Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 21. maj 2015 [1]

Sag C-687/13

Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH
mod
Hauptzollamt Regensburg

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Finanzgericht München (Tyskland))

»Antidumpingtold — gyldigheden af Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 917/2011 — import af keramiske fliser fra Kina — valg af De Forenede Stater som egnet tredjeland med markedsøkonomi ved fastlæggelse af, om der foreligger dumping — fastsættelse af den normale værdi — ret til forsvar — begrundelsespligt — stikprøver«

1. I 2011 indførte Rådet for Den Europæiske Union en antidumpingtold på import af keramiske fliser med oprindelse i Folkerepublikken Kina (herefter »Kina«).

2. Da Kina ikke har markedsøkonomi, og der ikke findes en pålidelig normal værdi på hjemmemarkedet, beregnede EU-institutionerne en normal værdi for et tredjeland med markedsøkonomi – Amerikas Forenede Stater (herefter »USA« eller »amerikansk«) – da de fastlagde, om der forelå dumping, og fastsatte dumpingmargenen. Til dette formål anvendte de en enkelt amerikansk producents taloplysninger, som de justerede for en række forskelle, men de undlod (af hensyn til forretningshemmeligheden) nærmere at præcisere, hvilke justeringer de havde foretaget. Institutionerne fastlagde prisunderbuddet ved hjælp af stikprøver blandt både kinesiske producenter og EU-producenter, men anvendte forskellige stikprøvemetoder for de to kategorier.

3. En tysk importør, der er utilfreds med visse aspekter af disse metoder, har klaget over tolden på de fliser, som denne importør har indført. Finanzgericht München (skattedomstolen i München, herefter »den forelæggende ret«), der behandler sagen, har anmodet om en præjudiciel afgørelse om gyldigheden af den forordning, hvormed tolden indføres.

4. I sag C-569/13, Bricmate, hvori jeg også fremsætter forslag til afgørelse i dag, skal Domstolen tage stilling til en række andre problemstillinger vedrørende den samme forordning.

Grundforordningen

5. Reglerne om indførelse af antidumpingtold er indeholdt i forordning nr. 1225/2009 (herefter »grundforordningen«) [2].

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Rådets forordning (EF) nr. 1225/2009 af 30.11.2009 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab (kodificeret udgave) (EUT L 343, s. 51 og berigtigelse i EUT 2010 L 7, s. 22).

6. Grundforordningens artikel 1, stk. 1, fastsætter princippet om, at der kan opkræves antidumpingtold for enhver dumpingvare, når en sådan vare forvolder skade ved overgang til fri omsætning i Unionen. En dumpingvare defineres i artikel 1, stk. 2, som en vare, hvis eksportpris ved salg til Unionen er lavere end den sammenlignelige pris for samme vare i normal handel, som er konstateret i eksportlandet.

7. Artikel 2 fastsætter principperne og reglerne for konstatering af dumping. For en given vare, der eksporteres fra et tredjeland, fastsættes der i det væsentlige en normal værdi på grundlag af de priser, der betales i normal handel af uafhængige kunder i eksportlandet, og en eksportpris ved salg til Unionen. Såfremt en rimelig sammenligning af de vejede gennemsnit viser, at den normale værdi overstiger eksportprisen, svarer dumpingmargenen til denne forskel.

8. Artikel 2, stk. 7, litra a), bestemmer i denne forbindelse:

»Ved indførsel fra lande uden markedsøkonomi […] fastsættes den normale værdi på grundlag af prisen eller den beregnede værdi i et tredjeland med markedsøkonomi eller prisen ved salg fra et sådant tredjeland til andre lande, herunder [Unionen], eller, hvis dette ikke er muligt, på ethvert andet rimeligt grundlag, herunder den pris, der faktisk er betalt eller skal betales i [Unionen] for samme vare, om nødvendigt justeret for at indregne en rimelig fortjenstmargen.

Et egnet tredjeland med markedsøkonomi udvælges på en ikke urimelig måde under skyldig hensyntagen til alle pålidelige oplysninger, der er fremlagt på tidspunktet for udvælgelsen. Der tages også hensyn til tidsfrister, og er det relevant, anvendes et tredjeland med markedsøkonomi, som er omfattet af samme undersøgelse.

Umiddelbart efter iværksættelsen af undersøgelsen underrettes parterne i undersøgelsen om det påtænkte tredjeland med markedsøkonomi, og de indrømmes en frist på ti dage til at fremsætte bemærkninger.«

9. Artikel 2, stk. 10, bestemmer:

»Der foretages en rimelig sammenligning mellem eksportprisen og den normale værdi. Denne sammenligning foretages i samme handelsled for salg, der finder sted på tidspunkter, som ligger så tæt op ad hinanden som muligt og med behørig hensyntagen til andre forskelle, som berører sammenligneligheden af priser. Når den normale værdi og den konstaterede eksportpris ikke er umiddelbart sammenlignelige, tages der i hvert enkelt tilfælde i form af justeringer behørigt hensyn til forskelle i faktorer, der påstås og påvises at påvirke priserne og dermed prisernes sammenlignelighed. […]«

10. Artikel 3 (»konstatering af skade«) bestemmer navnlig følgende:

»[…]

2. En konstatering af, om der foreligger skade, baseres på positivt bevismateriale og indebærer en objektiv undersøgelse både af:

a) omfanget af dumpingimporten og dennes indvirkning på prisen på samme vare på markedet i [Unionen], og

b) denne indførsels følgevirkninger for den pågældende erhvervsgren i [Unionen].

3. […] Hvad angår dumpingimportens virkning på priserne tages det i betragtning, om dumpingvarerne udbydes til en væsentlig lavere pris end prisen på samme vare fremstillet af erhvervsgrenen i [Unionen], eller om priserne som følge af en sådan indførsel er blevet trykket betydeligt, eller om prisstigninger, som ellers ville være indtruffet, i væsentlig grad hindres. […]«

11. Artikel 6, stk. 9, bestemmer: »[…] en undersøgelse [skal] så vidt muligt afsluttes inden et år. I alle tilfælde skal sådanne undersøgelser afsluttes senest 15 måneder efter deres indledning […]«.

12. Artikel 9, stk. 4, fastsætter bl.a. »reglen om den lavest mulige told«:

»Fremgår det af den endelige konstatering af de faktiske omstændigheder, at der finder dumping sted og forvoldes skade som følge heraf, og er det af hensyn til beskyttelsen af Unionens interesser påkrævet at gribe ind […], træffer Kommissionen afgørelse om indførelse af en endelig udligningstold […] Antidumpingtolden må ikke være højere end den fastsatte dumpingmargen, men den bør være lavere end denne margen, hvis sådan lavere told vil være tilstrækkelig til at afhjælpe den skade, der er påført den pågældende erhvervsgren i Unionen.«

13. Artikel 17, der vedrører stikprøver, bestemmer navnlig følgende:

»1. I tilfælde, hvor antallet af klagere, eksportører, importører, varetyper eller transaktioner er stort, kan undersøgelsen begrænses til at omfatte et rimeligt antal parter, varer eller transaktioner ved anvendelse af statistisk gyldige stikprøver baseret på oplysninger, der foreligger på tidspunktet for udvælgelsen, eller til den største producerede, solgte eller eksporterede mængde, der kan anses for repræsentativ, og som med rimelighed kan undersøges inden for den tid, der er til rådighed.

2. Den endelige udvælgelse af parter, varetyper eller transaktioner i henhold til disse bestemmelser om stikprøver påhviler Kommissionen, idet udvælgelsen dog så vidt muligt foretages i samråd med de berørte parter og med disses samtykke […]

[…]

4. Træffes der beslutning om at udtage stikprøver, og er nogle eller alle de udvalgte parter ikke rede til fuldt ud at samarbejde, således at det må påregnes, at resultatet af undersøgelsen vil blive påvirket i væsentlig grad, kan der udtages en ny stikprøve. Er der imidlertid stadig tale om manglende samarbejde, eller foreligger der ikke tilstrækkelig tid til at udtage en ny stikprøve, finder de relevante bestemmelser i artikel 18 anvendelse.«

14. Artikel 18, der vedrører manglende samarbejde, bestemmer bl.a. følgende:

»1. I tilfælde, hvor en af de berørte parter nægter at give adgang til nødvendige oplysninger eller undlader at meddele dem inden for de frister, der er fastsat i denne forordning, eller lægger væsentlige hindringer i vejen for undersøgelsen, kan der træffes foreløbige eller endelige afgørelser, positive eller negative, på grundlag af de foreliggende faktiske oplysninger. […]

[…]

5. Hvis afgørelser, herunder vedrørende den normale værdi, træffes på grundlag af stk. 1, herunder de oplysninger, der er meddelt i klagen, skal disse, hvor dette er praktisk muligt og under behørig hensyntagen til de tidsfrister, der er fastsat for undersøgelsen, kontrolleres på grundlag af oplysninger fra andre uafhængige kilder, der måtte være tilgængelige, såsom offentliggjorte prislister, officielle importstatistikker og toldindberetninger, og på grundlag af oplysninger, der er indhentet fra andre berørte parter som led i undersøgelsen.

Disse oplysninger kan i givet fald omfatte relevante oplysninger om verdensmarkedet eller andre repræsentative markeder.«

15. Endelig bestemmer grundforordningens artikel 19 bl.a. følgende:

»1. Oplysninger, som ifølge deres natur er fortrolige (f.eks. fordi fremlæggelsen heraf ville give en konkurrent en væsentlig konkurrencemæssig fordel eller være til betydelig skade for den, der afgiver oplysningerne, eller for den, fra hvem førstnævnte modtog oplysningerne), eller som er stillet til rådighed på et fortroligt grundlag af parter i en undersøgelse, skal, når ønsket herom er berettiget, behandles fortroligt af myndighederne.

[…]

4. Denne artikel udelukker ikke, at [Unionens] myndigheder fremlægger generelle oplysninger, og navnlig begrundelserne for de afgørelser, der er truffet i medfør af denne forordning, eller at de fremlægger de beviser, som de har lagt til grund for deres afgørelser, for så vidt dette er nødvendigt for at forklare disse begrundelser i retssager. Ved en sådan fremlæggelse tages der hensyn til de berørte parters berettigede interesse i, at deres forretningshemmeligheder ikke røbes.

[…]«

Antidumpingproceduren og -tolden

16. Den antidumpingtold, der er omhandlet i hovedsagen, blev oprindeligt indført ved forordning nr. 258/2011 (herefter »forordningen om midlertidig told«)[3] og senere bekræftet ved forordning nr. 917/2011 (herefter »forordningen om endelig told« eller »den anfægtede forordning«)[4].

17. Efter at have modtaget en klage fra European Ceramic Tile Manufacturers' Federation (herefter »CET«) udsendte Kommissionen den 19. juni 2010 en meddelelse om indledning af en antidumpingprocedure vedrørende importen af keramiske fliser med oprindelse i Kina[5].

18. Den 16. marts 2011 vedtog Kommissionen forordningen om midlertidig told, hvori der i artikel 1, stk. 1, blev pålagt en midlertidig antidumpingtold på importen af »glaserede eller uglaserede keramiske sten og fliser til brolægning, gulvbelægning eller beklædning af vægge, kaminer o. lign.; samt glaserede og uglaserede keramiske terninger og lignende varer til mosaikarbejder, også på underlag, som for øjeblikket tariferes under KN-kode 6907 10 00, 6907 90 20, 6907 90 80, 6908 10 00, 6908 90 11, 6908 90 20, 6908 90 31, 6908 90 51, 6908 90 91, 6908 90 93 og 6908 90 99, med oprindelse i [Kina]«. Ifølge artikel 1, stk. 2, varierede toldsatsen for sådanne varer fremstillet af visse heri anførte virksomheder fra 26,2% til 36,6%, hvorimod den lå på 73,0% for varer fremstillet af alle andre virksomheder.

19. I denne forordning beregnede Kommissionen i henhold til grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra a), den normale værdi på grundlag af data fra en producent i et referenceland med markedsøkonomi (USA), eftersom Kina ikke har markedsøkonomi. For at kunne vurdere prisunderbuddet anvendte den også tal fra stikprøver blandt både kinesiske producenter og EU-producenter i overensstemmelse med grundforordningens artikel 17, stk. 1, men udvalgte stikprøverne efter to forskellige metoder.

3 — Kommissionens forordning (EU) nr. 258/2011 af 16.3.2011 om indførelse af en midlertidig antidumpingtold på importen af keramiske fliser med oprindelse i Folkerepublikken Kina (EUT L 70, s. 5).

4 — Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 917/2011 af 12.9.2011 om indførelse af en endelig antidumpingtold og endelig opkrævning af den midlertidige told på importen af keramiske fliser med oprindelse i Folkerepublikken Kina (EUT L 238, s. 1).

5 — EUT C 160, s. 20 (herefter »indledningsmeddelelsen«).

20. Den 12. september 2011 vedtog Rådet forordningen om endelig told, hvori der i artikel 1, stk. 1, blev pålagt en endelig antidumpingtold på importen af de samme varer som i forordningen om midlertidig told. Ifølge artikel 1, stk. 2, varierede den endelige toldsats for varer fremstillet af de anførte virksomheder fra 26,3% til 30,6%, hvorimod den lå på 69,7% for varer fremstillet af alle andre virksomheder.

21. I præamblen til denne forordning afviste Rådet en række kritikpunkter om valget af USA som referenceland, brugen af data fra en enkelt leverandør i dette land og justeringerne heraf samt forskellen i stikprøvemetoder.

22. Jeg vil gennemgå de nærmere betragtninger i disse to forordninger i forbindelse med de aspekter af det præjudicielle spørgsmål, som de vedrører.

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og det præjudicielle spørgsmål

23. I juli 2011 importerede Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH (herefter »Fliesen-Zentrum«) keramiske fliser med KN-kode 6907 90 20, der var fremstillet i Kina, hvilket blev angivet til Hauptzollamt Regensburg (hovedtoldkontoret i Regensburg, herefter »HZA«). Den 2. august 2011 traf HZA en afgørelse, hvori Fliesen-Zentrum foruden told og importmoms blev pålagt at stille sikkerhed for en foreløbig antidumpingtold på 32,3%, svarende til 9 479,09 EUR, som Fliesen-Zentrum betalte.

24. Den 5. august 2011 indgav Fliesen-Zentrum en klage over denne afgørelse, som HZA forkastede den 19. oktober 2011.

25. Den 4. november 2011 traf HZA afgørelse om en endelig antidumpingtold på 9 479,09 EUR og modregnede den sikkerhed, der var stillet, med det fulde beløb. Fliesen-Zentrum indgav ligeledes en klage over denne afgørelse, som HZA forkastede den 3. februar 2012.

26. Fliesen-Zentrum indbragte afgørelsen for den forelæggende ret, idet virksomheden gjorde gældende, at forordningen om endelig told er ugyldig.

27. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at der kan være hold i fire af de indsigelser, som Fliesen-Zentrum har fremsat i denne henseende:

— for det første, at det var retsstridigt at udvælge USA som referenceland, fordi der fandtes andre tredjelande med markedsøkonomi, som var mere sammenlignelige med Kina, men som ikke blev taget i betragtning

— for det andet, at det var retsstridigt at fastsætte den normale værdi på grundlag af tal fra en enkelt amerikansk producent

— for det tredje, at visse data vedrørende fastsættelsen af den normale værdi ikke blev stillet til rådighed, og visse justeringer ikke blev forklaret, hvorved de berørte parters ret til forsvar og begrundelsespligten blev tilsidesat

— for det fjerde, at udtagningen af stikprøver blandt de kinesiske producenter og EU-producenterne var med til at fordreje resultaterne, hvilket var retsstridigt.

28. Efter at have gennemgået disse indsigelser fandt den forelæggende ret det nødvendigt at anmode om præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål: »Er [forordningen om endelig told] gyldig?«

Indledende bemærkninger

29. Den forelæggende rets spørgsmål er enkelt og generelt. Den forelæggende ret har ikke præciseret, hvilke specifikke ugyldighedsindsigelser den ønsker behandlet. Det fremgår dog klart, at retten fokuserer på de fire indsigelser, der er beskrevet i forelæggelsesafgørelsen.

