



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

2. december 2021 *

»Appel – 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 – afslag – begrebet »væsentlige forbrejninger, der er overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system« som omhandlet i artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led – skattefordele«

I de forenede sager C-884/19 P og C-888/19 P,

angående to appeller i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 3. og den 4. december 2019,

Europa-Kommissionen først ved L. Flynn, T. Maxian Rusche og A. Demeneix, derefter ved L. Flynn og T. Maxian Rusche, som befuldmægtigede,

appellant,

de andre parter i appelsagen:

Xinyi PV Products (Anhui) Holdings Ltd, Anhui (Kina), ved advokater Y. Melin og B. Vigneron,

sagsøger i første instans,

GMB Glasmanufaktur Brandenburg GmbH, Tschernitz (Tyskland), ved solicitor R. MacLean,

intervenient i første instans (sag C-884/19 P),

og

GMB Glasmanufaktur Brandenburg GmbH, Tschernitz (Tyskland), ved solicitor R. MacLean,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Xinyi PV Products (Anhui) Holdings Ltd, Anhui (Kina), ved advokater Y. Melin og B. Vigneron,

sagsøger i første instans,

* Processprog: engelsk.

Europa-Kommissionen først ved L. Flynn, T. Maxian Rusche og A. Demeneix, derefter ved L. Flynn og T. Maxian Rusche, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans (sag C-888/19 P),

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af formanden for Tredje Afdeling, K. Jürimäe (refererende dommer), som fungerende formand for Fjerde Afdeling, og dommerne S. Rodin og N. Piçarra,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. juli 2021,

afsagt følgende

Dom

- 1 Med deres respektive appeller har Europa-Kommissionen og GMB Glasmanufaktur Brandenburg GmbH (herefter »GMB«) nedlagt påstand om ophævelse af dommen afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 24. september 2019, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings mod Kommissionen (T-586/14 RENV, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2019:668), 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«).

Retsforskrifter

Antidumpingaftalen

- 2 Ved Rådets afgørelse 94/800/EF af 22. december 1994 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi (1986-1994), for så vidt angår de områder, der hører under Fællesskabets kompetence (EFT 1994, L 336, s. 1), godkendte Rådet for Den Europæiske Union overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen (WTO), som blev undertegnet i Marrakech den 15. april 1994, samt de aftaler, der er opført i bilag 1, 2 og 3 til denne overenskomst, iblandt hvilke indgår aftalen om anvendelsen af artikel VI i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel af 1994 (EFT 1994 L 336, s. 103, herefter »antidumpingaftalen«).

- 3 Antidumpingaftalens artikel 2 indeholder bestemmelser for så vidt angår »[k]onstatering af dumping«.

EU-retten

- 4 På tidspunktet for de faktiske omstændigheder, som ligger til grund for tvisten, var de bestemmelser, som 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, og berigtigelse i EUT 2010, L 7, s. 22, herefter »grundforordningen«).

- 5 Følgende fremgår af grundforordningens sjette betragtning:

»Ved fastlæggelsen af den normale værdi for lande uden markedsøkonomi må det anses for formålstjenligt at fastsætte regler for valg af et egnet tredjeland med markedsøkonomi, der kan anvendes med henblik herpå, og endvidere bør det fastsættes, at hvis det ikke er muligt at finde et egnet tredjeland, kan den normale værdi fastsættes på ethvert andet rimeligt grundlag.«

- 6 Denne forordnings artikel 2, stk. 1-6 indeholder reglerne for fastlæggelsen af den normale værdi.

- 7 Den nævnte forordnings artikel 2, stk. 7, bestemte:

»a) Ved indførsel fra lande uden markedsøkonomi [(h)erunder Albanien, Armenien, Aserbajdsjan, [Belarus], Georgien, Nordkorea, Kirgisistan, Moldova, 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, Vietnam og Kasakhstan og lande uden markedsøkonomi, som er medlemmer af WTO på datoen for indledningen af undersøgelsen, fastsættes den normale værdi i overensstemmelse med stk. 1 til 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:

– virksomhedernes 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; i den sammenhæng skal udgifterne til de vigtigste inputs i alt væsentligt afspejle markedsværdierne

- virksomhederne skal benytte ét klart sæt grundlæggende regnskabsforskrifter, som revideres uafhængigt i overensstemmelse med internationale regnskabsstandarder og anvendes til alle formål
- virksomhedernes 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
- de 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, og
- valutaomregninger skal finde sted til markedskurs.

[...]«

Tvistens baggrund

- 8 Tvistens baggrund, som fremgår af den appellerede dom, kan sammenfattes som følger.
- 9 Xinyi PV Products (Anhui) Holdings Ltd (herefter »Xinyi PV«) er et selskab med hjemsted i Kina, som fremstiller og eksporterer det solcelleglas til Den Europæiske Union, som er omhandlet i den omtvistede forordning. Det har som eneaktionær selskabet Xinyi Solar (Hong Kong) Ltd. med hjemsted i Hong Kong (Kina), som er noteret på fondsbørsen i Hong Kong.
- 10 I forbindelse med den procedure, der førte til vedtagelsen af den omtvistede forordning, indgav Xinyi PV den 21. maj 2013 en anmodning om status som virksomhed, der opererer under markedsøkonomiske vilkår (herefter »markedsøkonomisk behandling«) som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra b) og c).
- 11 Efter at have modtaget Xinyi PV's svar på antidumpingspørgeskemaet og på en anmodning om yderligere oplysninger foretog Kommissionen en kontrol af de oplysninger, der var blevet fremsendt til selskabets kinesiske hovedkontor mellem den 21. og den 26. juni 2013. I slutningen af juni og i juli 2013 fremlagde Xinyi PV efter aftale med Kommissionen og i overensstemmelse med denne sidstnævntes anmodninger en række yderligere oplysninger.
- 12 Ved skrivelse af 22. august 2013 underrettede Kommissionen Xinyi PV om, at den fandt, at den ikke kunne imødekomme anmodningen om markedsøkonomisk behandling på baggrund af, at selskabet, selv om det opfyldte betingelserne i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første, andet, fjerde og femte led, derimod ikke opfyldte betingelserne i denne forordnings artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led (herefter »skrivelsen af 22. august 2013«). Kommissionen opfordrede Xinyi PV til at fremsætte sine bemærkninger.
- 13 Den 1. september 2013 fremsatte Xinyi PV sine bemærkninger, hvormed den bestred Kommissionens vurderinger.

