, de a prezenta observații în această privință este condiționată de formularea unei cereri scrise adresate Comisiei²⁸.

57. Prin urmare, trebuie să se constate că, în sistemul procedurii antidumping, regulamentul de bază conferă anumitor părți interesate drepturi și garanții procedurale²⁹ a căror exercitare depinde totuși de participarea activă a acestor părți la procedura respectivă, cel puțin prin formularea unei cereri scrise în anumite termene.

58. Acesta este contextul procedural în care trebuie încadrată cerința amintită mai sus, menționată în ultima teză a articolului 2.4 din Acordul antidumping, potrivit căreia părților interesate trebuie să li se indice ce informații sunt necesare pentru a asigura realizarea unei comparații echitabile.

59. În același context procedural trebuie de asemenea încadrate, în opinia noastră, cele afirmate de avocatul general Mengozzi în Concluziile prezentate în cauzele Changshu și Ningbo, invocate de Donex și menționate de instanța de trimitere, potrivit cărora, cu referire la principiul bunei administrări consacrat la articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, revine instituțiilor sarcina de a furniza producătorilor-exportatori care fac obiectul anchetei suficiente informații pentru a le permite să fie în măsură să formuleze cereri de ajustare, în special în anchete în care valoarea normală este stabilită pe baza prețurilor unui producător dintr-o țară analogă³⁰.

26 Cu privire la articolul 6 alineatul (7) din regulamentul de bază, a se vedea Hotărârea din 28 noiembrie 2013, CHEMK și KF/Consiliul (C-13/12 P, nepublicată, EU:C:2013:780, punctul 32 și următoarele).

27 În conformitate cu articolul 5 alineatul (10) din regulamentul de bază.

28 Cu privire la conținutul articolului 20 din regulamentul de bază, a se vedea de asemenea Hotărârea Tribunalului din 30 iunie 2016, Jinan Meide Casting/Consiliul (T-424/13, EU:T:2016:378, punctele 99-102).

29 Cu privire la raportul dintre recunoașterea unor astfel de drepturi și garanții procedurale în cadrul procedurii antidumping și posibilitatea de a introduce o acțiune împotriva unui regulament de impunere a unor taxe antidumping, a se vedea, în ceea ce privește în mod specific situația asociațiilor care reprezintă interesele producătorilor vizați de procedura în cauză, Hotărârea din 28 februarie 2019, Consiliul/Growth Energy și Renewable Fuels Association (C-465/16 P, EU:C:2019:155, punctele 97 și 106-108).

30 A se vedea în special punctele 116-119 din Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauzele Changshu și Ningbo.

60. Din sistemul procedurii antidumping, astfel cum a fost instituit prin regulamentul de bază, reiese că, întrucât drepturile și garanțiile procedurale conferite de acest regulament sunt supuse condiției unei participări active la anchetă, ele revin exclusiv părților care au intervenit în mod activ în procedura respectivă. În consecință, o eventuală încălcare a acestora în cursul anchetei, care, de regulă, constă într-o încălcare a cerințelor legate de respectarea dreptului la apărare al părților interesate³¹, precum dreptul de a fi ascultat³², nu poate fi invocată decât de partea căreia îi revine dreptul sau garanția în cauză³³.

61. În plus, trebuie să se arate de asemenea că accesul părților interesate la informațiile privind ancheta antidumping în temeiul articolului 6 alineatul (7) și al articolului 20 din regulamentul de bază este, în orice caz, limitat în mod explicit de caracterul confidențial al acestor informații. Principiile care guvernează dreptul la informare al părților interesate trebuie, așadar, să fie conciliate cu imperativele de confidențialitate, în special cu obligația instituțiilor Uniunii de a respecta secretul comercial³⁴.

62. Regulamentul de bază prevede, așadar, un anumit număr de dispoziții, printre care în special articolul 19 din regulamentul de bază, care permit concilierea cerințelor privind dreptul la apărare al părților interesate cu cele privind necesitatea de a proteja informațiile confidențiale³⁵. Necesitatea de a concilia aceste cerințe apare, de altfel, ca fiind deosebit de importantă în cazurile în care, precum în regulamentul în litigiu, valoarea normală se stabilește prin aplicarea metodei țării analoge³⁶.