30. Fliesen-Zentrum, Rådet og Kommissionen, som alle har indgivet skriftlige indlæg, og som alle har fremsat mundtlige bemærkninger under retsmødet den 3. december 2014, har behandlet disse fire indsigelser hver for sig. Jeg vil følge deres eksempel.

31. Fliesen-Zentrum har imidlertid fremsat to yderligere indsigelser, som kan resultere i, at den anfægtede forordning kendes ugyldig, og som ikke er nævnt i forelæggelsesafgørelsen. Kommissionen har desuden foregrebet og forsøgt at tilbagevise nogle af Fliesen-Zentrums argumenter, der er anført i den forelæggende rets sagsakter.

32. Selv om de fire ugyldighedsindsigelser, der er rejst i forelæggelsesafgørelsen, kan behandles uafhængigt af hinanden, vedrører alle de tre første den måde, hvorpå der blev beregnet en normal værdi, og de stiller alle spørgsmålstegn ved, om forordningerne om midlertidig og endelig told var tilstrækkeligt begrundet. Disse fælles træk rejser giver efter min opfattelse anledning til en række generelle problemstillinger om omfanget af og standarden for Domstolens prøvelse.

Problemstillinger, der ikke er omhandlet i forelæggelsesafgørelsen

33. Jeg mener ikke, at Domstolen bør efterprøve de yderligere problemstillinger, som Fliesen-Zentrum og Kommissionen har rejst i den foreliggende sag.

34. Ifølge fast retspraksis er proceduren i henhold til artikel 267 TEUF baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner. Det tilkommer udelukkende den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, at vurdere relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag. Artikel 267 TEUF udgør i øvrigt ikke et retsmiddel, der står til rådighed for parterne ved den nationale ret, således at Domstolen ikke er forpligtet til at vurdere gyldigheden af EU-retten alene af den grund, at dette spørgsmål er blevet påberåbt for den af en af disse parter i vedkommendes skriftlige indlæg. Der er derfor ingen anledning til at efterprøve ugyldighedsgrunde, som ikke er nævnt af den forelæggende ret[6].

Omfanget af Domstolens prøvelse

35. Som det både er anført i forelæggelsesafgørelsen og i de indlæg, der er afgivet for Domstolen, følger det af fast retspraksis, at valget af referenceland er omfattet af det skøn, som EU-institutionerne råder over ved bedømmelsen af komplicerede økonomiske omstændigheder, men at udøvelsen af dette skøn ikke er unddraget domstolskontrol, og at landet [ifølge grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra a)] skal vælges på en ikke urimelig måde[7]. Rækkevidden af Domstolens prøvelse af valget af referenceland er derfor ret begrænset ifølge denne retspraksis.

6 — Dom Simon, Evers & Co. (C-21/13, EU:C:2014:2154, præmis 26-28 og den deri nævnte retspraksis).

7 — Jf. bl.a. domme Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, præmis 11 og 12), Rotexchemie (C-26/96, EU:C:1997:261, præmis 10 og 11) og GLS (C-338/10, EU:C:2012:158, præmis 22).

36. I det foreliggende tilfælde er det ikke kun valget af USA som referenceland for Kina, men også brugen af data fra en enkelt producent i USA, der kritiseres. Domstolen har med hensyn til det sidstnævnte aspekt medgivet, at der om nødvendigt kan beregnes en normal værdi på grundlag af tal fra en enkelt producent [8].

37. Selv om der er tale om forskellige aspekter, kan det virke overraskende, at der beregnes en normal værdi for varer fra alle producenter af keramiske fliser i hele Kina på grundlag af data fra en enkelt producent i USA, når USA har en langt højere indkomst pr. indbygger end Kina [9], men producerer under 1/30 af den mængde fliser, der produceres i Kina [10].

38. I lyset af dette tilsyneladende misforhold mener jeg ikke, at Domstolen bør begrænse rækkevidden af sin prøvelse mere end nødvendigt i henhold til sin hidtidige praksis. Den bør navnlig nøje undersøge, om institutionerne har undladt at tage hensyn til omstændigheder, som er væsentlige for at fastslå, om det valgte land er egnet, og om oplysningerne i sagen er blevet bedømt med den krævede omhu [11].

39. Det er på den anden side også vigtigt at tage hensyn til den præcise rækkevidde af institutionernes begrundelsespligt i den konkrete sammenhæng.

Standarden for Domstolens prøvelse i forbindelse med begrundelsespligten

40. Domstolen har flere gange påpeget, at antidumpingforordninger har en dobbelt karakter, idet de både er generelle retsakter og retsakter, som kan berøre visse erhvervsdrivende umiddelbart og individuelt [12].

41. I Petrotub-sagen [13], hvor en antidumpingforordning blev anfægtet af parter, der var umiddelbart og individuelt berørt af den, bemærkede Domstolen følgende: »[Begrundelsen] […] [skal] klart og utvetydigt angive de betragtninger, som [er blevet] lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente [EU-retsinstans] kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen […]«

42. Det fremgår dog også af Domstolens faste praksis, at begrundelsespligtens omfang afhænger af, hvilken retsakt der er tale om, og at begrundelsen, når der er tale om almengyldige retsakter, kun behøver at angive de samlede omstændigheder, der har ført til, at den er blevet udstedt, og de generelle formål, den skal opfylde [14].

8 — Jf. dom Rotexchemie (C-26/96, EU:C:1997:261, præmis 15).

9 — Jf. punkt 63 og fodnote 26 nedenfor.

10 — Jf. 51. betragtning til forordningen om midlertidig told, nævnt i punkt 48 nedenfor, og fodnoten hertil.

11 — Jf. domme Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, præmis 13) og Rotexchemie (C-26/96, EU:C:1997:261, præmis 12).

12 — Jf. bl.a. dom Kommissionen mod ECB (C-11/00, EU:C:2003:395, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis). En gennemførelsesforordning som forordningen om endelig told bør nu anses for en »regelfastsættende retsakt« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF (jf. dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 50-60, og kendelse Bricmate mod Rådet, T-596/11, EU:T:2014:53, præmis 65 og 66).

13 — Dom Petrotub og Republica (C-76/00 P, EU:C:2003:4, præmis 81).

14 — Jf. bl.a. domme Beus (5/67, EU:C:1968:13) vedrørende en udligningsafgift ved indførsel af varer, og Spanien mod Rådet (C-284/94, EU:C:1998:548, præmis 28) vedrørende importkontingenter.

43. I dette tilfælde er den anfægtede forordning i princippet en almengyldig regelfastsættende retsakt. Alligevel berører den umiddelbart og individuelt de eksportører, hvis varer den omfatter, og eventuelle tilknyttede importører, der har kompetence til at anlægge direkte søgsmål for Retten til prøvelse af den [15]. Den vil også kunne anfægtes af andre, der er umiddelbart berørt af den, såfremt der ikke er vedtaget gennemførelsesforanstaltninger [16]. Den berører dog ikke Fliesen-Zentrum (der som uafhængig importør ikke er involveret i antidumpingundersøgelsen og derfor ikke kan henføres til en af disse kategorier) individuelt og medfører ikke gennemførelsesforanstaltninger (fastsættelse af antidumpingtold i forbindelse med import) – hvilket er genstanden for Fliesen-Zentrums søgsmål ved den nationale ret. Hvis Fliesen-Zentrum havde forsøgt at indbringe sagen for Retten, ville den derfor være blevet afvist [17].

44. I denne sammenhæng har Fliesen-Zentrum under retsmødet påstået, at Fliesen-Zentrum indgår i en koncern, der er ejet af medlemmer af samme familie, og at en anden virksomhed i denne koncern (Cera-Net, der har hjemsted i Luxembourg) deltog i antidumpingproceduren. Denne påstand er efter min opfattelse ikke relevant. En sådan omstændighed (forudsat at den er korrekt) gør ikke Fliesen-Zentrum til en individuelt berørt person, hvilket er nødvendigt for at kunne anlægge direkte søgsmål for Retten til prøvelse af den anfægtede forordning. Fliesen-Zentrum har heller ikke forsøgt at anlægge et sådant søgsmål.

45. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt der kræves en mere udførlig begrundelse og en højere prøvelsesstandard, når en part, der har søgsmålskompetence, anfægter en forordning om indførelse af antidumpingtold direkte for Retten, hvorimod standarden for prøvelse af den pågældende begrundelse bør være lavere, når Domstolen behandler en anmodning om præjudiciel afgørelse i forbindelse med et nationalt søgsmål anlagt af en part, der er berørt – men ikke umiddelbart eller individuelt berørt – af den samme foranstaltning.

46. Jeg mener, at der er forskel på de to situationer, og at Retten i det sidstnævnte tilfælde ikke bør betragte foranstaltningen som en afgørelse, men som en almengyldig regelfastsættende retsakt. Den højere prøvelsesstandard, som Retten skal overholde, når sagsøgeren har ret til at anlægge direkte søgsmål, kan kun medføre annullation i forhold til sagsøgeren i den anlagte sag [18]. Hvis Domstolen kender en foranstaltning ugyldig i forbindelse med en præjudiciel afgørelse, vil denne afgørelse til gengæld finde anvendelse erga omnes, og så bør prøvelsen af institutionernes begrundelsespligt baseres på denne forudsætning.

47. Jeg vil derfor gennemgå de fire mulige ugyldighedsindsigelser, der er rejst i forelæggelsesafgørelsen, i lyset af de ovenstående betragtninger.

15 — Som det bl.a. var tilfældet i dom Guangdong Kito Ceramics m.fl. mod Rådet (T-633/11, EU:T:2014:271).

16 — Jf. også dom Valimar (C-374/12, EU:C:2014:2231, præmis 30-32 og den deri nævnte retspraksis).

17 — Jf. kendelse Bricmate mod Rådet (T-596/11, EU:T:2014:53, præmis 61-75).

18 — Jf. bl.a. dom Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, præmis 21-27).

Valget af USA som referenceland

Antidumpingforordningerne

Forordningen om midlertidig told

48. Valget af USA i henhold til grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra a), forklares nærmere i 46.-52. betragtning til forordningen om midlertidig told:

»(46) I indledningsmeddelelsen tilkendegav Kommissionen, at den påtænkte at anvende USA som referenceland med henblik på at fastsætte den normale værdi for Kina, og opfordrede interesserede parter til at fremsætte bemærkninger hertil.

(47) Der blev indsendt en række bemærkninger, og en række andre lande blev foreslået som alternativ, nemlig Brasilien, Tyrkiet, Nigeria, Thailand og Indonesien.

(48) Kommissionen besluttede derfor at indhente samarbejde fra kendte producenter i disse lande, herunder også USA. Kun to producenter af den pågældende vare i USA besvarede dog spørgeskemaerne. En producent fra Thailand indsendte også en ufuldstændig spørgeskemabesvarelse, og virksomhedens varesortiment var under alle omstændigheder ikke fuldt ud sammenligneligt med de samarbejdsvillige kinesiske producenters.

(49) Undersøgelsen viste, at USA har et konkurrencepræget marked for den pågældende vare. Adskillige producenter var aktive på det amerikanske hjemmemarked, og der importeredes store mængder. Undersøgelsen viste desuden, at keramiske fliser med oprindelse i Kina og i USA grundlæggende har de samme fysiske egenskaber og anvendelsesformål, og at produktionsprocesserne var identiske.

(50) Det blev påstået, at da det amerikanske marked overvejende er kendetegnet ved import, dækker keramiske fliser produceret i USA og fliser produceret i Kina forskellige markedssegmenter. De varetyper, der produceres på hjemmemarkedet, som blev anvendt som grundlag for fastsættelse af den normale værdi, ville derfor ikke være sammenlignelige med de varetyper, der eksporteres fra Kina til Den Europæiske Union. Undersøgelsen har dog vist, at den amerikanske produktion dækker en lang række varetyper, der er sammenlignelige med de varetyper, der produceres i og eksporteres fra Kina, jf. [49.] betragtning […] ovenfor.

(51) Det blev endvidere påstået, at USA skulle være en relativt lille aktør på verdensmarkedet for keramiske fliser. Der produceredes dog ca. 600 mio. m^2 [19] på hjemmemarkedet i 2009, hvilket betragtes som væsentligt. Til sammenligning fremstillede Kina, verdens største producent, 2 mia. m^2 i samme periode.

(52) En part påstod, at USA havde strenge kvalitetsstandarder og effektivt skabte ikke-toldmæssige handelshindringer for importen fra Kina. Undersøgelsen viste dog, hvilket fremgår ovenfor, at importmængden fra Kina til USA var høj og udgjorde den væsentligste del af forbruget på det amerikanske hjemmemarked. Argumentet om, at ikke-toldmæssige handelshindringer i USA påvirkede importen og dermed konkurrencen, blev derfor afvist.«

19 — Senere korrigeret til 60 mio. m^2 – jf. 58. betragtning i præamblen til forordningen om endelig told, nævnt i punkt 49 nedenfor.

Forordningen om endelig told

49. Det samme spørgsmål er omhandlet i 55.-72. betragtning

»(55) To importører indgav bemærkninger for at tilkendegive deres modstand mod valget af [USA] som referenceland, idet de fandt USA uhensigtsmæssigt som referenceland på grund af landets ubetydelige egenproduktion og manglende konkurrenceevne på verdensmarkedet. De hævdede endvidere, at USA var blevet valgt på urimelig vis, fordi manglen på alternative referencelande skyldtes, at producentorganisationerne i Unionen havde sat producenter fra andre potentielle referencelande under et urimeligt hårdt pres for at afskrække dem fra at samarbejde. To importører hævdede, at Kommissionen havde set bort fra oplysninger fra en række potentielt samarbejdsvillige lande, og at offentligt tilgængelige data fra nationale eller tværnationale producentorganisationer i tredjelande ikke var blevet taget med i betragtning.

(56) Hvad det sidste argument angår erindres der om, at virksomhedsspecifikke oplysninger er nødvendige for at undersøge dumpingniveauet. Dette argument blev derfor afvist.

(57) Med hensyn til påstandene om et urimeligt hårdt pres fra EU-producentorganisationernes side med det formål at afskrække andre fra at samarbejde skal det bemærkes, at der ikke var ført bevis herfor. Derfor måtte der ses bort fra disse bemærkninger.

(58) Disse importører hævdede endvidere, at der årligt blev produceret omkring 60 mio. m^2 keramiske fliser i USA og ikke 600 mio. m^2 som angivet i [51.] betragtning [til] forordningen om midlertidig told. Dette blev verificeret og viste sig at være korrekt.

(59) Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt valget af USA som referenceland er passende, når henses til det væsentligt lavere produktionsniveau, skal det understreges, at det amerikanske marked er stærkt konkurrencepræget, idet der findes adskillige lokale produktionsvirksomheder, og importen er stor. Som nævnt i [52.] betragtning [til] forordningen om midlertidig told er der desuden intet, der tyder på, at ikke-toldmæssige handelshindringer vil begrænse konkurrencen på markedet i væsentlig grad. Derfor må det fortsat konkluderes, at USA, trods den lavere produktionsmængde, er et passende referenceland.

(60) To importører hævdede, at enhedssalgspriserne på amerikansk producerede fliser på det amerikanske hjemmemarked var langt højere end på EU-markedet, og når de blev sammenlignet med eksportpriserne, måtte der opstå mistanke om dumping. Dette argument blev fundet irrelevant for denne procedure, eftersom sådanne påstande, hvis det antages, at der findes umiddelbare beviser for dem, kun vil kunne undersøges til bunds i en særskilt antidumpingprocedure vedrørende USA. Der blev derfor set bort herfra.

[…]

(63) Disse importører hævdede desuden, at de amerikanske eksportmængder var begrænsede. Dette argument blev betragtet som irrelevant for valget af referenceland, da referencelandets data benyttes til [at] beregne den normale værdi og ikke eksportpriser. Det blev derfor afvist.

