



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

28. februar 2018*

»Appel – handelspolitik – dumping – import af solcelleglas med oprindelse i Kina – forordning (EF) nr. 1225/2009 – artikel 2, stk. 7, litra b) og c) – status som virksomhed, der opererer under markedsøkonomiske vilkår – begrebet »væsentlige fordrejninger, der er overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system« som omhandlet i artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led – skattefordele«

I sag C-301/16 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 26. maj 2016,

Europa-Kommissionen ved L. Flynn og T. Maxian Rusche, som befuldmægtigede,

appellant,

støttet af:

GMB Glasmanufaktur Brandenburg GmbH, Tschernitz (Tyskland), ved avocat A. Bochon og solicitor R. MacLean,

intervenient i appelsagen,

den anden part i appelsagen:

Xinyi PV Products (Anhui) Holdings Ltd, Anhui (Kina), ved avocats Y. Melin og V. Akritidis,

sagsøger i første instans,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Rosas, C. Toader, A. Prechal (refererende dommer) og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitssekretær: fuldmægtig V. Giacobbo-Peyronnel,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 21. juni 2017,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. december 2017,

* Processprog: engelsk.

afsagt følgende

Dom

- 1 Med sin appel har Europa-Kommissionen nedlagt påstand om ophævelse af dommen afsagt af Den Europæiske Unions Ret af 16. marts 2016, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings mod Kommissionen (T-586/14, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2016:154), hvorved Retten annullerede Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 470/2014 af 13. maj 2014 om indførelse af en endelig antidumpingtold og endelig opkrævning af den midlertidige told på importen af solcelleglas med oprindelse i Folkerepublikken Kina (EUT 2014, L 142, s. 1, herefter »den omtvistede forordning«), for så vidt som denne forordning vedrørte Xinyi PV Products (Anhui) Holdings (herefter »Xinyi PV«).

Retsforskrifter

- 2 På tidspunktet for de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten, var de bestemmelser, der regulerede Den Europæiske Unions vedtagelse af antidumpingforanstaltninger, indeholdt i Rådets forordning (EF) nr. 1225/2009 af 30. november 2009 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab (EUT 2009, L 343, s. 51, berigtiget i EUT 2010, L 7, s. 22, herefter »grundforordningen«). Denne forordning blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1036 af 8. juni 2016 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Den Europæiske Union (EUT 2016, L 176, s. 21).

- 3 Grundforordningens artikel 2, stk. 7, bestemte:

»a) Ved indførsel fra lande uden markedsøkonomi [(h)erunder Albanien, Armenien, Aserbajdsjan, Hviderusland, Georgien, Nordkorea, Kirgisistan, Moldavien, Mongoliet, Tadsjikistan, Turkmenistan og Usbekistan)] 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 Fællesskabet, eller, hvis dette ikke er muligt, på ethvert andet rimeligt grundlag, herunder den pris, der faktisk er betalt eller skal betales i Fællesskabet for samme vare, om nødvendigt justeret for at indregne en rimelig fortjenstmargen.

[...]

b) I forbindelse med antidumpingundersøgelser vedrørende indførsel fra Folkerepublikken Kina, Ukraine, Vietnam og Kasakhstan og lande uden markedsøkonomi, som er medlemmer af [Verdenshandelsorganisationen (WTO)] på datoen for indledningen af undersøgelsen, fastsættes den normale værdi i overensstemmelse med stk. 1-6, hvis det på grundlag af velbegrundede krav herom fra en eller flere producenter, der er omfattet af undersøgelsen, og i overensstemmelse med kriterierne og procedurerne i litra c) er påvist, at de markedsøkonomiske principper er fremherskende for denne producent eller disse producenter med hensyn til fremstilling og salg af den berørte samme vare. Hvis dette ikke er tilfældet, finder reglerne i litra a) anvendelse.

c) Et krav i henhold til litra b) skal [...] indeholde tilstrækkelige beviser for, at producenten driver virksomhed under markedsøkonomiske vilkår, dvs. at:

- [V]irksomhedernes beslutninger om priser, omkostninger og inputs, herunder rå- og hjælpestoffer, teknologi, arbejdskraft, produktion og investeringer, skal træffes som reaktion på markedssignaler, der afspejler udbuds- og efterspørgselsforholdene, og uden nogen omfattende statslig indgriben.

- [V]irksomhederne skal benytte ét klart sæt grundlæggende regnskabsforskrifter, som revideres uafhængigt i overensstemmelse med internationale regnskabsstandarder og anvendes til alle formål.
- [V]irksomhedernes produktionsomkostninger og økonomiske situation må ikke gøres til genstand for væsentlige fordrejninger, der er overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system, navnlig for så vidt angår nedskrivning af aktiver, andre afskrivninger, kompensations- eller byttehandel og betaling via gældskompensation.
- [D]e pågældende virksomheder skal sikres ved rimelig anvendelse af egnede love om konkurs og ejerforhold, der giver retlig sikkerhed og stabilitet i forbindelse med driften af virksomheder [...]
- [V]alutaomregninger skal finde sted til markedskurs.

[...]«

Tvistens baggrund

- 4 Tvistens baggrund, som fremgår af den appellerede dom, kan sammenfattes som følger.
- 5 Xinyi PV er et selskab med hjemsted i Kina, som fremstiller og eksporterer solcelleglas. Sagsøgeren har som eneaktionær selskabet Xinyi Solar (Hongkong) Ltd. med hjemsted i Hongkong (Kina), som er noteret på fondsbørsen i Hongkong.
- 6 Som følge af en klage, der blev indgivet den 15. januar 2013, indledte Kommissionen den 28. februar 2013 en antidumpingundersøgelse vedrørende importen af visse solcelleglas med oprindelse i Kina.
- 7 Den 21. maj 2013 indgav Xinyi PV en anmodning til Kommissionen om markedsøkonomisk behandling (herefter »markedsøkonomisk behandling«) som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra b), for at fastsætte den normale værdi for selskabets vedkommende i overensstemmelse med denne forordnings artikel 2, stk. 1-6, og ikke efter metoden med et såkaldt »analogt land«, der er omfattet af reglerne i den nævnte forordnings artikel 2, stk. 7, litra a).
- 8 Ved skrivelse af 22. august 2013 underrettede Kommissionen Xinyi PV om, at den fandt, at den ikke kunne imødekomme anmodningen. I denne skrivelse anførte Kommissionen følgende herom:

»Undersøgelsen har vist, at [Xinyi PV] nød godt af forskellige skattefordele vedrørende selskabets skat på indtægter, såsom:

- Programmet »2 Free 3 Halve«. Denne skatteordning gør det muligt for virksomheder med udenlandsk kapital at opnå en fuldstændig skattefritagelse (0%) i to år og i de tre følgende år en skattesats på 12,5% i stedet for den normale skattesats på 25%.
- Skatteordningen for højteknologiske virksomheder. I henhold til denne ordning er selskabet undergivet en nedsat skattesats på 15% i stedet for den normale skattesats på 25%. Denne præferentielle skattesats udgør en støtte, der næsten konstant kan tilpasses, og som også kunne have til formål at tiltrække investeringer til nedsatte satser, hvorved konkurrencen fordrejes.

