



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE  
ELEANOR SHARPSTON  
od 21. svibnja 2015.<sup>1</sup>

**Predmet C-687/13**

**Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH  
protiv  
Hauptzollamt Regensburg**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Finanzgericht München (Njemačka))

„Antidampinška pristojba – Valjanost Provedbene uredbe Vijeća (EU) br. 917/2011 – Uvoz keramičkih pločica iz Kine – Izbor Sjedinjenih Američkih Država kao odgovarajuće treće zemlje tržišnoga gospodarstva za potrebe utvrđivanja postojanja dampainga – Utvrđivanje uobičajene vrijednosti – Prava na obranu – Obaveza navođenja razloga – Odabir uzoraka“

1. Vijeće Europske unije 2011. godine uvelo je antidampinšku pristojbu na uvoz keramičkih pločica podrijetlom iz Narodne Republike Kine (u daljnjem tekstu: Kina).

2. Kako je Kina zemlja bez tržišnoga gospodarstva i bez pouzdane uobičajene vrijednosti na domaćem tržištu, institucije Unije upotrijebile su izračunatu uobičajenu vrijednost u trećoj zemlji tržišnoga gospodarstva, i to Sjedinjenim Američkim Državama (u daljnjem tekstu: SAD), za potrebe utvrđivanja postojanja dampainga i dampaingne marže. U tu su se svrhu koristile podacima jednog proizvođača iz SAD-a, prilagođavajući ih kako bi se uzele u obzir razlike, ali ne dajući (zbog poslovne tajne) pobliže podatke o učinjenim prilagodbama. Institucije su kod utvrđivanja razine sniženja cijena, svoje izračune cijena temeljile na uzorcima proizvođača iz Kine i Unije iako su se koristile različitim metodama odabira uzorka u svakom slučaju.

3. Njemački uvoznik, koji je prigovorio aspektima tih metoda, osporio je naplaćenu pristojbu na pločice koje je uveo. Finanzgericht München (Financijski sud u Münchenu, u daljnjem tekstu: sud koji je uputio zahtjev), koji sudi u predmetu, uputio je zahtjev za prethodnu odluku o valjanosti uredbe kojom se uvodi pristojba.

4. Ostala pitanja, koja se odnose na druge prigovore protiv iste uredbe, upućena su Sudu u predmetu Bricmate, C-569/13, u kojem ću također danas dati svoje mišljenje.

### Osnovna uredba

5. Pravila koja uređuju uvođenje antidampinških pristojbi sadržana su u Uredbi br. 1225/2009 (u daljnjem tekstu: Osnovna uredba)<sup>2</sup>.

1 – Izvorni jezik: engleski

2 – Uredba Vijeća (EZ) br. 1225/2009 od 30. prosinca 2009. o zaštiti od dampaingnog uvoza iz zemalja koje nisu članice Europske zajednice (Kodificirana verzija) (SL 2009., L 343, str. 51. i ispravak SL 2010., L 7, str. 22.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 30., str. 202.).

6. Članak 1. stavak 1. Osnovne uredbe utvrđuje načelo da se antidampinška pristojba može primijeniti na svaki proizvod s dampinškom cijenom, a puštanje kojeg u slobodan promet u Uniji nanosi štetu. Članak 1. stavak 2. definira proizvod po dampinškim cijenama kao proizvod čija izvozna cijena u Uniju iznosi manje od usporedive cijene za istovjetan proizvod određene u zemlji izvoznici u uobičajenom tijeku trgovine.

7. Članak 2. određuje načela i pravila za utvrđivanje dampainga. U osnovi, za određeni proizvod izvezen iz treće zemlje, utvrđuje se uobičajena vrijednost na temelju cijena koje su nezavisni kupci plaćali u uobičajenom tijeku trgovine u zemlji izvoznici i izvozne cijene u Uniju. Ako iz primjerene usporedbe ponderiranih prosjeka proizlazi da uobičajena vrijednost premašuje izvoznju cijenu, tada je taj iznos za koji je premašuje dampinška marža.

8. Povezano s tim, članka 2. stavak 7. točka (a) propisuje:

„U slučaju uvoza iz zemalja bez tržišnoga gospodarstva [...], uobičajena vrijednost određuje se na temelju cijene ili izračunane vrijednosti u nekoj trećoj zemlji tržišnoga gospodarstva, odnosno cijene iz takve treće zemlje u druge zemlje, uključujući [Uniju], odnosno ako to nije moguće, na nekoj drugoj razumnoj osnovi, uključujući stvarno plaćenu ili naplativu cijenu u [Uniji] za istovjetan proizvod, odgovarajuće prilagođenu, ako je potrebno, kako bi uključivala razumnu profitnu maržu.

Odgovarajuća treća zemlja tržišnoga gospodarstva odabire se na razuman način, pri čemu se u obzir uzimaju svi pouzdani podaci dostupni u trenutku odabira. Vodi se računa i o rokovima; ako je moguće, koristi se treća zemlja tržišnoga gospodarstva nad kojom se provodi isti ispitni postupak.

Stranke iz ispitnog postupka obavješćuju se odmah nakon pokretanja o odabranoj trećoj zemlji tržišnoga gospodarstva te im se daje 10 dana za primjedbe.“

9. Članak 2. stavak 10. propisuje:

„Izvozna cijena i uobičajena vrijednost uspoređuju se primjereno. Usporedba se provodi na istoj razini trgovine i obuhvaća prodaje, što je moguće u bližem vremenu, pri čemu se u obzir uzimaju druge razlike koje utječu na usporedivost cijena. Ako uobičajena vrijednost i utvrđena izvozna cijena nisu usporedive, provode se odgovarajuće prilagodbe za svaki pojedini slučaj, a s obzirom na razlike među čimbenicima za koje se tvrdi, i dokazano je, da utječu na cijene i usporedivost cijena. [...]“

10. Članak 3. („Utvrđivanje štete“) posebno propisuje:

„[...]“

2. Šteta se utvrđuje na temelju pozitivnih dokaza i obuhvaća objektivno ispitivanje:

- a) obujma dampinškog uvoza i učinka dampinškog uvoza na cijene istovjetnih proizvoda na tržištu [Unije]; i
- b) posljedični utjecaj dampinškog uvoza na proizvodnju [Unije].

3. [...] U vezi s učinkom dampinškog uvoza na cijene, razmatra se je li dampinškim uvozom došlo do značajnog sniženja cijene u usporedbi s cijenom istovjetnog proizvoda proizvodnje [Unije], odnosno je li takav uvoz na drugi način utjecao na sniženje cijene u velikoj mjeri, odnosno spriječio rast cijene u velikoj mjeri, a do kojega bi inače došlo. [...]“

11. Članak 6. stavak 9. propisuje: „[...] [k]ad god je moguće, [...] ispitni postupak završava u roku od jedne godine. U svakom slučaju, navedeni ispitni postupci završavaju u roku od 15 mjeseci od pokretanja postupka [...]“.

12. Članak 9. stavak 4. određuje, između ostalog, „pravilo niže pristojbe“:

„Ako činjenice, kako su konačno utvrđene, dokazuju postojanje dampinga i dampingom nanесene štete, i ako je potrebno djelovati kako bi se zaštitili interesi Unije [...], uvodi [se] konačn[a] antidampinšk[a] pristojb[a]. [...] Iznos antidampinške pristojbe ne prelazi utvrđeni iznos utvrđene dampinške marže, a manji je od marže ako je taj manji iznos dostatan za uklanjanje štete za proizvodnju Unije.“

13. Članak 17. odnosi se na odabir uzorka. Njime se posebno propisuje:

„1. U slučajevima kada je broj podnositelja zahtjeva, izvoznika ili uvoznika, vrsta proizvoda ili transakcija velik, ispitni postupak može se ograničiti na razuman broj stranaka, proizvoda ili transakcija korištenjem statistički valjanih uzoraka na temelju raspoloživih podataka u vrijeme odabira ili na najveći reprezentativni obujam proizvodnje, prodaje ili izvoza koji se razumno može ispitati u raspoloživom razdoblju.

2. Komisija odabire stranke, vrstu proizvoda ili transakcija prema ovom članku, iako se prednost daje odabiru uzorka u savjetovanju s, i uz pristanak, dotičnih stranaka [...]

[...]

4. Ako je odlučeno odabrati uzorke i postoji određeni stupanj nesuradnje određenih ili svih odabranih stranaka, a koji bi mogao materijalno utjecati na ishod ispitnog postupka, moguće je odabrati novi uzorak. Međutim, ako materijalna razina nesuradnje i dalje postoji ili nema dovoljno vremena za odabir novog uzorka, primjenjuju se odgovarajuće odredbe članka 18.“

14. Članak 18. odnosi se na nesuradnju. Njime se propisuje, između ostalog:

„1. U slučajevima u kojima zainteresirana stranka odbija pristup ili na neki drugi način ne pruža potrebne podatke u rokovima iz ove Uredbe, ili ako znatno ometa ispitni postupak, privremeni ili konačni nalazi, pozitivni ili negativni, mogu se donijeti na temelju raspoloživih podataka. [...]

[...]

5. Ako se razmatranja, uključujući i ona o uobičajenoj vrijednosti, temelje na odredbama stavka 1., uključujući podatke dostavljene u zahtjevu, oni se, ako je primjenjivo i s obzirom na rokove ispitnog postupka, provjeravaju usporedbom s raspoloživim podacima iz drugih neovisnih izvora, kao što su na primjer, cjenici, službene statistike o uvozu i carinskim povratima, kao i podaci primljeni od drugih zainteresiranih stranaka tijekom ispitnog postupka.

Podaci mogu uključivati odgovarajuće podatke vezane uz svjetsko tržište ili druga reprezentativna tržišta, ako je potrebno.“

15. Konačno, članak 19. Osnovne uredbe propisuje, između ostalog:

„1. Sa svim podacima koji su po svojoj prirodi povjerljivi (na primjer, jer bi njihovo objavljivanje davalo znatne komparativne prednosti konkurentu ili bi imalo značajne štetne učinke na osobu koja daje podatke ili na osobu od koje je primila podatke), ili koje stranke u ispitnom postupku pružaju na povjerljivoj osnovi, nadležna tijela postupaju kao s takvima, ako postoji osnovanost takvog zahtjeva.

[...]

4. Ovim člankom ne isključuje se objava općih podataka od strane tijela [Unije], a posebno razloga na kojima se temelje odluke donesene prema ovoj Uredbi, niti objava dokaza na koje se oslanjaju tijela [Unije] u mjeri u kojoj je potrebno objasniti razloge sudskih postupaka. Kod objave treba voditi računa o legitimnim interesima dotičnih stranaka kako se ne bi otkrile njihove poslovne i državne tajne.

[...]“

### **Antidampinški postupak i antidampinška pristojba**

16. Antidampinška pristojba o kojoj je riječ u glavnom postupku po prvi puta je uvedena Uredbom br. 258/2011 (u daljnjem tekstu: Privremena uredba)<sup>3</sup> i nakon toga potvrđena Uredbom br. 917/2011 (u daljnjem tekstu: Konačna uredba ili pobijana uredba)<sup>4</sup>.

17. Komisija je na temelju pritužbe, koju je podnio Europski savez proizvođača keramičkih pločica (u daljnjem tekstu: CET), uputila dana 19. lipnja 2010. obavijest o pokretanju antidampinškog postupka u vezi s uvozom keramičkih pločica podrijetlom iz Kine<sup>5</sup>.

18. Komisija je dana 16. ožujka 2011. donijela Privremenu uredbu, koja u svojem članku 1. stavku 1. uvodi privremenu antidampinšku pristojbu na uvoze „glaziranih i neglaziranih keramičkih pločica za popločavanje i oblaganje, neglaziranih keramičkih pločica za mozaik i slično, neovisno jesu li na podlozi ili ne, trenutačno obuhvaćenih oznakama KN 6907 10 00, 6907 90 20, 6907 90 80, 6908 10 00, 6908 90 11, 6908 90 20, 6908 90 31, 6908 90 51, 6908 90 91, 6908 90 93 i 6908 90 99 podrijetlom iz [Kine]“. Na temelju članka 1. stavka 2. stopa pristojbe koja se primjenjuje na takve proizvode koji proizvode određena trgovačka društva navedena u popisu kretala se između 26,2% i 36,6%, dok se na proizvode svih ostalih trgovačkih društava primjenjivala stopa od 73,0%.

19. Budući da Kina nema tržišno gospodarstvo, Komisija je u toj uredbi izračunala uobičajenu vrijednost u skladu s člankom 2. stavkom 7. točkom (a) Osnovne uredbe, na temelju podataka koje je dostavio proizvođač iz analogne treće zemlje tržišnoga gospodarstva, i to SAD-a. Komisija se za potrebe analize sniženja cijena, u skladu s člankom 17. stavkom 1. Osnovne uredbe, također koristila podacima iz uzoraka proizvođača iz Kine i Unije, ali je uzorke odabrala dvjema različitim metodama.

20. Vijeće je dana 12. rujna 2011. donijelo Konačnu uredbu, koja je svojim člankom 1. stavkom 1. uvela konačnu antidampinšku pristojbu na uvoz istih onih proizvoda koji su bili navedeni u Privremenoj uredbi. Na temelju članka 1. stavka 2. stopa konačne pristojbe na proizvode koji proizvode trgovačka društva navedena u popisu kretala se između 26,3% i 36,5%, dok se na proizvode svih ostalih trgovačkih društava primjenjivala stopa od 69,7%.

21. Vijeće je u preambuli navedene uredbe odbacilo različite kritike na račun odabira SAD-a kao analogne treće zemlje, uporabe podataka jednog proizvođača iz te zemlje i prilagodbe tih podataka te razlika u metodama odabira uzoraka.

22. Navest ću detaljna obrazloženja iz ove dvije uredbe u kontekstu svakog aspekta prethodnog pitanja na koje se odnosi.

3 — Uredba Komisije (EU) br. 258/2011 od 16. ožujka 2011. o uvođenju privremene antidampinške pristojbe na uvoz keramičkih pločica podrijetlom iz Narodne Republike Kine (SL 2011., L 70, str. 5.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 56., str. 268.).

4 — Provedbena uredba Vijeća (EU) br. 917/2011 od 12. rujna 2011. o uvođenju konačne antidampinške pristojbe i konačnoj naplati privremene pristojbe uvedene na uvoz keramičkih pločica podrijetlom iz Narodne Republike Kine (SL 2011., L 238, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 119., str. 247.).

5 — SL 2010., C 160, str. 20. (u daljnjem tekstu: obavijest o pokretanju postupka).

## Činjenice, postupak i prethodno pitanje

23. Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH (u daljnjem tekstu: Fliesen-Zentrum) uvezao je u srpnju 2011. keramičke pločice obuhvaćene oznakom KN 6907 90 20 proizvedene u Kini te ih je prijavio za carinjenje na Hauptzollamt Regensburg (Glavni carinski ured u Regensburgu; u daljnjem tekstu: HZA). HZA je 2. kolovoza 2011. izdao obavijest o procijenjenom iznosu carinske pristojbe i uvoznog PDV-a koje treba platiti, tražeći od Fliesen-Zentruma da pruži jamstvo za privremenu antidampinšku pristojbu od 32,3% u iznosu od 9479,09 eura, što je Fliesen-Zentrum platio.

24. Fliesen-Zentrum podnio je 5. kolovoza 2011. prigovor protiv navedene obavijesti, koji je HZA odbio 19. listopada 2011.

25. HZA je 4. studenog 2011. izvršio konačnu procjenu antidampinške pristojbe u iznosu od 9479,09 eura, koji je u cijelosti kompenziran već uplaćenim jamstvom. Fliesen-Zentrum podnio je ponovni prigovor protiv navedene procjene, koji je HZA odbacio 3. veljače 2012.

26. Fliesen-Zentrum podnio je sudu koji je uputio zahtjev tužbu protiv procjene, dovodeći u pitanje valjanost Konačne uredbe.

27. Sud koji je uputio zahtjev zauzeo je stajalište da su četiri razloga koje je Fliesen-Zentrum istaknuo bila uvjerljiva:

- prvo, da je odabir SAD-a kao analogne treće zemlje bio nezakonit jer su bile dostupne i ostale treće zemlje tržišnoga gospodarstva, u većoj mjeri usporedive s Kinom, a koje su zanemarene;
- drugo, da je utvrđivanje uobičajene vrijednosti na temelju podataka jednoga proizvođača iz SAD-a bilo nezakonito;
- treće, da određeni podaci za utvrđivanje uobičajene vrijednosti nisu učinjeni dostupnima, a određene prilagodbe nisu objašnjene, čime su povrijeđena prava na obranu zainteresiranih strana i obveza navođenja razloga;
- četvrto, da su načinom odabira uzorka proizvođača iz Kine i Unije te uvoznika iz Unije iskrivljeni rezultati i da je stoga bio nezakonit.