- 14 Ved skrivelse af 13. september 2013 meddelte Kommissionen Xinyi PV sin endelige afgørelse om afslag på anmodningen om markedsøkonomisk behandling (herefter »skrivelsen af 13. september 2013«).
- 15 Det fremgår af skrivelserne af 22. august og 13. september 2013, således som de er gengivet uddragvist i den appellerede doms præmis 63-65, at dette afslag var støttet på den betragtning, at Xinyi PV ikke opfyldte kriteriet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, for denne behandling, hvorefter virksomhedernes produktionsomkostninger og økonomiske situation ikke må gøres til genstand for væsentlige fordrejninger, der er overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system (herefter »det tredje kriterium for tildeling af markedsøkonomisk behandling«). Ifølge Kommissionen nød Xinyi PV nemlig godt af to præferentielle skatteordninger, dvs. dels programmet »2 Free 3 Half«, som gjorde det muligt for selskaber 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%, dels en skatteordning for højteknologiske virksomheder, i henhold til hvilken selskabet er undergivet en nedsat selskabsskattesats på 15% i stedet for den normale sats på 25%.
- 16 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«).
- 17 I 34.-47. betragtning til denne forordning henviste Kommissionen til grundene til, at fire samarbejdsvillige selskaber eller koncerner, heriblandt Xinyi PV, havde fået afslag på markedsøkonomisk behandling. Navnlig havde 43. betragtning følgende ordlyd:
- »[...] ingen af de fire eksporterende producenter [var] i stand til, hverken individuelt eller som [virksomheds-]gruppe, at godtgøre, at de ikke var underlagt væsentlige fordrejninger overført fra det tidligere ikkemarkedsøkonomiske 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.«
- 18 Den 13. maj 2014 vedtog Kommissionen den omtvistede forordning, hvorved den pålagde en endelig antidumpingtold på importen af solcelleglas fremstillet af Xinyi PV.
- 19 I 34. betragtning til denne forordning fastholdt Kommissionen konklusionen i 34.-47. betragtning til den midlertidige forordning om at afvise alle anmodningerne om markedsøkonomisk behandling. Navnlig var følgende anført i 33. betragtning til den omtvistede forordning:
- »[Xinyi PV] hævdede, at fordelene ved præferentielle skatteordninger og tilskud ikke udgør en væsentlig del af [selskabets] omsætning. Det skal i denne forbindelse erindres, at denne og andre påstande allerede blev behandlet i [skrivelsen af 13. september 2013], hvori Kommissionen meddelte parten sin beslutning om markedsøkonomisk behandling. Det blev navnlig understreget, at den absolutte fordel, der er opnået i UP, især på grund af denne fordel, er irrelevant for vurderingen af, [...] hvorvidt fordrejningen er »væsentlig«. Påstanden afvises derfor.«

Sagsbehandlingen for Retten og den appellerede dom

- 20 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 7. august 2014 anlagde Xinyi PV sag med påstand om annullation af den omtvistede forordning, for så vidt som den vedrørte selskabet. Til støtte for søgsmålet fremsatte Xinyi PV fire anbringender, idet det første af disse, som var opdelt i to led, vedrørte en tilsidesættelse af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led.
- 21 Ved dom af 16. marts 2016, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings mod Kommissionen (T-586/14, EU:T:2016:154), gav Retten medhold i det første anbringendes første led i det væsentlige med den begrundelse, at Kommissionen havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn, da den fastslog, at fordrejningen som følge af de skattefordele, som de kinesiske myndigheder havde indrømmet Xinyi PV, var blevet »overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system«. Som følge heraf annullerede Retten den omtvistede forordning, for så vidt som den vedrørte Xinyi PV, uden at undersøge det nævnte anbringendes andet led.
- 22 Denne dom blev ophævet ved Domstolens dom af 28. februar 2018, Kommissionen mod Xinyi PV Products (Anhui) Holdings (C-301/16 P, EU:C:2018:132), med den begrundelse, at Retten havde begået flere retlige fejl ved fortolkningen af den i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, fastsatte betingelse om, at der foreligger en fordrejning, »der er overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system«. Domstolen hjemviste sagen til Retten og udsatte afgørelsen om sagsomkostningerne.
- 23 Efter hjemvisningen af sagen til Retten genoptog denne sagen. Xinyi PV, Kommissionen og GMB fremsatte deres bemærkninger om de konsekvenser, der bør drages af dom af 28. februar 2018, Kommissionen mod Xinyi PV Products (Anhui) Holdings (C-301/16 P, EU:C:2018:132), for løsningen af tvisten og besvarede en række spørgsmål fra Retten skriftligt. Der blev afholdt et nyt retsmøde.
- 24 Ved den appellerede dom tog Retten Xinyi PV's første anbringendes andet led til følge med den begrundelse, at Kommissionens afvisning af selskabets anmodning om markedsøkonomisk behandling var behæftet med et åbenbart urigtigt skøn med hensyn til, at der skal foreligge en væsentlig fordrejning af det nævnte selskabs produktionsomkostninger og økonomiske situation. Følgelig annullerede Retten den omtvistede forordning uden at undersøge de øvrige tre anbringender, som dette selskab havde fremsat.

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

- 25 Med sit appelskrift i sag C-884/19 P har Kommissionen nedlagt følgende påstande:
 - Den appellerede dom ophæves.
 - Det første anbringende i søgsmålet i første instans forkastes som ugrundet.
 - Sagen hjemvises til Retten med henblik på, at denne træffer afgørelse vedrørende søgsmålets andet til fjerde anbringende i søgsmålet i første instans.
 - Afgørelsen om sagsomkostningerne i den foreliggende appelsag og sagerne ved de tidligere instanser, der har ført til den, dvs. i første instans og i appelsagen, udsættes.

- 26 Med sit appelskrift i sag C-888/19 P har GMB nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves.
 - Det første anbringendes andet led i første instans forkastes som ugrundet.
 - Sagen hjemvises til Retten med henblik på, at denne træffer afgørelse vedrørende de øvrige anbringender i første instans.
 - Xinyi PV tilpligtes at betale GMB's omkostninger i den foreliggende sag og de omkostninger, der er afholdt i forbindelse med behandlingen i første instans og appelsagen.
- 27 I sit svarskrift i forbindelse med de to appeller har Xinyi PV nedlagt følgende påstande:
- De to appeller forkastes.
 - Kommissionen og GMB tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 28 Ved kendelse afsagt den 11. marts 2020 har Domstolens præsident forenet sagerne C-884/19 P og C-888/19 P med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

Appellerne

- 29 Kommissionen og GMB har til støtte for deres respektive appeller hver især fremsat tre anbringender, der i det væsentlige er overlappende. Disse anbringender vedrører for så vidt angår det første retlige fejl i forbindelse med fortolkningen af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led og fordelingen af bevisbyrden, for så vidt angår det andet retlige fejl ved anvendelsen af denne bestemmelse, og for så vidt angår det tredje proceduremæssige uregelmæssigheder.
- 30 Der skal først foretages en undersøgelse af det første anbringende, som er fremsat til støtte for hvert af de foreliggende appeller.

Parternes argumentation

- 31 Med det første appelanbringende i sag C-884/19 P og det første appelanbringendes første led i sag C-888/19 P har henholdsvis Kommissionen og GMB i det væsentlige gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 55-61, 67 og 68 begik retlige fejl i forbindelse med fortolkningen af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, og efter Kommissionens opfattelse af denne fortolknings artikel 2, stk. 7, litra b). Med det første appelanbringendes andet led i sag C-888/19 P har GMB endvidere foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 68, 69 og 72 begik en retlig fejl med hensyn til fordelingen af bevisbyrden i forbindelse med anvendelsen af den nævnte forordnings artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led.
- 32 For det første har Kommissionen med det første appelanbringende og GMB med det første appelanbringendes første led gjort gældende, at Retten med henblik på fortolkningen af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, med urette tog hensyn til de elementer,

der er opregnet med henblik på beregningen af den normale værdi i denne forordnings artikel 2, stk. 1-6, og indførte en forbindelse mellem den væsentlige fordrejning af virksomhedens økonomiske situation og faktorer vedrørende fremstilling og salg af den berørte samme vare.