Det lægges til grund, at de nedsatte skattesatser indebærer betydelige økonomiske fordele, og at [Xinyi PV] ikke har godtgjort, at dennes produktionsomkostninger og økonomiske situation ikke er genstand for nogen væsentlig fordrejning, der er overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system [...]

Kommissionen foreslår følgelig, at [Xinyi PV's anmodning] om markedsøkonomisk behandling afslås.«

9 Den 1. september 2013 fremsatte Xinyi PV sine bemærkninger, som Kommissionen besvarede ved skrivelse af 13. september 2013, hvorved afslaget på den af dette selskab fremsatte anmodning om markedsøkonomisk behandling blev bekræftet.

10 I sidstnævnte skrivelse anførte Kommissionen navnlig følgende:

»En ordning for beskatning af indtægt, som vedrører visse selskaber eller visse økonomiske sektorer, som af regeringen anses for at være af strategisk betydning, indebærer, at denne skatteordning ikke udspringer af en markedsøkonomi, men stadig er stærkt påvirket af en statslig planlægning og følgelig kan henhøre under det tredje kriterium [i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led]. Anvendelsen af en præferentiel skattesatsordning ændrer det overskud før skat, som selskabet skal generere for at kunne være attraktivt for investorerne [...]

I denne forbindelse bemærkes, at det var muligt at anvende den nedsatte skattesats (14,01%) på [Xinyi PV], eftersom [selskabet] kunne kumulere skatteordningen for højteknologiske virksomheder med en anden ordning, nemlig programmet »2 Free 3 Halve«. Den kombinerede virkning gav således en klart lavere skattesats i forhold til den normale skattesats (25%), som bl.a. kunne forfølge målet om at tiltrække kapital til nedsatte satser og således påvirke selskabets samlede økonomiske og finansielle situation.

[...]

Endelig gør De gældende, at Kommissionens bedømmelse, hvorefter skatteordningen næsten konstant kan tilpasses, er uden grundlag. Der er blevet taget behørigt hensyn til Deres argumenter om, at de to skatteordninger er tidsmæssigt begrænsede. Den omstændighed, at disse to skatteordninger ikke har en permanent karakter, kan imidlertid ikke rejse tvivl om den omstændighed [...], at de havde til formål at påvirke virksomhedens økonomiske og finansielle situation.«

11 Den 26. november 2013 vedtog Kommissionen forordning (EU) nr. 1205/2013 om indførelse af en midlertidig antidumpingtold på importen af solcelleglas med oprindelse i Folkerepublikken Kina (EUT 2013, L 316, s. 8, herefter »den midlertidige forordning«). Under anvendelse af metoden med et analogt land blev Republikken Tyrkiet lagt til grund med henblik på beregningen af den normale værdi for alle de kinesiske eksporterende producenter, herunder Xinyi PV. Der blev pålagt en midlertidig antidumpingtold på indførslen af den pågældende vare, fremstillet af denne producent, på 39,3%.

12 34.-47. betragtning til den midlertidige forordning vedrører anmodningerne om markedsøkonomisk behandling. 40., 41., 43. og 45.-47. betragtning til denne forordning har følgende ordlyd:

»(40) Anmodningerne om markedsøkonomisk behandling fra 4 eksporterende producenter (grupper af virksomheder), som bestod af 11 retlige enheder, blev således undersøgt.

(41) Undersøgelsen fastslog, at ingen af de fire eksporterende producenter (grupper af virksomheder) der anmodede om markedsøkonomisk behandling, opfyldte kriterierne i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c).

[...]

(43) [I]ngen af de fire eksporterende producenter [var] i stand til, hverken individuelt eller som gruppe, at godtgøre, at de ikke var underlagt væsentlige fordrejninger overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system. Ingen af disse virksomheder eller grupper af virksomheder opfyldte således kriterium 3 for markedsøkonomisk behandling. Mere specifikt havde alle fire eksporterende producenter eller grupper af eksporterende producenter fordel af præferentielle skatteordninger.

[...]

- (45) Kommissionen fremlagde resultaterne af undersøgelsen med henblik på markedsøkonomisk behandling for de pågældende virksomheder, de kinesiske myndigheder og klageren og opfordrede dem til at fremsætte bemærkninger.
- (46) De indkomne kommentarer var ikke af en sådan beskaffenhed, at de ændrede Kommissionens foreløbige konklusioner. Efter at have hørt medlemsstaterne i henhold til [grundforordningens] artikel 2, stk. 7, litra c), blev alle ansøgere individuelt og formelt underrettet den 13. september 2013 om Kommissionens endelige afgørelse med hensyn til deres respektive ansøgninger om markedsøkonomisk behandling.
- (47) Ingen af de fire samarbejdsvillige eksporterende producenter eller grupper af eksporterende producenter i Kina, der havde anmodet om markedsøkonomisk behandling, kunne således dokumentere, at de opfyldte alle kriterierne i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), og deres anmodninger om markedsøkonomisk behandling blev derfor afvist.«
- 13 Den 13. maj 2014 vedtog Kommissionen den omtvistede forordning, hvorved den bl.a. i 34. betragtning til denne fastholdt konklusionen i 34.-47. betragtning til den midlertidige forordning om at afvise anmodningerne om markedsøkonomisk behandling. Der blev i henhold til den omtvistede forordning indført en endelig antidumpingtold på 36,1% på importen af solcelleglas fremstillet af Xinyi PV.
- 14 Denne endelige antidumpingtold blev efterfølgende ændret og fastsat til 75,4% i henhold til Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/1394 af 13. august 2015 om ændring af forordning (EU) nr. 470/2014, som ændret ved forordning (EU) 2015/588 om indførelse af en endelig antidumpingtold og endelig opkrævning af den midlertidige told på importen af solcelleglas med oprindelse i Folkerepublikken Kina efter en fornyet overvæltningsundersøgelse i henhold til artikel 12 i forordning nr. 1225/2009 (EUT 2015, L 215, s. 42).
- 15 Der blev samtidigt med antidumpingundersøgelsen indledt en antisubsidieundersøgelse den 23. april 2013, der førte til vedtagelsen af Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 471/2014 af 13. maj 2014 om indførelse af en endelig udligningstold på importen af solcelleglas med oprindelse i Folkerepublikken Kina (EUT 2014, L 142, s. 23). Der blev i henhold til denne forordnings artikel 1, stk. 2, indført en udligningstold på 3,2% på importen af solcelleglas fremstillet af Xinyi PV.