[…]

(67) Efter den endelige fremlæggelse af oplysninger fremførte en sammenslutning af importører flere påstande. For det første hævdede de, at de amerikanske producenters angiveligt lave salgsmængde på deres hjemmemarked sammenlignet med den kinesiske eksport til Unionen betød, at USA var et uegnet referencelandsmarked. I den forbindelse skal det nævnes, at ved undersøgelsen af mulige referencelande er konkurrenceniveauet i disse lande [bl.a.] et af de elementer, der bliver undersøgt. Den indenlandske erhvervsgrens indenlandske salg og importen

fra det undersøgte land skal ikke nødvendigvis ligge på samme niveau, for at et land kan betragtes som et passende referenceland. Hvad angår disse påstande og med henblik på denne undersøgelse blev det amerikanske marked som nævnt i [59.] betragtning […] anset for at være tilstrækkelig konkurrencepræget til at være et passende valg. Derfor afvises denne påstand.

(68) Importørsammenslutningen fremførte også, at den ikke anså den kendsgerning, at der var en betydelig import til det amerikanske marked, som værende relevant for valget af USA som referenceland. Hertil skal det bemærkes, at importniveauet rent faktisk er en af de vigtige faktorer, der bliver undersøgt i forbindelse med valget af et passende referenceland. Kombinationen af en indenlandsk produktion og betydelige importmængder bidrager til at skabe konkurrence på et marked, som nævnt i [59.] betragtning. Derfor afvises denne påstand.

[…]

(70) Sammenslutningen hævdede også, at eftersom den gennemsnitlige indenlandske salgspris i USA på de indenlandsk producerede keramiske fliser angiveligt var adskillige gange højere end prisen på EU-importen fra Kina, var den amerikanske vare ikke den »samme vare« som den vare, der importeres fra Kina. Selv om der er forskel på de to priser, er der ingen grund til at anse den amerikanske vare for ikke at være identisk med den pågældende vare. Som nævnt i [32.] betragtning [til] forordningen om midlertidig told, blev det konkluderet, at den pågældende vare og bl.a. den vare, der fremstilles og sælges på det indenlandske marked i USA, har de samme grundlæggende fysiske og tekniske egenskaber og samme grundlæggende anvendelsesformål. Derfor betragtes de som identiske varer, jf. grundforordningens artikel 1, stk. 4. Sammenslutningens påstand afvises derfor.

(71) Sammenslutningen ønskede endelig at vide, hvorfor Unionen ikke blev betragtet som et passende referenceland, når ingen andre tredjelande end USA havde været samarbejdsvillige. I den forbindelse skal det siges, at eftersom USA blev betragtet som et passende referenceland, jf. [59.] betragtning, var der ikke behov for at undersøge eventuelle andre egnede markeder. Derfor afvises sammenslutningens påstand.

(72) Der blev ikke fremsat yderligere bemærkninger, og det bekræftes derfor, at valget af USA som referenceland var hensigtsmæssigt og rimeligt i overensstemmelse med grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra a), og [45.-54.] betragtning [til] forordningen om midlertidig told bekræftes hermed.«

Problemstillinger og argumenter

50. Den forelæggende ret har peget på tre grupper af faktorer, der efter dens opfattelse kan føre til den konklusion, at valget af USA var ugyldigt: 1) det amerikanske og det kinesiske flisemarked er meget forskellige, eftersom de amerikanske producenter har en meget beskeden eksport og kun forsyner den dyre ende af hjemmemarkedet, som er ret begrænset, hvorimod de øvrige tre fjerdedele af markedet især forsynes med importvarer, 2) det fremgår ikke klart, at Kommissionen undersøgte andre potentielle referencelande til bunds (navnlig Brasilien, Tyrkiet, Nigeria, Thailand og Indonesien), og 3) der er intet, der tyder på, at den baserede sit valg på andre offentligt tilgængelige statistiske oplysninger.

51. Fliesen-Zentrum har stort set anstillet de samme betragtninger og især henvist til punkt 79, 97 og 103-119 i generaladvokat Bots forslag til afgørelse i GLS-sagen [20]. Virksomheden konkluderer, at Kommissionen havde modtaget tilstrækkelige forklaringer og rådede over tilstrækkelige oplysninger til at kunne fastslå, at USA ikke var et passende referenceland med henblik på dens undersøgelser, men at den ikke gjorde en tilstrækkelig indsats for at finde frem til et andet land. Den foretog derfor et åbenbart urigtigt skøn og tilsidesatte overordnede retsregler, nærmere bestemt grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra a), og artikel 18, stk. 5.

52. Under retsmødet fremhævede Fliesen-Zentrum, at dumping ikke kunne sidestilles med social dumping, hvilket jeg forstod således, at en vare ikke kunne anses for at være en dumpingvare i henhold til antidumpinglovgivningen, hvis den lave pris kun skyldtes lave lønomkostninger, og at salgspriserne for varer, der blev fremstillet og solgt i USA, selvfølgelig i vidt omfang måtte være baseret på lønomkostningerne i USA, der var højere end de tilsvarende omkostninger i Kina.

53. Rådet har anført, at præamblen til både forordningen om midlertidig told og forordningen om endelig told indeholder tilstrækkelige oplysninger til at bortvejre den forelæggende rets tvivl.

54. Rådet har fremhævet, at den beregnede normale værdi skal baseres på kontrollerbare og kontrollerede tal fra individuelle producenter og ikke på offentligt tilgængelige makroøkonomiske statistikker. Det fremgår klart af præamblen til forordningen om midlertidig told, at Kommissionen bestræbte sig på at indhente sådanne tal fra producenter i alle de nævnte lande, men at den kun fik svar fra én thailandsk og to amerikanske producenter, og at det kun var én af de amerikanske producenter, der kunne anvendes. Kommissionen har ikke mulighed for at skaffe oplysninger fra producenter i tredjelande, som ikke er genstand for undersøgelse, og som ikke vælger at samarbejde. Den gjorde alt, hvad der stod i dens magt, for at klarlægge de faktiske omstændigheder og undersøge dem med den nødvendige omhu som krævet i GLS-dommen [21].

55. Nogle af de lande, der foreslås (f.eks. Tyrkiet og De Forenede Arabiske Emirater), vil under alle omstændigheder ikke være hensigtsmæssige, bl.a. fordi der ikke foreligger de nødvendige tal, eller markederne ikke er sammenlignelige. Det amerikanske marked var derimod sammenligneligt med hensyn til marked, produktion og import. Produktionen oversteg den accepterede tærskel på 5% af eksporten fra Kina til EU. De pågældende varetyper var desuden umiddelbart sammenlignelige, hvilket fremgik af varekontrolnummeret (»PCN«).

56. Kommissionen har indledningsvis peget på tre ledende principper i den relevante retspraksis [22]. For det første skal EU-institutionerne på eget initiativ overveje, hvilke tredjelande med markedsøkonomi der har de passende egenskaber, og Kommissionen skal gøre en tilstrækkelig indsats for at finde frem til samarbejdsvillige producenter i disse lande. For det andet skal institutionerne efter at have fundet disse producenter vælge et egnet land på en ikke urimelig måde under hensyntagen til alle pålidelige oplysninger, der er fremlagt på det pågældende tidspunkt. Dette valg er omfattet af institutionernes vide skøn i forbindelse med komplicerede økonomiske vurderinger og kun underlagt begrænset domstolskontrol. Det er bl.a. ikke nødvendigt at fastslå, at betingelserne i referencelandet i enhver henseende er identiske, men der skal tages hensyn til, om produktionsmetoderne og adgangen til råmaterialer kan sidestilles. Institutionerne har endelig ikke pligt til at tage alle de lande i betragtning, der foreslås af parterne i en antidumpingprocedure, men skal dog undersøge det fremlagte bevismateriale.

20 — Forslag til afgørelse GLS (C-338/10, EU:C:2011:636).

21 — Dom GLS (C-338/10, EU:C:2012:158, præmis 30).

22 — Kommissionen har ud over de domme, der er nævnt i fodnote 7 ovenfor, henvist til dom Neotype Techmashexport mod Kommissionen og Rådet (C-305/86 og C-160/87, EU:C:1990:295).

57. Kommissionen har dernæst peget på de tre forhold, som den forelæggende ret er i tvivl om, og henvist til præamblerne til forordningen om midlertidig told og forordningen om endelig told, som efter dens opfattelse indeholder en tilstrækkelig begrundelse.

58. Hvad angår forskellene mellem det kinesiske og det amerikanske marked er det ikke afgørende, om der findes sådanne forskelle, men om de rejser tvivl om, hvorvidt USA er egnet som referenceland [23]. I dette tilfælde, hvor konkurrenceniveauet er højt, og der udbydes en lang række varer, som kan sammenlignes med dem, der indføres fra Kina, er der tale om et passende valg. De amerikanske producenter konkurrerer med hinanden, og deres produktion ligger langt over end den tærskel på 5% af den kinesiske eksport til EU, som Domstolen har anset for tilstrækkelig til at fastslå, at markederne er sammenlignelige [24].

59. Når institutionerne har fastslået, at USA er et passende referenceland, behøver de ikke at overveje, om andre lande ville være endnu mere passende. Det er derfor ikke nødvendigt at belyse de øvrige forhold, som den forelæggende ret er i tvivl om, men Kommissionen har alligevel valgt at gøre det.

60. Hvad angår undersøgelsen af andre potentielle referencelande bestræbte Kommissionen sig på at kontakte producenter i alle de lande, som parterne i undersøgelsen havde foreslået, herunder Brasilien, men det lykkedes ikke at få dem til at samarbejde, selv om den fik hjælp af advokaten for (en af) disse parter. Kommissionen var ikke forpligtet til at søge efter alternative lande på eget initiativ på grundlag af offentligt tilgængelige data. Når først den har fundet et passende land, behøver den ikke at undersøge andre muligheder, medmindre parterne foreslår sådanne muligheder.

61. Hvad angår brugen af offentligt tilgængelige data til fastsættelse af den normale værdi har Kommissionen påpeget, at det kun er muligt at benytte virksomhedsspecifikke oplysninger, og at det ikke er sikkert, at mere generelle statistiske data vil afspejle de faktiske transaktioner korrekt. Sådanne data kan kun benyttes, hvis det ikke er muligt at finde en producent, der er villig til at samarbejde.

Bedømmelse

62. Som den forelæggende ret har påpeget, er valget af referenceland ifølge Domstolens praksis omfattet af det skøn, som institutionerne har ved bedømmelsen af komplicerede økonomiske omstændigheder. Rettens eller Domstolens prøvelse er derfor af begrænset omfang.

63. EU-institutionerne er imidlertid blevet kritiseret for deres tendens til at foretrække USA som referenceland [25]. Kritikken har især været rettet mod det store antal sager, hvor USA er blevet anvendt som referenceland for Kina, selv om der er forskel på det økonomiske udviklingsniveau i de to lande [26], og mod sandsynligheden for, at kun eksportører i lande med markedsøkonomi, som har højere omkostninger (en højere normal værdi) end eksportører i lande uden markedsøkonomi, tilskyndes til at samarbejde, eftersom det kun er deres data, der vil resultere i højere antidumpingtold på eksport fra konkurrerende lande uden markedsøkonomi [27].

23 — Dom Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, præmis 32).

24 — Dom Neotype Techmashexport mod Kommissionen og Rådet (C-305/86 og C-160/87, EU:C:1990:295, præmis 31).

25 — Jf. bl.a. Trade and Investment Analytical Papers 18, *Anti-dumping: Selected Economic Issues*, maj 2012, s. 12 og 13, udarbejdet af den fælles handelspolitiske enhed under Det Forenede Kongeriges ministerium for erhverv, innovation og erhvervskompetencer og Det Forenede Kongeriges ministerium for international udvikling, og Review of EU Trade Defence Instruments in Brief 2, *The Analogue Country Method in Anti-dumping Investigations*, 2013, udarbejdet af det svenske Kommerskollegium (det nationale handelskammer).

26 — Verdensbanken har offentliggjort en række tal (http://data.worldbank.org), som viser, at bruttonationalindkomsten pr. indbygger baseret på købekraftsparitet i 2009 og 2010 (hvilket omfatter undersøgelsesperioden for antidumpingproceduren i den foreliggende sag) lå på henholdsvis 8 110 og 9 000 for Kina og 47 490 og 49 090 for USA målt i løbende internationale dollars.

27 — Dette spørgsmål vil formentlig blive mindre relevant, eftersom Kina har været medlem af Verdenshandelsorganisationen (herefter »WTO«) i næsten 15 år, og de øvrige WTO-medlemmer ikke længere bare kan betragte Kina som et land uden markedsøkonomi (jf. punkt 15 i Protocol on the accession of China to the WTO, der kan ses her: https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/completeacc_e.htm#chn).

64. En sådan kritik bør efter min opfattelse anspore Domstolen til at granske de aspekter, der er omfattet af dens prøvelsesret. Den bør bl.a. undersøge, om institutionerne tog hensyn til alle de omstændigheder, som var væsentlige for at fastslå, om det valgte land var passende, og om de bedømte oplysningerne i sagen med den omhu, der kræves, for at normalværdien kan anses for fastsat på en hensigtsmæssig og ikke urimelig måde, eftersom formålet med grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra a), er at finde et referenceland, hvor priserne for en tilsvarende vare fastsættes under betingelser, der er så sammenlignelige som muligt med dem, der gælder i eksportlandet [28].

65. Det fremgår af denne bestemmelses opbygning, at institutionerne først skal forsøge at fastsætte den normale værdi på grundlag af data fra et land med markedsøkonomi og dernæst – men kun, hvis dette ikke er muligt – på ethvert andet rimeligt grundlag. Det påstås dog ikke i den foreliggende sag, at det var umuligt at fastsætte den normale værdi på grundlag af data fra et land med markedsøkonomi. Det gøres snarere gældende, at USA ikke var et »egnet« tredjeland med markedsøkonomi og ikke blev udvalgt på en »ikke urimelig« måde.

66. Det fremgår klart af præamblerne til begge forordninger, at Kommissionen ikke kun rettede henvendelse til producenter i USA, men også til producenter i Brasilien, Tyrkiet, Nigeria, Thailand og Indonesien, hvilket heller ikke anfægtes i indlæggene for Domstolen. Den modtog kun svar fra én thailandsk og to amerikanske producenter, og det var kun den ene amerikanske producent, der fremlagde tilstrækkelige og pålidelige data om sammenlignelige varer. Det fremgår også klart, at Kommissionen ikke har nogen som helst mulighed for at tvinge producenter i tredjelande til at samarbejde i en sådan situation. Jeg godtager i den forbindelse institutionernes argument om, at deres vurdering skal baseres på specifikke, kontrollerbare data vedrørende faktiske transaktioner og ikke på generelle offentligt tilgængelige statistikker, der måske ikke giver et retvisende billede. Det ser derfor ud til, at Kommissionen ihærdigt bestræbte sig på at indhente data fra en række tredjelande med markedsøkonomi, men ikke opnåede det ønskede resultat. Var det tilstrækkeligt?

67. Institutionerne har anført, at Kommissionen ikke behøvede at foretage sig yderligere, når den havde skaffet pålidelige data fra et land med markedsøkonomi (dog kun fra en enkelt producent). Fliesen-Zentrum og den forelæggende ret har imidlertid nævnt en række andre tredjelande (De Forenede Arabiske Emirater, Malaysia og Tunesien), som kunne være blevet undersøgt, men ikke blev det, og det fremgår også af de dokumenter, som Kommissionen selv fremlagde for Domstolen, at Rusland også var blevet foreslået som muligt referenceland under undersøgelsesproceduren. Det fremgår desuden klart af 144. betragtning til forordningen om midlertidig told, at Kommissionen var klar over, at »det er muligt for importører og brugere at skifte til varer, der købes fra tredjelande […] da den undersøgte vare fremstilles i mange lande […] ([…] De Forenede Arabiske Emirater, Egypten, Sydøstasien […] mv.)«.