- 33 I første række har Kommissionen og i det væsentlige GMB anført, at Retten med urette ændrede den logiske rækkefølge for trinene ved fastlæggelsen af den normale værdi i en undersøgelse vedrørende Kina. I modsætning til Rettens tilgang er grundforordningens artikel 2, stk. 1-6, ikke relevant med henblik på fortolkningen af denne forordnings artikel 2, stk. 7, litra b) og c), tredje led. Anvendelsen heraf i forbindelse med en undersøgelse vedrørende Kina er nemlig en følge af, at de i den nævnte forordnings artikel 2, stk. 7, litra c), fastsatte betingelser, som kombinerer faktorer på makro- og mikroøkonomisk plan, er opfyldt. Blandt disse betingelser er det kun kriteriet i den første del af samme forordnings artikel 2, stk. 7, litra c), første led, der kræver en konkret indvirkning på priserne og omkostningerne.
- 34 Desuden har Domstolen allerede i dom af 16. juli 2015, Kommissionen mod Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, præmis 47-50 og 53), fastslået, at grundforordningens artikel 2, stk. 7, afspejler en fremgangsmåde, som er særegen for Unionens retsorden. Der kan derfor ikke fastlægges nogen sammenhæng mellem denne bestemmelse og antidumpingaftalens artikel 2, der er blevet gennemført i EU-retten ved grundforordningens artikel 2, stk. 1-6.
- 35 I anden række er Kommissionen og GMB af den opfattelse, at Retten i den appellerede doms præmis 58 og 59 med urette begrundede sin fortolkning i lyset af listen i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, som omhandler fordrejninger »navnlige for så vidt angår nedskrivning af aktiver, andre afskrivninger, kompensations- eller byttehandel og betaling via gældskompensation«.
- 36 Som Retten påpegede i den appellerede doms præmis 59, er denne liste nemlig rent vejledende.
- 37 Under alle omstændigheder er det ifølge Kommissionen kun kompensations- eller byttehandel, der blandt de elementer, der er opført på denne liste, er nævnt i grundforordningens artikel 2, stk. 3, andet afsnit, uden i øvrigt at være omfattet af de elementer, der anvendes ved beregningen af den normale værdi i henhold til den i denne forordnings artikel 2, stk. 1-6, fastsatte metode.
- 38 GMB har i sit svarskrift i forbindelse med appellen i sag C-884/19 P tilføjet, at de elementer, der er opregnet i den vejledende liste, betegner faktorer, som snarere har en direkte indvirkning på en virksomheds økonomiske situation end på dens produktionsomkostninger, således at disse elementer ikke kunne begrunde forbindelsen med grundforordningens artikel 2, stk. 1-6. Desuden undlod Retten at anføre en tilstrækkelig begrundelse for den tilnærmelse, som den foretog mellem denne bestemmelse og denne forordnings artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led.
- 39 I tredje række er Kommissionen og GMB af den opfattelse, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 59-61 ved at anvende dom af 19. juli 2012, Rådet mod Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P, EU:C:2012:471, præmis 79-82), analogt. I denne dom fortolkede Domstolen blot den første del af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første led. Imidlertid adskiller ordlyden af, formålet med og genstanden for denne bestemmelse sig fra ordlyden, formålet med og genstanden for denne forordnings artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led.
- 40 I fjerde række har Kommissionen og GMB i det væsentlige anført, at Rettens fortolkning fratager grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, en del af sin effektive virkning. EU-lovgiver har således i denne bestemmelse fastholdt to særskilte kriterier, nemlig dels eksistensen af

væsentlige fordrejninger af produktionsomkostningerne for et selskab, der anmoder om markedsøkonomisk behandling, dels eksistensen af væsentlige fordrejninger af selskabets økonomiske situation. Rettens fortolkning indebærer imidlertid, at eksistensen af en væsentlig fordrejning af den økonomiske situation gøres betinget af, at det godtgøres, at denne fordrejning medfører en væsentlig fordrejning af produktionsomkostningerne.

- 41 Kommissionen har i denne forbindelse fremhævet, at kriteriet om den økonomiske situation er bredt og omfatter en samlet vurdering, der ikke nødvendigvis i snæver forstand vedrører produktionsomkostningerne eller priserne. EU-lovgiver har således forudsat, at virksomheden, hvis den økonomiske situation er genstand for væsentlige fordrejninger, ikke opererer under markedsøkonomiske vilkår, og at dens omkostninger eller priser derfor kan være genstand for en samlet fordrejning. Dette er tilfældet, når virksomheden er fritaget for beskatning.
- 42 I femte række er Kommissionen af den opfattelse, at grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), fjerde og femte led, bekræfter dens fortolkning af denne forordnings artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led. Dels er kriterierne i dette fjerde og femte led abstrakte og kræver ikke nogen vurdering af den reelle indvirkning på muligheden for at beregne den normale værdi på grundlag af denne artikels stk. 1-6. Dels fører en hensyntagen til forholdet »skattefritagelse/omsætning« til ubegrundet forskelsbehandling af begunstigede af samme skatteforanstaltning.
- 43 GMB har også henvist til opbygningen af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), til støtte for, at de fem led i denne bestemmelse opstiller specifikke kriterier. Det følger heraf, at den økonomiske situation udgør en faktor vedrørende fremstilling og salg af den berørte samme vare.
- 44 GMB har for det andet med det første appelanbringendes andet led i sag C-888/19 P gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl i den nævnte doms præmis 68, 69 og 72, for så vidt som den fastslog, at Kommissionen burde have givet en mere udførlig forklaring i sin afgørelse om afslag på Xinyi PV's anmodning om markedsøkonomisk behandling ved at behandle den konkrete indvirkning af fordrejningerne af selskabets økonomiske situation. Hermed flyttede Retten med urette bevisbyrden for, at betingelserne for tildeling af markedsøkonomisk behandling er opfyldt, til Kommissionen, selv om denne bevisbyrde ifølge Domstolens praksis påhviler den part, der anmoder om tildeling af markedsøkonomisk behandling. Ifølge GMB påhvilede det i modsætning til det, der kan udledes af den appellerede doms præmis 72 og 73, Xinyi PV at godtgøre, at de omhandlede præferentielle skatteordninger ikke indebærer væsentlige fordrejninger af selskabets økonomiske situation, og ikke Kommissionen at godtgøre det modsatte, idet sidstnævnte institution kun er forpligtet til at vurdere de af Xinyi PV fremlagte beviser, hvilket den i øvrigt har gjort i den foreliggende sag.
- 45 Xinyi PV har bestridt alle disse argumenter.
- 46 I første række forstår Xinyi PV Kommissionens synspunkt således, at ordene »med hensyn til fremstilling og salg af den berørte samme vare« i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra b), efter denne institutions opfattelse udelukkende vedrører den første del af det første kriterium for tildeling af markedsøkonomisk behandling, der er omhandlet i denne forordnings artikel 2, stk. 7, litra c), første led. En sådan fortolkning er imidlertid uforenelig med selve ordlyden af den nævnte forordnings artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, som specifikt vedrører produktionsomkostningerne for den samme vare. Endvidere har Kommissionen ikke forklaret, hvilket formål de øvrige fire kriterier for tildeling af markedsøkonomisk behandling ville have, hvis de ikke gør det muligt at basere sig på omkostninger og salgspriser på hjemmemarkedet i Kina i undersøgelsesperioden,

såfremt disse omkostninger og salgspriser er egnede til at beregne den normale værdi. Kommissionen foretager en fortolkning af disse øvrige kriterier, som er uden tilknytning til formålet med samme forordnings artikel 2, stk. 7, litra b) og c).