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 16 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 7. august 2014 anlagde Xinyi PV sag med påstand om annullation af den omtvistede forordning.
- 17 Xinyi PV fremsatte fire anbringender til støtte for sit søgsmål. I den appellerede dom tog Retten kun stilling til det førstnævnte af disse anbringender om en tilsidesættelse af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, hvilket anbringende derfor er relevant i forhold til nærværende appel.
- 18 Med dette anbringende havde Xinyi PV gjort gældende, at Kommissionen i den omtvistede forordning med urette havde fundet, at selskabets produktionsomkostninger og finansielle situation var omfattet af væsentlige fordrejninger, der er overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led.
- 19 I denne henseende fastslog Retten i den appellerede doms præmis 62, at Kommissionens bedømmelse på dette punkt var åbenbart urigtig.

- 20 Først støttede Retten i den appellerede doms præmis 63-67 i det væsentlige denne konklusion på den omstændighed, at det ikke kunne antages, at de omhandlede skattefordele var blevet overført fra et tidligere ikke-markedsøkonomisk system i den forstand, at de følger eller er en konsekvens af dette system, eftersom det er velkendt, at lande med markedsøkonomi, som f.eks. EU-medlemsstaterne, ligeledes indrømmer virksomheder skattefordele i form af skattefritagelser i en vis periode eller i form af en nedsat skattesats, således som det i øvrigt fremgår af Domstolens praksis på statsstøtteområdet.
- 21 I den appellerede doms præmis 68-78 forkastede Retten derpå Kommissionens argumenter om, at de omhandlede skattefordele på grund af deres særlige kendetegn ligger helt uden for et markedsøkonomisk system, eftersom de bl.a. er knyttet til forskellige planer, der er gennemført i Kina.
- 22 Retten tiltrådte derfor det første anbringende og annullerede følgelig den omtvistede forordnings artikel 1, for så vidt som den vedrørte Xinyi PV, uden at undersøge de øvrige annullationsanbringender, som Xinyi PV havde gjort gældende.

Parternes påstande og retsforhandlingerne ved Domstolen

- 23 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves.
 - Det første anbringendes første led i søgsmålet i første instans forkastes som retligt ugrundet.
 - Sagen hjemvises til Retten til fornyet behandling af det første anbringendes andet led samt det andet til fjerde anbringende fra søgsmålet i første instans.
 - Afgørelsen om sagsomkostningerne i de to instanser udsættes.
- 24 Xinyi PV har nedlagt følgende påstande:
- Appellen forkastes.
 - Appellanten og intervenienten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 25 Domstolens præsident har ved kendelse af 13. oktober 2016, Kommissionen mod Xinyi PV Products (Anhui) Holdings (C-301/16 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:796), tilladt GMB Glasmanufaktur Brandenburg GmbH (herefter »GMB«) at indtræde i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

Om appellen

- 26 Kommissionen har til støtte for sin appel fremsat tre anbringender, hvoraf det første vedrører en retlig fejl ved fortolkningen af udtrykket »overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system« i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, det andet vedrører tilsidesættelse af begrundelsespligten, og det tredje vedrører proceduremæssige uregelmæssigheder.

Det første anbringende om en tilsidesættelse af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, idet Retten har begået en retlig fejl ved fortolkningen af udtrykket »overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system«

Parternes argumenter

27 Kommissionens første anbringende er opdelt i fem led.

– Det første led

28 Kommissionen har med det første anbringendes første led foreholdt Retten, at den begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 63 og 69 at fastslå, at det ikke er tilstrækkeligt at godtgøre, at en foranstaltning har til formål at gennemføre en femårsplan i Kina, for at anse den for at være »overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system« som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, idet denne bestemmelse ellers ville blive frataget enhver effektiv virkning.

29 Grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, burde nemlig fortolkes således, at skattefordele, som har til formål at gennemføre en femårsplan, altid er overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system.

30 Xinyi PV har som svar på dette første led gjort gældende, at det fremgår af den appellerede doms præmis 57, at Kommissionens argumentation om, at skattefordele, som har til formål at gennemføre en femårsplan, altid er overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system, på intet tidspunkt blev drøftet for Retten. Der er derfor tale om et nyt argument, der som sådan burde afvises af Domstolen.

31 Med hensyn til realiteten fastslog Retten i den appellerede doms præmis 69 med rette, at afvisningen af en anmodning om markedsøkonomisk behandling med henvisning til, at der foreligger en indirekte forbindelse mellem de omhandlede skattefordele og de planer, der er gennemført af vore dages Folkerepublikken Kina, ville fratage begrebet »der er overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system« enhver effektiv virkning.

– Det andet led

32 Kommissionen har med det første anbringendes andet led foreholdt Retten, at den begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 74-76, da den fandt, at støtten til visse erhvervssektorer, som et land anser for at være af strategisk betydning, såsom den højteknologiske sektor, udgør et lovligt formål i en markedsøkonomi.

33 Hvad dette angår har Kommissionen gjort gældende, at selv om begrebet markedsøkonomi tillader visse statslige indgreb, har disse til formål at forfølge almenvellets interesser og ikke at udvælge »vindere« bestående i at fremme en erhvervssektor, som er erklæret »strategisk«, i forhold til en anden ved hjælp af forskellige skattesatser eller andre fordele. I en markedsøkonomi er statsstøtte kun begrundet, såfremt den har til formål at rette op på markedssvigt, eller såfremt den hviler på et billighedshensyn.

34 Xinyi PV har gjort gældende, at denne argumentation, idet den vedrører den appellerede doms præmis 75 og 76, angår Rettens i princippet suveræne vurderinger af beviser, som selskabet har forelagt for Retten, og som ikke kan gøres til genstand for en undersøgelse i forbindelse med en appel, idet Kommissionen hverken har anført eller påvist, at beviserne åbenbart er gengivet urigtigt.

35 De nævnte præmisser 75 og 76 har udelukkende til formål at illustrere, at de omhandlede skattefordele ikke udgør fordrejninger som dem i statshandelslande med henblik på anvendelsen af kriteriet fastsat i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led.

– *Det tredje led*

36 Med det første anbringendes tredje led har Kommissionen gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved i præmis 77 og 78 i den appellerede dom at fastslå, at Kommissionens argument om, at de omhandlede skattefordele ikke kun havde en indvirkning på de omkostninger, der havde en direkte tilknytning til det forfulgte formål, men på Xinyi PV's samlede økonomiske resultat og således selskabets samlede økonomiske situation, udelukkende er relevant ved fastlæggelsen af omfanget af fordrejningen som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, men ikke med henblik på at vurdere, hvorvidt denne fordrejning er overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system som omhandlet i samme bestemmelse.