28. Nakon provedene analize tih razloga sud koji je uputio zahtjev smatrao je potrebnim zatražiti prethodnu odluku o pitanju: „Je li [Konačna uredba] valjana?“

## Uvodne napomene

29. Pitanje suda koji je uputio zahtjev jednostavno je i općenito. Njime se ne identificira neki poseban razlog moguće nevaljanosti u pogledu kojeg sud koji je uputio zahtjev traži donošenje presude. Međutim, jasno je da se upit tog suda odnosi na četiri razloga koja su istaknuta u zahtjevu za prethodnu odluku.

30. Fliesen-Zentrum, Vijeće i Komisija dostavili su pisana očitovanja i iznijeli usmena očitovanja na raspravi 3. prosinca 2014. te su se pojedinačno osvrnuli na ova četiri razloga. Isto to ću i ja učiniti.

31. Međutim, Fliesen-Zentrum istaknuo je još dva razloga na temelju kojih bi pobijana uredba mogla biti utvrđena nevaljanom, a niti jedan od njih nije spomenut u zahtjevu za prethodnu odluku. Komisija je štoviše to očekivala te je željela osporiti određena očitovanja Fliesen-Zentruma iz spisa suda koji je uputio zahtjev.

32. Usto, iako se svaki od četiri razloga nevaljanosti navedenih u zahtjevu za prethodnu odluku može zasebno obraditi, prva se tri razloga odnose na način na koji je izračunata uobičajena vrijednost i ona postavljaju pitanje prikladnosti obrazloženja u Privremenoj i Konačnoj uredbi. Ove zajedničke značajke prema mojem mišljenju postavljaju općenita pitanja o opsegu i standardu ispitivanja Suda.

#### *Pitanja koja nisu postavljena u zahtjevu za prethodnu odluku*

33. Ne smatram da bi Sud trebao ispitivati dodatna pitanja koja su u ovom postupku postavili Fliesen-Zentrum i Komisija.

34. U skladu s ustaljenom sudskom praksom postupak određen člankom 267. UFEU-a temelji se na jasnoj razdiobi funkcija nacionalnih sudova i Suda. Isključivo je na nacionalnom sudu, pred kojim je postupak pokrenut i koji mora preuzeti odgovornost za kasniju sudsku odluku, utvrđivanje relevantnosti pitanja koja podnosi Sudu u svjetlu konkretnih okolnosti predmeta. Osim toga, člankom 267. UFEU-a ne osiguravaju se pravna sredstva strankama u predmetu koji je u tijeku pred nacionalnim sudom, tako da Sud ne može biti u obvezi ocjenjivati valjanost prava Unije samo na temelju toga da je pitanje postavila jedna od stranaka u svojem pisanom očitovanju. Zbog toga je neprimjereno ispitivati razloge nevaljanosti koje sud, koji je postavio zahtjev, nije naveo<sup>6</sup>.

#### *Opseg ispitivanja Suda*

35. Kako je istaknuto u zahtjevu za prethodnu odluku i očitovanjima podnjetima Sudu, sukladno ustaljenoj sudskoj praksi izbor analogne zemlje diskrecijsko je pravo institucija Unije kod analize složenih gospodarskih okolnosti, iako ostvarenje tog diskrecijskog prava nije izuzeto od sudskog ispitivanja i (u skladu s člankom 2. stavkom 7. točkom (a) Osnovne uredbe) izbor mora biti opravdan<sup>7</sup>. Mjera u kojoj Sud ispituje izbor analogne zemlje stoga je, u skladu s ovom sudskom praksom, relativno ograničena.

36. U ovom predmetu ne samo da je doveden u pitanje izbor SAD-a kao analogne zemlje za Kinu, već i pouzdanost podataka jednog proizvođača iz SAD-a. U pogledu potonjeg, Sud je prihvatio, kada je to potrebno, da se izračunata uobičajena vrijednost može odrediti na temelju podataka jednog proizvođača<sup>8</sup>.

37. Iako se radi o odvojenim aspektima, može se činiti iznenađujućim da bi se uobičajena vrijednost proizvoda svih proizvođača pločica u cijeloj Kini trebala izračunati na temelju podataka jednog proizvođača u SAD-u, pri čemu ta zemlja ima značajno viši dohodak po glavi stanovnika od Kine<sup>9</sup>, ali proizvodi manje od 1/30 njezine količine pločica<sup>10</sup>.

38. Uz postojanje takve *prima facie* anomalije smatram da Sud ne bi trebao ograničiti opseg svojeg ispitivanja dalje od onoga što je potrebno u skladu s njegovom ranijom sudskom praksom. Sud bi osobito trebao pažljivo provjeriti jesu li institucije propustile uzeti u obzir bitne čimbenike u svrhu utvrđivanja odgovarajuće prirode odabrane zemlje i jesu li informacije sadržane u dokumentaciji u predmetu uzete u obzir uz svu potrebnu pažnju<sup>11</sup>.

6 — Presuda Simon, Evers & Co, C-21/13, EU:C:2014:2154, t. 26. do 28. i navedena sudska praksa.

7 — Vidjeti, na primjer, presude Nölle, C-16/90, EU:C:1991:402, t. 11. i 12., Rotexchemie, C-26/96, EU:C:1997:261, t. 10. i 11. i GLS, C-338/10, EU:C:2012:158, t. 22.

8 — Vidjeti presudu Rotexchemie, EU:C:1997:261, t. 15.

9 — Vidjeti točku 63. i bilješku 26. u nastavku.

10 — Vidjeti uvodnu izjavu 51. Privremene uredbe, u točki 48. u nastavku, kao i bilješku uz tu točku.

11 — Vidjeti presude Nölle, EU:C:1991:402, t. 13., i Rotexchemie, EU:C:1997:261, t. 12.

39. S druge je strane također potrebno imati na umu točnu mjeru obveze institucija da navedu razloge u određenom kontekstu.

*Standard ispitivanja Suda u pogledu obveze navođenja razloga*

40. Sud je učestalo isticao da antidampinške uredbe imaju dvojaku prirodu kao akti zakonodavne prirode i akti koji se mogu izravno i osobno odnositi na određene trgovce<sup>12</sup>.

41. U presudi Petrotub<sup>13</sup>, predmetu u kojem su antidampinšku uredbu osporile stranke na koje se ona izravno i osobno odnosila, Sud je naveo: „obrazloženje [...] mora na jasan i nedvosmislen način otkriti razloge [...] na način koji omogućava osobama na koje se odnosi da utvrde razloge za donošenje određene mjere i koji omogućava nadležnom sudu [Unije] izvršavanje njegove nadzorne funkcije. Zahtjevi koje je potrebno ispuniti [...] ovise o okolnostima svakog pojedinog slučaja, posebice sadržaja konkretne mjere, prirode obrazloženja i interesa onih na koje se te mjere odnose, ili drugih stranaka na koje se one izravno i osobno odnose, za dobivanje pojašnjenja. [...]“

42. Međutim, Sud je također dosljedno presuđivao da širina zahtjeva za navođenje razloga ovisi o prirodi konkretne mjere i da u slučaju mjera koje su namijenjene općoj primjeni, preambula može s jedne strane biti ograničena na navođenje općenite situacije koja je dovela do njezina donošenja, a s druge strane općih ciljeva koje nastoji postići<sup>14</sup>.

43. U ovom je slučaju pobijana uredba, u načelu, regulatorni akt opće primjene. Ona se ipak izravno i osobno odnosi na izvoznike čiji su proizvodi njome obuhvaćeni i sve povezane uvoznike koji imaju procesnu legitimaciju da je izravno ospore pred Općim sudom<sup>15</sup>. U nedostatku provedbenih mjera osporiti je mogu i ostali na koje se ona može izravno odnositi<sup>16</sup>. Međutim, ona se pojedinačno ne odnosi na Fliesen-Zentrum (koji kao nezavisni uvoznik nije bio uključen u antidampinški ispitni postupak i ne ulazi u neku od ovih kategorija) i sadržava provedbene mjere (uvođenje antidampinških pristojbi na uvoz), koje su predmet prigovora koji je Fliesen-Zentrum istaknuo pred nacionalnim sudom. Da je Fliesen-Zentrum pokušao podnijeti tužbu Općem sudu, ona bi zbog toga bila odbačena kao nedopuštena<sup>17</sup>.

44. U tom pogledu, tvrdnju Fliesen-Zentruma iznesenu na raspravi da čini dio grupe trgovačkih društava u vlasništvu iste obitelji te da je jedno od trgovačkih društava iz grupe (Cera-Net, sa sjedištem u Luxembourg) sudjelovalo u antidampinškom ispitnom postupku, ne smatram relevantnim. Takva okolnost (pod pretpostavkom i da se utvrdi točnom) ne može dati Fliesen-Zentrumu legitimaciju potrebnu da izravno ospori pobijanu uredbu pred Općim sudom, kao osoba na koju se ona osobno odnosi. Fliesen-Zentrum doista nije niti pokušao podnijeti takav prigovor.

12 — Vidjeti, na primjer, presudu Komisija/ECB, C-11/00, EU:C:2003:395, t. 75. i navedenu sudsku praksu. Provedbenu uredbu, kao što je konačna uredba, sada bi trebalo smatrati „regulatornim aktom“ u smislu članka 263. stavka 4. UFEU-a (vidjeti presudu Inuit Tapiriit Kanatami i drugi/Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 50. do 60., i rješenje Bricmate/Vijeće, T-596/11, EU:T:2014:53, t. 65. i 66.).

13 — Presuda Petrotub i Republica, C-76/00 P, EU:C:2003:4, t. 81.

14 — Vidjeti, na primjer, presudu Beus, 5/67, EU:C:1968:13, koja se odnosi na kompenzacijsku pristojbu na uvoz i presudu Španjolska/Vijeće, C-284/94, EU:C:1998:548, t. 28., koja se odnosi na uvozne kvote.

15 — Kao, na primjer presuda Guangdong Kito Ceramics i drugi/Vijeće, T-633/11, EU:T:2014:271.

16 — Vidjeti također presudu Valimar, C-374/12, EU:C:2014:2231, t. 30. do 32. i navedena sudska praksa.

17 — Vidjeti rješenje Bricmate/Vijeće, EU:T:2014:53, t. 61. do 75.

45. Prema tome, postavlja se pitanje treba li stroža obveza navođenja detaljnijih razloga, kad stranka s procesnom legitimacijom izravno pred Općim sudom osporava uredbu kojom se nameće antidampinška pristojba, sadržavati viši standard ispitivanja, dok u slučaju kad Sud razmatra zahtjev za prethodnu odluku u nacionalnom postupku koji je pokrenula stranka na koju se mjera odnosi, ali ne izravno ili osobno, taj standard ispitivanja obrazloženja treba biti niži.

46. Smatram da postoji razlika između ove dvije situacije i da u potonjem slučaju Sud ne bi trebao mjeru smatrati odlukom, već regulatornim aktom opće primjene. Viši standard ispitivanja koji primjenjuje Opći sud kad je dopušteno izravno podnošenje prigovora može dovesti do poništenja samo u odnosu na podnositelja zahtjeva u tom predmetu<sup>18</sup>. Za razliku od toga, utvrđenje nevaljanosti u prethodnoj odluci Suda djeluje *erga omnes* te se ispitivanje obveze institucija da navedu razloge treba temeljiti na toj pretpostavci.

47. Stoga ću u svjetlu prethodnih razmatranja sada ispitati svaki od četiri moguća razloga nevaljanosti istaknuta u zahtjevu za prethodnu odluku.

## Odabir SAD-a kao analogne treće zemlje

### *Antidampinške uredbe*

#### Privremena uredba

48. Uvodne izjave 46. do 52. pojasnile su izbor SAD-a za potrebe članka 2. stavka 7. točke (a) Osnovne uredbe:

„(46) U obavijesti o pokretanju postupka Komisija je navela da namjerava koristiti SAD kao primjerenu analognu zemlju za potrebe utvrđivanja uobičajene vrijednosti za Kinu te pozvala zainteresirane stranke da iznesu svoje komentare.

(47) Zaprimljeni su brojni komentari, a nekoliko je zemalja predloženo za drugu mogućnost, točnije Brazil, Turska, Nigerija, Tajland i na kraju Indonezija.

(48) Komisija je zato odlučila zatražiti od svih poznatih proizvođača u navedenim zemljama, uključujući SAD, da surađuju. Međutim, samo su dvojica proizvođača dotičnog proizvoda u SAD-u odgovorila na upitnike. Tajlandski je proizvođač također dostavio nepotpuni odgovor na upitnik, a njegov opseg proizvoda ionako nije bio u potpunosti usporediv s kineskim proizvođačima koji surađuju.

(49) Ispitni je postupak pokazao da je SAD konkurentno tržište za dotični proizvod. Nekoliko je proizvođača bilo aktivno na američkom domaćem tržištu te je obujam uvoza bio visok. Ispitnim je postupkom dalje utvrđeno da keramičke pločice podrijetlom iz Kine i SAD-a imaju u osnovi ista fizička obilježja i namjene te da su proizvodni postupci slični.

(50) Budući da je američko tržište pretežno obilježeno uvozom, tvrdilo se da keramičke pločice koje se proizvode u SAD-u i one koje se proizvode u Kini pokrivaju različite segmente tržišta. Stoga vrste proizvoda koje se proizvode na domaćem tržištu koje bi se koristile kao osnova za utvrđivanje uobičajene vrijednosti ne bi bile usporedive s vrstama proizvoda koje Kina izvozi u Uniju. Međutim, ispitni je postupak pokazao da američka proizvodnja obuhvaća širok raspon vrsta proizvoda koje su usporedive s vrstama koje se proizvode u Kini i izvoze iz nje, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 49.

18 — Vidjeti, na primjer, presudu *Nachi Europe*, C-239/99, EU:C:2001:101, t. 21. do 27.



(51) Također se tvrdilo da je SAD relativno nevažan čimbenik na svjetskom tržištu keramičkih pločica. Međutim, približno 600 milijuna m<sup>2</sup> [19] proizvedeno je na domaćem tržištu 2009., što se smatra značajnim. Za usporedbu, Kina, najveći svjetski proizvođač, proizvela je 2000 milijuna m<sup>2</sup> u istom razdoblju.

(52) Jedna je stranka tvrdila da SAD ima stroge norme kvalitete te da je učinkovito stvorio netarifne prepreke za kineski uvoz. Međutim, ispitni je postupak pokazao da je, kako je gore navedeno, obujam uvoza iz Kine u SAD bio velik te je činio veći dio američke domaće potrošnje. Stoga je odbačen argument da netarifne prepreke u SAD-u utječu na uvoz, a time i tržišno nadmetanje.“

#### Konačna uredba

49. Uvodne izjave 55. do 72. bavile su se istim pitanjima:

„(55) Dva uvoznika su dostavila komentare protiv izbora [SAD-a] kao analogne zemlje, tvrdeći da SAD nije prihvatljiva analogna zemlja zbog neznatne vlastite proizvodnje i nekonkurentnosti na svjetskom tržištu. Nadalje su tvrdili da je SAD odabran na neobjektivan način te da je nedostatak alternativnih analognih zemalja stvorio neprimjereni pritisak udruženja proizvođača iz Unije na proizvođače iz ostalih mogućih analognih zemalja kako bi obeshrabrili njihovu moguću suradnju. Dva uvoznika su tvrdila da je Komisija zanemarila podatke iz brojnih mogućih zemalja koje bi surađivale i da nisu razmotreni javno dostupni podaci nacionalnih i međunarodnih udruženja proizvođača u trećim zemljama.

(56) Uzimajući u obzir najprije zadnji argument, podsjeća se da su za provedbu ispitnog postupka o razini dampainga potrebni podaci koji se odnose na pojedino trgovačko društvo. Stoga je ovaj argument odbačen.

(57) U pogledu navoda o neprimjerenom pritisku udruženja proizvođača iz Unije kako bi obeshrabrili suradnju, napominje se da nisu dostavljeni nikakvi dokazi. Stoga je te komentare trebalo zanemariti.

(58) Nadalje, ti uvoznici su tvrdili da godišnji obujam proizvodnje keramičkih pločica u SAD-u otprilike iznosi 60 milijuna m<sup>2</sup>, a ne 600 milijuna m<sup>2</sup>, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 51. Privremene uredbe. To je provjereno i utvrđeno je da je točno.