- 47 I anden række er Xinyi PV i det væsentlige af den opfattelse, at Retten i det foreliggende tilfælde med føje kunne drage en parallel til den sag, der gav anledning til dom af 19. juli 2012, Rådet mod Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P, EU:C:2012:471). I begge sager nægtede EU-institutionerne nemlig at undersøge beviser til støtte for en anmodning om markedsøkonomisk behandling.
- 48 Som med anvendelsen af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første led, påhviler det endvidere altid Kommissionen i forbindelse med denne bestemmelses tredje led at vurdere indvirkningen af en fordrejning eller manglende fordrejning på producentens priser eller omkostninger. Den kan ikke nøjes med en abstrakt og upræcis vurdering.
- 49 Hvad i tredje række angår argumentationen om den effektive virkning af udtrykket »økonomiske situation« i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, har Xinyi PV heroverfor anført, at for så vidt som en væsentlig fordrejning af et selskabs økonomiske situation påvirker dets priser snarere end dets omkostninger, fratager Rettens fortolkning ikke dette udtryk dets effektive virkning.
- 50 Hvad i fjerde række angår grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), fjerde og femte led, er det åbenlyst, at den inden for rammerne af denne bestemmelses fjerde led relevante omstændighed, at et selskab ikke er undergivet konkursbehandling, fordrejer dets omkostninger og priser. På samme måde har den eventuelle inden for rammerne af den nævnte bestemmelses femte led relevante fortjeneste ved en gunstigere vekselkurs end markedskursen i forbindelse med køb eller salg af udenlandske valutaer følgevirkninger for henholdsvis selskabets omkostninger og priser.
- 51 I deres replik og duplik i sag C-884/19 P har henholdsvis Kommissionen og GMB heroverfor anført, at der ikke findes noget generelt krav, som er fælles for de fem kriterier for tildeling af markedsøkonomisk behandling i de fem led i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), og hvorefter det skal godtgøres, at der foreligger en egentlig fordrejning af produktionsomkostningerne.
- 52 Kommissionen har i denne forbindelse navnlig påpeget, at henset til ordlyden af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra b) og c), henviser kravet om, at de markedsøkonomiske principper skal være fremherskende for den berørte producent med hensyn til fremstilling og salg af den berørte samme vare, ikke til produktionsomkostningerne eller til, at der ikke foreligger nogen egentlig fordrejning af disse omkostninger. Kommissionen og GMB er i det væsentlige af den opfattelse, at dette krav derfor kun vedrører den sammenhæng, hvori producenten driver virksomhed, mens de fem kriterier, der er opregnet i denne forordnings artikel 2, stk. 7, litra c), omhandler forskellige aspekter af denne sammenhæng. Xinyi PV har i øvrigt medgivet, at det fjerde og det femte kriterium automatisk indebærer en påvirkning af omkostningerne. Efter Kommissionens og GMB's opfattelse bør det samme være tilfældet med det tredje kriterium.
- 53 Kommissionen har endvidere anført, at der ikke kan udledes en anden fortolkning af formålet med grundforordningens artikel 2, stk. 7, som således tilsigter at undgå, at der tages hensyn til priser og omkostninger i lande uden markedsøkonomi, hvor disse priser og omkostninger sædvanligvis ikke fremstår som et normalt resultat af markedskræfternes spil. Der er således tale om en indledende bestemmelse, mens kriterierne i denne forordnings artikel 2, stk. 7, litra c), drejer sig om, hvorvidt

et selskab, der anmoder om markedsøkonomisk behandling, udelukkende er underlagt normale markedsvilkår. Denne indledende karakter ville blive ændret, hvis samtlige disse kriterier, således som Retten gjorde det, skulle gøres betinget af, at det godtgøres, at produktionsomkostningerne for hvert enkelt produkt, der fremstilles og eksporteres af selskabet for hver undersøgelsesperiode, reelt påvirkes.

- 54 GMB har tilføjet, at Kommissionens afgørelsespraksis bekræfter muligheden for at give afslag på markedsøkonomisk behandling i henhold til grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, på grund af fordrejninger, som udelukkende har en indvirkning på den berørte erhvervsdrivendes økonomiske situation, f.eks. som følge af en præferentiel skatteordning. Det fremgår endvidere af Rettens praksis, at denne forordnings artikel 2, stk. 1-6, og artikel 2, stk. 7, udgør to sæt forskellige regler.

Domstolens bemærkninger

Indledende bemærkninger

- 55 Grundforordningens artikel 2, stk. 7 – i forlængelse af, hvad der er angivet i sjette betragtning til denne forordning – indfører en særordning, der opstiller detaljerede regler hvad angår beregningen af den normale værdi i forhold til indførsler fra lande uden markedsøkonomi (jf. analogt dom af 16.7.2015, Kommissionen mod Rusal Armenal, C-21/14 P, EU:C:2015:494, præmis 47).
- 56 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 denne forordnings artikel 2, stk. 1-6, således i princippet på grundlag af prisen eller den beregnede værdi i et tredjeland med markedsøkonomi, dvs. efter metoden med et referenceland. Denne bestemmelse tilsigter således at undgå, at der tages hensyn til priser og omkostninger i lande uden markedsøkonomi, hvor disse priser og omkostninger sædvanligvis ikke fremstår som et normalt resultat af markeds kræfternes spil (dom af 28.2.2018, Kommissionen mod Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 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 referenceland, 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 (dom af 28.2.2018, Kommissionen mod Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 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, der bl.a. er opstået i Kina, 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 28.2.2018, Kommissionen mod Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).

- 59 Bevisbyrden påhviler derfor den producent, som ønsker at blive undergivet markedsøkonomisk behandling i henhold til grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra b). Med henblik herpå fastsætter denne forordnings artikel 2, stk. 7, litra c), første afsnit, at en sådan producents krav skal indeholde tilstrækkelige beviser som specificeret i sidstnævnte bestemmelse for, at producenten driver virksomhed under markedsøkonomiske vilkår. Det påhviler således ikke EU-institutionerne at bevise, at producenten ikke opfylder betingelserne for at opnå denne behandling. Derimod påhviler det EU-institutionerne at vurdere, om de af den berørte producent angivne forhold udgør tilstrækkelige beviser for, at betingelserne i den nævnte forordnings artikel 2, stk. 7, litra c), første afsnit, er opfyldt, for at tildele producenten markedsøkonomisk behandling, og det tilkommer Unionens retsinstanter at efterprøve, om denne vurdering er behæftet med en åbenbar fejl (jf. i denne retning dom af 2.2.2012, Brosmann Footwear (HK) m.fl. mod Rådet, C-249/10 P, EU:C:2012:53, præmis 32, og af 28.2.2018, Kommissionen mod Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 60 Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at Xinyi PV's anmodning om at blive undergivet markedsøkonomisk behandling blev afslået alene med den begrundelse, at selskabet ikke havde godtgjort, at det opfyldte det tredje kriterium for markedsøkonomisk behandling, som er fastsat i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led.
- 61 I henhold til denne bestemmelse skal den berørte producent fremlægge tilstrækkelige beviser for, at virksomhedens produktionsomkostninger og økonomiske situation ikke er 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.
- 62 Det fremgår af den nævnte bestemmelses ordlyd, 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 er overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system (dom af 28.2.2018, Kommissionen mod Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, præmis 70).
- 63 Den appellerede dom vedrører kun den første af disse betingelser, idet Retten fandt, Kommissionen anlagde et åbenbart urigtigt skøn i forbindelse med sin vurdering på dette punkt.
- 64 I denne henseende fastslog Retten i den appellerede doms præmis 55, at henset til ordlyden af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra b), angår kriterierne i sidstnævnte forordnings artikel 2, stk. 7, litra c), fremstilling og salg af den berørte samme vare. Da Retten fandt, at denne præcisering indgår i sammenhængen for den nævnte forordnings artikel 2, som fastsætter reglerne vedrørende beregningen af normalværdien, fastslog den i den appellerede doms præmis 57, at alle kriterierne i samme forordnings artikel 2, stk. 7, litra c), »er udtryk for ønsket om at sikre, at den erhvervsdrivende, som ønsker at blive undergivet markedsøkonomisk behandling, driver virksomhed hvad angår produktion og salg af den berørte samme vare i overensstemmelse med de principper, som gør det muligt at foretage en beregning af den normale værdi«.
- 65 Det er på denne baggrund, at Retten i den appellerede doms præmis 58-61 fortolkede grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, således, at Kommissionen for så vidt angår omstændigheder eller foranstaltninger, der ud fra et generelt synspunkt vedrører den økonomiske