37 Som fastslået af Kommissionen såvel i forbindelse med den administrative procedure som for Retten, består et af fællestrækkene for støtteordningerne i en markedsøkonomi i den omstændighed, at støtten er målrettet og begrænset til den offentlige finansiering, der er nødvendig for at nå de tilstræbte mål. De i den foreliggende sag undersøgte foranstaltninger er derimod ikke, som sådan støtte, målrettede og begrænset til en bestemt kategori af omkostninger, som er knyttet til en investering, og er heller ikke tidsbegrænsede.

38 Xinyi PV har gjort gældende, at Kommissionen ikke har fremlagt noget bevis til støtte for sin påstand om, at kun støtte i markedsøkonomier er målrettet og begrænset til den offentlige finansiering, der er nødvendig for at nå de tilstræbte mål, og har ikke henvist til nogen oplysning, der er fremlagt for Retten.

39 Denne argumentation er endvidere uden retsgrundlag, da grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, ikke vedrører spørgsmålet om, hvorvidt en fordrejning er af en sådan type, der ville kunne accepteres i en markedsøkonomi, men om det er en sådan type fordrejning, som fandtes i det tidligere ikke-markedsøkonomiske system.

– *Det fjerde led*

40 Kommissionen har med det første anbringendes fjerde led foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 66 og 67 fastslog, at de statsstøtteordninger, der blev kendt ulovlige og uforenelige med det indre marked i dom af 29.1.1998, Kommissionen mod Italien (C-280/95, EU:C:1998:28), af 21.3.2002, Spanien mod Kommissionen (C-36/00, EU:C:2002:196), og af 28.7.2011, Diputación Foral de Vizcaya m.fl. mod Kommissionen (C-471/09 P-C-473/09 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:521), kan sammenlignes med de i den foreliggende sag undersøgte skatteforanstaltninger, således at eksistensen som sådan af disse foranstaltninger ikke er tilstrækkelig til, at de betragtes som overført fra et tidligere ikke-markedsøkonomisk system.

41 For det første havde de støtteordninger, der var omhandlet i disse tre domme fra Domstolen, det til fælles, at de var målrettet og begrænset til det beløb, der var nødvendigt for at nå det tilstræbte strategiske mål, og havde således den samme egenskab, som er særegen for en markedsøkonomi. Derimod er de to foranstaltninger, der er undersøgt i den foreliggende sag, ikke begrænset til en bestemt kategori af omkostninger, og desuden er den nedsatte skattesats til fordel for højteknologiske virksomheder ikke tidsbegrænset.

- 42 Dernæst forfulgte disse tre påberåbte støtteordninger et strategisk formål, som er kendetegnende for en markedsøkonomi, nemlig miljøbeskyttelse, omstrukturering af kriseramte virksomheder og regional udvikling. Derimod har de foranstaltninger, der er undersøgt i den foreliggende sag, til formål at begunstige strategiske sektorer og forfølger derfor ikke et formål, som er kendetegnende for en markedsøkonomi.
- 43 Endelig havde modtagerne af den støtte, der i de tre domme, der er nævnt i den appellerede doms præmis 66, blev kendt ulovlig og uforenelig med det indre marked, i modsætning til Xinyi PV ikke ret til at beholde denne støtte, da de var blevet krævet tilbagesøgt.
- 44 Xinyi PV er af den opfattelse, at Rettens konstateringer i den appellerede doms præmis 66 og 67 udgør en vurdering af faktiske omstændigheder, som ikke kan gøres til genstand for en undersøgelse i forbindelse med en appel, idet Kommissionen hverken har anført eller påvist, at et bevis åbenbart er gengivet urigtigt.
- 45 Med hensyn til realiteten har Kommissionen ikke redegjort nærmere for, på hvilken måde de omhandlede skattefordele ikke er begrænset til det beløb, der er nødvendigt for at nå det med disse fordele forfulgte formål. Under alle omstændigheder kræver kriteriet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, ikke, at det godtgøres, at de modtagne tilskud er begrænset til det beløb, der er nødvendigt for at nå det med disse tilskud forfulgte formål. I øvrigt har de omhandlede skattefordele netop miljømæssige mål.
- 46 GMB har indledningsvis kritiseret den appellerede doms præmis 66 og gjort gældende, at Retten har sammenblandet to særskilte begreber. Begrebet »væsentlige fordrejninger, der er overført fra et tidligere ikke-markedsøkonomisk system« – i det foreliggende tilfælde Folkerepublikken Kina – vedrører et spørgsmål vedrørende EU's antidumpinglovgivning og -politik, der drejer sig om, hvorvidt en kinesisk eksportør har ret til at blive undergivet markedsøkonomisk behandling. Derimod er begrebet »tilskud eller statsstøtte« en del af et regelsæt, der regulerer et andet spørgsmål om, hvorvidt statsstøtte, der ydes i et land med markedsøkonomi, er tilladt.
- 47 Dernæst misforstod Retten forskellen mellem en centraliseret kontrol af en økonomi og begrænsede og målrettede indgreb, der kan iagttages i en markedsøkonomi, og som har til formål at tiltrække udenlandske investeringer og fremme den økonomiske virksomhed.
- 48 Endelig har GMB kritiseret argumentationen i den appellerede doms præmis 67 ved at gøre gældende, at idet de omhandlede skattefordele udtrykkeligt og med fuldt overlæg er blevet udformet med henblik på at tilrettelægge den kinesiske økonomi på en bestemt måde, kan disse ikke betragtes isoleret fra den samlede planlægning af den kinesiske økonomi, som har til formål at manipulere markedskræfterne heri.

– Det femte led

- 49 Kommissionen har med det første anbringendes femte led foreholdt Retten, at den begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 75 og 76 samt i præmis 66 og 67 at støtte sig på en urigtig fortolkning af begrebet »planøkonomi« som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led.
- 50 Kommissionen har for det første gjort gældende, at Retten, da den i den appellerede doms præmis 76 fastslog, at et ikke-markedsøkonomisk system er kendetegnet ved »en økonomisk organisationsform, der er baseret på et kollektivt eller statsligt ejerskab af de virksomheder, der er undergivet produktionsformål, som er fastlagt i en central plan«, urigtigt henviste til definitionen af et statshandelsland.