(59) U pogledu primjerenosti SAD-a kao analogne zemlje s obzirom na značajno nižu razinu proizvodnje, treba napomenuti da je američko tržište vrlo konkurentno. Postoji nekoliko lokalnih trgovačkih društava za proizvodnju, a količine uvoza su značajne. Nadalje, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 52. Privremene uredbe, nema dokaza ni o kakvim netarifnim preprekama koje bi bitno ometale tržišno natjecanje na tržištu. U tim okolnostima, unatoč manjem obujmu proizvodnje, ukupni zaključak o primjerenosti SAD-a kao analogne zemlje ostaje nepromijenjen.

(60) Dva uvoznika su tvrdila da su jedinične prodajne cijene pločica proizvedenih u SAD-u na domaćem tržištu bile puno veće nego na tržištu Unije i, u usporedbi s izvoznim cijenama, omogućuju postojanje dampinških praksa. Utvrđeno je da je taj argument nevažan za potrebe ovog postupka, jer svi takvi navodi, pod pretpostavkom da za njih ima dokaza *prima facie*, mogu se detaljno ispitati samo u zasebnom antidampinškom postupku koji se odnosi na SAD. Stoga je zanemaren.

[...]

19 — Kasnije je ispravljeno na 60 milijuna m<sup>2</sup> – vidjeti uvodnu izjavu 58. u preambuli Konačne uredbe, u točki 49. u nastavku.

(63) Nadalje, ti uvoznici su tvrdili da je obujam američkog izvoza ograničen. Smatralo se da je taj argument nevažan za odabir analogne zemlje, jer se podaci analogne zemlje koriste za utvrđivanje uobičajene vrijednosti, a ne izvoznih cijena. Stoga je tvrdnja odbačena.

[...]

(67) Nakon konačne objave udruženje uvoznika dostavilo je brojne tvrdnje. Prvo, tvrdilo je da je zbog navodno malog obujma prodaje američkih proizvođača na domaćem tržištu u usporedbi s kineskim izvozom u Uniju SAD odabran kao neodgovarajuća analogna zemlja. U tom pogledu, prilikom ispitivanja mogućih analognih zemalja, jedan od ispitanih elemenata je, između ostalog, razina tržišnog natjecanja u tim zemljama. Kako bi se postigle slične razine domaće prodaje domaće industrije i uvoza iz zemlje iz ispitnog postupka, nije nužno smatrati neku zemlju odgovarajućom analognom zemljom. U pogledu tih tvrdnja, za ovaj ispitni postupak i kako je navedeno u uvodnoj izjavi 59., utvrđeno je da je američko tržište dostatno konkurentno da bude odgovarajući izbor. U tim je okolnostima ta tvrdnja odbačena.

(68) Udruženje uvoznika je, također, tvrdilo da ne smatra kako je činjenica, da je uvoz na američko tržište značajan, važna za odabir SAD-a kao analogne zemlje. U pogledu te tvrdnje, treba napomenuti da je razina uvoza doista jedan od važnih čimbenika koji se ispituju kod odabira odgovarajuće analogne zemlje. Kombinacija domaće proizvodnje i velikog obujma uvoza doprinose konkurentnom tržištu kako je navedeno u uvodnoj izjavi 59. U tim je okolnostima ta tvrdnja odbačena.

[...]

(70) Udruženje je, također, tvrdilo da, s obzirom na to da je prosječna domaća prodajna cijena u SAD-u keramičkih pločica proizvedenih na domaćem tržištu navodno nekoliko puta veća od cijene uvoza u Uniju iz Kine, američki proizvod nije „istovjetni proizvod” u odnosu na uvezeni proizvod iz Kine. U tom pogledu, ne može se zbog činjenice da se te dvije cijene razlikuju smatrati da američki proizvod nije istovjetan dotičnom proizvodu. Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 32. Privremene uredbe, utvrđeno je da dotični proizvod i, između ostalog, proizvod koji se proizvodi i prodaje na domaćem tržištu SAD-a imaju ista osnovna fizička i tehnička svojstva, kao i istu osnovnu upotrebu. U tim okolnostima smatraju se istovjetnima u smislu članka 1. stavka 4. Osnovne uredbe. Tvrdnja udruženja se stoga odbacuje.

(71) Konačno, udruženje je pitalo zašto se Unija nije razmatrala kao odgovarajuća analogna zemlja zbog izostanka suradnje iz trećih zemalja, osim SAD-a. U tom pogledu, s obzirom da je utvrđeno kako je SAD odgovarajuća analogna zemlja, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 59., nije se javila potreba za ispitivanjem mogućih ostalih odgovarajućih tržišta. Tvrdnja udruženja se stoga odbacuje.

(72) U izostanku daljnjih komentara, potvrđuje se da je izbor SAD-a kao analogne zemlje primjeren i razuman u skladu s člankom 2. stavkom 7. točkom (a) Osnovne uredbe i potvrđuju se uvodne izjave 45. do 54. Privremene uredbe.“

### *Pitanja i tvrdnje*

50. *Sud koji je uputio zahtjev* ističe tri skupine čimbenika koji prema njegovu mišljenju mogu dovesti do zaključka da je izbor SAD-a bio nevaljan: američko i kinesko tržište keramičkih pločica značajno se razlikuju, pri čemu je izvoz američkih proizvođača izuzetno malen i oni opskrbljuju samo malen dio domaćeg tržišta s najvišim cijenama, dok se donje tri četvrtine tržišta u biti opskrbljuju iz uvoza. Nije jasno je li Komisija iscrpno ispitala ostale moguće analogne zemlje (posebice Brazil, Tursku, Nigeriju, Tajland i Indoneziju). Također ne postoje niti naznake da je uzela u obzir ostale javno dostupne statističke podatke kao pomoć pri izboru.

51. *Fliesen-Zentrum* većinom ističe iste tvrdnje i opsežno navodi točke 79., 97. i 103. do 119. iz mišljenja nezavisnog odvjetnika Yvessa Bota u predmetu GLS<sup>20</sup>. Zaključuje da je Komisija imala na raspolaganju dovoljno razloga i informacija iz kojih jasno proizlazi da SAD nije bila primjerena analogna zemlja za potrebe njezinih ispitnih postupaka, ali da nije učinila dovoljno napora kako bi pronašla alternativnu zemlju. Smatra da navedeno predstavlja očitu pogrešku u ocjeni i povredu pravnih pravila višeg pravnog ranga, i to članka 2. stavka 7. točke (a) i članka 18. stavka 5. Osnovne uredbe.

52. Na raspravi je *Fliesen-Zentrum* naglasio da se damping ne smije izjednačiti sa socijalnim dampingom, pod čime podrazumijevam kako se cijena proizvoda ne može smatrati dampinškom za potrebe antidampinškog zakonodavstva, kad je ta cijena niska samo zbog toga jer su troškovi radne snage vrlo niski, te da su prodajne cijene američkih proizvoda prodanih u SAD-u u značajnoj mjeri bile nužno formirane na temelju troškova rada u SAD-u, koji su bili znatno viši od onih u Kini.

53. *Vijeće* smatra da preambule Privremene i Konačne uredbe daju dovoljno informacija za uklanjanje dvojbi suda koji je uputio zahtjev.

54. Naglašava da se izračunata uobičajena vrijednost mora temeljiti na provjerljivim i provjerenim podacima pojedinačnih proizvođača, a ne na javno dostupnim makroekonomskim statističkim podacima. Preambula Privremene uredbe pojašnjava da je Komisija nastojala dobiti takve podatke od proizvođača iz svih navedenih zemalja, ali da je dobila povratne odgovore samo od jednog tajlandskog i dva američka proizvođača te da su samo podaci jednog američkog proizvođača bili iskoristivi. Komisija ne raspolaže sredstvima za dobivanje podataka od proizvođača iz trećih zemalja koji nisu predmet ispitnog postupka i koji ne žele surađivati. Učinila je sve što je bilo u njezinoj moći da utvrdi činjenice i ispita ih uz svu potrebnu pažnju, kako se to tražilo presudom GLS<sup>21</sup>.

55. U svakom slučaju, neke od predloženih zemalja (na primjer Turska i Ujedinjeni Arapski Emirati) ne bi bile odgovarajuće zbog više razloga, poput dostupnosti podataka ili usporedivosti tržišta. Naprotiv, američko je tržište omogućilo usporedivost u smislu tržišta, proizvodnje i uvoza. Proizvodnja je premašivala prihvaćeni prag od 5% izvoza iz Kine u Uniju. Usto, vrste dotičnih proizvoda bile su blisko usporedive, što je provjereno kontrolnim brojem proizvoda (u daljnjem tekstu: PCN).

56. *Komisija* započinje izradom tri vodeća načela iz relevantne sudske prakse<sup>22</sup>. Prvo, institucije Unije moraju na vlastitu inicijativu razmotriti koje treće zemlje tržišnoga gospodarstva imaju odgovarajuće značajke, a Komisija mora uložiti dovoljno napora da pronađe proizvođače iz tih zemalja koji žele surađivati. Drugo, nakon što pronađu takve proizvođače, institucije moraju odabrati odgovarajuću zemlju na razuman način, uzimajući u obzir sve raspoložive pouzdane informacije. Ovaj izbor ulazi u široko diskrecijsko pravo institucija kada je riječ o složenim gospodarskim procjenama i podložan je

20 — Mišljenje u predmetu GLS, C-338/10, EU:C:2011:636.

21 — Presuda GLS, EU:C:2012:158, t. 30.

22 — Pored presuda navedenih u prethodnoj bilješci 7., Komisija ukazuje na presudu Neotype Techmaslexport/Komisija i Vijeće, C-305/86 i C-160/87, EU:C:1990:295.

samo ograničenom sudskom ispitivanju. Osobito, nije potrebno utvrditi postoje li u svim pogledima identični uvjeti u analognoj zemlji, ali je potrebno uzeti u obzir usporedivost načina proizvodnje i dostupnost sirovina. Konačno, institucije nisu dužne razmotriti sve zemlje koje su stranke predložile u antidampinškom postupku, ali unatoč tomu moraju ispitati dokaz koji im je podnesen.

57. Komisija se nakon toga bavi trima dvojbama koje je izložio sud koji je uputio zahtjev, navodeći pri tome preambule Privremene i Konačne uredbe koje, prema njezinu mišljenju, pružaju dovoljno opravdanje.

58. U pogledu razlika između kineskog i američkog tržišta poanta nije u tome postoje li takve razlike, već dovode li u pitanje prikladnost SAD-a kao analogne zemlje<sup>23</sup>. U tom slučaju, visoki stupnjevi tržišnog natjecanja i širok raspon proizvoda, koji su usporedivi s onima koji se izvoze iz Kine, čine ih odgovarajućim izborom. Američki su proizvođači konkurentni i njihova proizvodnja značajno premašuje 5% kineskog izvoza u Uniju što je Sud smatrao dovoljnim za utvrđivanje usporedivosti<sup>24</sup>.

59. Nakon što su institucije ustanovile da je SAD odgovarajuća analogna zemlja, nije potrebno razmatrati jesu li ostale zemlje možda bile prihvatljivije. Stoga daljnje dvojbe suda koji je uputio zahtjev nisu relevantne, ali se Komisija unatoč tomu očituje na njih.

60. U pogledu ispitivanja ostalih mogućih analognih zemalja, Komisija je nastojala kontaktirati s proizvođačima iz svih zemalja koje su predložile stranke ispitnog postupka, osobito one iz Brazila, ali nije naišla na suradnju, čak ni uz pomoć odvjetnika (jedne) od stranaka. Komisija nije bila dužna na vlastitu inicijativu tražiti druge moguće zemlje na temelju javno dostupnih podataka. Nakon što je pronašla odgovarajuću zemlju, ona nije bila u obvezi ispitati druge mogućnosti, barem ako ih nisu predložile stranke.

61. U vezi s uporabom javno dostupnih podataka radi utvrđivanja uobičajene vrijednosti, Komisija naglašava da se mogu upotrebljavati samo podaci koji su specifični za trgovačko društvo i da širi statistički podaci ne moraju odražavati stvarne transakcije. Takvi se podaci mogu upotrebljavati samo ako nije moguće pronaći proizvođača koji želi surađivati.

### *Ocjena*

62. Kako ističe sud koji je uputio zahtjev, Sud smatra da izbor analogne zemlje predstavlja diskrecijsko pravo institucija kad analiziraju složene gospodarske okolnosti. Stoga je i opseg bilo kakvog ispitivanja od strane Općeg suda ili Suda ograničen.

23 — Presuda Nölle, EU:C:1991:402, t. 32.

24 — Presuda Neotype Techmashexport/Komisija i Vijeće, EU:C:1990:295, t. 31.

63. Međutim, upućena je kritika u pogledu težnje institucija Unije da daju prednost SAD-u kao analognoj zemlji<sup>25</sup>. Ta se kritika posebice povezuje s visokim udjelom slučajeva u kojima je SAD upotrijebljen kao analogna zemlja za Kinu, unatoč razlikama u razini njihova gospodarskog razvoja<sup>26</sup> i vjerojatnosti da će samo oni izvoznici iz zemalja tržišnoga gospodarstva s višim troškovima (viša uobičajena vrijednost) od izvoznika iz netržišnih gospodarstava biti potaknuti na suradnju, jer će samo njihovi podaci dovesti do viših dampinških pristojbi na konkurentni izvoz iz netržišnih gospodarstava<sup>27</sup>.

64. Ova vrsta kritike prema mojem bi mišljenju trebala potaknuti Sud da temeljito provjeri aspekte koji su predmet njegovih ispitivanja. Ovi se aspekti osobito odnose na to jesu li institucije uzele u obzir sve bitne čimbenike za potrebu utvrđivanja odgovarajuće prirode izabrane zemlje i jesu li razmotrile podatke iz dokumenata koji se nalaze u predmetu sa svom potrebnom pažnjom na način kako bi se moglo smatrati da je uobičajena vrijednost utvrđena na prikladan i razuman način, imajući na umu da je cilj članka 2. stavka 7. točke (a) Osnovne uredbe pronaći analognu zemlju u kojoj se cijena za istovjetan proizvod formira u okolnostima koje su u najvećoj mogućoj mjeri slične onima u zemlji izvoza<sup>28</sup>.

65. Struktura te odredbe je takva da institucije trebaju nastojati utvrditi uobičajenu vrijednost prvenstveno na temelju podataka iz zemlje tržišnoga gospodarstva, a tek nakon toga i samo ako prethodno nije moguće, na nekoj drugoj razumnoj osnovi. Međutim, u konkretnom predmetu ništa ne upućuje na to da se uobičajena vrijednost nije mogla utvrditi na temelju podataka iz zemlje tržišnoga gospodarstva. Pitanje je prije svega je li SAD „odgovarajuća“ treća zemlja tržišnoga gospodarstva i je li izabrana na „razuman“ način.

66. Iz preambula obje uredbe jasno proizlazi i navedeno nije osporeno u očitovanjima Sudu, da je Komisija kontaktirala proizvođače u Brazilu, Turskoj, Nigeriji, Tajlandu i Indoneziji, pored onih iz SAD-a. Samo su jedan tajlandski i dva američka proizvođača dostavili svoj odgovor, a samo je jedan američki proizvođač dostavio dostatne i pouzdane podatke o usporedivim proizvodima. Također je nedvojbeno da Komisija ne raspolaže sredstvima za traženje suradnje u takvim pitanjima od proizvođača iz neke treće zemlje. U vezi s time prihvaćam argument institucija da se njihova ocjena mora temeljiti na specifičnim, provjerljivim podacima koji se odnose na stvarne transakcije, a ne na javno dostupnim općim statističkim podacima, koji ne moraju pružiti pravilnu sliku. Zbog toga se čini da je Komisija ozbiljno nastojala dobiti podatke iz niza trećih zemalja tržišnoga gospodarstva, ali s vrlo ograničenim uspjehom. Je li to bilo dovoljno?

67. Institucije tvrde da Komisija, dobivanjem pouzdanih podataka (premda samo od jednog proizvođača) iz jedne zemlje tržišnoga gospodarstva, više nije trebala tražiti dalje. Međutim, Fliesen-Zentrum i sud koji je uputio zahtjev navode ostale treće zemlje (Ujedinjene Arapske Emirate, Egipat, Maleziju, Tunis) koje su mogle biti ispitane, ali nisu, a u dokumentima koje je sama Komisija dostavila Sudu navodi se da je i Rusija bila predložena tijekom ispitnog postupka kao moguća analogna zemlja. Usto, iz uvodne izjave 144. Privremene uredbe jasno proizlazi da je Komisija bila svjesna da „se uvoznici i korisnici mogu prebaciti na proizvode iz trećih zemalja [...] jer se proizvod obuhvaćen ispitnim postupkom proizvodi u nekoliko zemalja [...] ([...] Ujedinjenim Arapskim Emiratima, Egiptu, [...] zemljama jugoistočne Azije i drugima).“

25 — Vidjeti, na primjer, Trade and Investment Analytical Papers 18, *Anti-dumping: Selected Economic Issues*, svibanj 2012., str. 12.-13., koji je sastavila zajednička Jedinica za trgovinsku politiku u okviru Odjela za poslovne inovacije i vještine i Odjel za međunarodni razvoj u Velikoj Britaniji te Review of EU Trade Defence Instruments in Brief 2, *The Analogue Country Method in Anti-dumping Investigations*, 2013, koji je sastavio švedski Kommerskollegium (Državni odbor za trgovinu).