situation i virksomheden, på baggrund af oplysningerne fremlagt under den administrative procedure også skal vurdere, hvorvidt disse omstændigheder eller foranstaltninger faktisk har medført en væsentlig fordrejning af de faktorer, der bestemmer forholdene vedrørende fremstilling og salg af den berørte samme vare.

- 66 I det foreliggende tilfælde fastslog Retten i det væsentlige i den appellerede doms præmis 66-72, at Kommissionen for at udelukke, at det tredje kriterium for markedsøkonomisk behandling var opfyldt, ikke alene kunne støtte sig på den skattefordel, som Xinyi PV nød godt af, og på den omstændighed, at denne fordel kunne tiltrække kapitalinvestorer. I denne forbindelse bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 67, at denne begrundelse højst tager sigte på virksomhedens økonomiske situation ud fra et yderst abstrakt synspunkt, som ikke er knyttet til de forhold, som udtrykkeligt er nævnt i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, eller til andre forhold vedrørende fremstilling og salg af den berørte samme vare, og den væsentlige fordrejning af situationen som følge af den omtvistede fordel kan rejse tvivl om muligheden for gyldigt at beregne den normale værdi i henhold til grundforordningens artikel 2, stk. 1-6.
- 67 Det følger af disse bemærkninger, at Retten i det væsentlige fortolkede grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, således, at tilstedeværelsen af en væsentlig fordrejning af den berørte producents overordnede økonomiske situation kun kan føre til Kommissionens afslag på denne producents anmodning om markedsøkonomisk behandling, hvis denne fordrejning indvirker på fremstillingen og salget af den berørte samme vare, hvilket det tilkommer Kommissionen at vurdere.
- 68 Med det første appelanbringende i sag C-884/19 P og det første appelanbringendes første led i sag C-888/19 P har Kommissionen og GMB bestridt denne fortolkning, der efter deres opfattelse er behæftet med flere retlige fejl. Med det første appelanbringendes andet led i sidstnævnte sag har GMB ligeledes foreholdt Retten, at den fejlagtigt vendte bevisbyrden om.
- 69 Disse to anbringender skal derfor undersøges i forlængelse af hinanden.

De angivelige retlige fejl vedrørende fortolkningen af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led

- 70 Det følger af fast retspraksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom af 12.9.2019, Kommissionen mod Kolachi Raj Industrial, C-709/17 P, EU:C:2019:717, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).
- 71 Det er i lyset af denne retspraksis, at der skal foretages en fortolkning af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, som indeholder det tredje kriterium for tildeling af markedsøkonomisk behandling, og mere specifikt af betingelsen om, at der skal foreligge en væsentlig fordrejning af den pågældende virksomheds produktionsomkostninger og økonomiske situation.
- 72 Hvad i første række angår ordlydsfortolkningen af denne betingelse skal det bemærkes, at den berørte producent, således som det fremgår af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, og denne doms præmis 61, skal fremlægge tilstrækkelige beviser for, at »[virksomhedens] produktionsomkostninger og økonomiske situation [...] ikke [er] genstand for væsentlige fordrejninger«.

- 73 Det fremgår klart af brugen af bindeordet »og«, at det påhviler denne producent at godtgøre dels, at der ikke foreligger nogen væsentlige fordrejninger af dennes produktionsomkostninger, dels, at der ikke foreligger nogen væsentlig fordrejning af dennes økonomiske situation. Den nævnte betingelse er således baseret på to kumulative og særskilte delbetingelser.
- 74 Denne omstændighed indebærer, at der ikke kan tildeles markedsøkonomisk behandling, hvis en af disse delbetingelser ikke er opfyldt, uanset om der er tale om delbetingelsen om, at der ikke foreligger nogen væsentlig fordrejning, der er overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system, af den berørte producents produktionsomkostninger, eller delbetingelsen om, at der ikke foreligger nogen væsentlig fordrejning af dennes økonomiske situation.
- 75 Ved at gøre muligheden for at give afslag på en anmodning om markedsøkonomisk behandling som følge af, at der foreligger en væsentlig fordrejning af den berørte producents økonomiske situation som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, betinget af, at det fastslås, at denne fordrejning påvirker fremstillingen og salget af den berørte samme vare, er Rettens fortolkning, således som redegjort for i nærværende doms præmis 64-67, udtryk for en sammenblanding af de nævnte kumulative og særskilte delbetingelser, og angivelsen om en væsentlig fordrejning af den berørte producents økonomiske situation mister enhver relevans.
- 76 Den omstændighed, at denne bestemmelse indeholder en liste over parametre, som kan give anledning til fordrejninger, der er omfattet af anvendelsesområdet for bestemmelsen, »navnlig for så vidt angår nedskrivning af aktiver, andre afskrivninger, kompensations- eller byttehandel og betaling via gældskompensation«, kan ikke afkræfte denne fortolkning.
- 77 Foruden den omstændighed, således som Retten med føje anførte i den appellerede doms præmis 59, at brugen af adverbiet »navnlig« fremhæver denne listes rent vejledende karakter, skaber denne liste nemlig ikke nogen udtrykkelig forbindelse mellem de parametre, som den opregner, og de faktorer, der tages i betragtning ved beregningen af den normale værdi i henhold til grundforordningens artikel 2, stk. 1-6.
- 78 Det følger heraf, at grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, henset til sin ordlyd, ikke indeholder nogen angivelse, der taler for at knytte vurderingen af, om der foreligger en væsentlig fordrejning af den berørte producents økonomiske situation, til dennes produktionsomkostninger eller til faktorer, der er relevante med henblik på fastsættelsen af den normale værdi i henhold til denne forordnings artikel 2, stk. 1-6.
- 79 Tværtimod indikerer denne ordlyd, at det tredje kriterium for tildeling af markedsøkonomisk behandling henviser til den berørte producents økonomiske situation i bred forstand og ikke nødvendigvis snævert vedrører produktionsomkostningerne eller priserne.
- 80 Som Kommissionen og GMB i det væsentlige har hævdet, er Rettens fortolkning derfor i strid med den klare ordlyd af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led.
- 81 I anden række bemærkes, at sammenhængen og den almindelige opbygning af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, ligeledes afkræfter Rettens fortolkning og understøtter den fortolkning, der er redegjort for i nærværende doms præmis 79.
- 82 Hvad for det første angår den tætte forbindelse, som Retten har fastslået mellem denne bestemmelse og grundforordningens artikel 2, stk. 1-6, skal det bemærkes, at denne forordnings artikel 2, stk. 7, ifølge den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 55-57, indfører

en særlig ordning, som fraviger de i den nævnte forordnings artikel 2, stk. 1-6 fastsatte almindelige regler for beregning af den normale værdi. Denne særlige ordning finder anvendelse på indførsel fra lande uden markedsøkonomi.