- 51 Begrebet »et ikke-markedsøkonomisk system« er således bredere end begrebet »statshandelsland«, for så vidt som det bl.a. dækker de lande, som er omfattet af listen i fodnoten til grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra a), der for om ikke alle, så dog nogle af disses vedkommende er økonomier, som er ved at overgå til markedsøkonomi.
- 52 Det samme gælder Folkerepublikken Kina, idet dette land, selv i den periode, hvor det var omfattet af denne liste, inden det efter vedtagelsen af Rådets forordning (EF) nr. 905/98 af 27. april 1998 om ændring af forordning (EF) nr. 384/96 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab (EFT 1998, L 128, s. 18), blev flyttet til den kategori af lande, der er omhandlet i den bestemmelse, der svarer til grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra b), allerede i 1979 var en økonomi i en såkaldt »omstillingsproces«.
- 53 Folkerepublikken Kina indførte således i løbet af 1986 foranstaltninger for at tiltrække direkte udenlandske investeringer, herunder programmet »2 Free, 3 Halve«, især for udenlandske højteknologiske virksomheder.
- 54 Ved i den appellerede doms præmis 76 at anføre, at formålet om at tiltrække direkte udenlandske investeringer er i modstrid med begrebet »planøkonomi«, begik Retten derfor en retlig fejl, eftersom den foretog en urigtig fortolkning af dette begreb. Langt den overvejende del af – hvis ikke alle – lande uden markedsøkonomi forsøger således, når økonomiske reformer er blevet påbegyndt, at tiltrække direkte udenlandske investeringer, ofte gennem skattelettelser som de i hovedsagen omhandlede.
- 55 For det andet lagde Retten i den appellerede doms præmis 66, 67, 75 og 76 den forudsætning til grund, at alt det, der kan konstateres i en markedsøkonomi, pr. definition ikke kan overføres fra et tidligere ikke-markedsøkonomisk system.
- 56 En sådan forudsætning er urigtig, for det første fordi de fleste lande uden markedsøkonomi er økonomier i en omstillingsproces, som bevæger sig i retning af markedsøkonomi, og for det andet kan der ligeledes konstateres fordrejninger i markedsøkonomier, der er blevet forårsaget af statslige indgreb. Det afgørende spørgsmål er ikke, hvorvidt visse elementer ligeledes kan konstateres i en markedsøkonomi, men om de er karakteristiske for en sådan økonomi.
- 57 Xinyi PV har gjort gældende, at ordet »tidligere« i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, ikke efterlader nogen tvivl om, at Kommissionen for at vurdere de anmodninger om markedsøkonomisk behandling, der er indgivet af kinesiske producenter fra den 1. juli 1998, dvs. på datoen for ikrafttrædelsen af forordning nr. 905/98, hvormed der blev indført mulighed for at opnå denne behandling, skal undersøge, om der foreligger fordrejninger, der er overført fra det ikke-markedsøkonomiske system, som var gældende før denne dato, dvs. da Folkerepublikken Kina stadig var et traditionelt statshandelsland.
- 58 Det var derfor med føje, at Retten i den appellerede doms præmis 76 fortolkede udtrykket »ikke-markedsøkonomisk system« som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, som svarende til definitionen af et »statshandelsland«.
- 59 GMB har anført, at den appellerede doms præmis 65 og 67 er behæftet med en retlig fejl. GMB har fremhævet, at en fordrejning kan anses for at være »overført« som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, så længe den kinesiske økonomi ikke fuldt ud har forladt planøkonomien for at overgå til en markedsøkonomi.
- 60 Den kinesiske økonomi er således stadig i mange henseender en ikke-reformeret økonomi, hvor den statslige kontrol fortsat har en organiserende funktion. De sammenhængende femårsplaner udgør et obligatorisk sæt instrukser fra den kinesiske centralregering, der gennemføres på nationalt, regionalt

og lokalt plan for at fremme den kinesiske økonomi i tråd med den centrale planlægning. Den kinesiske økonomiske model har ikke siden 1998 ændret sig i så væsentlig grad, at den kan beskrives som en markedsøkonomi.

- 61 GMB har kritiseret Rettens tilgang, der af selskabet betegnes som overdrevet formalistisk med hensyn til begrebet »fordrejning, der var overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system«, for så vidt som dette ville indebære, at enhver fordrejning, som Folkerepublikken Kina indfører i sin økonomi efter 1998, udelukker, at Kommissionen afslår at indrømme markedsøkonomisk behandling.
- 62 Dette selskab mener, at Retten ligeledes har begået en retlig fejl, eftersom en behørig analyse af fordrejningerne ikke blot angår »eksistensen« af de omhandlede foranstaltninger som økonomiske incitamerter, men snarere af den rolle, som disse foranstaltninger indtager som forlængelser af den kinesiske centralregerings politiske mål. Den tidlige antidumpingtold på 36,1% og derefter på 75,4%, som blev pålagt Xinyi PV, godtgør, at de fordrejninger, som dette selskab fik fordel af med henblik på forfølgelsen af de af den kinesiske regering planlagte økonomiske mål, i høj grad bidrog til at nedsætte selskabets priser til under omkostningerne uden hensyntagen til alle dets produktionsomkostninger. Den fuldstændige mangel på uelasticitet i priserne ville ikke være opstået uden de omhandlede fordrejninger.
- 63 GMB har endelig anført, at den appellerede doms præmis 65 under alle omstændigheder er behæftet med en fejl, idet programmet »2 Free 3 Halve« blev oprettet af den kinesiske regering i løbet af 1986 og derfor stammer fra en tid, hvor Kina endnu ikke havde nogen markedsøkonomiske træk.

Domstolens bemærkninger

– Indledende bemærkninger

- 64 Indledningsvis skal det bemærkes, at ifølge grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra a), fastsættes den normale værdi ved indførsel fra lande uden markedsøkonomi som en undtagelse fra de bestemmelser, som er fastsat i samme forordnings artikel 2, stk. 1-6, i princippet på grundlag af prisen eller den beregnede værdi i et tredjeland med markedsøkonomi, dvs. efter metoden med et analogt land. Denne bestemmelse tilsigter således at undgå, at der tages hensyn til priser og omkostninger i lande uden markedsøkonomi, hvor priser og omkostninger sædvanligvis ikke fremstår som et normalt resultat af markeds kræfternes spil (jf. bl.a. dom af 19.7.2012, Rådet mod Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group, C-337/09 P, EU:C:2012:471, præmis 66).
- 65 Det følger imidlertid af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra b), at i forbindelse med antidumpingundersøgelser vedrørende indførsel fra bl.a. Kina fastsættes den normale værdi i overensstemmelse med denne forordnings artikel 2, stk. 1-6, og således ikke ifølge metoden med et analogt land, hvis det på grundlag af velbegrundede krav herom fra en eller flere producenter, der er omfattet af undersøgelsen, og i overensstemmelse med kriterierne og procedurerne i den nævnte forordnings artikel 2, stk. 7, litra c), er påvist, at de markedsøkonomiske principper er fremherskende for denne producent eller disse producenter med hensyn til fremstilling og salg af den berørte samme vare.
- 66 Som det fremgår af de forskellige forordninger, som grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra b), udspringer af, tilsigter denne bestemmelse at gøre det muligt for de producenter, som er underlagt markedsøkonomiske vilkår og er opstået i de pågældende lande, at blive omfattet af en status svarende til deres individuelle situation snarere end til den samlede situation for det land, hvori de har hjemsted (dom af 4.2.2016, C & J Clark International og Puma, C-659/13 og C-34/14, EU:C:2016:74, præmis 108).