26 — Podaci koje je objavila Svjetska banka (<http://data.worldbank.org>) pokazuju da u 2009.-2010. (koje vremensko razdoblje obuhvaća razdoblje ispitivanja u antidampinškom postupku u ovom predmetu), ti podaci pokazuju bruto nacionalni proizvod *per capita*, na temelju pariteta kupovne moći, od 8110 do 9000 za Kinu i 47.490 do 49.090 za SAD, izraženo u važećim međunarodnim dolarima.

27 — Ovo će pitanje vjerojatno biti od manje važnosti 15 godina nakon pristupanja Kine, jer ostale članice Svjetske trgovinske organizacije (u daljnjem tekstu: WTO) više neće jednostavno moći Kinu smatrati netržišnim gospodarstvom (vidjeti točku 15. Protokola o pristupanju Kine WTO-u, dostupnog na [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/acc\\_e/completeacc\\_e.htm#chn](https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/completeacc_e.htm#chn)).

28 — Presuda GLS, EU:C:2012:158, t. 22., 27. i 31.

68. Dodatno se mora razmotriti znači li bilo kakva razlika u stupnju gospodarskog razvoja između Kine i SAD-a to da potonja nije „odgovarajuća“ treća zemlja za potrebe utvrđivanja uobičajene vrijednosti ili da nije izabrana na „razuman“ način, uzimajući u obzir potrebu pronalaženja analogne zemlje u kojoj se cijena za istovjetan proizvod formira u okolnostima koje su najbližnje moguće onima u zemlji izvoza.

69. U vezi s potonjim aspektom, Komisija je na raspravi iznijela brojne tvrdnje. Priznala je da je takav kriterij u zadnje vrijeme prihvaćen u antidampinškom zakonodavstvu brojnih zemalja (navodi Indiju, Južnu Afriku i SAD), ali (još) ne i u Europskoj uniji, gdje su kriteriji još uvijek oni koji se izvorno temelje na kriterijima koji su u to vrijeme bili usvojeni u SAD-u (Komisija se pozvala na napomene za tumačenje GATT-a iz 1955.). Ti kriteriji ne stavljaju naglasak na usporedive razine gospodarskog razvoja, već na potrebu uporabe cijena formiranih na tržištu na kojem visok stupanj tržišnog natjecanja može vršiti pritisak na sniženje cijena. Iako je u tijeku rasprava između Vijeća i Parlamenta oko toga treba li uvesti kriterij gospodarskog razvoja, do te promjene još nije došlo i institucije su ograničene važećim zakonom, a ne zakonom koji bi mogao važiti u budućnosti. Komisija je također istaknula kako je niži stupanj gospodarskog razvoja, unatoč tomu što može značiti niže troškove rada koji drže i cijenu nižom, obično povezana i sa slabijom učinkovitosti i nižom razinom tehnološkog razvoja koji imaju suprotan učinak. Kao posljedica toga, ne može se zaključiti da bi podaci iz zemlje s višim stupnjem gospodarskog razvoja nužno doveli do više uobičajene vrijednosti od podataka iz zemlje s nižim stupnjem razvoja. Komisija je u odnosu na Rusiju posebno pojasnila da je, s jedne strane, ta zemlja u ispitnome postupku predložena prekasno da bi se mogli prikupiti podaci u zadanom vremenskom roku, a s druge strane, da bi sustav dvostrukog određivanja cijene za energetske proizvode koji se tamo koriste za domaću potrošnju i za izvoz otežao usporedbe.

70. U tom kontekstu, potrebno je priznati, kao prvo, da trenutno ne postoji zakonska obveza institucija Unije da posebno uzmu u obzir stupanj gospodarskog razvoja potencijalne analogne zemlje u odnosu na takav razvoj zemlje izvoznice koja je predmet ispitnog postupka. Unatoč tomu, izbor analogne zemlje mora biti prikladan i razuman. Navedeno, prema mojem mišljenju, znači da one imaju obvezu razmotriti trebaju li se različiti stupnjevi gospodarskog razvoja uzeti u obzir, ali prihvaćam da samo razmatranje ulazi u opseg njihova diskrecijskog prava kod analize složenih gospodarskih okolnosti.

71. Sljedeće, čini mi se da su objašnjenja Komisije u vezi s ulogama tržišnog natjecanja i tehnologije kod utvrđivanja uobičajene vrijednosti utemeljene. Gotovo je sigurno da visok stupanj tržišnog natjecanja vrši pritisak na snižavanje cijena, tako da podaci tržišta s visokim stupnjem tržišnog natjecanja neće nužno dovesti do više dampinške marže od podataka iz zemlje s nižim troškovima, ali također i nižim stupnjem tržišnog natjecanja<sup>29</sup>. Jednako je tako potrebno priznati da viša razina tehnološkog razvoja može nadomjestiti niže troškove rada, tako da se viši troškovi rada ne mogu nužno uzeti kao pokazatelj viših cijena i više uobičajene vrijednosti<sup>30</sup>. Očigledno, ova pitanja ulaze u okvir pojma složenih gospodarskih okolnosti.

72. Konačno, određeni razlozi koje je Komisija dala u pogledu toga da Rusija nije izabrana kao analogna zemlja čine se tek djelomično uvjerljivima. Obavijest o pokretanju postupka objavljena je 19. lipnja 2010., a u svojem odgovoru od 6. kolovoza 2010. CET je predložio Rusiju kao odgovarajuću analognu zemlju, iako tek kao alternativu SAD-u kojem je davao prednost. Nije jasno na koji bi način

29 — Prema izvješćima o globalnoj konkurentnosti Svjetskog gospodarskog foruma ([www.weforum.org](http://www.weforum.org)), SAD je od svih zemalja navedenih u ovim ispitnim postupcima u 2008.-2009. imao najviši ukupan stupanj lokalnog tržišnog natjecanja, iako je u tom pogledu u 2010.-2011. lagano zaostajao iza Ujedinjenih Arapskih Emirata i Turske, ostajući tek malo ispred Kine. Sve ostale navedene zemlje bile su na značajno nižim stupnjevima lokalnog tržišnog natjecanja, osobito Rusija. Takve procjene ukupnog lokalnog tržišnog natjecanja mogu biti, naravno, tek grubo pokazatelj stupnja tržišnog natjecanja u određenom sektoru, ali unatoč tomu su pokazatelj koji ide u prilog objašnjenjima Komisije.

30 — Svjetska banka (<http://data.worldbank.org>) daje statističke podatke o izvozu visokotehnoloških proizvoda prikazanog u postotku proizvedenog izvoza, iz kojih proizlazi da su u 2009.-2010. Kina, Tajland i SAD bili približno usporedivi, između 20% i 28% njihova izvoza odnosilo se na izvoz visokotehnoloških proizvoda. Ostale navedene zemlje imale su značajno niže postotke, osim Malezije, koja je imala značajno viši postotak. Za Ujedinjene Arapske Emirate nisu navedeni postoci za te godine, ali podaci za prethodne godine pokazuju izuzetno niski postotak izvoza visokotehnoloških proizvoda. Ponovno treba napomenuti da se takvi podaci ne mogu smatrati neposrednim dokazom stanja tehnološkog razvoja u određenom sektoru, ali ponovno, oni su pokazatelj koji ide u prilog objašnjenjima Komisije.

vremenska ograničenja spriječila širenje ispitivanja na tu zemlju, uzimajući u obzir da je Privremena uredba donesena tek 16. ožujka 2011. i da je Komisija mogla poslati upitnike proizvođačima iz ostalih zemalja navedenih u odgovoru na obavijest o pokretanju postupka (Konačna uredba donesena je 12. rujna 2011., unutar 15-mjesečnog roka određenog člankom 6. stavkom 9. Osnovne uredbe). Ipak, poteškoće kod usporedbe podataka iz zemlje s dvostrukim sustavom određivanja cijena nesumnjivo su stvarne, a Komisija je mogla opravdano smatrati da je nepotrebno proširiti ispitivanje na zemlju koju je podnositelj pritužbe predložio kao alternativu, kad je već obuhvatila zemlju za koju je taj podnositelj pritužbe smatrao da najviše odgovara. Iako bi možda bilo bolje navesti razloge zbog kojih upitnik nije poslan ruskim proizvođačima, takvo nepostupanje, prema mojem mišljenju, ne može dovesti u pitanje valjanost uredbi.

73. Ova me razmatranja dovode do stajališta da izbor SAD-a kao analogne treće zemlje nije bio (ili barem nije dokazano da bi bio) očigledno neprikladan ili nerazuman, uzimajući u obzir nedostatak korisnih podataka iz bilo koje treće zemlje koja bi dokazano bila prikladnija. Budući da se uobičajena vrijednost utvrđuje „na nekoj drugoj razumnoj osnovi, uključujući stvarno plaćenu ili naplativu cijenu u [Uniji] za istovjetan proizvod“ samo kad uporaba podataka iz treće zemlje tržišnoga gospodarstva *nije moguća*, čini se nepotrebno ispitivati je li pozivanje na cijene koje su plaćene ili se plaćaju u Uniji moglo biti primjereno.

74. Unatoč tomu, radi temeljitosti dala bih sljedeće napomene. Dampinške marže iz Konačne uredbe kretale su se od 26,3% do 69,7% (uvodne izjave 88. do 93.). Izvozne cijene i uobičajena vrijednost iz koje su ove dampinške marže izračunate zapravo nisu navedene u Privremenoj ni Konačnoj uredbi, već je dampinška marža, prema članku 2. stavku 12. Osnovne uredbe, iznos za koji uobičajena vrijednost premašuje izvoznu cijenu. U Privremenoj uredbi, što je potvrđeno Konačnom uredbom, navedeno je da je prosječna cijena uvoza iz Kine u Uniju iznosila 4,5 EUR/m<sup>2</sup> tijekom razdoblja ispitnog postupka, dok je prosječna cijena prodaje unutar Unije iznosila 8,8 EUR/m<sup>2</sup>. U mojem mišljenju u predmetu Bricmate, C-569/13, koje sam također danas iznijela, izračunala sam točan podatak o prosječnoj cijeni uvoza iz Kine u Uniju (uzimajući u obzir značajnu statističku pogrešku povezanu s obujmom uvoza u Španjolsku u studenome 2009.) koja iznosi 5,1 EUR/m<sup>2</sup>. Čak i na temelju potonjeg podatka, iznos za koji cijene prodanih proizvoda Unije premašuju cijene uvoznih proizvoda iz Kine bio bi, prema mojem izračunu, 72,5% veći od bilo koje dampinške marže utvrđene na temelju podataka iz SAD-a. Kao posljedica toga, da je kao uobičajena vrijednost uzeta prosječna cijena prodanih proizvoda Unije unutar Unije, tada bi dampinške marže, a time i antidampinške pristojbe, bile više od onih koje su zapravo utvrđene i uvedene na temelju podataka iz SAD-a.

75. Zbog toga dolazim do zaključka da institucije Unije nisu učinile pogrešku odabirom SAD-a kao analogne zemlje ostvarujući svoje diskrecijsko pravo u analizi složenih gospodarskih okolnosti.

### **Utvrđivanje uobičajene vrijednosti na temelju podataka jednoga proizvođača**

#### *Antidampinške uredbe*

#### Privremena uredba

76. U vezi s uporabom podataka jednog američkog proizvođača, u uvodnoj izjavi 53. navedeno je:

„Podaci koje su u svojim odgovorima dostavila dvojica američkih proizvođača koji surađuju provjeravali su se na licu mjesta. Na kraju su razmatrani podaci samo jednog posjećenog proizvođača jer je utvrđeno da su isti pouzdani podaci na kojim se uobičajena vrijednost može temeljiti. Utvrđeno je da podaci drugog posjećenog proizvođača nisu pouzdani te ih se moralo odbaciti jer je ovaj proizvođač prijavio samo dio svoje domaće prodaje, a troškovi se nisu u potpunosti mogli uskladiti s financijskim izvještajima.“

Konačna uredba

77. Istim pitanjem bavile su se uvodne izjave 61., 62., 64., 66., 69. i 74. do 77. Konačne uredbe:

„(61) [Oba uvoznika] su, nadalje, tvrdili da je američki proizvođač koji surađuje u vlasništvu proizvođača iz Unije ili je povezan s njima, te je tako ispitni postupak bio pogrešan jer dobiveni podaci nisu bili nezavisni.

(62) Podsjeća se da su podaci koje je dostavio američki proizvođač koji surađuje provjereni na licu mjesta. Stoga je utvrđeno da je ta tvrdnja bila nevažna i zanemarena je.

[...]

(64) Konačno su isti uvoznici tvrdili da zadržavanje povjerljivosti u pogledu identiteta, obujma, vrijednosti i količine proizvodnje analognog proizvođača koji surađuje nije opravdano. Podsjeća se da je analogni proizvođač koji surađuje zatražio povjerljivost zbog straha od protumjera u trgovini te je utvrđeno da je zahtjev opravdan. Štoviše, ne može se isključiti da bi navođenje bilo kojih podataka koji uvoznici traže, čak i u rasponima, moglo dovesti do utvrđivanja proizvođača iz analogne zemlje. Stoga je tvrdnja uvoznika zanemarena.

[...]

(66) Nadalje, ta dva uvoznika su tvrdila i da je, s obzirom na to da američkog proizvođača koji surađuje navodno kontrolira proizvođač iz Unije, izbor američkog trgovačkog društva kao odgovarajućeg proizvođača iz analogne zemlje pogrešan. Posebno su tvrdili da američko trgovačko društvo nije ekonomski nezavisno i stoga ne može služiti kao mjerilo za damping. Uvoznici citiraju članak 2. stavak 1. treći i četvrti podstavak Osnovne uredbe [31] kao opravdanje za svoju tvrdnju. U odgovoru na tu tvrdnju, najprije se mora reći da je, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 23. Privremene uredbe i donjoj uvodnoj izjavi 69., američki proizvođač koji surađuje zatražio anonimnost i taj je zahtjev odobren. U tim okolnostima ne može se potvrditi ili odbaciti postojanje odnosa između američkog trgovačkog društva i proizvođača iz Unije. Međutim, napominje se da se gore navedene odredbe Osnovne uredbe odnose na to kako treba postupati s prodajnim cijenama trgovačkog društva iz ispitnog postupka kada prodaje robu povezanoj stranci. Te odredbe ne odnose se na pitanje mogućeg odnosa između proizvođača iz analogne zemlje i proizvođača iz Unije. U tim je okolnostima tvrdnja odbačena.

[...]

(69) Udruženje uvoznika je, također, pitalo koje je dokaze dostavio proizvođač koji surađuje iz analogne zemlje kako bi dokazao rizik od trgovinskih protumjera kako je navedeno u uvodnoj izjavi 64. U tom pogledu je američko trgovačko društvo ukazalo na to da na američkom tržištu postoje brojni kineski proizvođači izvoznici s kojima se američko trgovačko društvo natječe za iste kupce. U tim okolnostima je američko trgovačko društvo navelo da se boji trgovinskih protumjera u slučaju otkrivanja njegova identiteta. U pogledu dokaza dostavljenih kako bi se pokazao rizik od protumjera, treba napomenuti kako se smatra da je mogući rizik, koji proizlazi iz činjenice da se američko trgovačko društvo i kineski proizvođači izvoznici koji posluju na američkom tržištu natječu za iste kupce, vjerodostojan. U tim okolnostima je prihvaćen zahtjev trgovačkog društva za anonimnosti.

[...]

31 — Treći podstavak navodi: „Cijene između stranaka, koje se čine povezane ili su se međusobno dogovorile o prijeboju, ne mogu se smatrati da su u uobičajenom tijeku trgovine, te se ne mogu koristiti za utvrđivanje uobičajene vrijednosti osim ako se utvrdi da taj odnos ne utječe na njih.“ Četvrti podstavak odnosi se na definiciju „povezanih stranaka“.