68. Det bør desuden overvejes, om forskellen i det økonomiske udviklingsniveau mellem Kina og USA indebærer, at USA ikke er et »egnet« tredjeland for fastsættelse af den normale værdi, eller om det blev valgt på en måde, der var »urimelig«, da det er nødvendigt at finde et referenceland, hvor priserne for en tilsvarende vare fastsættes under betingelser, der er så sammenlignelige som muligt med dem, der gælder i eksportlandet.

69. Kommissionen har fremsat en række bemærkninger til det sidstnævnte aspekt under retsmødet. Den har medgivet, at der for nylig var indført et sådant kriterium i antidumpinglovgivningen i en række lande (f.eks. i Indien, Sydafrika og USA), men (endnu) ikke i EU, som stadig anvender de kriterier, der i sin tid blev fastsat på grundlag af dem, der gjaldt i USA (Kommissionen har henvist til GATT's fortolkende noter fra 1955). I disse kriterier lægges der ikke vægt på, at det økonomiske udviklingsniveau er sammenligneligt, men på behovet for at anvende priser, som fastsættes på et marked, hvor det høje konkurrenceniveau forventes at lægge et nedadgående pres på priserne. Selv

28 — Dom GLS (C-338/10, EU:C:2012:158, præmis 22, 27 og 31).

om Rådet og Parlamentet i øjeblikket drøfter, om der bør indføres et kriterium baseret på den økonomiske udvikling, er der endnu ikke sket en sådan ændring, og institutionerne er bundet af den nugældende ret og ikke af den ret, der måtte gælde i fremtiden. Kommissionen har også peget også på, at et lavere økonomisk udviklingsniveau ganske vist ofte vil medføre lavere lønomkostninger, som holder priserne nede, men som regel også er forbundet med ringere effektivitet og et lavere teknologisk udviklingsniveau, hvilket har den modsatte virkning. Det kan derfor ikke konkluderes, at data fra et land med et højere økonomisk udviklingsniveau nødvendigvis vil resultere i en højere normal værdi end data fra et land med et lavere udviklingsniveau. Hvad specifikt angår Rusland har Kommissionen forklaret, at landet dels blev foreslået for sent i undersøgelsesproceduren, til at der kunne indsamles data inden for den fastsatte tidsfrist, dels at det dobbelte prissystem for energiprodukter, der anvendes i forbindelse med det russiske hjemmemarked og eksportmarkederne, ville have gjort det vanskeligere at foretage sammenligninger.

70. På denne baggrund må det indledningsvis erkendes, at EU-institutionerne ikke på nuværende tidspunkt er retligt forpligtet til at tage særligt hensyn til det økonomiske udviklingsniveau i et potentielt referenceland sammenlignet med niveauet i det undersøgte eksportland. Deres valg af referenceland skal imidlertid være passende og ikke urimeligt. Jeg mener derfor, at de har pligt til at overveje, om der bør tages hensyn til forskellige økonomiske udviklingsniveauer, men denne overvejelse er omfattet af det skøn, som de har ved bedømmelsen af komplicerede økonomiske omstændigheder.

71. Jeg mener endvidere, at Kommissionens forklaringer om konkurrencens og teknologiens rolle i forbindelse med fastsættelsen af den normale værdi virker troværdige. Et højt konkurrenceniveau vil næsten altid presse priserne i nedadgående retning, således at data fra et meget konkurrencepræget marked ikke nødvendigvis vil resultere i en højere dumpingmargen end data fra et land, hvor omkostningerne er lavere, men der også er mindre konkurrence [29]. Det må tilsvarende erkendes, at et højere teknologisk udviklingsniveau ofte vil medføre lavere lønomkostninger, og at højere lønomkostninger derfor ikke nødvendigvis peger i retning af højere priser og en højere normal værdi [30]. Disse spørgsmål falder naturligvis ind under begrebet bedømmelse af komplicerede økonomiske omstændigheder.

72. Endelig virker de specifikke grunde, som Kommissionen har anført for ikke at vælge Rusland som referenceland, ikke helt overbevisende. Indledningsmeddelelsen blev offentliggjort den 19. juni 2010, og i sit svar af 6. august 2010 antydede CET, at Rusland kunne være et passende referenceland, men kun som alternativ til USA, som CET foretrak. Jeg har svært ved at se, at der ikke skulle være tilstrækkelig tid til at udvide undersøgelserne til at omfatte dette land, eftersom forordningen om midlertidig told først blev vedtaget den 16. marts 2011, og Kommissionen var i stand til at sende spørgeskemaer til producenter i andre lande, der var blevet foreslået som svar på indledningsmeddelelsen (forordningen om endelig told blev vedtaget den 12.9.2011 inden for den tidsfrist på 15 måneder, der er fastsat i grundforordningens artikel 6, stk. 9). Der er dog ingen tvivl om, at det er vanskeligt at sammenligne data fra et land, der anvender et dobbelt prissystem, og Kommissionen kunne med god grund antage, at det ikke var nødvendigt at udvide undersøgelsen til at omfatte et land, som klageren havde foreslået

29 — Ifølge Det Økonomiske Verdensforums rapporter om konkurrenceevnen (www.weforum.org) var USA – blandt de lande, der er nævnt i den foreliggende sag – det land, hvor den lokale konkurrence generelt lå højest i 2008 og 2009, selv om konkurrencen på dette område var lidt mindre end i De Forenede Arabiske Emirater og Tyrkiet i 2010 og 2011 og kun lidt større end Kina. I alle de øvrige lande, der er nævnt, og navnlig i Rusland var den lokale konkurrence meget mindre. Sådanne vurderinger af den generelle lokale konkurrence kan naturligvis kun give et groft overblik over konkurrenceniveauet i en bestemt sektor, men de kan ikke desto mindre pege i en retning, der synes at understøtte Kommissionens forklaringer.

30 — Verdensbanken (http://data.worldbank.org) udarbejder statistikker vedrørende eksport af højteknologi i procent af eksport af forarbejdede varer, hvoraf det fremgår, at Kina, Thailand og USA lå på næsten samme niveau i 2009 og 2010, hvor højteknologien tegnede sig for mellem 20 og 28% af deres eksport. I alle øvrige lande, der er nævnt, var procentsatserne meget lavere. Det gjaldt dog ikke for Malaysia, hvor procentsatsen var langt højere. Der er ikke angivet procentsatser for De Forenede Arabiske Emirater for disse år, men det fremgår af tallene for de foregående år, at en meget lav procentdel af eksporten vedrørte højteknologi. Disse tal beviser heller ikke direkte, hvordan det teknologiske udviklingsstade er i en bestemt sektor, men de kan pege i en retning, der synes at understøtte Kommissionens forklaringer.

som alternativ, når undersøgelsen allerede omfattede det land, som klageren anså for det mest passende. Kommissionen burde måske have nævnt, hvorfor den ikke sendte spørgeskemaer til russiske producenter, men denne undladelse kan efter min opfattelse ikke rejse tvivl om de to forordningers gyldighed.

73. Jeg må på dette grundlag konkludere, at valget af USA som referenceland ikke var (eller i hvert fald ikke beviseligt var) klart uhensigtsmæssigt eller urimeligt, eftersom der ikke forelå brugbare data fra andre tredjelande, der beviseligt var mere passende. Når den normale værdi kun skal fastsættes »på ethvert andet rimeligt grundlag, herunder den pris, der faktisk er betalt eller skal betales i [Unionen] for samme vare«, hvis det ikke er muligt at anvende data fra et tredjeland med markedsøkonomi, synes det ufornødent at undersøge, om det ville have været bedre at tage udgangspunkt i de priser, der er betalt eller skal betales i Unionen.

74. For fuldstændighedens skyld vil jeg imidlertid fremsætte følgende bemærkninger. De dumpingmargener, der blev fastslået i forordningen om endelig told, lå i intervallet fra 26,3 til 69,7% (88.-93. betragtning). De eksportpriser og den normale værdi, som disse dumpingmargener blev beregnet ud fra, var faktisk hverken angivet i forordningen om midlertidig told eller forordningen om endelig told, men det fremgår af grundforordningens artikel 2, stk. 12, at dumpingmargenen svarer til det beløb, hvormed den normale værdi overstiger eksportprisen. Det oplyses i forordningen om midlertidig told og bekræftes i forordningen om endelig told, at gennemsnitsprisen for importen fra Kina til EU lå på 4,5 EUR/m^2 i undersøgelsesperioden, og at den gennemsnitlige pris ved salg på EU-markedet lå på 8,8 EUR/m^2. I mit forslag til afgørelse i sag C-569/13, Bricmate, der også fremsættes i dag, har jeg beregnet den korrekte gennemsnitspris for importen fra Kina til EU til 5,1 EUR/m^2 (i betragtning af en væsentlig statistisk fejl i forbindelse med mængden af varer importeret fra Kina til Spanien i november 2009). Selv på dette grundlag er det beløb, hvormed priserne ved salg på EU-markedet overstiger priserne for importen fra Kina – hvilket efter mine beregninger svarer til 72,5% – højere end nogen af de dumpingmargener, der blev fastslået ved hjælp af dataene fra USA. Hvis den normale værdi var blevet ansat til gennemsnitsprisen ved salg på EU-markedet, ville dumpingmargenerne og dermed antidumpingtolden have været højere end dem, der faktisk blev fastslået og pålagt på grundlag af de amerikanske data.

75. Jeg må derfor konkludere, at EU-institutionerne ikke begik nogen fejl ved at vælge USA som referenceland under udøvelsen af det skøn, som de har ved bedømmelsen af komplicerede økonomiske omstændigheder.

Fastsættelse af den normale værdi på grundlag af en enkelt producent

Antidumpingforordningerne

Forordningen om midlertidig told

76. Der var i 53. betragtning angivet følgende om brugen af data fra en enkelt amerikansk producent:

»De tal, som de to samarbejdsvillige amerikanske producenter indsendte i deres besvarelser, blev verificeret under et kontrolbesøg. Kun de verificerede data fra den ene producent blev i sidste ende taget i betragtning, da det blev konkluderet, at der var tale om pålidelige data, som den normale værdi kunne baseres på. Tallene fra den anden producent, hos hvem der blev aflagt kontrolbesøg, blev ikke fundet pålidelige og måtte forkastes, da denne producent kun angav en del af sit hjemmemarkedssalg, og da der ikke var fuld overensstemmelse mellem omkostningerne og regnskaberne.«

Forordningen om endelig told

77. I forordningen om endelig told er det samme spørgsmål omhandlet i 61., 62., 64., 66., 69. og 74.-77. betragtning:

»(61) [To] importører hævdede […], at den samarbejdsvillige amerikanske producent var ejet af eller tilknyttet EU-producenter, hvorfor undersøgelsen var mangelfuld, da dataene ikke stammede fra uafhængige kilder.

(62) Der erindres om, at dataene fra den samarbejdsvillige amerikanske producent blev verificeret på stedet. Derfor blev denne påstand fundet irrelevant, og der blev set bort herfra.

[…]

(64) Endelig hævdede de samme importører, at den fortrolige behandling af navnet på den samarbejdsvillige producent i referencelandet og af oplysninger om dennes produktionsmængde, -værdi og -kvalitet ikke var berettiget. Der erindres om, at den samarbejdsvillige producent i referencelandet havde anmodet om fortrolig behandling af frygt for kommercielle gengældelsesaktioner, og anmodningen blev fundet velbegrundet. Det kan heller ikke udelukkes, at udleveringen af de data, som importørerne anmoder om, selv i intervaller, kan føre til afsløring af producenten i referencelandet. Der blev derfor set bort fra importørernes påstand.

[…]

(66) Disse to importører hævdede desuden også, at eftersom den samarbejdsvillige amerikanske producent angiveligt kontrolleres af en EU-producent, var det forkert at vælge denne amerikanske virksomhed som en passende producent i referencelandet. De hævdede især, at den amerikanske virksomhed ikke er økonomisk uafhængig og derfor ikke kan tjene som et benchmark for dumping. Importørerne begrunder dette med en henvisning til grundforordningens artikel 2, stk. 1, tredje og fjerde afsnit [31]. Som svar herpå skal der først og fremmest gøres opmærksom på, at som nævnt i [23.] betragtning [til] forordningen om midlertidig told og i [69.] betragtning […] nedenfor har den samarbejdsvillige amerikanske producent anmodet om fortrolig behandling af sin identitet, og at denne anmodning er blevet imødekommet. Under disse omstændigheder kan det hverken be- eller afkræftes, at der eksisterer et forretningsmæssigt forhold mellem den amerikanske virksomhed og en EU-producent. Det skal imidlertid bemærkes, at ovennævnte bestemmelser i grundforordningen vedrører den måde, hvorpå en undersøgt virksomheds salgspriser skal behandles, når den sælger til en forretningsmæssigt forbundet part. De vedrører ikke spørgsmålet om en mulig forretningsmæssig forbindelse mellem en producent i et referenceland og en EU-producent. Derfor afvises påstanden.

[…]

(69) Importørsammenslutningen ønskede også at vide, hvordan den samarbejdsvillige producent fra referencelandet havde ført bevis for risikoen for kommercielle gengældelsesaktioner som nævnt i [64.] betragtning […]. I den forbindelse pointerede den amerikanske virksomhed, at der findes adskillige kinesiske eksporterende producenter af keramiske fliser på det amerikanske marked, med hvilke den amerikanske virksomhed konkurrerer om de samme kunder. Under disse

31 — Tredje afsnit har følgende ordlyd: »Transaktioner mellem parter, som synes at være forretningsmæssigt forbundne eller at have en indbyrdes kompensationsaftale, kan kun anses for at finde sted i normal handel, og priserne for de pågældende transaktioner kan kun anvendes til fastsættelse af den normale værdi, hvis det fastlås, at de ikke er påvirket af dette afhængighedsforhold.« I fjerde afsnit henvises der til en definition af »indbyrdes afhængige personer«.

omstændigheder frygtede den amerikanske virksomhed kommercielle gengældelsesaktioner, hvis dens identitet blev afsløret. Med hensyn til beviserne for denne risiko for gengældelsesaktioner skal det bemærkes, at den potentielle risiko som følge af, at den amerikanske virksomhed og de kinesiske eksporterende producenter, der er aktive på det amerikanske marked, konkurrerer om de samme kunder, blev fundet plausibel. Derfor blev virksomhedens anmodning om anonymitet accepteret.

[…]

(74) [To] importører påpegede, at eftersom det i artikel 2, stk. 1, andet afsnit, i grundforordningen er fastsat, at den normale værdi skal fastsættes på grundlag af »andre sælgeres eller producenters« priser, var det ukorrekt at fastsætte den normale værdi på grundlag af en enkelt virksomheds data.

(75) I den forbindelse erindres der om, at denne procedure vedrører import fra et land uden markedsøkonomi, hvor den normale værdi fastsættes i overensstemmelse med grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra a). Påstanden blev derfor afvist.

(76) Efter den endelige fremlæggelse af oplysninger fremførte en importørsammenslutning, at den ikke mente, at den normale værdi i et referenceland kunne baseres på data fra en enkelt virksomhed. Af de årsager, der er beskrevet i [75.] betragtning […], blev denne påstand dog afvist.