- 67 I henhold til de beføjelser, som den indrømmes med grundforordningen, tilkommer det Kommissionen at vurdere, om de af den berørte producent angivne forhold udgør tilstrækkelige beviser for, at betingelserne i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), er opfyldt, for at tildele producenten markedsøkonomisk behandling som omhandlet i denne forordnings artikel 2, stk. 7, litra b), og det tilkommer Unionens retsinstanser at efterprøve, om denne vurdering er behæftet med en åbenbar fejl (jf. i denne retning dom af 19.7.2012, Rådet mod Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group, C-337/09 P, EU:C:2012:471, præmis 70).
- 68 Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at Xinyi PV's anmodning om at være omfattet af markedsøkonomisk behandling blev afslået alene med den begrundelse, at selskabet ikke havde godtgjort, at det opfyldte kriteriet fastsat i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led.
- 69 I henhold til den nævnte bestemmelse skal den berørte producent fremlægge tilstrækkelige beviser for, at virksomhedens produktionsomkostninger og økonomiske situation ikke må gøres til genstand for væsentlige fordrejninger, der er overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system, navnlig for så vidt angår nedskrivning af aktiver, andre afskrivninger, kompensations- eller byttehandel og betaling via gældskompensation.
- 70 Det fremgår af denne bestemmelses ordlyd – således som Retten også fremhævede i den appellerede doms præmis 46 – at bestemmelsen pålægger to kumulative betingelser om for det første, at der skal foreligge en væsentlig fordrejning af den omhandlede virksomheds produktionsomkostninger og økonomiske situation, og for det andet, at den pågældende fordrejning viser sig at være overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system.
- 71 Den appellerede dom vedrører kun den anden af disse to betingelser, idet Retten havde begrænset sig til at undersøge og derefter tage leddet i Xinyi PV's første anbringende om, at Kommissionen havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn, da den fandt, at de i den kinesiske lovgivning fastsatte skattefordele, som Xinyi PV nød godt af, skulle kvalificeres som fordrejninger, der var overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system, som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, til følge.

– Det femte led

- 72 Med det første anbringendes femte led, som skal behandles først, har Kommissionen bestridt den af Retten anlagte fortolkning i den appellerede doms præmis 76 om den anden betingelse, der er fastsat i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, og har i det væsentlige gjort gældende, at Retten med urette fastslog, at begrebet »tidligere ikke-markedsøkonomiske system« som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, henviser til en »form for økonomisk organisation baseret på kollektivt eller statsligt ejerskab af virksomheder omfattet af mål, der er fastlagt i en central plan«.
- 73 Det bemærkes herved, at Xinyi PV for Retten bl.a. havde gjort gældende, at de skattefordele, som selskabet nød godt af, ikke kunne anses for at henhøre under et system, hvori handel er genstand for et fuldstændigt eller næsten fuldstændigt monopol, og hvor alle indenlandske priser fastsættes af staten, dvs. et statshandelsland.
- 74 Det følger heraf – hvilket i øvrigt ikke er blevet bestridt af nogen af parterne for Domstolen – at Retten med henblik på definitionen af »tidligere ikke-markedsøkonomiske system« i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, i den appellerede doms præmis 76 specifikt henviste til et statshandelslands økonomiske system.

- 75 I denne henseende bemærkes, således som det er anført i fjerde og femte betragtning til forordning nr. 905/98, at indførelsen af den bestemmelse, som efterfølgende bl.a. blev gengivet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra b) og c), var begrundet i, at reformprocessen i Kina fundamentalt har ændret dette lands økonomi, og ført til, at der er opstået virksomheder, der drives efter markedsøkonomiske principper, således at dette land har bevæget sig bort fra de økonomiske forhold, der havde begrundet den systematiske anvendelse af metoden med et analogt land (dom af 19.7.2012, Rådet mod Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group, C-337/09 P, EU:C:2012:471, præmis 68).
- 76 I det omfang Folkerepublikken Kina til trods for disse reformer stadig ikke er et land med markedsøkonomi, på hvis eksport bestemmelserne i grundforordningens artikel 2, stk. 1-6 uden videre finder anvendelse, påhviler det imidlertid i medfør af dennes artikel 2, stk. 7, litra c), hver producent, som ønsker at være omfattet af disse bestemmelser, at fremlægge tilstrækkelige beviser som fastlagt i sidstnævnte bestemmelse for, at han driver virksomhed under markedsøkonomiske vilkår, som begrundet markedsøkonomisk behandling (dom af 19.7.2012, Rådet mod Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group, C-337/09 P, EU:C:2012:471, præmis 69).
- 77 Det må følgelig fastslås, at begrebet »tidligere ikke-markedsøkonomiske system« som indeholdt i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, henviser til det tidligere økonomiske system, der havde begrundet den systematiske anvendelse af metoden med et analogt land i forhold til kinesiske producenter, men som Folkerepublikken Kina har bevæget sig bort fra.
- 78 Det er således velkendt, at det i Kina fremherskende økonomiske system længe før den 1. juli 1998, datoen for ikrafttrædelsen af forordning nr. 905/98, som indførte den bestemmelse, som efterfølgende bl.a. blev gengivet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra b) og c), ikke længere svarede til et statshandelsland. Det økonomiske system svarede nemlig til systemet for et land, der, selv om det stadig er uden markedsøkonomi, allerede havde været genstand for visse reformer, som begrænsede statens kontrol, men hvis økonomi i en lang række sektorer fortsat var kendetegnet ved især femårsplanernes centrale rolle.
- 79 Det er i øvrigt ubestridt, som generaladvokaten ligeledes har bemærket i præmis 59 i forslaget til afgørelse, at formålet med indførelsen af den nævnte bestemmelse var at anerkende de reformer, som allerede er gennemført i visse dele af Kinas økonomi, og at fremme endnu væsentligere reformer, således at de omkostninger, som producenter er underlagt, og de priser, som de praktiserer, i alle sektorer af økonomien i en forholdsvis nær fremtid i det væsentlige følger af samspillet mellem udbud og efterspørgsel.
- 80 I mellemtiden finder metoden med et analogt land dog i medfør af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra b) og c), fortsat anvendelse som standard til beregning af den normale værdi, for så vidt som det kun er såfremt en producent i tilstrækkeligt omfang godtgør, at den opfylder alle de fem betingelser, som er fastsat i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), at denne metode ikke vil finde anvendelse på den, og at Kommissionen vil være forpligtet til at beregne den normale værdi for denne producent i overensstemmelse med den metode, der er fastsat i grundforordningens artikel 2, stk. 1-6, for så vidt angår import fra lande med markedsøkonomi.
- 81 Konklusionen om, at begrebet »tidligere ikke-markedsøkonomiske system« som indeholdt i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, ikke nødvendigvis specifikt henviser til et statshandelslands historiske økonomiske system, men mere generelt til et statshandelsland uden markedsøkonomi, som i givet fald allerede har gennemgået bestemte reformer, støttes af den omstændighed, at der i flere sprogversioner af denne bestemmelse fremgår forskellige udtryk såsom »tidligere økonomiske system, hvor økonomien ikke er underlagt markedskræfterne« (*»sistema anterior de economia no sujeta a las leyes del mercado«* på spansk), »det tidligere ikke-markedsøkonomiske system« (*»former non-market economy system«* på engelsk) eller »tidligere centraliseret økonomiske system« (*»antigo sistema de economia centralizada«* på portugisisk).