- (74) [Ti] uvoznici ukazali su na to da je, s obzirom na to da prema drugom podstavku članka 2. stavka 1. Osnovne uredbe uobičajenu vrijednost treba temeljiti na cijenama „drugih prodavatelja ili proizvođača“, utvrđivanje uobičajene vrijednosti na temelju podataka jednog trgovačkog društva bilo pogrešno.
- (75) U tom pogledu se podsjeća da se ovaj postupak odnosi na uvoz iz zemlje bez tržišnog gospodarstva kada uobičajenu vrijednost treba utvrditi u skladu s člankom 2. stavkom 7. točkom (a) Osnovne uredbe. Stoga je ova tvrdnja odbačena.
- (76) Nakon konačne objave, udruženje uvoznika je navelo da smatra kako se uobičajena vrijednost u analognoj zemlji nije mogla temeljiti na podacima koje je dostavilo jedno trgovačko društvo. Međutim, zbog razloga određenih u uvodnoj izjavi 75., ova je tvrdnja odbačena.
- (77) Konačno, ti uvoznici su tvrdili da proizvod analognog proizvođača nije bio reprezentativan s obzirom na to da se odnosio isključivo na segment s višim cijenama. Budući da je analognom proizvođaču odobren zahtjev za povjerljivost, taj navod nije niti potvrđen niti odbačen. U svakom slučaju, čak i da je tvrdnja točna, kako je objašnjeno u uvodnoj izjavi 61. Privremene uredbe, prilagodbe su, prema potrebi, napravljene radi izračuna uobičajene vrijednosti kako bi se u obzir uzele sve vrste pločica, uključujući proizvode koji se ponovno prodaju pod drugom markom (*resale branding*). Stoga je utvrđeno da ova tvrdnja nije opravdana te je odbačena.“

#### *Pitanja i tvrdnje*

78. *Sud koji je uputio zahtjev* primjećuje da različite odredbe Osnovne uredbe<sup>32</sup>, uporabom oblika u množini, upućuju na to da se uobičajena vrijednost, koja je ključni element kod utvrđivanja dampinga, mora utvrditi na temelju podataka nekoliko proizvođača. Ako se to odnosi na zemlje tržišnoga gospodarstva, tada se to također mora primijeniti i na zemlje bez tržišnoga gospodarstva, što se potvrđuje činjenicom da članak 2. stavak 7. točka (a) upućuje na cijene u analognoj zemlji, a ne na cijene analognog proizvođača. Znatno je teže postići objektivnost i točnost kad se upućuje samo na jednog proizvođača i potrebno je postupati s povećanom pažnjom osobito u slučaju kad postoji tvrdnja, kao što je to u konkretnom slučaju, da je dotični američki proizvođač kontroliran od strane proizvođača iz Unije i prema tome da nije ekonomski nezavisan. U svakom slučaju, podaci jednoga proizvođača uvjetovani su odlukama koje se odnose na politiku trgovačkog društva. *Sud koji je uputio zahtjev* također primjećuje da Komisija nije smatrala potrebnim koristiti neka vanjska vještačenja u tom pogledu.

79. *Fliesen-Zentrum* opširno navodi točke 81. do 87. mišljenja u predmetu GLS<sup>33</sup>, o važnosti utvrđivanja uobičajene vrijednosti i potrebi objektivnosti u tom smislu. Njegove tvrdnje općenito odražavaju razmatranja suda koji je uputio zahtjev i on naglašava da bi neprimjenom istoga kriterija (većeg broja izvoznika ili proizvođača za potrebe usporedbe) na tržišna i netržišna gospodarstva došlo do povrede načela jednakog postupanja.

32 — Posebno drugi podstavak članka 2. stavka 1. („ako izvoznik u zemlji izvoznici ne proizvodi ili ne prodaje istovjetan proizvod, uobičajena vrijednost može se utvrditi na temelju cijena drugih *prodavatelja ili proizvođača*“) i članak 2. stavak 6. točke (a) i (c) („[iznosi] se mogu odrediti na temelju: (a) ponderiranih prosječnih stvarnih iznosa određenih za druge *izvoznike ili proizvođače* nad kojima se provodi ispitni postupak u vezi s proizvodnjom i prodajom istovjetnog proizvoda na domaćem tržištu zemlje podrijetla; [...] (c) sve druge razumne metode, pod uvjetom da iznos dobiti utvrđen na taj način nije veći od dobiti koju u uobičajenim okolnostima ostvaruju drugi *izvoznici ili proizvođači* prodajom proizvoda iste opće kategorije na domaćem tržištu zemlje podrijetla“) (sve moje isticanje)

33 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika Yvesa Bota u predmetu GLS, EU:C:2011:636.

80. *Vijeće* naglašava da je Sud prihvatio kako činjenica da u zemlji postoji samo jedan proizvođač ne isključuje njezinu uporabu kao analogne zemlje<sup>34</sup>. Korištenje množine u Osnovnoj uredbi potrebno je gledati u svjetlu općenitog i neodređenog značenja, a ne nužno da se traže podaci od više izvoznika ili proizvođača. Neke odredbe doista koriste jedninu i množinu. Uz to, ne postoji potreba za korištenjem nekoliko proizvođača ako su podaci jednoga proizvođača reprezentativni. Praksa institucija bila je takva da su uvijek kontaktirale sa svim proizvođačima u dotičnoj zemlji i upotrebljavale podatke iz svih dobivenih odgovora, neovisno o njihovu broju, čak i ako je dostavljen samo jedan odgovor. Zaštita povjerljivih podataka proizvođača nužna je kako bi se osigurala suradnja. Ne postoji stvarni dokaz u prilog tvrdnji da je na podatke američkog proizvođača eventualno utjecalo društvo majka iz Unije, ako takvo postoji, međutim, u svakom je slučaju praksa Komisije da upotrebljava samo one podatke koji se odnose na prodaju nezavisnim trećim osobama.

81. *Komisija* prihvaća da se uobičajena vrijednost može pouzdanije utvrditi s podacima većeg broja proizvođača iz analogne zemlje. Međutim, to nije uvijek moguće, a institucije Unije ne raspolažu sredstvima zahtijevanja suradnje. Proizvođači iz treće zemlje na koje se ispitni postupak ne odnosi nemaju poseban poticaj za suradnju, za razliku od ostalih proizvođača iz zemlje koja je predmet ispitivanja, a koji su izravno zainteresirani da dostave vlastite podatke ako sami ne žele biti predmet ocjene u skladu s člankom 18. stavkom 1. Osnovne uredbe, na temelju raspoloživih podataka.

82. U konkretnom slučaju samo je jedan američki proizvođač dostavio iskoristive podatke. Sud prihvaća kako činjenica da u zemlji postoji samo jedan proizvođač ne isključuje uporabu podataka tog proizvođača za potrebe utvrđivanja uobičajene vrijednosti. Jednako vrijedi i u slučaju kad postoji više proizvođača, ali samo jedan surađuje. Ono što je bitno jest jesu li dotične cijene rezultat djelovanja sila tržišnog natjecanja. Odredbe koje je naveo sud koji je uputio zahtjev, a koje upotrebljavaju množinu, odražavaju idealnu situaciju, ali ne i ono što je u stvarnosti moguće. Štoviše, te odredbe upućuju na *moguće alternativne* metode, što jasno proizlazi iz korištenja pomoćnog glagola „mogu se“. Članak 2. stavak 6. točka (b) predviđa korištenje podataka „dotičnog izvoznika ili proizvođača“ u jednini.

83. Jednako tako ne dovodi se u pitanje jednakost postupanja. Utvrđivanje uobičajene vrijednosti u zemlji koja je predmet ispitivanja i analognoj trećoj zemlji dvije su potpuno različite situacije u kojima nisu dostupne iste metode.

84. Opasnost da bi na cijene jednoga proizvođača mogla nedozvoljeno utjecati situacija tog proizvođača jest minimalna, neovisno o tome je li dotični proizvođač kontroliran od strane proizvođača iz Unije ili nije<sup>35</sup>, jer se korištene cijene moraju odnositi na velik broj transakcija na konkurentnom tržištu, a sve cijene za transakcije unutar grupe moraju se odgovarajuće prilagoditi.

85. Konačno, činjenica da se Komisija nije koristila vanjskim vještačenjem nije od značaja. Komisija se nikada ne koristi vanjskim stručnjacima u takvim ispitnim postupcima zbog povjerljive prirode podataka.

### *Ocjena*

86. Kad bi bila donesena odluka da je izbor SAD-a kao analogne zemlje nevaljan u mjeri da bi pobijana uredba zbog toga trebala biti poništena, ispitivanje ovog pitanja ne bi bilo potrebno.

34 — Presuda Rotexchemie, EU:C:1997:261, t. 15.

35 — Komisija ističe da je Opći sud utvrdio da podaci proizvođača iz treće zemlje koji je povezan s proizvođačem iz EU-a nisu nevažeći: presude Ferchimex/Vijeće, T-164/94, EU:T:1995:173, t. 74. i Hangzhou Duralamp Electronics/Vijeće, T-459/07, EU:T:2013:369, t. 154.

87. Međutim, ako se Sud složi sa mnom kako to nije slučaj, potrebno je u biti razmotriti tri pitanja: prvo, može li se uobičajena cijena utvrditi na temelju podataka jednoga proizvođača, drugo, ako je to moguće, odnosi li se to i na slučaj kad je dotični proizvođač povezan s proizvođačem iz Unije i treće, je li Komisija trebala zatražiti mišljenje vanjskih stručnjaka.

88. Kako bi odgovorili na treće i, prema mojem mišljenju, najjednostavnije pitanje, čini mi se da ne postoje uvjerljivi razlozi u prilog tomu da se trebalo zatražiti mišljenje vanjskih stručnjaka. Fliesen-Zentrum i sud koji je uputio zahtjev čini se da su pridali, prema mojem mišljenju, neosnovani značaj standardnom podnaslovu koji se može pronaći u uvodnom pojašnjenju svakog prijedloga Komisije za uredbu Vijeća. U nedostatku nekog određenog razloga koji bi podrazumijevao nešto drugo (a nije dana nikakva naznaka o postojanju takva razloga, niti je on očigledan u ovom predmetu), institucije bi se u načelu trebalo smatrati sposobnima da na odgovarajući način same ocijene podatke.

89. Sve su se stranke složile da je uvijek bolje i pouzdanije temeljiti utvrđivanje uobičajene vrijednosti na podacima šireg raspona proizvođača. Međutim, u presudi Rotexchemie Sud je presudio da „sama činjenica da u referentnoj zemlji postoji samo jedan proizvođač sama po sebi ne isključuje da su tamošnje cijene rezultat pravog tržišnog natjecanja, s obzirom na to da takvo tržišno natjecanje, uz izostanak kontrole cijena, jednako tako može biti posljedica prisutnosti značajnog uvoza iz drugih zemalja“<sup>36</sup>. [neslužbeni prijevod]

90. Ova situacija nije u tolikoj mjeri usporediva s onom u presudi Rotexchemie, gdje je postojao samo jedan proizvođač u analognoj zemlji, za razliku od samo jednog proizvođača koji je korisno surađivao dok drugi nisu, koliko s onom u presudi Ferchimex, gdje je Opći sud naveo: „[...] Potacan je bio jedini kanadski proizvođač koji je konačno pristao odgovoriti na upitnik Komisije i surađivati u postupku. Posebno, najveći je kanadski proizvođač [...] odbio surađivati i jedino je dostavio određene informacije koje su javno dostupne, a što je bilo neprikladno za potrebe utvrđivanja uobičajene vrijednosti. [...] [P]odnositelj pritužbe ne osporava da je Komisija poduzela sve napore da bi dobila informacije o kanadskom tržištu i iz drugih izvora, osim Potacana. [...] Kanada se stoga treba smatrati odgovarajućom referentnom zemljom, te se mora zaključiti da Komisija nije imala druge mogućnosti, već koristiti informacije dobivene od Potacana“<sup>37</sup>. [neslužbeni prijevod]

91. Protiv potonje presude, koja naravno ne veže ovaj Sud, nije izjavljena žalba te se može smatrati kako ona ima barem određenu moć uvjerljivosti.

92. U konkretnom predmetu potrebno je razmotriti koje su druge mogućnosti bile na raspolaganju institucijama Unije. Već sam iznijela mišljenje kako je postojala mala stvarna vjerojatnost da je bilo moguće pronaći analognu zemlju koja bi bila očigledno prikladnija i imala više proizvođača koji su voljni surađivati u ispitnom postupku<sup>38</sup>. Je li bilo moguće ispitati više proizvođača u SAD-u? Iz uvodne izjave 48. u Privremenoj uredbi može se zaključiti da je kontaktirano s više od dva američka proizvođača jer je navedeno „samo su dvojica proizvođača dotičnog proizvoda u SAD-u odgovorila na upitnike“, a u spisu predmeta nema tvrdnje da bi broj proizvođača bio nedovoljan. Ako se nije mogla pronaći prikladnija analogna zemlja i ako se nije moglo potaknuti više proizvođača iz te zemlje da odgovore na upitnike, tada se čini da su jedine preostale mogućnosti bile temeljiti utvrđivanje uobičajene vrijednosti na dostavljenim podacima jedinog američkog proizvođača koji je dao odgovarajući odgovor, ili pak „na nekoj drugoj razumnoj osnovi“, u kojem slučaju bi se primijenila cijena plaćena ili plativa u Uniji. U vezi s drugom mogućnosti ranije sam izračunala<sup>39</sup> da bi to moglo dovesti do viših dampinških marži.

36 — Presuda Rotexchemie, EU:C:1997:261, t. 15.

37 — Presuda Ferchimex/Vijeće, EU:T:1995:173, t. 69. i 70.; vidjeti također presudu Hangzhou Duralamp Electronics/Vijeće, EU:T:2013:369, t. 154.

38 — Vidjeti točku 62. i dalje gore.

39 — Točka 74.

93. Konačno, u vezi s drugim pitanjem Sud ne raspolaže informacijama. Institucije odbijaju navesti je li dotični američki proizvođač gospodarski povezan s proizvođačem iz Unije (navodno talijanskim) ili to nije, a iako se sugerira da bi Fliesen-Zentrum i/ili uvoznici, koji su sudjelovali u ispitnom postupku, mogli identificirati dotičnog proizvođača, u dokumentima ili očitovanjima pred sudom nije izvršena stvarna identifikacija.

94. Komisija je ponudila dati određene informacije Sudu (iako ne izričito i ovu konkretnu informaciju), pod uvjetom da se one čuvaju povjerljivima u odnosu na Fliesen-Zentrum. Ipak, čini se da ne postoji neka odredba u Poslovniku koja bi Sudu omogućila postupanje na navedeni način<sup>40</sup>. Povjerljivo postupanje s dokumentima odnosi se samo na intervenijente kod izravnih tužbi i žalbi (članak 131. stavak 2. i članak 190. stavak 1.). Komisija je na raspravi ukazivala kako se ovdje radi o tužbi za poništenje koja je bila prikrivena kao zahtjev za prethodnu odluku i da bi u nedostatku izričite odredbe u njegovu Poslovniku Sud mogao primijeniti *ad hoc* tumačenje svoje presude Kadi II<sup>41</sup> također i u svjetlu članka 339. UFEU-a (koja članovima institucija i službenicima Unije određuje obvezu čuvanja tajne) te članka 19. stavka 4. Osnovne uredbe.

95. Međutim, u nedostatku (zasad) bilo kakve izričite odredbe u Poslovniku koja bi omogućila povjerljivo postupanje s informacijama u kontekstu postupka povodom zahtjeva za prethodnu odluku, smatram da to ne bi bio pravilan pristup.

96. Ako se informacija ne može učiniti dostupnom na povjerljivi način, čini mi se kako bi u prvom koraku trebalo uzeti kao pretpostavku da je američki proizvođač doista gospodarski povezan s proizvođačem iz Unije i razmotriti može li ta činjenica učiniti nevaljanim utvrđivanje uobičajene vrijednosti. Ako ona to ne može, nema potrebe dalje razmatrati je li potreban pristup povjerljivoj informaciji.

97. Institucije navode kako se, kao i uvijek, primijenila pažnja da se upotrebljavaju samo podaci koji se odnose na prodaju nepovezanim kupcima. U tom mi se smislu čini nepotrebnim zahtijevati objavu informacija koje institucije žele čuvati povjerljivima u odnosu na Fliesen-Zentrum. Imajući u vidu tvrdnju potonjeg da su korišteni podaci doveli do umjetno visoke uobičajene cijene, nije vjerojatno da bi prodaja povezanim kupcima bila uzeta u obzir. Vjerojatnije je da bi to smanjilo izračun uobičajene vrijednosti, jer bi se u redovnim okolnostima činilo logičnijim da povezani kupci imaju koristi od povoljnijih uvjeta.