3. Cu privire la motivul de nevaliditate a regulamentului în litigiu invocat în a doua parte a celei de a doua întrebări preliminare

63. Prin intermediul celei de a doua părți a celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere ridică problema validității regulamentului în litigiu în privința Donex ca urmare a pretensei omisiuni a instituțiilor Uniunii de a furniza producătorilor-exportatori chinezi care au cooperat la anchetă informațiile necesare pentru a le permite să formuleze în mod util cereri de ajustare a valorii normale, în special toate datele producătorului indian utilizate pentru calcularea acestei valori.

64. Totuși, din analiza efectuată la punctele precedente din prezentele concluzii reiese că, chiar presupunând că o astfel de omisiune a fost constatată în fapt, aceasta ar constitui eventual o încălcare a dreptului la apărare al producătorilor-exportatori chinezi care și-au exercitat drepturile procedurale în cursul procedurii antidumping care a condus la adoptarea regulamentului în litigiu.

31 A se vedea în această privință Hotărârea din 16 februarie 2012, Consiliul/Interpipe Niko Tube și Interpipe NTRP (C-191/09 P și C-200/09 P, EU:C:2012:78, punctele 75-87), cu privire în mod specific la o ajustare efectuată în temeiul articolului 2 alineatul (10) din regulamentul de bază.

32 A se vedea de exemplu Hotărârea din 10 aprilie 2019, Jindal Saw și Jindal Saw Italia/Comisia (T-301/16, EU:T:2019:234, punctele 59-77 și jurisprudența citată).

33 În jurisprudența sa, Tribunalul a recunoscut deja în mai multe rânduri caracterul subiectiv al încălcării dreptului la apărare. A se vedea printre altele Hotărârea din 12 decembrie 2018, Freistaat Bayern/Comisia (T-683/15, EU:T:2018:916, punctul 44 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 16 martie 2016, Frucona Košice/Comisia (T-103/14, EU:T:2016:152, punctul 81).

34 A se vedea în acest sens Hotărârea din 20 martie 1985, Timex/Consiliul și Comisia (264/82, EU:C:1985:119, punctul 24). A se vedea de asemenea în această privință Hotărârea Tribunalului din 30 iunie 2016, Jinan Meide Casting/Consiliul (T-424/13, EU:T:2016:378, punctul 94). Pe de altă parte, Curtea a arătat că obligația instituțiilor Uniunii de a respecta principiul confidențialității informațiilor referitoare la întreprinderi, în special la cele din țări terțe care s-au declarat dispuse să coopereze la anchetă, nu poate fi interpretată astfel încât drepturile conferite părților interesate de regulamentul de bază să fie golite de conținutul lor esențial. A se vedea în acest sens punctul 29 din Hotărârea Timex/Consiliul și Comisia, citată anterior.

35 În special, articolul 6 alineatul (7), articolul 19 alineatele (2)-(4) și articolul 20 alineatul (4) din regulamentul de bază. A se vedea mai în detaliu Hotărârea Tribunalului din 30 iunie 2016, Jinan Meide Casting/Consiliul (T-424/13, EU:T:2016:378, punctul 105).

36 Astfel cum a arătat avocatul general Mengozzi la punctul 113 din Concluziile prezentate în cauzele Changshu și Ningbo, cerinței de a permite părților care prezintă cereri de ajustare în temeiul articolului 2 alineatul (10) din regulamentul de bază să dispună de informațiile necesare pentru a le permite să justifice temeiurile cererilor formulate și se opune cerința de a păstra confidențialitatea datelor întreprinderilor din țara analogă care acceptă să coopereze cu instituțiile în cadrul anchetelor antidumping, care, în cazurile de aplicare a metodei țării analoge, constituie sursa fundamentală a datelor pe care se întemeiază în general instituțiile. Astfel, neluarea în considerare a acestei cerințe ar risca să compromită serios posibilitatea efectuării unor astfel de anchete.