- 82 Denne konklusion bekræftes også af den omstændighed, som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har bemærket i punkt 70-73 i forslaget til afgørelse, at ordet »overført« før ordene »fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system«, henset til formålet med bestemmelserne om markedsøkonomisk behandling, skal forstås således, at dette tidligere system skal have foranlediget eller ført til de omhandlede fordrejninger eller, med andre ord, at de pågældende fordele skal stamme fra et sådant system, således som Retten i øvrigt fastslog i den appellerede doms præmis 64 på baggrund af en sammenligning af visse af grundforordningens sprogversioner.
- 83 Denne konklusion understøttes endelig af formålet med grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), som tilsigter at sikre, at producenten driver virksomhed under markedsøkonomiske vilkår, og navnlig at de omkostninger, som han er underlagt, og de priser, som han praktiserer, er resultatet af de frie markeds kræfter (dom af 19.7.2012, Rådet mod Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group, C-337/09 P, EU:C:2012:471, præmis 82).
- 84 I forhold til dette formål har det nemlig ikke nogen betydning med henblik på denne forordnings artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, om det pågældende økonomiske system er et statshandelsland eller en anden slags økonomi uden markedsøkonomi.
- 85 Det følger heraf, at grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, skal forstås således, at den pålægger importøren at godtgøre i tilstrækkeligt omfang, at dennes produktionsomkostninger og økonomiske situation ikke er genstand for nogen væsentlig fordrejning, der stammer fra et økonomisk system, som ikke er en markedsøkonomi, og som eventuelt er et system, der allerede for visse sektors vedkommende befinder sig i en omstillingsproces mod et markedsøkonomisk system.
- 86 I betragtning af det ovenstående skal det fastslås, at Retten, idet den i den appellerede doms præmis 76 med henblik på definitionen af »det tidligere ikke-markedsøkonomiske system« i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, henviste til et statshandelslands økonomiske system, begik en retlig fejl.
- 87 Det første anbringendes femte led skal derfor tiltrædes.

– *Det første led*

- 88 Kommissionen har med det første anbringendes første led, der dernæst skal behandles, i det væsentlige foreholdt Retten, at den begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 63 og 69 at fastslå, at det ikke er tilstrækkeligt at godtgøre, at en foranstaltning er knyttet til en plan, der er gennemført i Kina, for at betragte denne foranstaltning som overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, idet denne bestemmelse ellers ville blive frataget enhver effektiv virkning.
- 89 I denne henseende skal den af Xinyi PV fremsatte formalitetsindsigelse, hvorefter denne argumentation fra Kommissionen skal afvises, eftersom der er tale om et nyt anbringende, som ikke blev drøftet for Retten, indledningsvis afvises.
- 90 Kommissionen er nemlig berettiget til over for Domstolen at fremsætte anbringender, der er afledt af den appellerede dom, og som på det retlige plan tilsigter at bestride dommens lovlighed (jf. i denne retning bl.a. dom af 10.4.2014, Kommissionen m.fl. mod Siemens Österreich m.fl., C-231/11 P – C-233/11 P, EU:C:2014:256, præmis 102). I øvrigt fremgår det af den appellerede doms præmis 52 og 53, at det pågældende argument blev fremført af Kommissionen ved Retten, hvorfor denne var forpligtet til at tage stilling hertil.

- 91 Det skal med hensyn til realiteten indledningsvis bemærkes, at Retten i modsætning til, hvad Xinyi PV har anført, ikke i den appellerede doms præmis 69 støttede sig på den omstændighed, at de femårsplaner, der er fastsat af vore dages Folkerepublikken Kina, ikke kan sammenlignes med dem, der blev gennemført, da dette land stadig var et statshandelsland.
- 92 Retten forkastede nemlig i denne præmis Kommissionens argument vedrørende »de omhandlede skattefordeler indirekte tilknytning til forskellige planer, der er gennemført i Kina«, med den begrundelse, at det »hviler på en alt for formel tilgang, eftersom den fortsatte eksistens af de pågældende planer ikke nødvendigvis indebærer, at de pågældende ordninger var overført fra den tidligere planøkonomi i Kina, medmindre det antages, at alle de foranstaltninger, der er vedtaget i Kina, og som er knyttet til en plan, er overført fra landets tidligere planøkonomi, hvilket ville fratage grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra b) og c), enhver effektiv virkning«.
- 93 Retten bemærkede i øvrigt i den appellerede doms præmis 76, at anvendelsen af centrale planer om fastlæggelse af produktionsformål kendetegner et ikke-markedsøkonomisk system.
- 94 I denne henseende må det fastslås, at selv om det antages, at de kinesiske femårsplaner fremover ikke længere fastsætter fastlagte produktionsformål for alle sektorer af økonomien, hvilket således var tilfældet på det tidspunkt, hvor Folkerepublikken Kina stadig var et statshandelsland, forholder det sig ikke desto mindre således, som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har bemærket i punkt 89 og 99 i forslaget til afgørelse, at det er almindeligt kendt, at disse planer, selv efter reformerne i Kinas økonomiske system, stadig spiller en grundlæggende rolle i tilrettelæggelsen af denne økonomi, da de for et stort antal sektorer indeholder præcise mål, som har obligatorisk karakter på alle statslige niveauer.
- 95 For så vidt som, hvilket allerede er blevet bemærket i denne doms præmis 85, det kriterium, der er fastsat grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, pålægger producenten at godtgøre i tilstrækkeligt omfang, at dens produktionsomkostninger og økonomiske situation ikke er genstand for nogen væsentlig fordrejning, der stammer fra et økonomisk system, som ikke er en markedsøkonomi, det være sig et handelssystem eller et system, som er ved at overgå til markedsøkonomi, er tilknytningen for en foranstaltning som den i den foreliggende sag omhandlede, der består i at indrømme skattefordeler til udenlandske investeringer i sektorer, der anses for at være af strategisk betydning, såsom den højteknologiske sektor, til forskellige planer, der er gennemført i Kina, derfor tilstrækkelig til at antage, at denne foranstaltning udgør en fordrejning, »der er overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system« i denne bestemmelses forstand.
- 96 I øvrigt fratager denne formodning i modsætning til, hvad Retten har fastslået i den appellerede doms præmis 69, ikke grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, enhver effektiv virkning.
- 97 Bortset fra den omstændighed, at den kun finder anvendelse på foranstaltninger, der faktisk er knyttet til en femårsplan, kan den berørte producent nemlig afkræfte denne formodning, såfremt den i tilstrækkeligt omfang godtgør, at den pågældende foranstaltning ikke i sig selv strider mod en markedsøkonomi.
- 98 Den berørte producent bevarer under alle omstændigheder muligheden for at godtgøre, at denne foranstaltning, således som den er blevet anvendt på den, ikke indeholder en foranstaltning, der kan kvalificeres som »væsentlig« i denne bestemmelses forstand.
- 99 Det følger heraf, at betragtningerne i den appellerede doms præmis 69 er behæftet med en retlig fejl.
- 100 Det må følgelig konkluderes, at det første appelanbringendes første led ligeledes er velbegrundet.