- 83 Den nævnte særlige ordning er således principielt baseret på metoden med et referenceland i overensstemmelse med grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra a), som i henhold til denne forordnings artikel 2, stk. 7, litra b) og c), ligeledes fortsat finder anvendelse som standard i antidumpingundersøgelser vedrørende indførsel fra bl.a. Kina. Det er kun såfremt en kinesisk producent i tilstrækkeligt omfang godtgør, at den pågældende opfylder alle de fem betingelser, som er fastsat i den nævnte forordnings artikel 2, stk. 7, litra c), at denne metode ikke vil finde anvendelse på nævnte producent, og Kommissionen vil være forpligtet til at beregne den normale værdi for denne producent i overensstemmelse med den metode, der er fastsat i samme forordnings artikel 2, stk. 1-6, for så vidt angår indførsel fra lande med markedsøkonomi (jf. i denne retning dom af 28.2.2018, Kommissionen mod Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, præmis 80).
- 84 Hvad angår en antidumpingundersøgelse vedrørende indførsel fra Kina forudsætter anvendelsen af de almindelige regler i grundforordningens artikel 2, stk. 1-6, således, at alle de betingelser, der er fastsat i denne forordnings artikel 2, stk. 7, litra b) og c), er opfyldt.
- 85 Ved i den appellerede doms præmis 57 og 61 at gøre anvendelsen af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), betinget af en analyse af den berørte producent med henblik på at efterprøve, om denne driver virksomhed i overensstemmelse med principper, der muliggør en beregning af den normale værdi, eller om anvendelsen af disse almindelige regler fører til kunstige resultater, har Retten imidlertid sammenblandet de ordninger, der er fastsat i henholdsvis grundforordningens artikel 2, stk. 1-6, og artikel 2, stk. 7, og derved tilsidesat den almindelige opbygning af disse bestemmelser.
- 86 I modsætning til, hvad Retten fastslog i den appellerede doms præmis 61, kan en sådan fortolkning heller ikke støttes på en analogi med præmis 82 i dom af 19. juli 2012, Rådet mod Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P, EU:C:2012:471), hvori Domstolen for så vidt angår grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første led, som fastsætter det første kriterium for tildeling af markedsøkonomisk behandling, fastslog, at hvorvidt der er tale om en omfattende statslig indgriben i den berørte producents beslutninger vedrørende priser og omkostninger og inputs, skal vurderes ud fra formålet med denne bestemmelse, som tilsigter at sikre, at producenten driver virksomhed under markedsøkonomiske vilkår, og navnlig at de omkostninger, som han er underlagt, og de priser, som den pågældende praktiserer, er resultatet af de frie markeds kræfter.
- 87 Til forskel fra det tredje kriterium for tildeling af markedsøkonomisk status, der er omhandlet i de foreliggende sager, omhandler det første kriterium for tildeling af markedsøkonomisk behandling i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første led, imidlertid udtrykkeligt producentens beslutninger vedrørende priser og omkostninger og inputs (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 79). Under alle omstændigheder indførte Domstolen i dom af 19. juli 2012, Rådet mod Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P, EU:C:2012:471), ikke nogen direkte forbindelse mellem de betingelser for tildeling af markedsøkonomisk behandling, der er fastsat i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), og bestemmelserne i denne forordnings artikel 2, stk. 1-6.

- 88 For det andet er det ganske vist korrekt, således som Retten anførte i den appellerede doms præmis 54, at det følger af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra b), at i forbindelse med antidumpingundersøgelser vedrørende indførsel fra bl.a. Kina gøres tildeling af markedsøkonomisk behandling betinget af, at det på grundlag af velbegrundede krav herom fra den berørte producent og i overensstemmelse med kriterierne og procedurerne i denne forordnings artikel 2, stk. 7, litra c), er påvist, at »de markedsøkonomiske principper er fremherskende for denne producent [...] med hensyn til fremstilling og salg af den berørte samme vare«.
- 89 I modsætning til, hvad Retten fastslog i den appellerede doms præmis 55 og 57, kan det imidlertid ikke udledes heraf, at alle de fem kriterier i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), angår fremstilling og salg af den berørte samme vare i et sådant omfang, at denne bestemmelses tredje led, således som det kan udledes af nærværende doms præmis 60, kræver, at Kommissionen i tilfælde af foranstaltninger, der ud fra et generelt synspunkt vedrører den økonomiske situation i virksomheden, også skal vurdere, hvorvidt disse foranstaltninger faktisk har medført en væsentlig fordrejning, der påvirker fremstilling eller salg af den berørte samme vare.
- 90 Der er således intet i opbygningen af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), der giver anledning til at antage, at hvert enkelt af de fem kriterier i denne bestemmelse udtrykkeligt skal vurderes i forhold til de faktorer, der direkte påvirker fremstilling og salg af den berørte samme vare. Det skal således bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 67 i forslaget til afgørelse, at blandt disse kriterier fremgår f.eks. kriterier vedrørende det forhold, at de pågældende virksomheder er omfattet af love om konkurs og ejerforhold, og at valutaomregninger skal finde sted til markedskurs, af den nævnte bestemmelses fjerde og femte led. Disse kriterier har pr. definition ingen direkte forbindelse med fremstilling og salg af den berørte samme vare, selv om det, som alle parterne i nærværende appelsager i øvrigt er enige om, kan antages, at disse faktorer indirekte kan have indvirkning på den berørte producents omkostninger eller priser.
- 91 På tilsvarende måde, og således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 68 i forslaget til afgørelse, skal kriteriet om, at der skal foreligge en væsentlig fordrejning af den berørte producents økonomiske situation, henset til dets generelle affattelse og i betragtning af den almindelige opbygning af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), forstås således, at det i bred forstand omfatter alle foranstaltninger, selv af generel karakter, såsom præferentielle skatteordninger, der medfører en væsentlig fordrejning af denne producents økonomiske situation. Dette gælder så meget desto mere, som det, når der er tale om sådanne foranstaltninger, kan lægges til grund, at disse foranstaltninger kan fordreje den nævnte producents omkostninger og priser, uden at dette berører den berørte producents mulighed for at føre bevis for det modsatte.
- 92 I tredje række bemærkes, at en sådan fortolkning ligeledes er i overensstemmelse med formålet med den særordning, som er blevet indført ved grundforordningens artikel 2, stk. 7, og hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 56 og 58.
- 93 Denne bestemmelse tilsigter nemlig at undgå, at der tages hensyn til priser og omkostninger i lande uden markedsøkonomi, hvor disse parametre sædvanligvis ikke fremstår som et normalt resultat af markedskræfternes spil, og dette uafhængigt af den direkte eller indirekte karakter af konsekvenser, som de foranstaltninger, der fordrejer de typiske parametre i en markedsøkonomi, har for den berørte samme vares priser og omkostninger, således som generaladvokaten med rette har anført i punkt 69 i forslaget til afgørelse.