65. Având în vedere că, astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 60 de mai sus, asemenea drepturi revin numai părților care au participat la procedura antidumping și întrucât este cert că Donex nu a participat la această procedură, trebuie să se concluzioneze că Donex nu ar putea în niciun caz să se prevaleze de o eventuală astfel de încălcare pentru a contesta validitatea regulamentului în litigiu.

66. În plus, dat fiind că, astfel cum au arătat instituțiile Uniunii în fața Curții, fără ca acest aspect să fie contestat de Donex, cel puțin majoritatea, dacă nu chiar totalitatea datelor referitoare la producătorul indian utilizate pentru calcularea valorii normale aveau caracter confidențial, instituțiile nu ar fi putut în niciun caz să furnizeze „toate” datele acestui producător, așa cum a indicat instanța de trimitere în întrebarea preliminară.

67. Cu titlu subsidiar, arătăm de asemenea că din jurisprudență reiese că existența unei neregularități cu privire la dreptul la apărare nu poate conduce la anularea regulamentului în litigiu decât în măsura în care există posibilitatea ca, din cauza acestei neregularități, procedura administrativă să fi putut produce un rezultat diferit, afectând astfel în mod concret dreptul la apărare al părții care invocă încălcarea respectivă³⁷.

68. În această privință, chiar dacă, *quod non*, s-ar susține că un importator se poate subroga în drepturile producătorului-exportator de la care a achiziționat bunurile care fac obiectul taxelor și poate invoca o eventuală încălcare a dreptului la apărare al acestuia, trebuie să se constate că, în speță, este cert că producătorii-exportatori chinezi de la care Donex a achiziționat produsele în cauză nu au participat nici ei la ancheta care a condus la adoptarea regulamentului în litigiu. Aceștia nu au exercitat, așadar, drepturi procedurale de care ar fi putut, eventual, să beneficieze în cadrul unei asemenea proceduri.

69. Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie, în opinia noastră, să se răspundă la a doua parte a celei de a doua întrebări preliminare – în mod similar celor statuate de Curte în Hotărârea Fliesen-Zentrum, citată anterior, și fără a fi necesar să se verifice în fapt dacă, prin omisiunea de a furniza producătorilor-exportatori care au cooperat la anchetă suficiente informații pentru a le permite să formuleze cereri de ajustare, instituțiile Uniunii au încălcat sau nu un eventual drept la apărare al acestora – în sensul că, pentru a contesta în fața instanței de trimitere validitatea regulamentului în litigiu, Donex nu se poate prevala de o încălcare a dreptului la apărare al unor terți, și anume producătorii-exportatori chinezi menționați, în cursul unei proceduri la care aceasta nu a participat. A doua parte a celei de a doua întrebări preliminare este, prin urmare, inadmisibilă.

IV. Concluzie

70. Având în vedere toate considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la a doua parte a celei de a doua întrebări preliminare adresate de Hoge Raad der Nederlanden (Curtea Supremă a Țărilor de Jos) după cum urmează:

Un importator din Uniunea Europeană de produse supuse unor taxe antidumping în temeiul unui regulament precum Regulamentul (CE) nr. 91/2009 al Consiliului din 26 ianuarie 2009 privind impunerea unei taxe antidumping definitive asupra importurilor de anumite elemente de fixare din fier sau oțel originare din Republica Populară Chineză, care nu a participat la procedura care a condus la adoptarea respectivului regulament, nu poate să conteste ulterior validitatea acestuia în fața unei instanțe naționale pentru motivul încălcării dreptului la apărare al unor părți care au participat la procedura menționată. A doua parte a celei de a doua întrebări preliminare este, prin urmare, inadmisibilă.

³⁷ Cu toate acestea, nu se poate impune unei asemenea părți să demonstreze că decizia ar fi fost diferită, ci doar că o astfel de ipoteză nu este complet exclusă, din moment ce aceasta și-ar fi putut realiza mai bine apărarea în lipsa unor neregularități procedurale. A se vedea Hotărârea din 16 februarie 2012, Consiliul/Interpipe Niko Tube și Interpipe NTRP (C-191/09 P și C-200/09 P, EU:C:2012:78, punctele 78 și 79).