– Det andet og det fjerde led

- 101 Med det første anbringes andet og fjerde led, som for det tredje skal behandles samlet, har Kommissionen foreholdt Retten, at den begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 66, 67, 75 og 76 at fastslå, at det ikke kan antages, at de omhandlede skattefordele er overført fra et tidligere ikke-markedsøkonomisk system som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, eftersom det for det første er velkendt, at lande med markedsøkonomi, som f.eks. EU-medlemsstaterne, ligeledes indrømmer virksomheder skattefordele, der har til formål at tiltrække udenlandske investeringer i sektorer, der anses for at være af strategisk betydning, såsom den højteknologiske sektor, og eftersom et sådant formål for det andet i det mindste i teorien er i modstrid med en økonomisk organisationsform, der er baseret på et kollektivt eller statsligt ejerskab af de virksomheder, der er undergivet produktionsformål, som er fastlagt i en central plan, hvilket kendetegner et ikke-markedsøkonomisk system.
- 102 Selv om det, som Xinyi PV har gjort gældende, ganske vist ikke tilkommer Domstolen i forbindelse med en appel at efterprøve den i det væsentlige faktiske konstatering i de pågældende præmisser i den appellerede dom, hvorefter skattefordele af samme art som dem, denne producent nød godt af, også findes i lande med markedsøkonomi, som f.eks. EU-medlemsstaterne, er Kommissionen derimod i sin appel berettiget til at kritisere den konklusion, som Retten drog i form af en retlig vurdering af disse faktiske omstændigheder, nemlig at det ikke kan antages, at disse fordele udgør en fordrejning, der var »overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system« som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led.
- 103 Det må således fastslås, at denne kritik er velbegrundet.
- 104 Som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har bemærket i punkt 95-99 i forslaget til afgørelse, eftersom det ikke er bestridt, at de omhandlede skattefordele kan være knyttet til forskellige planer, der er gennemført i Kina, og at landet til trods for reformer af sin forretningsmodel i princippet stadig betragtes som et land uden markedsøkonomi, således som det fremgår af den i grundforordningens artikel 2, stk. 7, b) og c), fastsatte bestemmelse, er baggrunden for disse skattefordele således radikalt forskellig fra baggrunden for eventuelt lignende foranstaltninger i lande med markedsøkonomi.
- 105 I denne henseende skal det for så vidt angår EU-medlemsstaterne bemærkes, at sådanne skattefordele i princippet er uforenelige med det indre marked og dermed ulovlige, hvis de kan kvalificeres som »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, hvilket kræver, at de fire betingelser i denne bestemmelse er opfyldt (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, Kommissionen mod World Duty Free Group m.fl., C-20/15 P og C-21/15 P, EU:C:2016:981, præmis 53).
- 106 Således som Kommissionen ligeledes har gjort gældende, uden at dette er blevet modsagt, var der i de tre domme, som Retten omtalte i den appellerede doms præmis 66, i øvrigt tale om skattemæssig støtte, der blev fundet ulovlig og uforenelig med EU-retten, og som skulle tilbagesøges hos modtagerne, også selv om tildelingen af støtten havde været ledsaget af visse begrænsninger med henblik på at nå præcise mål. Derimod ydes skattefordelene, som ikke er tidsbegrænsede, i den foreliggende sag til bredt definerede strategiske sektorer, og det fremgår ikke, at tildelingen af støtten er genstand for statskontrol, hvorved modtagerne heraf udsættes for risikoen for en tilbagesøgning af denne støtte.
- 107 For så vidt angår det særlige økonomiske system i Kina som omhandlet i den i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra b) og c), fastsatte bestemmelse, dvs. et økonomisk system, som er ved at overgå til markedsøkonomi, men som stadig automatisk betragtes som et system uden markedsøkonomi, kan det, selv om de omhandlede skattefordele som i det foreliggende tilfælde er knyttet til forskellige planer, der er gennemført i Kina, ikke antages, at disse fordele er i modstrid med et sådant system.

- 108 Tværtimod kunne Kommissionen, som generaladvokaten ligeledes har bemærket i punkt 104 i forslaget til afgørelse, formode, at disse foranstaltninger var blevet »overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system«, idet de omhandlede skattefordele gennemfører en femårsplan, hvilket er et element, der er karakteristisk for planøkonomier og et grundlæggende element i den økonomiske organisationsform i Kina.
- 109 Det må følgelig lægges til grund, at Kommissionens første anbringendes andet og fjerde led er velbegrundede.
- 110 Det følger heraf, idet det er uforholdsmæssigt at undersøge det første anbringendes tredje led, at Retten begik en retlig fejl, da den fastslog, at Kommissionen havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved ikke at indrømme Xinyi markedsøkonomisk behandling ud fra den betragtning, at fordelningerne som følge af disse foranstaltninger ikke var »overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system« som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led.
- 111 Da det første, det andet, det fjerde og det femte led af Kommissionens første anbringende er velbegrundede, skal den appellerede dom derfor ophæves, uden at det er nødvendigt at undersøge det andet og det tredje appelanbringende.

Om søgsmålet for Retten

- 112 I overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver den af Retten truffene afgørelse, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse.
- 113 Dette er ikke tilfældet i nærværende sag, idet Retten har givet medhold i Xinyi PV's annulationssøgsmål uden at have behandlet det første anbringendes andet led eller det andet til fjerde anbringende, der er gjort gældende for Retten. Sagen skal derfor hjemvises til Retten.

Sagsomkostninger

- 114 Da sagen hjemvises til Retten, skal spørgsmålet om sagens omkostninger udsættes.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

- 1) **Den Europæiske Unions Rets dom af 16. marts 2016, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings mod Kommissionen (T-586/14, EU:T:2016:154), ophæves.**
- 2) **Sagen hjemvises til Retten.**
- 3) **Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.**

Underskrifter