(77) Endelig hævdede disse importører, at referenceproducentens vare ikke var repræsentativ, da den udelukkende var rettet mod den dyre ende af markedet. Eftersom referenceproducentens anmodning om fortrolighed er blevet imødekommet, kan denne påstand hverken be- eller afkræftes. Selv om denne påstand var korrekt, blev der som forklaret i [61.] betragtning [til] forordningen om midlertidig told under alle omstændigheder foretaget de nødvendige justeringer af den beregnede normale værdi for at tage hensyn til alle typer fliser, herunder fliser beregnet til videresalg under et andet navn (re-sale branding). Denne påstand blev derfor ikke fundet berettiget og blev derfor afvist.«

Problemstillinger og argumenter

78. Den forelæggende ret har bemærket, at der anvendes flertalsformer i en række bestemmelser i grundforordningen [32], hvilket tyder på, at den normale værdi, som er et afgørende kriterium for at konstatere dumping, skal fastsættes på grundlag af data fra flere producenter. Hvis dette gælder for lande med markedsøkonomi, må det også gælde for lande uden markedsøkonomi, hvilket fremgår af den omstændighed, at der ifølge artikel 2, stk. 7, litra a), skal tages udgangspunkt i prisen i et referenceland og ikke i en referenceproducents pris. Det er langt vanskeligere at foretage en objektiv og nøjagtig beregning, når der kun tages udgangspunkt i en enkelt producent, og det er vigtigt at udvise særlig omhu især i et tilfælde som dette, hvor det påstås, at den pågældende amerikanske producent kontrolleres af en EU-producent og derfor ikke er økonomisk uafhængig. Data fra en enkelt producent vil under alle omstændigheder være underlagt virksomhedsspecifikke politiske beslutninger. Den forelæggende ret har også bemærket, at Kommissionen ikke fandt det nødvendigt at gøre brug af ekstern ekspertbistand i denne forbindelse.

32 — Nærmere bestemt artikel 2, stk. 1, andet afsnit (»Når eksportøren i eksportlandet ikke fremstiller eller sælger samme vare, kan den normale værdi imidlertid fastsættes på grundlag af andre *sælgeres eller producenters* varer«) og artikel 2, stk. 6, litra a) og c) (»[beløbene] kan fastsættes på grundlag af: a) det vejede gennemsnit af de faktiske beløb, der er fastsat for andre *eksportører eller producenter*, som er omfattet af undersøgelsen, for så vidt angår produktion og salg af samme vare på oprindelseslandets hjemmemarked […] c) enhver anden rimelig metode forudsætning af, at det derved fastsatte beløb til dækning af fortjeneste ikke overstiger den fortjeneste, som andre *eksportører eller producenter* normalt opnår ved salg af varer inden for samme generelle kategori på oprindelseslandets hjemmemarked«) (min fremhævelse overalt).

79. Fliesen-Zentrum har især henvist til punkt 81-87 i forslaget til afgørelse i GLS-sagen [33] vedrørende vigtigheden af, at der fastsættes en normal værdi, og at det sker på en objektiv måde. Virksomhedens argumenter svarer stort set til, hvad den forelæggende ret har anført. Den har påpeget, at det vil stride mod ligebehandlingsprincippet ikke at anvende det samme kriterium (at udvælge flere eksportører eller producenter med henblik på sammenligning) for lande med og uden markedsøkonomi.

80. Rådet har påpeget, at den omstændighed, at der kun findes én producent i et land, efter Domstolens opfattelse ikke udelukker, at det anvendes som referenceland [34]. De flertalsformer, der er anvendt i grundforordningen, skal opfattes som generelle og ubestemte udsagn og ikke som et krav om, at der anvendes data fra flere eksportører eller producenter. I nogle bestemmelser skiftes der faktisk mellem entals- og flertalsformen. Det er i øvrigt ikke nødvendigt at henvise til flere producenter, hvis tallene fra en enkelt producent er repræsentative. Institutionernes praksis har altid været at kontakte alle producenter i det pågældende land og at anvende tallene fra alle de besvarelser, der modtages, uanset hvor mange der er tale om, og uanset om det kun indsendes én besvarelse. Det er vigtigt at beskytte fortrolige data fra producenten for at sikre samarbejdet. De faktiske omstændigheder understøtter ikke påstanden om, at den amerikanske producents tal kunne være påvirket af et eventuelt moderselskab inden for EU, men Kommissionens praksis går under alle omstændigheder ud på kun at benytte tal vedrørende salg til uafhængige tredjeparter.

81. Kommissionen er klar over, at der kan beregnes en mere pålidelig normal værdi ved hjælp af tal fra en række producenter i referencelandet, men dette er imidlertid ikke altid muligt, og EU-institutionerne har ingen mulighed for at stille krav om samarbejde. Producenter i et tredjeland, som ikke er berørt af undersøgelsen, vil ikke være specielt motiveret for at samarbejde i modsætning til andre producenter i et land, som er omfattet af undersøgelsen, og som har al mulig grund til at fremlægge deres egne tal for ikke selv at blive vurderet på grundlag af de foreliggende faktiske oplysninger i henhold til grundforordningens artikel 18, stk. 1.

82. I det foreliggende tilfælde var der kun én amerikansk producent, som fremlagde brugbare tal. Domstolen har fastslået, at den omstændighed, at der kun findes én producent i et tredjeland, ikke udelukker, at denne producents data anvendes til beregning af den normale værdi. Det samme bør gælde, når der findes flere producenter, men det kun er en af dem, der samarbejder. Det er mere afgørende, om de pågældende priser styres af de frie markedskræfter. De bestemmelser, som den forelæggende ret har nævnt, og hvori der anvendes flertalsformer, afspejler den ideelle situation, men ikke nødvendigvis, hvad der er praktisk muligt. I disse bestemmelser tales der desuden om *eventuelle alternative* metoder, hvilket ses af hjælpeverbet »kan«. Der kan ifølge artikel 2, stk. 6, litra b), anvendes tal vedrørende »den pågældende eksportør eller producent« i ental.

83. Der forekommer heller ingen forskelsbehandling. Når der fastsættes en normal værdi for det land, der undersøges, og for et referenceland, er der tale om to vidt forskellige situationer, hvor det ikke er muligt at gøre brug af de samme metoder.

84. Faren for, at en enkelt producents priser påvirkes utilbørligt af denne producents individuelle situation, er minimal, uanset om den pågældende producent kontrolleres af en EU-producent eller ej [35], eftersom de anvendte priser skal vedrøre et stort antal transaktioner på et konkurrencepræget marked, og eventuelle priser for koncerninterne transaktioner skal justeres tilsvarende.

33 — Generaladvokat Bots forslag til afgørelse GLS (C-338/10, EU:C:2011:636).

34 — Dom Rotexchemie (C-26/96, EU:C:1997:261, præmis 15).

35 — Retten har ifølge Kommissionen fastslået, at data fra en tredjelandsproducent, der var forbundet med en EU-producent, ikke var ugyldige; jf. domme Ferchimex mod Rådet (T-164/94, EU:T:1995:173, præmis 74) og Hangzhou Duralamp Electronics mod Rådet (T-459/07, EU:T:2013:369, præmis 154).

85. Det har endelig ingen betydning, at Kommissionen ikke gjorde brug af ekstern ekspertbistand, eftersom Kommissionen aldrig anvender eksterne eksperter i forbindelse med sådanne undersøgelser, hvor der indgår fortrolige data.

Bedømmelse

86. Hvis det vurderes, at valget af USA som referenceland var så fejlagtigt, at den anfægtede forordning bør annulleres af denne grund, vil det ikke være nødvendigt at behandle denne problemstilling.

87. Hvis Domstolen er enig med mig i, at det ikke er tilfældet, skal der imidlertid i det væsentlige tages hensyn til tre spørgsmål: 1) Kan der fastsættes en normal pris på grundlag af data fra en enkelt producent, 2) er dette i bekræftende fald også muligt, selv om den pågældende producent er knyttet til en EU-producent, og 3) burde Kommissionen have anmodet om bistand fra eksterne eksperter?

88. Til det tredje – og efter min opfattelse mest enkle – spørgsmål vil jeg bemærke, at der ikke er vægtige grunde til at antage, at Kommissionen burde have anmodet om bistand fra eksterne eksperter. Fliesen-Zentrum og den forelæggende ret har efter min opfattelse tillagt en standardoverskrift, som findes i begrundelsen for alle forslag til rådsforordninger, der fremsættes af Kommissionen, alt for stor betydning. Medmindre der er konkret grund til antage andet (og der er ikke anført eller peget på en sådan grund i den foreliggende sag), bør det i princippet formodes, at institutionerne er i stand til at bedømme dataene i tilstrækkelig grad selv.

89. Parterne er generelt enige om, at det altid er bedre og mere pålideligt at fastsætte den normale værdi på grundlag af data fra en bred vifte af producenter. I Rotexchemie-dommen fastslog Domstolen imidlertid, at »den omstændighed alene, at der kun findes én producent i referencelandet, ikke i sig selv udelukker, at priserne fremkommer som resultat af en reel konkurrence, når en sådan konkurrence lige vel kan være et resultat af en betydelig import fra andre lande, når der ikke er priskontrol« [36].

90. Den foreliggende situation svarer i mindre grad til den, der gjorde sig gældende i Rotexchemie-sagen, hvor der kun fandtes én producent i referencelandet og ikke kun én producent, der samarbejdede tilfredsstillende, hvorimod andre ikke gjorde det, end til situationen i Ferchimex-sagen, hvor Retten bemærkede følgende: »[…] Potacan [er] den eneste canadiske producent, som endelig indvilligede i at besvare Kommissionens spørgeskema og samarbejde under proceduren. Især meddelte den største canadiske producent […] at den ikke ville samarbejde, og nøjedes med at fremlægge nogle offentlige oplysninger, som var utilstrækkelige med henblik på at fastsætte den normale værdi. […] [S]agsøgeren [har] ikke […] bestridt, at Kommissionen ikke har forsømt nogen bestræbelse på at opnå andre oplysninger om det canadiske marked end dem, der stammede fra Potacan. […] Det må derfor antages, at Canada var et passende referenceland, og at Kommissionen ikke havde andet valg end at anvende Potacans oplysninger« [37].

91. Den sidstnævnte dom er selvfølgelig ikke er bindende for Domstolen, men blev ikke appelleret og kan i det mindste anses for at have vejledende karakter.

92. Det er i det foreliggende tilfælde nødvendigt at se på, hvilke andre muligheder EU-institutionerne måtte have haft. Jeg har allerede nævnt, at det ikke var videre sandsynligt, at man kunne have fundet et referenceland, der klart var mere passende, og hvor flere producenter var villige til at samarbejde i forbindelse med undersøgelsen [38]. Kunne Kommissionen have spurgt flere producenter i USA? Det kan

36 — Dom Rotexchemie (C-26/96, EU:C:1997:261, præmis 15).

37 — Dom Ferchimex mod Rådet (T-164/94, EU:T:1995:173, præmis 69 og 70); jf. også dom Hangzhou Duralamp Electronics mod Rådet (T-459/07, EU:T:2013:369, præmis 154).

38 — Jf. punkt 62 ff. ovenfor.

af 48. betragtning til forordningen om midlertidig told udledes, at der blev kontaktet mere end to amerikanske producenter, eftersom det fremgår, at »[k]un to producenter af den pågældende vare i USA besvarede […] spørgeskemaerne«, og det fremgår heller ikke af sagsakterne, at der ikke blev rettet henvendelse til et tilstrækkeligt antal producenter. Hvis det ikke var muligt at finde et mere passende referenceland og at få flere producenter i dette land til at svare på spørgeskemaerne, kunne man enten vælge at fastsætte den normale værdi på grundlag af data fremlagt af den eneste amerikanske producent, der havde indsendt et tilfredsstillende svar, eller at anvende »ethvert andet rimeligt grundlag«, hvilket nødvendigvis måtte være den pris, der faktisk blev betalt eller skulle betales i Unionen. Med hensyn til den anden valgmulighed har jeg ovenfor beregnet [39], at den sagtens kunne have resulteret i højere dumpingmargener.

93. Endelig er Domstolens oplysninger utilstrækkelige hvad angår det andet spørgsmål. Institutionerne har nægtet at oplyse, om den pågældende amerikanske producent har en økonomisk tilknytning til en producent inden for EU (angiveligt en italiensk producent), og selv om det påstås, at Fliesen-Zentrum og/eller de importører, der deltog i undersøgelsen, var i stand til at identificere den pågældende producent, er der ikke foretaget en egentlig identificering i de dokumenter og indlæg, der er indgivet til Domstolen.

94. Kommissionen har tilbudt at meddele visse oplysninger (dog ikke denne konkrete oplysning) til Domstolen, forudsat at de behandles fortroligt i forhold til Fliesen-Zentrum. Der synes dog ikke at være nogen bestemmelse i det gældende procesreglement, som giver Domstolen adgang til at træffe en sådan foranstaltning [40]. Procesreglementet omhandler kun fortrolig behandling af dokumenter i forhold til intervenienter i direkte søgsmål og appelsager (artikel 131, stk. 2, og artikel 190, stk. 1). Kommissionen har under retsmødet anført, at den foreliggende sag var et annullationssøgsmål forklædt som en præjudiciel forelæggelse, og at Domstolen i mangel af en udtrykkelig bestemmelse i sit procesreglement kunne anlægge en ad hoc-fortolkning af sin dom i Kadi II-sagen [41] under hensyn til artikel 339 TEUF (hvorefter medlemmer af institutionerne og EU-tjenestemænd har tavshedspligt) og grundforordningens artikel 19, stk. 4.

95. Når procesreglementet ikke (på nuværende tidspunkt) indeholder en udtrykkelig bestemmelse, som giver adgang til fortrolig behandling af oplysninger i forbindelse med præjudicielle sager, mener jeg ikke, at denne tilgang vil være korrekt.

96. Hvis det ikke er muligt at stille oplysningerne til rådighed på fortrolig vis, mener jeg, at det første skridt bære være at antage, at den amerikanske producent faktisk havde en økonomisk tilknytning til en EU-producent, og at undersøge, om det betød, at den normale værdi blev fastsat på ugyldig vis. I benægtende fald er der ingen grund til nærmere at undersøge, om der kræves adgang til fortrolige oplysninger.

97. Institutionerne har oplyst, at de som altid sørgede for kun at anvende data vedrørende salg til ikke forretningsmæssigt forbundne kunder. Jeg finder det i den forbindelse ikke nødvendigt at kræve offentliggørelse af oplysninger, som institutionerne ønsker at hemmeligholde over for Fliesen-Zentrum. Med hensyn til Fliesen-Zentrums argument om, at de anvendte data resulterede i en kunstigt høj normal pris, er det usandsynligt, at salget til tilknyttede kunder blev taget i betragtning. Dette ville snarere have medført, at der blev beregnet en lavere normal værdi, eftersom det under normale omstændigheder ville virke mere logisk, at tilknyttede kunder blev indrømmet gunstige betingelser.

39 — Punkt 74.

40 — Hvis der havde været tale om et direkte søgsmål for Retten, havde det været muligt at vælge fortrolig behandling i henhold til artikel 67, stk. 3, i Rettens procesreglement. Jf. f.eks. kendelse af 7.5.2008, sag T-299/05, Shanghai Excell M&E Enterprise og Shanghai Adeptech Precision mod Rådet.

41 — Dom Kommissionen mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 97 ff., navnlig præmis 120 ff.).

98. Et andet spørgsmål er, om det er sandsynligt, at en EU-producents amerikanske datterselskabs produktionsomkostninger eller salgspriser vil være kunstigt oppustede i forhold til en uafhængig amerikansk producents omkostninger eller priser. Dette synes faktisk ret usandsynligt, hvis målet er at udøve rentabel virksomhed på et konkurrencepræget marked (hvilket i mangel af bevis for det modsatte må være den amerikanske producent mål). Kommissionen verificerede producentens data under et kontrolbesøg og synes at have foretaget en grundig kontrol, eftersom den anden producents data ikke blev fundet pålidelige og måtte forkastes [42]. Når institutionerne lagde så stor vægt at indhente data fra et meget konkurrencepræget marked, ville de med al sandsynlighed have opdaget en ikke-konkurrencedygtig markedsføringsstrategi i forbindelse med denne kontrol.

99. Der er i det foreliggende tilfælde ikke fremført nogen konkret grund for Domstolen, som giver anledning til at antage, at en amerikansk producent, der er tilknyttet en EU-producent (forudsat at denne tilknytning er påvist), vil kunne sælge sine varer til højere priser på det amerikanske marked end en producent, der ikke har en sådan tilknytning.