- 94 Det følger af ovenstående betragtninger, at Rettens fortolkning af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, er behæftet med retlige fejl, idet den er i strid med denne bestemmelses klare ordlyd og tilsidesætter den nævnte bestemmelses lovgivningsmæssige sammenhæng, almindelige opbygning og formål.
- 95 Som følge heraf skal det første appelanbringende i sag C-884/19 P og det første appelanbringendes første led i sag C-888/19 P tages til følge.

Den angivelige retlige fejl med hensyn til fordelingen af bevisbyrden

- 96 Med det første appelanbringendes andet led har GMB foreholdt Retten, at den begik en retlig fejl med hensyn til fordelingen af bevisbyrden for, at det tredje kriterium for tildeling af markedsøkonomisk behandling er opfyldt.
- 97 I denne henseende skal det bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 60 fastslog, at det for så vidt angår foranstaltninger, der ud fra et generelt synspunkt vedrører den berørte producents økonomiske situation, påhviler Kommissionen, på baggrund af oplysningerne fremlagt under den administrative procedure, at vurdere, hvorvidt disse foranstaltninger faktisk har medført en fordrejning af denne situation i henhold til fremstilling eller salg af den berørte samme vare.
- 98 Herved pålægger Retten Kommissionen bevisbyrden for at godtgøre, at en væsentlig fordrejning af den berørte producents økonomiske situation påvirker fremstillingen og salget af den berørte samme vare.
- 99 Ifølge den i nærværende doms præmis 59 nævnte retspraksis påhviler bevisbyrden for, at alle kriterierne i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), er opfyldt, imidlertid den producent, som ønsker at blive undergivet markedsøkonomisk behandling i henhold til denne forordnings artikel 2, stk. 7, litra b). Det påhviler ikke Kommissionen at bevise, at producenten ikke opfylder de fastsatte betingelser for at blive tildelt markedsøkonomisk behandling, men at vurdere, om de oplysninger, som den berørte producent har fremlagt, er tilstrækkelige til at godtgøre, at kriterierne i denne artikel 2, stk. 7, litra c), er opfyldt, for at producenten kan indrømmes markedsøkonomisk behandling.
- 100 Retten vendte derfor urigtigt bevisbyrden, således at det første appelanbringendes andet led i sag C-888/19 P ligeledes skal tages til følge.
- 101 Da de første appelanbringender kan tiltrædes, skal den appellerede dom under disse omstændigheder ophæves, uden at det er nødvendigt at behandle de øvrige anbringender, som er fremsat til støtte for de foreliggende appeller.

Sagen i første instans

- 102 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.

- 103 I den foreliggende sag har Xinyi PV til støtte for søgsmålet fremsat fire anbringender, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, det andet en tilsidesættelse af denne forordnings artikel 2, stk. 10, litra i), det tredje en tilsidesættelse af den nævnte forordnings artikel 2, stk. 8 og 9, og, det fjerde, tilsidesættelser af retten til forsvar.
- 104 Domstolen finder, navnlig henset til den omstændighed, at det første anbringende har været genstand for en kontradiktorisk forhandling ved Retten, og at undersøgelsen af nævnte anbringende ikke nødvendiggør vedtagelsen af supplerende foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse eller oplysning af sagen, at sagen er moden til påkendelse for så vidt angår dette anbringende, og at der skal træffes endelig afgørelse herom (jf. i denne retning dom af 8.9.2020, Kommissionen og Rådet mod Carreras Sequeros m.fl., C-119/19 P og C-126/19 P, EU:C:2020:676, præmis 130, og af 16.9.2021, Kommissionen mod Belgien og Magnetrol International, C-337/19 P, EU:C:2021:741, præmis 158).

Tilsidesættelsen af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led

- 105 Med dette første anbringende har Xinyi PV foreholdt Kommissionen, at den har tilsidesat grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led.
- 106 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den berørte producent i overensstemmelse med grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, således som det følger af nærværende doms præmis 61 og 62, skal fremlægge tilstrækkelige beviser for, at virksomhedens produktionsomkostninger og økonomiske situation ikke gøres til genstand for væsentlige fordrejninger, der er overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system. Denne bestemmelse pålægger derfor 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 er overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system.
- 107 Xinyi PV har med sit første appelanbringendes første led kritiseret Kommissionen for i den omtvistede forordning at have handlet ulovligt ved at fastslå, at de skattefordele, som selskabet havde nydt godt af, udgjorde fordrejninger, der var overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led.
- 108 I det foreliggende tilfælde fandt Kommissionen i skrivelsen af 13. september 2013 i det væsentlige, at den ordning for beskatning af indtægt, som de omhandlede skattefordele henhører under, og som begunstiger visse selskaber eller visse økonomiske sektorer, som den kinesiske regering anser for at være af strategisk betydning, indebærer, at denne ordning ikke udspringer af en markedsøkonomi, men stadig i vidt omfang af en statslig planlægning.
- 109 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, ifølge Domstolens praksis skal forstås således, at den pålægger producenten 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, det være sig et statsligt handelssystem eller et system, der allerede for visse sektorer vedkommende befinder sig i en omstillingsproces mod et markedsøkonomisk system (dom af 28.2.2018, Kommissionen mod Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, præmis 85 og 95).

- 110 Under hensyntagen til den bevisbyrde, der påhviler producenten, er tilknytningen for en foranstaltning, der består i at indrømme skattefordele 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, endvidere tilstrækkelig til at antage, at denne foranstaltning udgør en fordrejning, »der er overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system« i denne bestemmelses forstand. Selv om det antages, at de kinesiske femårsplaner fremover ikke længere fastsætter fastlagte produktionsformål for alle sektorer af økonomien, i modsætning til, hvad der var tilfældet på det tidspunkt, hvor Folkerepublikken Kina stadig var et statshandelsland, forholder det sig ikke desto mindre klart således, at disse planer, selv efter de indførte reformer 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 (jf. i denne retning dom af 28.2.2018, Kommissionen mod Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, præmis 94 og 95).
- 111 I den foreliggende sag er det således ubestridt, at de omhandlede skattefordele kan være knyttet til forskellige planer, der er gennemført i Kina, og at landet til trods for reformer af sin økonomiske model i princippet stadig betragtes som et land uden markedsøkonomi, således som det fremgår af den i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra b) og c), fastsatte bestemmelse, hvorfor baggrunden for disse skattefordele er radikalt forskellig fra baggrunden for eventuelt lignende foranstaltninger i lande med markedsøkonomi (jf. i denne retning dom af 28.2.2018, Kommissionen mod Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, præmis 104).
- 112 Det følger heraf, at Kommissionen i den foreliggende sag var berettiget til at formode, at de pågældende foranstaltninger i form af skattefordele, som gennemfører en femårsplan, hvilket er et element, der er karakteristisk for planøkonomier, og et grundlæggende element i den økonomiske organisationsform i Kina, var blevet overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system.
- 113 Denne vurdering drages ikke i tvivl af de argumenter, som Xinyi PV har udledt af en sammenligning af de i den foreliggende sag omhandlede skattefordele med Kommissionens praksis på statsstøtteområdet.
- 114 For så vidt angår EU-medlemsstaterne skal det bemærkes, at sådanne skattefordele nemlig 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 28.2.2018, Kommissionen mod Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, præmis 105).
- 115 Som følge heraf skal det første appelanbringendes første led forkastes som ugrundet.
- 116 Med det første appelanbringendes andet led har Xinyi PV gjort gældende, at Kommissionen under alle omstændigheder anlagde et åbenbart urigtigt skøn vedrørende de faktiske omstændigheder og begik en retlig fejl ved at fastslå, at fordrejningerne var væsentlige med hensyn til selskabets produktionsomkostninger og økonomiske situation som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led.
- 117 |I denne henseende skal det for det første bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at EU-institutionerne inden for den fælles handelspolitik og ganske særligt med hensyn til handelsmæssige beskyttelsesforanstaltninger har et vidt skøn som følge af kompleksiteten af de økonomiske, politiske og retlige situationer, de skal undersøge. For så vidt angår domstolsprøvelsen af et sådant skøn skal den således begrænses til en kontrol af, at