98. Drugo je pitanje je li vjerojatno da bi proizvodni troškovi ili cijene koje je zaračunavala američka podružnica proizvođača iz Unije bili umjetno povećani u odnosu na troškove ili cijene nezavisnog američkog proizvođača? Zapravo, to se ne čini vjerojatnim ako je cilj uspješno voditi poslovnu aktivnost na konkurentnom tržištu (a ako nema suprotnog dokaza, može se smatrati da je to cilj američkog proizvođača). Komisija je provjerila podatke proizvođača na licu mjesta, a čini se da je provjera bila temeljita, jer su podaci drugog proizvođača odbačeni kao nepouzdana<sup>42</sup>. Imajući u vidu važnost koju su institucije pridale prikupljanju podataka tržišta s visokim stupnjem tržišnog natjecanja, ne čini se vjerojatnim da bi nekonkurentna tržišna strategija izmakla takvom stupnju nadzora.

99. U konkretnom predmetu, Sudu nije istaknut niti jedan određeni razlog za pretpostavku da bi bilo vjerojatno da američki proizvođač povezan s proizvođačem iz Unije (ako pretpostavimo da je ta povezanost utvrđena) prodaje po višim cijenama na američkom tržištu od proizvođača koji nije na povezan na takav način.

40 — Da se ovdje radilo o izravnoj tužbi pred Općim sudom, povjerljivo postupanje bilo bi moguće na temelju članka 67. stavka 3. njegovu Poslovnika. Vidjeti, na primjer, rješenje od 7. svibnja 2008. u predmetu Shanghai Excell M&E Enterprise i Shanghai Adeptech Precision/Vijeće, T-299/05.

41 — Presuda Komisija/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 97. i dalje, posebno t. 120. i dalje.

42 — Vidjeti uvodnu izjavu 53. Privremene uredbe: „[...] ovaj proizvođač prijavio samo dio svoje domaće prodaje, a troškovi se nisu u potpunosti mogli uskladiti s financijskim izvještajima“.

100. U tim okolnostima čini mi se da Sud ne bi mogao opravdano utvrditi da je pobijana uredba nevaljana zbog toga što je uobičajena vrijednost izračunata na temelju podataka jednoga proizvođača, neovisno o tome je li taj proizvođač bio na bilo koji način povezan s proizvođačem iz Unije.

### **Obaveza navođenja razloga i prava na obranu u vezi s izračunom utvrđene uobičajene vrijednosti**

#### *Privremena uredba*

101. Način na koji je uobičajena vrijednost izračunata na temelju podataka američkog proizvođača opisan je u uvodnim izjavama 56. do 58. i 61.:

„(56) Utvrđeno je da je domaća prodaja istovjetnog proizvoda američkog proizvođača reprezentativna u smislu obujma u usporedbi s obujmom dotičnog proizvoda koji u Uniju izvoze proizvođači izvoznici.

(57) Tijekom razdoblja ispitnog postupka utvrđeno je da je prodaja na domaćem tržištu nepovezanim kupcima ostvarena u uobičajenom tijeku trgovine za sve vrste istovjetnog proizvoda koje proizvodi američki proizvođač. Međutim, zbog razlika u kvaliteti između dotičnog proizvoda koji se proizvodi i prodaje u SAD-u i dotičnog proizvoda koji se izvozi iz Kine u Uniju, za određene se vrste proizvoda smatralo primjerenijim izračunati uobičajenu vrijednost kako bi se mogle uzeti u obzir navedene razlike i osigurati primjerenu usporedbu kako je opisano u uvodnoj izjavi 61.

(58) Uobičajena vrijednost izračunana je dodavanjem troškova POA [ <sup>43</sup> ] i dobiti američkog proizvođača njegovu trošku proizvodnje. Prema članku 2. stavku 6. Osnovne uredbe, troškovi POA i dobit utvrđeni su na temelju stvarnih podataka koji se odnose na proizvodnju i prodaju u uobičajenom tijeku trgovine istovjetnog proizvoda američkog proizvođača.

[...]

(61) Radi osiguranja primjerene usporedbe između uobičajene vrijednosti i izvozne cijene učinjene su odgovarajuće prilagodbe cijena za razlike koje utječu na cijene i usporedivost cijena u skladu s člankom 2. stavkom 10. Osnovne uredbe. Izvršena je prilagodba uobičajene vrijednosti za razlike u obilježjima – uglavnom zbog brendiranja proizvođača originalne opreme (OEM) [ <sup>44</sup> ] te zbog razlika u kvaliteti određenih vrsta koje ne proizvodi proizvođač iz analogne zemlje – zbog nižeg troška neporculanskih pločica. Izvršene su daljnje prilagodbe, prema potrebi, u pogledu prekooceanskog prijevoza, osiguranja, manipulativnih i popratnih troškova, pakiranja, kredita, bankovnih naknada i provizija kada je utvrđeno da su oni opravdani, točni i potkrijepljeni provjerenim dokazima.“

#### *Konačna uredba*

102. Izračun izračunate uobičajene vrijednosti bio je predmet uvodnih izjava 73., 77., 86. i 87.:

„(73) Dva uvoznika su tvrdila da bez podataka o proizvodnji američkog proizvođača u pogledu obujma, zainteresirane stranke ne mogu provjeriti mogu li zbog ekonomije razmjera postojati značajne razlike u troškovima proizvodnje američkog proizvođača u usporedbi s kineskim proizvođačima u uzorku koji godišnje proizvode više od 10 milijuna m<sup>2</sup> keramičkih pločica. Nadalje, ti uvoznici su tvrdili da se obujam proizvodnje analognog proizvođača i kineskih proizvođača ne može

43 — Prodaja, opći i administrativni troškovi.

44 — Proizvođač originalne opreme.

usporediti s obzirom na mali obujam proizvodnje analognog proizvođača ili u analognoj zemlji. Podsjeća se da je obujam proizvodnje analognog proizvođača koji surađuje povjerljiv te se, stoga, ne može objaviti. Također se podsjeća da je kineska industrija jako podijeljena i uglavnom je čine mala i srednja poduzeća. Stoga je utvrđeno da argumenti nisu potkrijepljeni.

[...]

- (77) Konačno, ti uvoznici su tvrdili da proizvod analognog proizvođača nije bio reprezentativan s obzirom na to da se odnosio isključivo na segment s višim cijenama. Budući da je analognom proizvođaču odobren zahtjev za povjerljivost, taj navod nije niti potvrđen niti odbačen. U svakom slučaju, čak i da je tvrdnja točna, kako je objašnjeno u uvodnoj izjavi 61. Privremene uredbe, prilagodbe su, prema potrebi, napravljene radi izračuna uobičajene vrijednosti kako bi se u obzir uzele sve vrste pločica, uključujući proizvode koji se ponovno prodaju pod drugom markom (*resale branding*). Stoga je utvrđeno da ova tvrdnja nije opravdana te je odbačena.

[...]

- (86) Nakon konačne objave, jedan proizvođač izvoznik je tvrdio da je, s obzirom na to da se uobičajena vrijednost temeljila na podacima jednog proizvođača iz analogne zemlje i stoga se konkretni podaci nisu mogli objaviti zbog povjerljivosti podataka, važno osigurati provedbu prilagodbe, prema potrebi, kako bi se osigurala usporedivost proizvoda za potrebe izračuna dampainga. U tom pogledu, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 61. Privremene uredbe, prilagodbe su, prema potrebi, napravljene kako bi se osigurala primjerena usporedba između uobičajene vrijednosti i izvozne cijene.
- (87) Nakon konačne objave, dva uvoznika su tvrdila da američki proizvođač koji surađuje opskrbljuje isključivo sektor skupih keramičkih pločica, dok kineski proizvođači izvoznici pokrivaju segment niskih cijena. U pogledu osiguranja primjerene usporedbe između uobičajene vrijednosti i izvozne cijene, ti su uvoznici tvrdili da nisu obaviješteni o potrebnim prilagodbama prema članku 2. stavku 10. osnovne Uredbe. U tom pogledu se napominje da su u uvodnoj izjavi 61. privremene Uredbe objašnjene prilagodbe koje su napravljene kako bi se osigurala primjerena usporedba.“

### *Pitanja i tvrdnje*

103. *Sud koji je uputio zahtjev* primjećuje da su kod izračuna uobičajene vrijednosti na temelju cijena američkog proizvođača izvršene prilagodbe kako bi se uzele u obzir razlike koje utječu na kvalitetu, marketinške značajke i odstupanja cijena. U takvim okolnostima „institucije moraju, kada smatraju da treba izvršiti prilagodbu [...], svoju odluku utemeljiti na neposrednom dokazu ili barem na posrednom dokazu koji upućuje na postojanje čimbenika koji se prilagođavaju i utvrditi učinak te prilagodbe na usporedivost cijena“<sup>45</sup>[neslužbeni prijevod]. Razlog za prilagodbu mora biti dokaziv, a same prilagodbe stoga moraju biti provjerljive, ali to ovdje nije moguće na temelju informacija iz Privremene i Konačne uredbe niti je to omogućeno tijekom ispitnog postupka. Čak i ako je potrebno zaštititi povjerljivost podataka američkog proizvođača, članak 296. UFEU-a traži da se navedu odgovarajući razlozi za svaki pravni akt. Imajući u vidu da je utvrđivanje uobičajene vrijednosti nužan korak u dokazivanju postojanja dampainga, obrazloženje antidampinške mjere od osobite je važnosti, a prava na obranu predviđena člankom 20. i člankom 21. stavkom 6. Osnovne uredbe nisu zajamčena ako zainteresirane stranke imaju tek neodređene informacije o tome na koji je način uobičajena vrijednost točno utvrđena i prema tome ne mogu podnijeti činjenično utemeljena očitovanja.

45 — Presuda Kundan i Tata/Vijeće, T-88/98, EU:T:2002:280, t. 96.

104. Tvrđnje *Fliesen-Zentruma* u većem su dijelu jednake razmatranjima suda koji je uputio zahtjev, naglašavajući nedorečenost i nepouzdanost podataka kako je to izraženo u Privremenoj i Konačnoj uredbi.

105. *Vijeće* naglašava potrebu čuvanja povjerljivosti u odnosu na proizvođače koji surađuju iz analognih trećih zemalja. Otkrivanje bilo kojeg detalja za koji *Fliesen-Zentrum* tvrdi da bi trebao biti otkriven činilo bi očitu povredu povjerljivosti. Usto, prilagodbe koje su bile potrebne tijekom utvrđivanja uobičajene vrijednosti ulaze u široku diskrecijsku ocjenu institucija u složenim gospodarskim pitanjima, a nisu izneseni razlozi koji bi dokazivali da su one zlorabile svoje pravo ocjenjivanja. Konačno, sve učinjene prilagodbe išle su u prilog proizvođačima čiji su proizvodi bili podvrgnuti antidampinškoj pristojbi. Kada nema nepovoljnih učinaka, obveza navođenja razloga nije toliko stroga i stoga se ona poštovala u ovom predmetu.

106. *Komisija* tvrdi, kao prvo, da obrazloženje u Konačnoj uredbi ispunjava zahtjeve sudske prakse, a kao drugo, da *Fliesen-Zentrum* nema „prava na obranu“, ali i da takva prava ni u kojem slučaju nisu bila povrijeđena.

107. U vezi s obrazloženjem *Komisija* navodi opći zahtjev izražen u presudi *Petrotub*<sup>46</sup> nakon čega ističe da je u presudi *Beus*<sup>47</sup> Sud utvrdio da preambula uredbe koja je namijenjena općoj primjeni „može s jedne strane biti ograničena na navođenje općenite situacije koja je dovela do njezina donošenja, a s druge strane, općih ciljeva koje nastoji postići. Kao rezultat toga, nije moguće zahtijevati da bi ona trebala navoditi, često brojne i složene, različite činjenice na temelju kojih je uredba donesena, ili *a fortiori*, da bi trebala sadržavati više ili manje potpunu analizu tih činjenica“. U presudi *Petrotub*<sup>48</sup> Sud je utvrdio da *Vijeće*, samim navođenjem kako je „utvrđeno da je prodaja uz korištenje prijeboja doista bila dio uobičajenog tijeka trgovine“, nije dalo odgovarajuće obrazloženje. *Vijeće* nije obrazložilo svoje mišljenje da cijene naplaćene u vezi s tim prodajama nisu bile pod utjecajem povezanosti stranaka. Ono nije omogućilo zainteresiranima da doznaju jesu li te cijene pravilno uzete u obzir kod izračunavanja uobičajene vrijednosti i postoji li greška koja utječe na zakonitost pobijane uredbe. *Vijeće* je također onemogućilo Sud u izvršavanju njegova prava nadzora i utvrđivanju je li možda postojala očigledna pogreška u ocjeni. Međutim, *Komisija* navodi kako obveza davanja obrazloženja također mora uzeti u obzir povjerljivost poslovnih tajni kako je to određeno člankom 339. UFEU-a i člankom 19. Osnovne uredbe. Članak 19. stavak 4. potonje uredbe posebno čini razliku između objave općih podataka, koja nije isključena, i objave određenih dokaza, koja je usko ograničena. Konačno, obrazloženje je nužno ocijeniti u njegovu kontekstu, koji, u ovom predmetu, uključuje cjelokupni sadržaj spisa koji nije povjerljiv i otkriven je strankama.

108. *Komisija* tvrdi da su svi gore propisani zahtjevi ispunjeni u konkretnom predmetu, posebno uvodnim izjavama 56. do 58. i 61. preambule Privremene uredbe, na koje se Konačna uredba poziva. Sama činjenica da nisu dati određeni ili približni podaci ne predstavlja neispunjenje zahtjeva navođenja razloga. Informacija je Sudu dovoljna da zatraži uvid u bilo koji povjerljivi podatak potreban za provjeru obrazloženja. Jednako tako i pitanje je li američki proizvođač na bilo koji način povezan s proizvođačem iz Unije ili nije, nije relevantno za valjanost Konačne uredbe, s obzirom na to da su se korišteni podaci odnosili na prodaju nepovezanim strankama. Podaci su provjereni na temelju dokumentacije američkog proizvođača te su odgovarajuće prilagođeni.

109. U vezi s pravima na obranu *Komisija* prije svega ističe da *Fliesen-Zentrum* nije imao nikakvu ulogu u postupku koji je doveo do donošenja Konačne uredbe. Zbog toga nema niti prava na obranu u vezi s time. Jednako tako ne može niti imati takva prava iz činjenice što tvrdi da je „povezan“ sa *Cera-Net Sàrl*, luksemburškim trgovačkim društvom koje je sudjelovalo u postupku, osim ako (možda)

46 — Vidjeti t. 41. gore.

47 — Presuda *Beus*, EU:C:1968:13.

48 — Presuda *Petrotub* i *Republica*, EU:C:2003:4, t. 86. do 89.

može dokazati da je u stvarnosti kontrolirao to trgovačko društvo. U svakom slučaju, Cera-Net Sâr nije imala takva prava jer su antidampinški ispitni postupci usmjereni samo protiv proizvođača ili izvoznika iz treće zemlje i, kad je to primjenjivo, s njima povezanih uvoznika, a ne protiv nezavisnih uvoznika kao što je to Cera-Net.

110. Podredno, Komisija tvrdi da ni u kojem slučaju nije došlo do povrede Cera-Netovih prava na obranu. U presudi *Timex*<sup>49</sup> Sud je smatrao da zainteresirani trgovci ili proizvođači trebaju imati mogućnost pregledati informacije koje je Komisija prikupila tijekom ispitnog postupka, kako bi mogli učinkovito istaknuti svoja gledišta, iako se to pravo mora, tamo gdje je to potrebno, uskladiti s načelom povjerljivosti. Komisija bi trebala poduzeti sve napore, u mjeri u kojoj je to usklađeno s obvezom čuvanja poslovnih tajni, da podnositelju pruži sve informacije koje su relevantne za obranu njegovih interesa, odabirući, po potrebi na vlastitu inicijativu, odgovarajuća sredstva za davanje takvih informacija. U konkretnom slučaju Cera-Netu su dostavljene neke od zatraženih informacija, a službenik za saslušanje provjerio je da su korištene cijene prilagođene gdje je to bilo potrebno. Stvarna objava predstavljala bi povredu povjerljivosti, čije je čuvanje nužno radi osiguranja suradnje s proizvođačima iz trećih zemalja.

### *Ocjena*

111. Ovaj aspekt predmeta, kao i raniji, postavlja pitanje povjerljivosti informacija. Ovdje se, međutim, ovo pitanje mora prvenstveno razmotriti u svjetlu procesnog položaja Fliesen-Zentruma u antidampinškom ispitnom postupku.