100. Jeg mener under disse omstændigheder ikke, at Domstolen med rette kan kende den anfægtede forordning ugyldig, fordi den normale værdi blev beregnet på grundlag af data fra en enkelt producent, uanset om denne producent havde en eller anden tilknytning til en EU-producent.

Begrundelsespligten og retten til forsvar i forbindelse med beregningen af den normale værdi

Forordningen om midlertidig told

101. Det beskrives i 56.-58. og 61. betragtning, hvordan den normale værdi blev beregnet på grundlag af dataene fra den amerikanske producent:

»(56) Den amerikanske producents hjemmemarkedssalg af samme vare blev, for så vidt angår mængde, fundet repræsentativt i forhold til den pågældende vare, der blev eksporteret til Unionen af de samarbejdsvillige eksporterende producenter.

(57) Hjemmemarkedssalget til ikke forretningsmæssigt forbundne kunder i løbet af undersøgelsesperioden kunne anses for at have fundet sted i normal handel for alle typer af samme vare fremstillet af den amerikanske producent. På grund af kvalitetsforskel mellem samme vare produceret og solgt i USA og den pågældende vare, der eksporteres fra Kina til Unionen, blev det for visse varetyper vurderet mere hensigtsmæssigt at beregne den normale værdi for at kunne tage disse forskelle i betragtning og sikre en retfærdig sammenligning, jf. [61.] betragtning […]

(58) Den normale værdi blev beregnet ved at tilføje SA&G-omkostningerne [43] og fortjenesten til den amerikanske producents produktionsomkostninger. Beløbene for SA&G og fortjeneste blev, i henhold til grundforordningens artikel 2, stk. 6, fastlagt på basis af den amerikanske producents faktiske tal for produktion og salg i normal handel af den samme vare.

[…]

(61) For at sikre en rimelig sammenligning mellem den normale værdi og eksportprisen blev der i form af justeringer taget behørigt hensyn til forskelle, der påvirkede priserne og prisernes sammenlignelighed, jf. grundforordningens artikel 2, stk. 10. Den normale værdi blev justeret for

42 — Det fremgår af 53. betragtning til forordningen om midlertidig told, at »denne producent kun angav en del af sit hjemmemarkedssalg, og [at] der ikke var fuld overensstemmelse mellem omkostningerne og regnskaberne«.

43 — Salgs- og administrationsomkostninger og andre generalomkostninger.

forskelle i egenskaber, som navnlig skyldes OEM branding [44], og for kvalitetsforskelle for visse varetyper, der ikke produceres af producenten i referencelandet for de lavere omkostninger til fliser, der ikke er af porcelæn. Der blev foretaget yderligere justeringer vedrørende søtransport, forsikrings- og håndteringsomkostninger og hermed forbundne omkostninger, emballerings- og kreditomkostninger, bankgebyrer og provisioner i alle tilfælde, hvor dette blev anset for at være berettiget, korrekt og kunne dokumenteres.«

Forordningen om endelig told

102. Beregningen af den normale værdi er omhandlet i 73., 77., 86. og 87. betragtning:

»(73) To importører hævdede, at uden oplysninger om den amerikanske producents produktionsmængde kunne de interesserede parter ikke kontrollere, om der på grund af stordriftsfordele kunne være en betydelig forskel mellem den amerikanske producents produktionsomkostninger og produktionsomkostningerne for de kinesiske producenter i stikprøven, der hvert år producerede over 10 mio. m^2 keramiske fliser. Disse importører hævdede desuden, at referenceproducentens og de kinesiske producenters produktionsmængder ikke kunne sammenlignes på grund af den lavere produktionsmængde hos referenceproducenten eller i referencelandet. Der erindres om, at oplysningerne om den samarbejdsvillige referenceproducents produktionsmængde er fortrolige og derfor ikke kan videregives. Der erindres også om, at den kinesiske erhvervsgren er særdeles fragmenteret og hovedsagelig består af små og mellemstore virksomheder. Disse argumenter blev derfor anset for at være ubegrundede.

[…]

(77) Endelig hævdede disse importører, at referenceproducentens vare ikke var repræsentativ, da den udelukkende var rettet mod den dyre ende af markedet. Eftersom referenceproducentens anmodning om fortrolighed er blevet imødekommet, kan denne påstand hverken be- eller afkræftes. Selv om denne påstand var korrekt, blev der som forklaret i [61.] betragtning […] i forordningen om midlertidig told under alle omstændigheder foretaget de nødvendige justeringer af den beregnede normale værdi for at tage hensyn til alle typer fliser, herunder fliser beregnet til videresalg under et andet navn (re-sale branding). Denne påstand blev derfor ikke fundet berettiget og blev derfor afvist.

[…]

(86) Efter den endelige fremlæggelse af oplysninger hævdede en af de eksporterende producenter, at eftersom den normale værdi var baseret på data fra en enkelt producent i referencelandet, og der derfor af fortrolighedshensyn ikke kunne oplyses præcise data, var det meget vigtigt at foretage de fornødne justeringer for at sikre varesammenlignelighed med henblik på dumpingberegningerne. Som nævnt i [61.] betragtning [til] forordningen om midlertidig told, blev der således foretaget de nødvendige justeringer for at sikre en rimelig sammenligning mellem den normale værdi og eksportprisen.

(87) Efter den endelige fremlæggelse af oplysninger hævdede to importører, at den samarbejdsvillige amerikanske producent udelukkende betjener den dyre ende af markedet for keramiske fliser, mens de kinesiske eksporterende producenter betjener den billige ende af markedet. Med hensyn til at sikre en rimelig sammenligning mellem den normale værdi og eksportprisen hævdede disse importører, at de ikke havde modtaget oplysninger om de nødvendige justeringer i henhold til

44 — OEM står for original equipment manufacturer (producent af originaludstyr).

grundforordningens artikel 2, stk. 10. I den forbindelse skal det bemærkes, at [61.] betragtning [til] forordningen om midlertidig told giver en forklaring på de justeringer, der blev foretaget for at sikre en rimelig sammenligning.«

Problemstillinger og argumenter

103. Den forelæggende ret har bemærket, at der i forbindelse med beregningen af den normale værdi på grundlag af den amerikanske producents priser blev foretaget justeringer for forskelle i kvalitet, markedsføringsegenskaber og omkostningsniveau. Institutionerne skal under sådanne omstændigheder »når de finder det nødvendigt at foretage en justering […] ved en sådan afgørelse kunne henvise til beviser for eller i det mindste indicier, der peger i retning af, at der foreligger en faktor, som kan give anledning til en justering, og at denne har en indflydelse på prisernes sammenlignelighed« [45]. Baggrunden for justeringerne skal kunne dokumenteres, og justeringerne selv skal derfor kunne verificeres, hvilket dog ikke er muligt her ud fra oplysningerne i forordningen om midlertidig eller endelig told eller de oplysninger, der blev stillet til rådighed under undersøgelsen. Selv om det er nødvendigt at holde dataene fra den amerikanske producent fortrolige, skal alle retsakter ifølge artikel 296 TEUF være tilstrækkeligt begrundet. Da fastsættelsen af den normale værdi er vigtig for at fastlægge, om der foreligger dumping, er begrundelsen af en antidumpingforanstaltning af særlig betydning, og retten til forsvar i henhold til grundforordningens artikel 20 og artikel 21, stk. 6, bliver indholdsløs, hvis de interesserede parter kun får vage oplysninger om den nøjagtige fastsættelse af den normale værdi og derfor ikke kan fremsætte kvalitativt tilfredsstillende bemærkninger.

104. Fliesen-Zentrums indlæg svarer også her stort set til, hvad den forelæggende ret har anført. Fliesen-Zentrum har påpeget, at dataene i forordningerne om midlertidig told og endelig told var vage og upålidelige.

105. Rådet har fremhævet behovet for fortrolighed i forhold til samarbejdsvillige producenter i referencelande. Det ville være tale om et groft brud på denne fortrolighed, hvis man havde videregivet de oplysninger, der efter Fliesen-Zentrums opfattelse burde have været fremlagt. De justeringer, der skal foretages ved fastsættelsen af den normale værdi, er desuden omfattet af institutionernes vide skøn i forbindelse med komplicerede økonomiske vurderinger, og det kan ikke anses for godtgjort, at de misbrugte deres skønsbeføjelse. Hertil kommer, at alle de justeringer, der blev foretaget, var til gavn for de producenter, hvis varer blev pålagt antidumpingtold. Begrundelsespligten er mindre streng, når der ikke forekommer negative virkninger, og blev derfor overholdt i dette tilfælde.

106. Kommissionen har for det første gjort gældende, at begrundelsen i forordningen om endelig told opfylder de krav, der er fastsat i retspraksis, og for det andet, at Fliesen-Zentrum ikke har nogen »ret til forsvar«, men at der under alle omstændigheder ikke er tale om tilsidesættelse af en sådan ret.

107. Med hensyn til begrundelsen har den henvist til det generelle krav, der er formuleret i Petrotub-dommen [46], og dernæst påpeget, at Domstolen i Beus-dommen [47] fandt, at præamblen til en forordning, dvs. en almengyldig retsakt, »kan begrænses til dels at angive den samlede situation, der har ført til dens vedtagelse, dels at nævne de almene formål, der skal opnås med den. Det kan altså ikke kræves, at denne begrundelse i enkeltheder angiver de ofte talrige og komplicerede omstændigheder, der har givet anledning til forordningens vedtagelse, og så meget desto mindre, at den giver en mere eller mindre fuldstændig bedømmelse af disse omstændigheder«. I Petrotub-dommen [48] fastslog Domstolen, at Rådet ved alene at angive, at det var blevet »konstateret, at kompensationssalgene faktisk fandt sted i normal handel«, havde undladt at give en tilstrækkelig

45 — Dom Kundan og Tata mod Rådet (T-88/98, EU:T:2002:280, præmis 96).

46 — Jf. punkt 41 ovenfor.

47 — Dom Beus (5/67, EU:C:1968:13).

48 — Dom Petrotub og Republica (C-76/00 P, EU:C:2003:4, præmis 86-89).

begrundelse. Rådet havde ikke forklaret, hvorfor det fastslog, at de priser, der blev anvendt ved disse salg, ikke var blevet påvirket af forholdet mellem parterne. Rådet havde ikke gjort det muligt for de pågældende at blive bekendt med, om disse priser med føje var blevet taget i betragtning ved beregningen af den normale værdi, eller om der forelå en formfejl, som påvirkede den anfægtede forordnings gyldighed. Rådet havde også forhindret Domstolen i at udøve sin prøvelsesret og efterprøve, om der var anlagt et åbenbart urigtigt skøn. Kommissionen har imidlertid anført, at begrundelsespligten også indebærer, at der tages hensyn til pligten til at holde forretningshemmeligheder fortrolige som omhandlet i artikel 339 TEUF og grundforordningens artikel 19. I grundforordningens artikel 19, stk. 4, sondres der således mellem muligheden for at fremlægge generelle oplysninger, som ikke er begrænset, og muligheden for at fremlægge specifikke beviser, som er mere begrænset. Det er endelig nødvendigt at vurdere begrundelsen i den sammenhæng, hvori den indgår, hvilket i det foreliggende tilfælde vil sige ud fra indholdet af alle de ikke-fortrolige sagsakter, som parterne har fået adgang til.

108. Kommissionen har gjort gældende, at alle de ovenfor nævnte krav var opfyldt i det foreliggende tilfælde, hvilket navnlig fremgår af 56.-58. betragtning og 61. betragtning i præamblen til forordningen om midlertidig told, som der henvises til i forordningen om endelig told. Begrundelsespligten blev ikke tilsidesat, alene fordi der ikke blev fremlagt specifikke tal eller cirkatal. Oplysningerne er tilstrækkelige til, at Domstolen kan anmode om at få indsigt i eventuelle fortrolige data, som er nødvendige for at efterprøve begrundelsen. Spørgsmålet om, hvorvidt den amerikanske producent har en eller anden tilknytning til EU-producenten, er heller ikke relevant for gyldigheden af forordningen om endelig told, eftersom de anvendte data vedrørte priser i forbindelse med salg til ikke forretningsmæssigt forbundne parter. Tallene blev sammenholdt med den amerikanske producents optegnelser og justeret tilsvarende.

109. Hvad angår retten til forsvar har Kommissionen først og fremmest fremhævet, at Fliesen-Zentrum ikke deltog i den procedure, der førte til vedtagelsen af forordningen om endelig told. Virksomheden har derfor ingen ret til forsvar i denne sammenhæng. Den kunne heller ikke aflede en sådan ret af den omstændighed, at den var »forretningsmæssigt forbundet« med Cera-Net Sàrl, et luxembourgsk selskab, der ikke deltog i proceduren, medmindre den (måske) kunne påvise, at den faktisk kontrollerede dette selskab. Cera-Net havde under alle omstændigheder ikke en sådan ret til forsvar, eftersom antidumpingproceduren kun vedrørte producenter eller eksportører i tredjelande og de importører, som de i givet fald var forretningsmæssigt forbundet med, og ikke uafhængige importører som Cera-Net.

110. Kommissionen har subsidiært gjort gældende, at Cera-Nets ret til forsvar under alle omstændigheder ikke var blevet tilsidesat. I Timex-dommen [49] bemærkede Domstolen, at de berørte forhandlere eller producenter bør have mulighed for at få kendskab til de oplysninger, Kommissionen har modtaget under undersøgelsen, således at de kan gøre deres synspunkter gældende i rette tid, men at denne rettighed i givet fald må varetages således, at princippet om beskyttelse af fortrolige oplysninger overholdes. Kommissionen bør – for så vidt det er foreneligt med forretningshemmeligheden – bestræbe sig på at meddele sagsøgeren de fornødne oplysninger til varetagelse af dennes interesser, idet den i givet fald ex officio kan vælge en passende måde at give oplysningerne på. I den foreliggende sag modtog Cera-Net nogle af de oplysninger, som selskabet havde anmodet om, og høringskonsulenten kontrollerede, at der var foretaget de nødvendige justeringer af de anvendte priser. Hvis alle oplysninger var blevet fremlagt, ville det have været i strid med tavshedspligten, som det er vigtigt at respektere for at få producenter fra tredjelande til at samarbejde.

49 — Dom Timex mod Rådet og Kommissionen (264/82, EU:C:1985:119, præmis 24 og 30).

Bedømmelse

111. Dette aspekt af sagen vedrører – i lighed med det foregående aspekt – spørgsmålet om fortrolig behandling af oplysninger. I dette tilfælde skal spørgsmålet imidlertid behandles i lyset af Fliesen-Zentrums processuelle position i forhold til antidumpingundersøgelsen.

112. Det er efter min opfattelse klart, at Fliesen-Zentrum, som ikke er knyttet til nogen af de kinesiske eksportører og ikke deltog i undersøgelsesproceduren, ikke selv kan påberåbe sig en individuel ret til forsvar, og at Kommissionen har argumenteret overbevisende for, at den ikke kan aflede en sådan ret fra parter, der deltog i proceduren.

113. Det rejser i forbindelse med hovedsagen og den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen var tilstrækkelig for en almengyldig regelfastsættende retsakt. Var den med andre ord tilstrækkelig til, at de parter, der ikke var umiddelbart og individuelt berørt, kunne få kendskab til de betragtninger, som institutionerne havde lagt til grund, og tilstrækkelig til, at Domstolen kunne udøve sin prøvelsesret? Var det til dette formål nødvendigt nærmere at præcisere, hvilke justeringer for forskelle i kvalitet, markedsføringsegenskaber og omkostningsniveau, der blev foretaget?