formforskrifterne er overholdt, at de faktiske omstændigheder, på grundlag af hvilke det anfægtede valg er foretaget, er materielt rigtige, at der ikke er foretaget en åbenbart urigtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder, og at der ikke foreligger magtfordrejning (dom af 16.2.2012, Rådet og Kommissionen mod Interpipe Niko Tube og Interpipe NTRP, C-191/09 P og C-200/09 P, EU:C:2012:78, præmis 63, og af 11.11.2014, Gem-Year Industrial og Jinn-Well Auto-Parts (Zhejiang) mod Rådet, C-602/12 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:2203, præmis 48].

- 118 For det andet fremgår det af nærværende doms præmis 79, 91 og 92, at henset til ordlyden, sammenhængen, den almindelige opbygning af og formålet med grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), tredje led, skal kriteriet om, at der skal foreligge en væsentlig fordrejning af den berørte producents økonomiske situation, forstås således, at det i bred forstand omfatter alle foranstaltninger, selv af generel karakter, som medfører en væsentlig fordrejning af denne producents økonomiske situation.
- 119 Som det fremgår af de i nærværende doms præmis 12, 14 og 15 omhandlede skrivelser af 22. august og 13. september 2013, støttede Kommissionen i det foreliggende tilfælde sin konklusion om, at Xinyi PV ikke havde godtgjort, at selskabets økonomiske situation ikke var genstand for væsentlige fordrejninger, på konstateringen af, at selskabet var omfattet af to præferentielle skatteordninger. Dels kan selskaber med udenlandsk kapital i forbindelse med programmet »2 Free 3 Half« 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%. Dels en skatteordning for højteknologiske virksomheder, i henhold til hvilken selskabet er undergivet en nedsat selskabsskattesats på 15% i stedet for den normale sats på 25%. Anvendelsen af disse skatteordninger påvirker efter Kommissionens opfattelse det overskud før skat, som selskabet skal generere for at kunne være attraktiv for investorerne, og den kombinerede virkning giver således en klart lavere skattesats i forhold til den normale skattesats, som navnlig kan forfølge målet om at tiltrække kapital til nedsatte satser og således påvirke selskabets samlede økonomiske og finansielle situation.
- 120 I denne henseende skal det, som generaladvokaten har anført i punkt 84 i forslaget til afgørelse, og som Kommissionen har påpeget, fastslås, at kapitalen udgør et input for et selskab, således at foranstaltninger, der påvirker kapitalomkostningerne, pr. definition kan medføre væsentlige fordrejninger af selskabets økonomiske situation. Dette gælder navnlig, når den berørte producent er omfattet af præferentielle skatteordninger.
- 121 Ingen af de argumenter, der er fremført af Xinyi PV, som har bevisbyrden i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 59, kan godtgøre, at selskabets økonomiske situation på trods af disse præferentielle skatteordninger ikke var genstand for en væsentlig fordrejning.
- 122 Xinyi PV har for det første gjort gældende, at de omhandlede skattemæssige incitament er kun udgjorde 1,34% af selskabets fulde produktionsomkostninger og 1,14% af dets omsætning i undersøgelsesperioden. Det skal imidlertid bemærkes, at denne part ikke har forklaret, hvorledes dens produktionsomkostninger og omsætning udgør den relevante analyseramme for at måle de præferentielle skatteordningers indvirkning på dens økonomiske situation.
- 123 For det andet har Xinyi PV fremhævet, at de to omhandlede præferentielle skatteordninger ikke har en permanent karakter. Det skal i denne forbindelse fastslås, at det, som Kommissionen har gjort gældende, fremgår af de erklæringer, som blev afgivet af Xinyi PV i løbet af undersøgelsesproceduren, at selv om programmet »2 Free 3 Half« er begrænset til en periode på

fem år, og adgangen for højteknologiske virksomheder til at være omfattet af skatteordningen oprindeligt er fastsat til tre år, forholder det sig ikke desto mindre således, at adgangen til sidstnævnte ordning kan forlænges efter anmodning fra støttemodtageren. Under disse omstændigheder kunne Kommissionen uden at anlægge et åbenbart urigtigt skøn fastslå, at fordelen ved mindst én af de to ordninger, nemlig skatteordningen for højteknologiske virksomheder, er næsten permanent.

- 124 Det følger af det ovenstående, at Xinyi PV ikke har godtgjort, at Kommissionens vurderinger er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn.
- 125 Derfor skal det første anbringendes andet led, og dermed det første anbringende i sin helhed, forkastes som ugrundet.

De øvrige anbringender

- 126 I modsætning til, hvad der blev fastslået vedrørende det første anbringende i første instans, er sagen ikke moden til påkendelse for så vidt angår det andet til det fjerde anbringende i denne sag.
- 127 Hverken i dom af 16. marts 2016, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings mod Kommissionen (T-586/14, EU:T:2016:154), eller i den appellerede dom tog Retten stilling til disse sidstnævnte anbringender, idet den i begge disse domme begrænsede sig til at annullere den omtvistede forordning på grundlag af henholdsvis første og andet led af det første anbringende, der var fremsat for den, uden at finde det nødvendigt at tage stilling til de øvrige anbringender. På baggrund af sagsakterne i sagen for Retten fremgår det dels, at disse anbringender hverken var genstand for en sagsoplysning eller indgående drøftelser i forbindelse med de sager, der førte til disse to domme. Dels indebærer disse anbringender komplekse vurderinger af de faktiske omstændigheder, hvorfor Domstolen finder, at den ikke råder over oplysninger om samtlige nødvendige faktiske forhold.
- 128 Sagen skal derfor hjemvises til Retten med henblik på, at denne træffer afgørelse om det andet til det fjerde anbringende, der er gjort gældende for den.

Sagsomkostninger

- 129 Da sagen hjemvises til Retten, skal afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.

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

- 1) Den Europæiske Unions Rets dom af 24. september 2019, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings mod Kommissionen (T-586/14 RENV, EU:T:2019:668), ophæves.**
- 2) Sagen hjemvises til Den Europæiske Unions Ret med henblik på, at denne træffer afgørelse om det andet til det fjerde anbringende, der er gjort gældende for den.**
- 3) Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.**

Underskrifter