112. Čini mi se jasnim da Fliesen-Zentrum, budući da nije bio povezan s nekim od kineskih izvoznika i da nije sudjelovao u ispitnom postupku, sam ne može tražiti pojedinačna prava na obranu i da je Komisija istaknula uvjerljive razloge za donošenje zaključka da takva prava on ne može izvesti od stranaka koje su sudjelovale u postupku.

113. Stoga je pitanje, u kontekstu glavnog postupka i ovog zahtjeva za prethodnu odluku, je li obrazloženje odgovaralo regulatornom aktu s općom primjenom. Drugim riječima, jesu li zainteresirani (osim onih koji su izravno i pojedinačno zainteresirani) mogli razumjeti obrazloženje institucija i je li ono bilo dovoljno Sudu da može izvršiti svoje pravo nadzora? Je li u tu svrhu bilo potrebno navesti detalje o učinjenim prilagodba kako bi se uzele u obzir razlike koje utječu na kvalitetu, marketinške značajke i odstupanja cijena?

114. Sve informacije dostupne Sudu ili strankama na koje se antidampinške pristojbe općenito odnose, nalaze se u uvodnoj izjavi 61. preambule Privremene uredbe, na koju se pozivaju uvodne izjave 77., 86. i 87. Konačne uredbe, a koja glasi kako slijedi: „Izvršena je prilagodba uobičajene vrijednosti za razlike u obilježjima – uglavnom zbog brendiranja proizvođača originalne opreme (OEM) te zbog razlika u kvaliteti određenih vrsta koje ne proizvodi proizvođač iz analogne zemlje – zbog nižeg troška neporculanskih pločica. Izvršene su daljnje prilagodbe, prema potrebi, u pogledu prekooceanskog prijevoza, osiguranja, manipulativnih i popratnih troškova, pakiranja, kredita, bankovnih naknada i provizija kada je utvrđeno da su oni opravdani, točni i potkrijepljeni provjerenim dokazima.“

115. Čini mi se da takva izjava u načelu predstavlja dovoljno objašnjenje za akt opće primjene. Ona naznačuje vrstu izvršene prilagodbe i, barem implicitno, smjer u kojem su podaci prilagođeni – i to na niže.

49 — Presuda *Timex/Vijeće i Komisija*, 264/82, EU:C:1985:119, t. 24. i 30.



116. Stranci koja je samo posredno zainteresirana (poput uvoznika koji ima položaj Fliesen-Zentruma) ili Sudu zasigurno nije moguće provjeriti točne izračune bez stvarnih podataka. A u odnosu na Fliesen-Zentrum (i trgovinu keramičkim pločicama općenito) čini se razumnim prihvatiti da su ti podaci trebali ostati povjerljivi.

117. Kad bi postojali određeni dokazi da prilagodbe nisu pravilno izvršene, Sud bi mogao razmotriti hoće li zatražiti podatke te ih ispitati. Ponovno, na temelju važećeg Poslovnika, savjetovala bih oprez u tom pogledu.

118. Međutim, takav određeni dokaz ne postoji te u nedostatku istog i u svjetlu statusa Fliesen-Zentruma u odnosu na antidampinški postupak u cjelini, čini se da ne postoji neki razlog za Sud da bi tražio dodatne detalje o prilagodbama. Ako Fliesen-Zentrum, kao i svaka druga posredno zainteresirana stranka, u načelu mora biti zadovoljan obrazloženjem koje zadovoljava zahtjeve za opću primjenu, činjenica da pokreće postupak pred nacionalnim sudom, koji pak podnosi zahtjev za prethodnu odluku Suda, ne može mu dati pravo zahtijevati od Suda da u tom kontekstu ispita informacije koje su mogle biti dostupne Općem sudu u različitom kontekstu neposredne tužbe koju je podnijela kvalificirana stranka na koju se antidampinška mjera izravno odnosi.

119. Posljedično, iako može ostati prostora za nesigurnost u pogledu točnosti izračuna uobičajene vrijednosti na temelju podataka dotičnog američkog proizvođača, koji su mogli biti od značaja u kontekstu neposredne tužbe koju bi podnijela kvalificirana stranka pred Općim sudom, ne čini mi se da su ta područja takva da bi opravdala utvrđenje Suda – u specifičnom procesnom kontekstu u kojem je pitanje postavljeno – da je pobijana uredba nevaljana.

## **Odabir uzoraka**

### *Antidampinške uredbe*

#### Privremena uredba

120. Odabir uzoraka proizvođača iz Kine i Unije u skladu s člankom 17. Osnovne uredbe objašnjen je u uvodnim izjavama 4. do 13. preambule. U uvodnoj izjavi 4. navedeno je da su svi poznati proizvođači izvoznici iz Kine, uvoznici i proizvođači iz Unije bili pozvani tijekom ispitnog postupka da se jave Komisiji i pruže joj osnovne informacije o svojim aktivnostima povezanim s dotičnim proizvodom. Preambula je nastavila:

#### „2.1. Kineski proizvođači izvoznici u uzorku

- (5) Pristiglo je stotinu i pet valjanih odgovora na odabir uzoraka od proizvođača izvoznika u Kini koji pokrivaju 47% uvoza tijekom razdoblja ispitnog postupka [...]
- (6) U skladu s člankom 17. stavkom 1. Osnovne uredbe Komisija je odabrala uzorak proizvođača izvoznika na temelju najvećeg reprezentativnog obujma izvoza dotičnog proizvoda u Uniju koji je bilo moguće objektivno ispitati u raspoloživom roku. Odabrani uzorak sastojao se od tri skupine od 10 pojedinačnih proizvođača koji su činili 14,4% ukupnog obujma izvoza iz Kine u Uniju i 31,3% ukupnog volumena izvoznika koji surađuju tijekom RIP-a. U skladu s člankom 17. stavkom 2. Osnovne uredbe o odabiru uzorka savjetovalo se s dotičnim strankama i kineskim tijelima. Zaprimiti su brojni komentari u vezi s predloženim uzorkom. Komentari koji su se smatrali primjerenima uzeti su u obzir prilikom odabira konačnog uzorka.

## 2.2. Odabir uzoraka proizvođača iz Unije

- (7) [CET] potvrdio je u pismu poslanom Komisiji da su sve stranke koje su izjavile prigovor suglasne da se razmotri njihovo uključivanje u uzorak. Uključujući ostala trgovačka društva koja su se javila, Komisija je tako dobila podatke od 73 proizvođača iz Unije.
- (8) Prilikom odabira uzoraka u obzir je uzeta velika rascjepkanost sektora keramičkih pločica. Kako bi se osiguralo da rezultati velikih trgovačkih društava ne dominiraju u analizi štete, nego da je stanje malih trgovačkih društava, koja zajedno čine najveći udio proizvodnje Unije, ispravno navedeno, smatralo se da svi segmenti, odnosno mala, srednja i velika trgovačka društva, trebaju biti zastupljeni u uzorku.
- (9) Tri segmenta razlikuju se na temelju obujma godišnje proizvodnje:
- Segment 1.: velika trgovačka društva – proizvodnja iznad 10 milijuna m<sup>2</sup>,
  - Segment 2.: srednja trgovačka društva – proizvodnja između 5 i 10 milijuna m<sup>2</sup>,
  - Segment 3.: mala trgovačka društva – proizvodnja ispod 5 milijuna m<sup>2</sup>.
- (10) U analizi mikroekonomskih pokazatelja rezultati trgovačkih društava u posebnom segmentu ponderirani su u skladu s udjelom navedenog segmenta u ukupnoj proizvodnji Unije (korištenjem specifičnih pondera za svaki segment u cjelokupnom sektoru keramičkih pločica). Prema podacima koji su prikupljeni tijekom ispitnog postupka, proizvođači u segmentu 1. i 2. svaki čine približno jednu četvrtinu ukupne proizvodnje Unije, dok proizvođači iz segmenta 3. čine približno polovicu ukupne proizvodnje Unije. Više od 350 trgovačkih društava pripada segmentu malih trgovačkih društava. Više od 40 trgovačkih društava pripada segmentu srednjih trgovačkih društava, dok više od 20 njih pripada segmentu velikih trgovačkih društava.
- (11) Deset trgovačkih društava odabrano je za uzorak. Ista su najveća u svakom od triju segmenata uzimajući u obzir prodaju, proizvodnju i zemljopisni položaj. Jedno trgovačko društvo pripada segmentu velikih trgovačkih društava, četiri segmentu srednjih i pet segmentu malih trgovačkih društava. Odabrana trgovačka društva nalaze se u šest država članica (Italiji, Španjolskoj, Poljskoj, Portugalu, Njemačkoj i Francuskoj) te zajedno čine više od 90% ukupne proizvodnje Unije. Navedeni je uzorak predstavljao 24% ukupne proizvodnje proizvođača koji surađuju te 7% ukupne proizvodnje Unije.
- (12) Tijekom ispitnog postupka jedno je trgovačko društvo u uzorku iz Poljske odlučilo prekinuti suradnju u ispitnom postupku. Komisija nije mogla pridobiti na suradnju ni jednog drugog proizvođača sa sjedištem u Poljskoj.
- (13) Ne dovodeći u pitanje povlačenje poljskog proizvođača, reprezentativnost je uzorka ostala velika prema svim kriterijima navedenima u uvodnim izjavama 8. i 10. Stoga je odlučeno da se postupak može nastaviti s uzorkom od devet proizvođača iz pet država članica.“

### Konačna uredba

121. Uvodne izjave 9. do 33. bavile su se odabirom uzoraka. Uvodne izjave 9. do 12. odbacile su prigovor koji se odnosi na dva kineska proizvođača izvoznika, što nije od važnosti za ovaj predmet. Uvodnom je izjavom 13. zaključeno: „U izostanku ostalih komentara, potvrđuju se uvodne izjave 5. i 6. Privremene uredbe.“

122. U vezi s pitanjima koja su od važnosti za konkretan slučaj, uvodne izjave 16. do 33. navele su:

- „(16) Jedna zainteresirana stranka je tvrdila da podjela industrije Unije na različite segmente i zemljopisnu rasprostranjenost znači da nije statistički valjana. U tom pogledu se podsjeća da je industrija keramičkih pločica Unije jako podijeljena s preko 500 proizvođača. Također je utvrđeno da je industrija zastupljena u svim trima segmentima industrije, tj. velikim, srednjim i malim trgovačkim društvima. Kako bi se osiguralo da rezultati velikih trgovačkih društava ne dominiraju u analizi štete, nego da je stanje malih trgovačkih društava – koja zajedno čine najveći udio proizvodnje Unije – ispravno navedeno, smatralo se da svi segmenti, odnosno mala, srednja i velika trgovačka društva, trebaju biti zastupljeni u uzorku. Unutar svakog segmenta odabrana su najveća trgovačka društva, pod uvjetom da se mogla osigurati geografska reprezentativnost.
- (17) Jedna zainteresirana stranka je, također, tvrdila da Komisija nije pokazala da je uzorak ostao reprezentativan nakon povlačenja poljskog proizvođača i da je u svakom slučaju bio nedostatan reprezentativan u pogledu obujma prodaje na tržištu Unije.
- (18) Točno je da je jedan poljski proizvođač odlučio prekinuti suradnju i stoga ga je trebalo isključiti iz uzorka. Međutim, uzorak ne treba odražavati točnu zemljopisnu rasprostranjenost i težinu države članice proizvođača kako bi bio reprezentativan. S obzirom na to da je zemljopisna rasprostranjenost samo jedan od čimbenika koje treba uzeti u obzir kako bi se osigurala reprezentativnost, takav pristup ne bi administrativno bio praktičan. Umjesto toga, dostatno je da uzorak uglavnom odražava omjere najvažnijih uključenih zemalja proizvođača. Nakon procjene u pogledu tog kriterija, utvrđeno je da povlačenje poljskog trgovačkog društva nije utjecalo na ukupnu reprezentativnost uzorka. Na temelju toga, potvrđuje se da je uzorak proizvođača iz Unije bio dostatno reprezentativan u smislu članka 17. osnovne Uredbe.
- (19) U pogledu tvrdnje o ukupnoj reprezentativnosti uzorka, podsjeća se da je, s obzirom na činjenicu da je industrija Unije jako podijeljena, neizbježno da trgovačka društva u uzorku obuhvaćaju relativno mali udio ukupne proizvodnje Unije. U svakom slučaju, članak 17. Osnovne uredbe određuje da ispitni postupak može biti ograničen na uzorke koji su ili statistički valjani ili čine najveći reprezentativni obujam proizvodnje, prodaje ili izvoza koji se razumno može ispitati, međutim, bez navođenja bilo kakvog količinskog praga u vezi s razinom takvog reprezentativnog obujma. S obzirom na gore navedeno, potvrđuje se da je odabrani uzorak bio reprezentativan u smislu članka 17. Osnovne uredbe.
- (20) Jedna zainteresirana stranka je tvrdila da Komisija nije uključila u uzorak proizvođače iz Unije koji nude niske prodajne cijene i koji se nalaze u zemljama poput Poljske i Češke. Stoga tako dobiveni uzorak neće biti reprezentativan u pogledu prosječnih prodajnih cijena proizvođača iz Unije.
- (21) Kao odgovor na gornju tvrdnju, Komisija je utvrdila da su prosječne prodajne cijene uzorka industrije Unije bile u istom rasponu kao prosječne prodajne cijene iz javno dostupnih statističkih podataka. U svakom slučaju, i kako je objašnjeno u uvodnoj izjavi 125., ispitni postupak je pokazao da čak i kad se uzmu u obzir javno dostupne cijene za te zemlje, konačni se nalazi ne bi promijenili ni na kakav primjeren način.
- (22) Brojne stranke komentirale su metodologiju korištenu za odabir uzorka industrije Unije u usporedbi s odabirom uzorka kineskih izvoznika, koja se isključivo temeljila na obujmu izvoza.
- (23) U pogledu različitih metodologija korištenih za odabir uzorka proizvođača iz Unije, s jedne strane, i kineskih proizvođača izvoznika, s druge strane, treba napomenuti da su metodologije korištene u skladu s ciljevima odabira uzoraka. S obzirom na industriju Unije, Komisija je trebala procijeniti stanje cijele industrije i stoga su odabrani kriteriji koji će osigurati najreprezentativniju sliku cijelog sektora. U pogledu kineskih izvoznika, smatralo se primjerenim odabrati uzorak temeljen

na najvećem obujmu izvoza dotičnog proizvoda i stoga su u uzorak odabrani najveći izvoznici. Također treba napomenuti da članak 17. Osnovne uredbe ne propisuje obvezu odabira uzoraka na temelju istih kriterija. Nadalje, u ovom slučaju, prije konačnog odabira uzoraka kineskih proizvođača izvoznika, strankama koje surađuju u Kini, kao i kineskim tijelima pružena je mogućnost komentiranja predloženog uzorka. Komentari su primljeni u pogledu sastava uzorka, ali ne i u pogledu njegove reprezentativnosti.

- (24) Nakon konačne objave, udruženje uvoznika je tvrdilo da članak 17. Osnovne uredbe predviđa da uzorke proizvođača iz Unije i proizvođača izvoznika treba odabrati na temelju istih kriterija. Nekoliko kineskih stranaka i dalje je nakon konačne objave tvrdilo da je postojala diskriminacija između postupanja s kineskim proizvođačima izvoznicima i proizvođačima iz Unije u odabiru odgovarajućih uzoraka.
- (25) Kao odgovor na tvrdnju nakon konačne objave da iste kriterije treba primijeniti na odabir uzoraka proizvođača iz Unije i proizvođača izvoznika, zbog razloga navedenih u uvodnoj izjavi 23., smatra se da se ti uzorci mogu odabrati na temelju različitih kriterija. U tim je okolnostima ta tvrdnja odbačena.
- (26) U pogledu činjenice da, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 23., nikakvi komentari nisu primljeni o reprezentativnosti uzorka, stranke su tvrdile da, u trenutku odabira uzoraka, kineske stranke nisu bile obaviještene o različitim kriterijima odabira koji su korišteni za odabir uzoraka te tako nisu mogle komentirati tu činjenicu.
- [...]
- (28) Nakon konačne objave, jedna zainteresirana stranka je tvrdila da je, uzimajući u obzir različite segmente za odabir uzorka, Komisija prekršila članak 4. stavak 1. Osnovne uredbe koji određuje da analizu treba napraviti u odnosu na industriju Unije kao cjelinu, a ne na određene skupine ili vrste trgovačkih društava.
- (29) Tvrdnja da je podjela uzorka na tri segmenta u suprotnosti s člankom 4. stavkom 1. Osnovne uredbe ne može se potvrditi. Kao što se može zaključiti iz uvodne izjave 23., odabrani je uzorak predstavljao cijelu industriju Unije, a ne samo specifičnu skupinu trgovačkih društava, kako je tvrdila dotična stranka. Nadalje, članak 17. stavak 1. Osnovne uredbe posebno omogućava odabir uzorka kako bi se utvrdila šteta. Stoga je ova tvrdnja bila neutemeljena te je odbačena.
- (30) Nakon konačne objave, ista zainteresirana stranka osporavala je činjenicu da je zemljopisna rasprostranjenost uzeta u obzir za odabir uzorka, tvrdeći da je Unija jedinstveno tržište i da članak 17. stavak 1. Osnovne uredbe može odobriti samo odabir uzorka koji se temelji na najvećem reprezentativnom obujmu.
- (31) U pogledu tvrdnje o korištenju kriterija zemljopisne rasprostranjenosti, smatra se da je ovo podijeljena industrija te kako bi se ocijenila reprezentativnost odabranih trgovačkih društava, zemljopisna rasprostranjenost proizvođača među državama članicama korištena je kako bi odražavala različite situacije koje se mogu susresti u Uniji. Uzorak obuhvaća države članice u kojima se proizvodi otprilike 90% proizvodnje Unije. Nakon povlačenja poljskog trgovačkog društava, ta je razina ostala visoka na otprilike 80%. Stoga je metodologija koju je Komisija primijenila osigurala reprezentativnost uzorka u pogledu proizvodnje Unije kao cjeline i bila je u skladu s člankom 17. stavkom 1. Osnovne uredbe. Stoga je tvrdnja odbačena.
- (32) Nakon konačne objave, jedna zainteresirana stranka je tvrdila da su samo mala i srednja trgovačka društva odabrana u uzorak proizvođača iz Unije, a koja su navodno imala više troškove i cijene od velikih kineskih trgovačkih društava.