114. Alle de oplysninger, der stilles til rådighed for Domstolen og for de parter, der generelt er berørt af antidumpingtolden, er indeholdt i 61. betragtning i præamblen til forordningen om midlertidig told, som der henvises til i 77., 86. og 87. betragtning i præamblen til forordningen om endelig told, og som har følgende ordlyd: »Den normale værdi blev justeret for forskelle i egenskaber, som navnlig skyldes OEM branding, og for kvalitetsforskelle for visse varetyper, der ikke produceres af producenten i referencelandet for de lavere omkostninger til fliser, der ikke er af porcelæn. Der blev foretaget yderligere justeringer vedrørende søtransport, forsikrings- og håndteringsomkostninger og hermed forbundne omkostninger, emballerings- og kreditomkostninger, bankgebyrer og provisioner i alle tilfælde, hvor dette blev anset for at være berettiget, korrekt og kunne dokumenteres.«

115. Efter min opfattelse må denne forklaring i princippet anses for en tilstrækkelig begrundelse for en almengyldig retsakt. Det forklares, hvilken justering der fandt sted, og – i hvert fald indirekte – i hvilken retning tallene blev justeret (i nedadgående retning).

116. Det er korrekt, at parter, som kun er indirekte berørt (som f.eks. en importør i Fliesen-Zentrums position), eller Domstolen ikke kan kontrollere de præcise beregninger, når de ikke har de faktiske tal. I forhold til Fliesen-Zentrum (og hele sektoren for keramiske fliser) virker det desuden rimeligt, at disse tal holdes fortrolige.

117. Hvis der var konkrete beviser for, at justeringerne ikke blev foretaget korrekt, kunne Domstolen overveje at anmode om, at tallene blev fremlagt, og at undersøge dem. Henset til det gældende procesreglement mener jeg dog, at den bør være varsom med dette.

118. Eftersom der ikke findes sådanne konkrete beviser og i betragtning af Fliesen-Zentrums generelle status i antidumpingproceduren, synes der imidlertid ikke at være nogen grund til, at Domstolen skulle anmode om yderligere oplysninger om justeringerne. Når Fliesen-Zentrum i lighed med andre indirekte berørte parter i princippet må stille sig tilfreds med en begrundelse, der opfylder kravene til en almengyldig foranstaltning, giver den omstændighed, at virksomheden anlægger sag ved en national ret, som anmoder Domstolen om en præjudiciel afgørelse, ikke denne virksomhed ret til at kræve, at Domstolen i denne forbindelse undersøger oplysninger, som Retten kunne have haft adgang til under et direkte søgsmål anlagt af en berettiget part, der er umiddelbart berørt af antidumpingforanstaltningen.

119. Selv om der kan være en vis usikkerhed om, hvorvidt den normale værdi, der blev beregnet på grundlag af tal fra den pågældende amerikanske producent, er tilstrækkelig nøjagtig, hvilket kunne have været relevant under et direkte søgsmål, som en berettiget part havde anlagt for Retten, mener jeg som følge heraf ikke, at Domstolen på grund af denne usikkerhed bør fastslå, at den anfægtede forordning i den specifikke processuelle sammenhæng, hvori spørgsmålet er rejst, er ugyldig.

Stikprøver

Antidumpingforordningerne

Forordningen om midlertidig told

120. Det forklares i 4.-13. betragtning i præamblen, hvordan der i henhold til grundforordningens artikel 17 blev udtaget stikprøver blandt kinesiske producenter og EU-producenter. Ifølge fjerde betragtning blev alle kendte eksporterende producenter i Kina, importører og EU-producenter anmodet om at give sig til kende over for Kommissionen og fremlægge basisoplysninger om deres aktiviteter vedrørende den pågældende vare i undersøgelsesperioden. Følgende fremgik endvidere af præamblen:

»2.1. Stikprøveudtagning af eksporterende producenter i Kina

(5) Der blev modtaget 105 gyldige besvarelser af stikprøveundersøgelsen fra eksporterende producenter i Kina, hvilket dækker 47% af importen i undersøgelsesperioden […]

(6) I overensstemmelse med grundforordningens artikel 17, stk. 1, udtog Kommissionen en stikprøve af eksporterende producenter ud fra den største repræsentative eksportmængde af den pågældende vare til Unionen, der med rimelighed kunne undersøges inden for den tid, der var til rådighed. Stikprøven bestod af tre grupper, som repræsenterede 10 individuelle producenter, der tegnede sig for 14,4% af den samlede eksportmængde fra Kina til Unionen og 31,3% af den samlede mængde fra de samarbejdsvillige eksportører i UP. De berørte parter og de kinesiske myndigheder blev i overensstemmelse med grundforordningens artikel 17, stk. 2, hørt i forbindelse med udtagelsen af stikprøven. Der blev indsendt en række bemærkninger til den foreslåede stikprøve. Bemærkninger, der blev fundet berettigede, blev, hvor det var muligt, taget i betragtning ved udtagelsen af den endelige stikprøve.

2.2. Stikprøve af EU-producenter

(7) [CET] bekræftede i et brev til Kommissionen, at alle klagende virksomheder havde indvilliget i at blive taget i betragtning til at indgå i stikprøven. Ud over de klagende producenter gav også andre virksomheder sig til kende, hvorved Kommissionen modtog oplysninger fra 73 EU-producenter.

(8) I stikprøveudtagningen blev der taget hensyn til den store fragmentation i sektoren for keramiske fliser. For at sikre, at resultaterne fra store virksomheder ikke dominerede skadesanalysen og at situationen i mindre virksomheder, som tilsammen tegnede sig for den største del af EU-produktionen, blev korrekt afspejlet, blev det besluttet, at alle segmenter, altså små, mellemstore og store virksomheder, skulle repræsenteres i stikprøven.

(9) Stikprøven blev opdelt i tre segmenter baseret på den årlige produktion:

— Segment 1: Store virksomheder – produktion på over 10 mio. m^2

— Segment 2: Mellemstore virksomheder – produktion på mellem 5 og 10 mio. m^2

— Segment 3: Små virksomheder – produktion på under 5 mio. m^2.

(10) I analysen af de mikroøkonomiske indikatorer blev resultaterne fra virksomhederne i stikprøven i et specifikt segment vejet i henhold til den andel, netop dette segment udgjorde af den samlede EU-produktion (ved brug af en særlig vægt for hvert segment i den samlede sektor for keramiske fliser). Ifølge de oplysninger, der blev indhentet i forbindelse med undersøgelsen, tegnede producenterne i segment 1 og 2 sig hver for ca. en fjerdedel af den samlede EU-produktion, mens producenterne i segment 3 tegnede sig for ca. halvdelen af den samlede EU-produktion. Mere end 350 virksomheder hører til i segmentet for små virksomheder. Mere end 40 virksomheder hører til i segmentet for mellemstore virksomheder, og over 20 virksomheder hører til i segmentet for store virksomheder.

(11) Ti virksomheder blev udtaget til stikprøven. Der er tale om de største virksomheder i hvert af de tre segmenter, og der blev taget hensyn til salg, produktion og geografisk beliggenhed. En stikprøveudvalgt virksomhed hører til segmentet af store virksomheder, fire til segmentet af mellemstore virksomheder og fem til segmentet af små virksomheder. De udtagne virksomheder er beliggende i seks medlemsstater (Italien, Spanien, Polen, Portugal, Tyskland og Frankrig), som tilsammen tegner sig for over 90% af den samlede EU-produktion. Stikprøven repræsenterede 24% af de samarbejdsvillige producenters samlede produktion og 7% af den samlede EU-produktion.

(12) I løbet af undersøgelsen besluttede en stikprøvevirksomhed fra Polen at indstille samarbejdet i forbindelse med undersøgelsen. Kommissionen kunne ikke indhente samarbejde fra en anden producent i Polen.

(13) Uanset den polske producents tilbagetrækning af samarbejdet er stikprøven stadig repræsentativ i henhold til kriterierne i [ottende og tiende] betragtning. Det blev således besluttet, at proceduren kunne fortsættes med en stikprøve på ni producenter fra fem medlemsstater.«

Forordningen om endelig told

121. Udtagningen af stikprøver er omhandlet i 9.-33. betragtning. I 9.-12. betragtning afviste Kommissionen en indvending mod to kinesiske eksporterende producenter, som ikke er relevant for den foreliggende sag. Der blev i 13. betragtning konkluderet følgende: »Da der ikke er fremsat andre bemærkninger, bekræftes konklusionerne i [femte og sjette] betragtning [til] forordningen om midlertidig told.«

122. Vedrørende de problemstillinger, der er relevante for den foreliggende sag, fremgik der følgende af 16.-33. betragtning:

»(16) En enkelt interesseret part hævdede, at opdelingen af EU-erhvervsgrenen i forskellige segmenter og stikprøvens geografiske dækning betød, at den ikke var statistisk gyldig. Hvad dette angår erindres der om, at EU-erhvervsgrenen for keramiske fliser er meget fragmenteret med over 500 producenter. Det blev også konstateret, at erhvervsgrenen var repræsenteret i alle tre segmenter, dvs. store, mellemstore og små virksomheder. For at sikre, at resultaterne fra store virksomheder ikke skulle dominere skadesanalysen, og at situationen i små virksomheder, som tilsammen tegnede sig for den største del af EU-produktionen, blev korrekt afspejlet, blev det besluttet, at alle segmenter (dvs. små, mellemstore og store virksomheder) skulle være repræsenteret i stikprøven. Inden for hvert af de tre segmenter blev de største virksomheder udvalgt, så længe der var sikkerhed for den geografiske balance.

(17) En af de interesserede parter hævdede også, at Kommissionen ikke havde påvist, at stikprøven også var repræsentativ, efter at den polske producent ikke længere indgik i stikprøven, og at den under alle omstændigheder ikke var tilstrækkelig repræsentativ med hensyn til salgsmængde på EU-markedet.

(18) Det er korrekt, at én polsk producent besluttede ikke længere at samarbejde og derfor måtte udelukkes fra stikprøverne. Stikprøver behøver dog ikke nødvendigvis at afspejle den præcise geografiske spredning og de producerende medlemsstaters vægt for at være repræsentativ. Eftersom geografisk spredning kun er en af de faktorer, der skal tages med i betragtning for at sikre, at stikprøver er repræsentative, ville en sådan tilgang ikke have været praktisk mulig administrativt set. Det er snarere tilstrækkeligt, at stikprøven i store træk afspejler, hvor store andele de største producentlande har. På baggrund af dette kriterium blev det konstateret, at tilbagetrækningen af den polske virksomhed ikke påvirkede stikprøvens generelle repræsentativitet. På dette grundlag bekræftes det, at stikprøven af EU-producenter var tilstrækkelig repræsentativ i henhold til artikel 17 i grundforordningen.

(19) Hvad angår påstanden om stikprøvens generelle repræsentativitet erindres der om, at eftersom EU-erhvervsgrenen er meget fragmenteret, kan det ikke undgås, at virksomhederne i stikprøven kun dækker en forholdsvis lille andel af den samlede EU-produktion. Under alle omstændigheder fastslås det i grundforordningens artikel 17, at undersøgelser kan begrænses til stikprøver, der enten er statistisk gyldige, eller som udgør den største repræsentative producerede, solgte eller eksporterede mængde, der med rimelighed kan undersøges, men der er ikke fastsat nogen specifik kvantitativ tærskel for størrelsen af en sådan repræsentativ mængde. På baggrund af ovenstående bekræftes det, at de udtagne stikprøver var repræsentative i henhold til grundforordningens artikel 17.

(20) En af de interesserede parter hævdede, at Kommissionen ikke havde medtaget EU-producenter, der tilbyder lavere salgspriser og er hjemmehørende i lande såsom Polen og Tjekkiet, i stikprøven, hvorfor denne stikprøve ikke var repræsentativ for EU-producenternes gennemsnitlige salgspriser.

(21) Med hensyn til denne påstand fandt Kommissionen frem til, at de gennemsnitlige salgspriser for EU-producenterne i stikprøven var i samme størrelsesorden som de gennemsnitlige salgspriser i de offentligt tilgængelige statistikker. Under alle omstændigheder, og som det er forklaret i [125.] betragtning […], har undersøgelsen vist, at selv når der tages hensyn til de offentligt tilgængelige priser i disse lande, vil slutresultatet ikke ændre sig nævneværdigt.

(22) En række parter havde bemærkninger til den metode, der var blevet anvendt til stikprøveudtagningen blandt EU-erhvervsgrenens virksomheder, sammenlignet med stikprøveudtagningen blandt kinesiske eksportører, der udelukkede var baseret på eksportmængde.

(23) Hvad angår de forskellige metoder, der blev anvendt til udtagelse af en stikprøve af EU-producenter på den ene side og kinesiske eksporterende producenter på den anden side, skal det bemærkes, at metoderne blev anvendt i overensstemmelse med formålene med stikprøveudtagningen. Når det gælder EU-erhvervsgrenen skulle Kommissionen vurdere situationen for hele erhvervsgrenen, og derfor valgte den de kriterier, der ville sikre det mest repræsentative billede af hele sektoren. Med hensyn til de kinesiske eksportører ansås det for hensigtsmæssigt at udtage en stikprøve baseret på den største eksportmængde af den pågældende vare, og derfor blev de største eksportører udtaget. Det skal også bemærkes, at grundforordningens artikel 17 ikke indeholder noget krav om, at begge stikprøver skal udtages på basis af samme kriterier. I denne sag forholder det sig endvidere således, at før den endelige sammensætning af stikprøven af kinesiske eksporterende producenter fik de samarbejdsvillige

parter i Kina samt de kinesiske myndigheder lejlighed til at fremsætte bemærkninger til den foreslåede stikprøve. Der indkom bemærkninger vedrørende stikprøvens sammensætning, men ikke vedrørende dens repræsentativitet.

(24) Efter den endelige fremlæggelse af oplysninger hævdede en sammenslutning af importører, at det var underforstået i artikel 17 i grundforordningen, at stikprøver fra EU-producenter og fra eksporterende producenter skulle udtages på basis af samme kriterier. Adskillige kinesiske parter fortsatte efter den endelige fremlæggelse af oplysninger med at hævde, at de kinesiske eksporterende producenter og EU-producenterne ikke blev behandlet ens i forbindelse med udtagningen af de respektive stikprøver.

(25) Hvad angår den påstand, der blev fremsat efter den endelige fremlæggelse af oplysninger, om at der skal anvendes samme kriterier ved udtagning af stikprøver fra EU-producenter som fra eksporterende producenter, mente Kommissionen under henvisning til de årsager, der er skitseret i [23.] betragtning […], at disse stikprøver kan udtages på basis af forskellige kriterier. Derfor afvises denne påstand.

(26) Med hensyn til den omstændighed, at der som nævnt i [23.] betragtning […] ikke blev modtaget bemærkninger til stikprøvens repræsentativitet, hævdede disse parter, at på tidspunktet for udtagningen af stikprøverne blev de kinesiske parter ikke informeret om, at der blev anvendt forskellige kriterier ved udtagningen af stikprøverne, hvorfor de ikke kunne kommentere dette forhold.

[…]

(28) Efter den endelige fremlæggelse af oplysninger hævdede en af de interesserede parter, at ved at tage hensyn til de forskellige segmenter ved udtagningen af stikprøven brød Kommissionen reglerne i grundforordningens artikel 4, stk. 1, der siger, at analysen skal foretages i relation til den samlede erhvervsgren i Unionen og ikke i relation til bestemte grupper eller typer af virksomheder.

(29) Påstanden om, at opsplitningen af stikprøven i tre segmenter er i strid med grundforordningens artikel 4, stk. 1, kan ikke tages til følge. Som det kan udledes af [23.] betragtning […], repræsenterede den stikprøve, der blev udtaget, den samlede erhvervsgren i Unionen og ikke kun en specifik gruppe af virksomheder som påstået af den pågældende part. Desuden giver grundforordningens artikel 17, stk. 1, specifikt mulighed for at udtage en stikprøve med henblik på at påvise en skade. Denne påstand var derfor grundløs og blev afvist.

(30) Efter den endelige fremlæggelse af oplysninger gjorde samme interesserede part indsigelse mod, at der var blevet taget hensyn til den geografiske spredning ved udtagningen af stikprøven, idet vedkommende gjorde gældende, at Unionen udgør et enkelt marked, og at grundforordningens artikel 17, stk. 1, kun giver mulighed for at udtage en stikprøve baseret på den største repræsentative mængde.