(33) Taj argument nije potkrijepljen nikakvim dokazima. Napominje se da je uzorak uključivao trgovačka društva iz svih segmenata. Nadalje, ostali čimbenici, osim veličine trgovačkog društva, mogu utjecati na troškove, kao što su sirovine, amortizacija ili iskorištenost kapaciteta.“

123. U vezi s ovim pitanjem od važnosti su i uvodne izjave 125. i 126.:

„(125) Jedna zainteresirana stranka, kako je već navedeno u uvodnoj izjavi 20., osporavala je nalaze u uvodnim izjavama 96. do 99. Privremene uredbe u pogledu prodajnih cijena industrije Unije tvrdeći da Komisija nije u svoj izračun jedinične cijene Unije uključila proizvođače iz Poljske i Češke i da nalazi nisu u skladu sa stvarnim javnim podacima.

(126) U pogledu te tvrdnje, napravljena je simulacija u kojoj su uključene prodajne cijene zabilježene u Poljskoj koja čini oko 10% ukupne proizvodnje Unije. Nije napravljena simulacija za Češku čija proizvodnja čini manje od 3% ukupne proizvodnje Unije. Simulacija je pokazala da, čak i kad se u obzir uzmu poljske cijene, konačni nalazi ne mijenjaju se bitno. Konačno, u skladu sa svojom metodologijom, Komisija je izračunala prodajne cijene industrije Unije nakon izvršenja odgovarajuće prilagodbe kako bi dobila cijenu prema prvom nezavisnom kupcu s ciljem osiguranja usporedivosti s kineskim prodajnim cijenama.“

#### *Pitanja i tvrdnje*

124. *Sud koji je uputio zahtjev* primjećuje kako je Komisija, da bi utvrdila razinu sniženja cijena, koristila odabir uzoraka kao što je to dopušteno člankom 17. stavkom 1. Osnovne uredbe „kada je broj podnositelja zahtjeva, izvoznika ili uvoznik, vrsta proizvoda ili transakcija velik.“ Mogu se koristiti dvije vrste odabira uzoraka: „razuman broj stranaka, proizvoda ili transakcija korištenjem statistički valjanih uzoraka na temelju raspoloživih podataka u vrijeme odabira“ ili „najveći reprezentativni obujam proizvodnje, prodaje ili izvoza koji se razumno može ispitati u raspoloživom razdoblju.“ Nedvojbeno je kako je prva vrsta korištena za utvrđivanje cijena proizvođača iz Unije, a druga za utvrđivanje cijena kineskih proizvođača. Sud koji je uputio zahtjev postavlja upit je li takav pristup valjan, jer je zapravo doveo do odabira uzorka iz velikog broja manjih proizvođača iz Unije (koji predstavljaju tek 7% proizvodnje iz Unije) i malog broja većih kineskih proizvođača (14,4% kineske proizvodnje), iako su oba tržišta jako podijeljena i većinom sastavljena od malih i srednjih poduzeća. Stoga uzorci možda nisu usporedivi, što bi dovelo u pitanje objektivnost utvrđivanja. Uz to, proizvođači iz Unije odabrani u uzorak dolaze iz zapadnih država članica gdje su i cijene više, dok nijedan nije iz država članica s nižim cijenama. Zbog toga nije jasno jesu li utvrđene razine sniženja cijena (43,2% do 55,7% u skladu s uvodnom izjavom 113. Konačne uredbe) točno i objektivno utvrđene.

125. *Fliesen-Zentrum* ponovno većinom ističe jednake tvrdnje, iako s više detalja, inzistirajući da dva uzorka moraju biti usporediva. Štoviše, reprezentativnost uzorka iz Unije treba obuhvatiti barem 25% proizvođača iz Unije, u skladu s minimalnim zahtjevom za pokretanje ispitnog postupka<sup>50</sup>. Način na koji je Komisija propustila usporediti jednake stvari vrijeđa načelo jednakog postupanja, zahtjev objektivnosti iz članka 3. stavka 2. Osnovne uredbe i pravilo niže pristojbe iz članka 9. stavka 4. iste Uredbe. Usto, korištenje uzoraka koji predstavljaju tek 7% i 14,4% dotičnih tržišta ne ispunjava potreban stupanj reprezentativnosti.

50 — Članak 5. stavak 4. Osnovne uredbe isključuje pokretanje ispitnog postupka na temelju pritužbe proizvođača na koje otpada manje od 25% proizvodnje Unije. Fliesen-Zentrum navodi određene slučajeve u kojima je između 40% i 50% proizvodnje Unije smatrano dovoljnim za uzorak.

126. *Vijeće* tvrdi, kao prvo, da je procjena štete koju je pretrpjela industrija Unije izvršena na temelju makroekonomskih i mikroekonomskih podataka na bazi cijele proizvodnje i proizvođača iz Unije koji su odabrani u uzorak. Na nju nije mogao utjecati sastav kineskog uzorka. Kao drugo, uzorak iz Unije uzeo je u obzir podijeljenu prirodu proizvodnje. Poljski i češki proizvođači nisu uključeni jer je poljski proizvođač prekinuo suradnju, a češka proizvodnja predstavlja manje od 3% proizvodnje Unije, no Komisija je napravila simulaciju s uključenim poljskim cijenama te je utvrdila da one čine malu razliku. Kao treće, Fliesen-Zentrum nije se očitovao tijekom postupka u vezi sa sastavom kineskog uzorka i stoga to ne može niti sada u postupku povodom zahtjeva za prethodnu odluku. U svakom slučaju, uporaba različite metode za kineski uzorak ulazi u diskrecijsko pravo institucija i u ovom je slučaju osigurala maksimum reprezentativnosti za svaku skupinu. Konačno, uvedene antidampinške pristojbe u svakom su slučaju bile niže od utvrđenih dampinških marži.

127. Komisija navodi da je pogrešno pretpostaviti kako je svrha ovih dvaju uzoraka jednostavno utvrditi razinu sniženja cijena. Uzorak iz Unije također služi za prikupljanje širokog opsega mikroekonomskih podataka koji bi trebali obuhvatiti sve kategorije proizvođača iz Unije kako bi se otkrila bilo kakva odstupanja povezana sa zemljopisnim položajem ili veličinom, dok uzorak izvoznika ima za cilj obuhvatiti što je veći mogući udio uvoza u Uniju kako bi se osiguralo da su cijene što bliže stvarnom prosjeku. Uporaba dviju metoda stoga je u potpunosti opravdana i ne krši načelo jednakoga postupanja te ne dovodi u pitanje objektivnost analize. U vezi s izostankom proizvođača iz istočne Europe u uzorku Unije institucije ne raspolazu sredstvima da zahtijevaju suradnju, a najveći poljski proizvođači nisu željeli surađivati. U svakom slučaju, zapadna Europa predstavlja 80% proizvodnje Unije, a javno dostupni podaci iz Poljske i Češke Republike su pokazali da bi njihovo uključivanje dovelo tek do manjih razlika.

128. U pogledu mogućnosti uvođenja niže pristojbe da je marža sniženja stvarnih cijena utvrđena na drugačijoj osnovi, Komisija navodi da je pobijana uredba sastavljena na engleskom jeziku i da je pojam „marže sniženja ciljnih cijena“ (razlika između dampinških cijena i ciljnih cijena proizvodnje Unije – „*Zielunterbietungsspanne*“ na njemačkom jeziku i „*marge de sous-cotation des prix indicatifs*“ na francuskom jeziku, istovjetni izraz za „maržu štete“) bio pogrešno preveden<sup>51</sup> na njemački jezik (i francuski jezik) kao da se radi o „marži sniženja stvarnih cijena“ (razlika između dampinških cijena i stvarnih cijena proizvodnje Unije, već umanjenih učincima dampainga – „*Preisunterbietungsspanne*“ na njemačkom jeziku i „*marge de sous-cotation des prix*“ na francuskom jeziku).

### Ocjena

129. Ovdje je glavno pitanje je li usporedba koju su napravile institucije kad su utvrdile da je „dampinškim uvozom došlo do značajnog sniženja cijene u usporedbi s cijenom istovjetnog proizvoda proizvodnje [Unije]“ (članak 3. stavak 3. Osnovne uredbe), bila nevaljana jer je jedna od dvije metode dopuštene člankom 17. stavkom 1. Osnovne uredbe korištena za ocjenu kineskih cijena, a druga je upotrijebljena za ocjenu cijena Unije. Sekundarna su pitanja je li u uzorak Unije trebalo uključiti jednog ili više proizvođača iz istočnih europskih država članica s navodno nižim cijenama i je li uzorak Unije bio dovoljno reprezentativan. Ako je bilo koji od ovih čimbenika doveo do precjenjivanja razine sniženja cijena, tada se postavlja pitanje je li ta činjenica trebala dovesti do primjene pravila niže pristojbe iz članka 9. stavka 4. Osnovne uredbe.

51 — Posebno uvodna izjava 198. Konačne uredbe: „Također se napominje da su marže sniženja ciljnih cijena više od marža dampainga utvrđenih gore u uvodnim izjavama 88. do 93. i stoga dampinška marža treba služiti kao osnova za utvrđivanje razine pristojbe u skladu s pravilom niže pristojbe.“ (moje isticanje)

130. Kako bi prvenstveno odgovorili na sekundarna pitanja, obrazloženja izostanka poljskih i čeških proizvođača smatram razumnima i suvislima, kako ona u Privremenoj i Konačnoj uredbi, tako i ona u očitovanjima institucija. Odluka o odabiru proizvođača, prema mojem mišljenju, ulazi u okvir širokog diskrecijskog prava institucija kod ocjene složene gospodarske situacije i ne može im se na teret staviti prekid suradnje od strane poljskog proizvođača tijekom ispitnog postupka ili nedostatak suradnje ostalih proizvođača. Štoviše, izvršene su kontrole kako bi se provjerilo da izostanak podataka istočnoeuropskih proizvođača (osobito poljskih) ne utječe značajno na rezultate.

131. U pogledu reprezentativnosti tvrdnja Fliesen-Zentruma da uzorak Unije mora obuhvatiti najmanje 25% proizvodnje Unije, prema mojem je mišljenju neutemeljena. Članak 5. stavak 4. Osnovne uredbe ne odnosi se na reprezentativnost uzoraka, a niti jedan od slučajeva koje navodi ne ide u prilog njegovim tvrdnjama.

132. Okrećući se sad glavnom pitanju prvenstveno primjećujem da članak 17. stavak 1. Osnovne uredbe ne sadržava izričiti zahtjev da različiti uzorci moraju biti sastavljeni na temeljima koji su u potpunosti usporedivi. Jednako tako mi se ne čini da se ta odredba može tumačiti na način da sadržava implicitni zahtjev te vrste, obuhvaćajući „slučajev[e] kada je broj podnositelja zahtjeva, izvoznika ili uvoznika, vrsta proizvoda ili transakcija velik“ i ograničenje na „razuman broj stranaka, proizvoda ili transakcija“. Uključene kategorije same po sebi ne mogu biti uvijek usporedive, tako da često ne postoji područje za uspoređivanje metoda odabira uzoraka.

133. Usto, iz članka 17. stavka 2. Osnovne uredbe proizlazi da Komisija konačno odabire stranke, vrste proizvoda ili transakcije. Institucije su, prema mojem mišljenju, pružile odgovarajuće razloge za postupanje na način na koji su postupile. U vezi s izvoznim cijenama iz Kine, od najveće je važnosti bilo dobiti najbolju moguću procjenu točne prosječne cijene i u tu je svrhu bilo logično odabrati izvoznike s najvećim opsegom prodaje. Odabir uzoraka proizvodnje Unije, međutim, trebao je odgovarati raznovrsnim svrhama i stoga se nije mogao ograničiti na najveće proizvođače.

134. S obzirom na to, točno je da utvrđivanje štete mora uključiti „objektivno ispitivanje“ opsega dampinškog uvoza, njegov učinak na cijene na tržištu Unije i njihov utjecaj na proizvodnju Unije (članak 3. stavak 2. Osnovne uredbe, te da uzorci moraju biti „statistički valjani“ (članak 17. stavak 1.).

135. U tom pogledu, doista se čini najmanje uvjerljivim da je metoda korištena za Kinu (najveći obujam i prema tome najveći proizvođači) mogla dovesti do nižih cijena nego da je u uzorak uključen veći broj manjih proizvođača. Veći proizvođači su u položaju da zbog ekonomije razmjera mogu prodavati po nižim cijenama. Suprotno tomu i prema jednakom ključu, metoda koja je korištena za Uniju mogla je dovesti do viših cijena. U tom slučaju, utvrđena razina sniženja cijena mogla je biti veća da su oba uzorka odabrana u skladu s istom metodom. (Isto bi se odnosilo i na sniženje ciljnih cijena, koje se temeljilo na podacima iz istih izvora, tako da se tvrdnje Komisije u pogledu terminologije i prijevoda u tom smislu ne čine od osobite važnosti.).

136. Ipak, ove mogućnosti nikako ne predstavljaju izvjesnost, a Sudu nisu podastrijeti detaljni podaci ili izračuni koji bi ih činili posebno uvjerljivima. Još jedna, jednako uvjerljiva mogućnost je ta da su izvozne cijene iz Kine u većoj mjeri određene uvjetima tržišnog natjecanja na uvoznom tržištu, nego veličinom ili kapacitetom proizvođača, tako da različita metoda odabira uzorka kineskih proizvođača ne bi promijenila rezultat<sup>52</sup>. Bez dokaza stoga nije moguće pretpostaviti da bi razina sniženja prodajnih ili ciljnih cijena bila značajno različita da je za oba uzorka korištena jednaka metoda.

52 — Podaci Eurostata iz presude Bricmate, C-569/13 čini se da ukazuju na to da su tijekom cijelog vremenskog razdoblja uzetog u obzir u ispitnom postupku, cijene keramičkih pločica uvezenih iz Kine bile značajno i dosljedno više u Njemačkoj nego u Ujedinjenoj Kraljevini iako su količine uvoza u te dvije države članice bile približno usporedive. Cijene (manjih količina) uvoza u Latviju i Rumunjsku bile su pak dosljedno niže, čak i u značajnijoj mjeri.

137. Kao posljedicu toga, ne vidim razloga smatrati da je ocjena sniženja prodajnih cijena u pobijanoj uredbi na bilo koji način bila nevaljana zbog izbora dvije različite metode odabira uzoraka ili da bi postojala bilo kakva nesukladnost s pravilom niže pristojbe iz članka 9. stavka 4. Osnovne uredbe.

### **Zaključak**

138. U svjetlu svih gore navedenih razmatranja mišljenja sam da bi Sud trebao Finanzgerichtu München odgovoriti da Provedbena uredba Vijeća (EU) br. 917/2011 od 12. rujna 2011. o uvođenju konačne antidampinške pristojbe i konačnoj naplati privremene pristojbe uvedene na uvoz keramičkih pločica podrijetlom iz Narodne Republike Kine nije nevaljana na temelju razloga navedenih u njegovu zahtjevu za prethodnu odluku.