(31) Med hensyn til påstanden om anvendelse af kriteriet om geografisk spredning bemærkes det, at dette er en fragmenteret erhvervsgren, og med henblik på at vurdere de udvalgte virksomheders repræsentativitet tages producenternes geografiske spredning blandt medlemsstaterne med i betragtning for derved at afspejle de forskellige situationer, der kan optræde i Unionen. Stikprøven dækker medlemsstater, hvor ca. 90% af EU-produktionen finder sted; efter tilbagetrækningen af den polske virksomhed var denne procentdel fortsat høj, nemlig ca. 80%. Det betyder, at den metode, som Kommissionen benyttede, sikrede, at stikprøven var repræsentativ for EU-produktionen som helhed og i overensstemmelse med grundforordningens artikel 17, stk. 1. Påstanden blev derfor afvist.

(32) Efter den endelige fremlæggelse af oplysninger hævdede en af de interesserede parter, at den stikprøve, der var blevet udtaget blandt EU-producenter, kun omfattede mellemstore og små virksomheder, hvis omkostninger og priser angiveligt var højere end de store kinesiske virksomheders.

(33) Intet understøttede dette argument. Det skal bemærkes, at der i stikprøven indgik virksomheder fra alle segmenter. Desuden er det ikke kun virksomhedens størrelse, der kan have indflydelse på omkostningerne, men også råvarepriser, afskrivninger eller kapacitetsudnyttelse.«

123. 125. og 126. betragtning er også relevante for denne problemstilling:

»(125) Som allerede nævnt i [20.] betragtning […], betvivlede en af de interesserede parter konklusionerne i [96.-99.] betragtning [til] forordningen om midlertidig told vedrørende EU-erhvervsgrenens salgspriser, idet det blev hævdet, at Kommissionen i forbindelse med beregningen af EU-enhedsprisen ikke havde medtaget producenter i Polen og Tjekkiet, hvorfor konklusionerne ikke var i overensstemmelse med de foreliggende offentlige data.

(126) Som svar på denne påstand blev der foretaget en simulation, hvori indgik salgspriserne i Polen, der tegner sig for ca. 10% af den samlede produktion i Unionen. Der foreligger endnu ingen simulation for Tjekkiet, hvis produktion udgør mindre end 3% af den samlede produktion i Unionen. Simulationen viste, at selv hvis de polske priser tages med i betragtning, ændrer slutresultatet sig ikke nævneværdigt. For at sikre sammenlignelighed med de kinesiske salgspriser beregnede Kommissionen i overensstemmelse med sin sædvanlige metode EU-erhvervsgrenens salgspriser efter at have foretaget de relevante justeringer for at nå frem til priserne for den første uafhængige kunde.«

Problemstillinger og argumenter

124. Den forelæggende ret har bemærket, at Kommissionen for at fastlægge prisunderbuddet i overensstemmelse med grundforordningens artikel 17, stk. 1, anvendte stikprøver i tilfælde, »hvor antallet af klagere, eksportører, importører, varetyper eller transaktioner er stort«. Der kan udtages to typer af stikprøver, som er begrænset til: »et rimeligt antal parter, varer eller transaktioner ved anvendelse af statistisk gyldige stikprøver baseret på oplysninger, der foreligger på tidspunktet for udvælgelsen«, eller »den største producerede, solgte eller eksporterede mængde, der kan anses for repræsentativ, og som med rimelighed kan undersøges inden for den tid, der er til rådighed«. Det fremgår, at den første type blev anvendt til beregning af EU-producenternes priser, og at den anden type blev anvendt til beregning af de kinesiske producenters priser. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt en sådan fremgangsmåde er korrekt, eftersom den i det væsentlige resulterede i, at der blev udtaget stikprøver blandt et stort antal mindre EU-producenter (som kun repræsenterede 7% af EU-produktionen) og et lille antal større kinesiske producenter (som repræsenterede 14,4% af den kinesiske produktion), selv om begge markeder er meget fragmenterede og hovedsagelig består af små og mellemstore virksomheder. Det er derfor ikke sikkert, at stikprøverne er sammenlignelige, hvilket vil rejse tvivl om beregningens objektivitet. De udtagne EU-producenter stammede desuden alle fra vestlige medlemsstater med høje priser, og ingen stammede fra medlemsstater med lave priser. Det er derfor uklart, om underbuddet (som ifølge 113. betragtning til forordningen om endelig told lå på mellem 43,2 og 55,7%) blev beregnet nøjagtigt og objektivt.

125. Fliesen-Zentrum har også her anstillet stort set de samme betragtninger, men uddybet dem yderligere og insisteret på behovet for, at de to stikprøver udtages på en sammenlignelig måde. For at være repræsentativ bør EU-stikprøven desuden omfatte producenter, der står for mindst 25% af EU-produktionen, i overensstemmelse med minimumskravet for indledning af en undersøgelse [50]. Kommissionen sammenlignede ikke de samme forhold og har dermed tilsidesat ligebehandlingsprincippet, kravet om objektivitet i grundforordningens artikel 3, stk. 2, og reglen om den lavest mulige told i denne forordnings artikel 9, stk. 4. Når der anvendes stikprøver, som kun dækker 7 og 14,4% af de respektive markeder, er disse stikprøver heller ikke tilstrækkeligt repræsentative.

126. Rådet har for det første gjort gældende, at skaden for den pågældende EU-erhvervsgren blev vurderet på grundlag af makro- og mikroøkonomiske data fra henholdsvis hele erhvervsgrenen og de udtagne EU-producenter. Sammensætningen af den kinesiske stikprøve havde ingen betydning for denne skade. For det andet blev det taget hensyn til, at denne erhvervsgren er meget fragmenteret, i EU-stikprøven. Der indgik ingen polske eller tjekkiske producenter, fordi en polsk producent indstillede samarbejdet, og den tjekkiske produktion udgør under 3% af EU-produktionen, men Kommissionen foretog en simulering, der omfattede de polske priser, og konstaterede, at det ikke gjorde nogen nævneværdig forskel. For det tredje fremsatte Fliesen-Zentrum ingen bemærkninger om sammensætningen af den kinesiske stikprøve i løbet af proceduren og har ikke mulighed for at gøre det under en præjudiciel sag. Institutionerne har under alle omstændigheder ret til at anvende en anden metode for den kinesiske stikprøve, hvilket i dette tilfælde sikrede den størst mulige repræsentativitet for begge grupper. Den pålagte antidumpingtold var under alle omstændigheder lavere end de dumpingmargener, der blev fastslået.

127. Kommissionen har anført, at det er forkert at antage, at det eneste formål med de to stikprøver er at beregne underbuddet. EU-stikprøven gør det også muligt at indsamle en lang række mikroøkonomiske data, som bør omfatte alle kategorier af EU-producenter for at afdække eventuelle geografiske eller størrelsesmæssige variationer, hvorimod formålet med stikprøven blandt eksportørerne er at dække en så stor andel af EU-importen som muligt for at sikre, at priserne ligger så tæt op ad det faktiske gennemsnit som muligt. Anvendelsen af to metoder er derfor fuldt berettiget, strider ikke mod ligebehandlingsprincippet og rejser ikke tvivl om vurderingens objektivitet. Med hensyn til den omstændighed, at EU-stikprøven ikke omfattede østeuropæiske producenter, er det ikke muligt for institutionerne at tvinge producenter til at samarbejde, og de større polske producenter samarbejdede ikke. Vesteuropa tegner sig under alle omstændigheder for 80% af EU-produktionen, og offentligt tilgængelige data fra Polen og Tjekkiet viste, at det ikke ville have gjort nogen nævneværdig forskel, hvis producenter fra disse lande have været med.

128. Kommissionen har med hensyn til muligheden for, at den pålagte told kunne have været lavere, hvis underbudsmargenen var blevet beregnet på et andet grundlag, anført, at den anfægtede forordning blev udarbejdet på engelsk, og at udtrykket »underselling margin« (målprisunderbudsmargenen, dvs. forskellen mellem dumpingpriserne og EU-erhvervsgrenens målpriser – »*Zielunterbietungsspanne*« på tysk og »*marge de sous-cotation des prix indicatifs*« på fransk, hvilket svarede til »skadesmargenen«) ved en fejl blev oversat [51] til tysk (og fransk), som om der var tale om »undercutting margin« (underbudsmargenen, dvs. forskellen mellem dumpingpriserne og EU-erhvervsgrenens faktiske priser, der allerede var under pres som følge af dumpingen – »*Preisunterbietungsspanne*« på tysk og »*marge de sous-cotation des prix*« på fransk).

50 — Det er ifølge grundforordningens artikel 5, stk. 4, ikke muligt at indlede en undersøgelse på grundlag af en klage indgivet af producenter, der tegner sig for mindre end 25% af EU-produktionen. Fliesen-Zentrum har nævnt en række tilfælde, hvor stikprøven blev anset for tilstrækkelig, når den repræsenterede mellem 40 og 50% af EU-produktionen.

51 — 198. betragtning til forordningen om endelig told har følgende ordlyd: »Det skal også bemærkes, at *målprisunderbudsmargenerne er højere end dumpingmargenerne* i [88.-93.] betragtning […] ovenfor og *derfor skal dumpingmargenen lægges til grund for fastlæggelsen af toldens niveau i henhold til reglen om den lavest mulige told*« (min fremhævelse).

Bedømmelse

129. Den primære problemstilling er her, om den sammenligning, som institutionerne foretog efter at have konstateret, at »dumpingvarerne udbydes til en væsentlig lavere pris end prisen på samme vare fremstillet af erhvervsgrenen i [Unionen]« (grundforordningens artikel 3, stk. 3), var ugyldig, fordi den ene af de to stikprøvemetoder, der angives i grundforordningens artikel 17, stk. 1, blev anvendt til vurdering af kinesiske priser, og den anden blev anvendt til vurdering af EU-priser. Hertil kommer visse sekundære problemstillinger, nærmere bestemt om det var nødvendigt at medtage en eller flere producenter fra østeuropæiske medlemsstater, som er kendt for at have et lavere prisniveau, i EU-stikprøven, og om EU-stikprøven var tilstrækkelig repræsentativ. Hvis en af disse faktorer førte til overvurdering af prisunderbuddet, rejser det spørgsmålet om, hvorvidt man burde have anvendt reglen om den lavest mulige told i grundforordningens artikel 9, stk. 4.

130. Til de sekundære problemstillinger vil jeg indledningsvis bemærke, at det både i forordningerne om midlertidig og endelig told og i institutionernes indlæg begrundes på en rimelig og konsekvent måde, hvorfor polske og tjekkiske producenter ikke er medtaget. Det er efter min opfattelse klart, at udvælgelsen af producenter må være omfattet af det vide skøn, som institutionerne har til at bedømme komplicerede økonomiske omstændigheder, og det kan ikke lægges dem til last, at den polske producent trak sig fra samarbejdet i løbet af undersøgelsen, eller at andre producenter undlod at samarbejde. Der blev desuden gennemført kontrol for at sikre, at de manglende data fra østeuropæiske (nærmere bestemt polske) producenter ikke ændrede resultaterne nævneværdigt.

131. Hvad angår EU-stikprøvens repræsentativitet mener jeg ikke, at der er hold i Fliesen-Zentrums påstand om, at denne stikprøve skal omfatte mindst 25% af EU-produktionen. Grundforordningens artikel 5, stk. 4, vedrører ikke stikprøvers repræsentativitet, og ingen af de tilfælde, der er nævnt heri, understøtter denne påstand.

132. Med hensyn til den primære problemstilling skal det først og fremmest påpeges, at grundforordningens artikel 17, stk. 1, ikke indeholder noget specifikt krav om, at grundlaget for udtagelse af forskellige stikprøver skal være helt sammenligneligt. Jeg mener heller ikke, at denne bestemmelse indeholder et implicit krav af denne art, idet den omfatter »tilfælde, hvor antallet af klagere, eksportører, importører, varetyper eller transaktioner er stort«, og er begrænset til »et rimeligt antal parter, varer eller transaktioner«. De omfattede kategorier kan ikke altid være sammenlignelige, hvilket betyder, at det ofte ikke vil være muligt at anvende sammenlignelige stikprøvemetoder.

133. Det fremgår desuden klart af grundforordningens artikel 17, stk. 2, at det påhviler Kommissionen at foretage den endelige udvælgelse af parter, varetyper eller transaktioner. Institutionerne har efter min opfattelse givet en tilstrækkelig begrundelse for, hvorfor de valgte den pågældende fremgangsmåde. Det var for de kinesiske eksportprisers vedkommende afgørende at komme så tæt som muligt på en nøjagtig gennemsnitspris, og det var derfor logisk at udvælge de eksportører, der tegnede sig for den største salgsmængde. Stikprøven inden for EU-erhvervsgrenen skulle imidlertid tjene flere forskellige formål og kunne derfor ikke begrænses til de største producenter.

134. Det er dog en kendsgerning, at konstateringen af, om der foreligger skade, skal indebære en »objektiv undersøgelse« af omfanget af dumpingimporten, dennes indvirkning på priserne på EU-markedet og dennes følgevirkninger for den pågældende EU-erhvervsgren (grundforordningens artikel 3, stk. 2), og at stikprøverne skal være »statistisk gyldige« (artikel 17, stk. 1).

135. I denne henseende synes det i hvert fald sandsynligt, at den metode, der blev anvendt for Kina (den største mængde og dermed de største producenter), kunne have resulteret i en lavere pris, end hvis stikprøven havde omfattet et større antal mindre producenter. Større producenter vil muligvis være i stand til at sælge til lavere priser som følge af stordriftsfordele. Omvendt kan den metode, der blev anvendt for EU, af samme grund have resulteret i en højere pris. Det beregnede prisunderbud

kunne i så fald have været større, hvis begge stikprøver var blevet udtaget ved hjælp af den samme metode (det samme gælder for målprisunderbuddet, der var baseret på data fra de samme kilder, hvilket betyder, at Kommissionens bemærkninger om terminologi og oversættelse ikke synes særlig relevante).

136. Der er imidlertid kun tale om eventualiteter, og der er ikke fremlagt specifikke tal eller beregninger for Domstolen for at gøre dem mere troværdige. Det kan lige så vel tænkes, at de kinesiske eksportpriser i højere grad var baseret på konkurrenceforholdene på importmarkedet end på producentens størrelse eller kapacitet, og at en anden metode til udtagning af stikprøver blandt kinesiske eksportører derfor ikke ville have ændret resultatet [52]. Uden dokumentation er det derfor ikke muligt at antage, at prisunderbuddet eller målprisunderbuddet ville have været væsentligt anderledes, hvis den samme metode var blevet anvendt for begge stikprøver.

137. Jeg ser derfor ingen grund til at antage, at valget af to forskellige stikprøvemetoder rejste tvivl om vurderingen af prisunderbuddet i den anfægtede forordning eller var uforeneligt med reglen om den lavest mulige told i grundforordningens artikel 9, stk. 4.

Forslag til afgørelse

138. Jeg mener som følge af det ovenfor anførte, at Domstolen bør besvare Finanzgericht Münchens spørgsmål med, at ingen af de indsigelser, der er fremsat i dennes anmodning om præjudiciel afgørelse, rejser tvivl om gyldigheden af Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 917/2011 af 12. september 2011 om indførelse af en endelig antidumpingtold og endelig opkrævning af den midlertidige told på importen af keramiske fliser med oprindelse i Folkerepublikken Kina.

52 — Det synes at fremgå af de Eurostat-tal, der er fremlagt i Bricmate-sagen (sag C-569/13), at priserne på keramiske fliser indført fra Kina i den undersøgte periode var betydeligt og konstant højere i Tyskland end i Det Forenede Kongerige, selv om der stort set blev indført de samme mængder til de to medlemsstater. Importpriserne (vedrørende mindre mængder) til Letland og Rumænien var dog konstant endnu lavere.