



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
ELEANOR SHARPSTON  
przedstawiona w dniu 21 maja 2015 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-687/13

**Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH**  
**przeciwko**  
**Hauptzollamt Regensburg**[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym  
złożony przez Finanzgericht München (Niemcy)]

Cło antidumpingowe — Ważność rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 917/2011 —  
Przywóz płytek ceramicznych z Chin — Wybór Stanów Zjednoczonych jako odpowiedniego państwa  
trzeciego posiadającego gospodarkę rynkową dla stwierdzenia istnienia dumpingu — Ustalenie wartości  
normalnej — Prawo do obrony — Obowiązek uzasadnienia — Kontrola wrywkowa

1. W 2011 r. Rada Unii Europejskiej nałożyła cło antidumpingowe na przywóz płytek ceramicznych pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej (zwanej dalej „Chinami”).
2. Z uwagi na to, że Chiny są państwem nieposiadającym gospodarki rynkowej, w odniesieniu do którego nie można określić wiarygodnej wartości normalnej na rynku krajowym, instytucje Unii zastosowały skonstruowaną wartość normalną w państwie trzecim posiadającym gospodarkę rynkową, mianowicie w Stanach Zjednoczonych Ameryki (zwanych dalej „USA” lub „Stanami Zjednoczonymi”) do stwierdzenia dumpingu i jego marginesu. W tym celu zastosowały one dane przekazane przez tylko jednego producenta ze Stanów Zjednoczonych, dokonując korekt, aby uwzględnić szereg różnic, jednak (z uwagi na tajemnicę handlową) bez podawania wszystkich szczegółów dotyczących dokonanych korekt. Przy ustalaniu poziomu podcięcia cenowego instytucje dokonały obliczeń cen w oparciu o próby obejmujące zarówno chińskich, jak i unijnych producentów, jednak z zastosowaniem odmiennych metod kontroli wrywkowej w każdym przypadku.
3. Importer niemiecki, podważający niektóre aspekty tych metod, zakwestionował cło nałożone na przywiezione płytki. Finanzgericht München (sąd finansowy w Monachium, zwany dalej „sądem odsyłającym”), rozpatrujący sprawę, zwraca się o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie ważności rozporządzenia nakładającego cło.
4. Inne kwestie dotyczące odmiennych zarzutów wobec tego samego rozporządzenia przekazano Trybunałowi do rozpatrzenia w sprawie C-569/13 *Bricmate*, do której odnoszę się w innej opinii opatrzonej tą samą datą, co przedmiotowa opinia.

<sup>1</sup> — Język oryginału: angielski.

## Rozporządzenie podstawowe

5. Przepisy regulujące nakładanie ceł antydumpingowych zawarto w rozporządzeniu nr 1225/2009 (zwanym dalej „rozporządzeniem podstawowym”)<sup>2</sup>.

6. W art. 1 ust. 1 rozporządzenia podstawowego określono zasadę, zgodnie z którą cło antydumpingowe może zostać nałożone na każdy produkt przywieziony po cenach dumpingowych, którego wprowadzenie do swobodnego obrotu w Unii Europejskiej powoduje szkodę. W myśl art. 1 ust. 2 produkt przywieziony po cenach dumpingowych, to taki, którego cena eksportowa do Unii Europejskiej jest niższa od porównywalnej ceny produktu podobnego ustalonej w kraju wywozu w zwykłym obrocie handlowym.

7. Artykuł 2 przedstawia zasady i reguły stwierdzenia istnienia dumpingu. Co do istoty dla danego produktu podlegającego wywozowi z państwa trzeciego ustala się normalną wartość w oparciu o ceny płacone, w zwykłym obrocie handlowym, przez niezależnych klientów w kraju wywozu oraz cenę eksportową do Unii Europejskiej. Jeśli obiektywne porównanie średnich ważonych wskaże, że wartość normalna przewyższa cenę eksportową, wartość, o którą ją przewyższa, jest marginesem dumpingu.

8. W tym względzie art. 2 ust. 7 lit. a) stanowi:

„W przypadku przywozu z krajów nieposiadających gospodarki rynkowej [...], normalną wartość określa się w oparciu o cenę lub wartość skonstruowaną w warunkach gospodarki rynkowej państwa trzeciego lub cenę z takiego kraju przeznaczoną dla innych krajów, łącznie [z Unią], a w przypadku, gdy jest to niemożliwe, w oparciu o inną uzasadnioną metodę, w tym na podstawie ceny faktycznie płaconej lub należnej [w Unii] za produkt podobny, gdy jest to niezbędne, odpowiednio zmodyfikowanej tak, aby uwzględniała odpowiednią marżę zysku.

Wyznaczone zostanie państwo trzecie posiadające gospodarkę rynkową w oparciu o uzasadnioną metodę, z odpowiednim uwzględnieniem wiarygodnych informacji dostępnych w czasie wyznaczania. Uwzględnia się także ograniczenia czasowe. Gdy jest to możliwe, wykorzystuje się państwo trzecie o gospodarce rynkowej, będące przedmiotem tego samego postępowania.

Wkrótce po wszczęciu postępowania jego strony informuje się o wyznaczeniu państwa trzeciego o gospodarce rynkowej, pozostawiając 10 dni na skomentowanie wyboru”.

9. Artykuł 2 ust. 10 stanowi:

„Dokonuje się obiektywnego porównania ceny eksportowej z wartością normalną. Porównania dokonuje się na tym samym poziomie handlu, w odniesieniu do sprzedaży dokonanych w jak najbardziej zbliżonych terminach oraz z należyтым uwzględnieniem różnic wpływających na porównywalność cen. W przypadku gdy nie jest możliwe porównanie ustalonej wartości normalnej i ceny eksportowej na takiej podstawie, uwzględnia się, w formie dostosowania i oceniając każdy przypadek z osobna, różnice stwierdzonych czynników, które zostały zgłoszone i co do których wykazano, że mogą wpłynąć na ceny oraz ich porównywalność. [...]”.

10. Artykuł 3 („Ustalenie szkody”) stanowi, w szczególności:

„[...]”

2 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 1225/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Wspólnoty Europejskiej (wersja ujednolicona) (Dz.U. L 343, s. 51; sprostowanie Dz.U. 2010 L 7, s. 22).

2. Ustalenie szkody odbywa się na podstawie zebranych dowodów, po dokonaniu obiektywnej oceny zarówno:

- a) wielkości przywozu towarów po cenach dumpingowych i jego wpływu na ceny produktów podobnych na rynku [Unii]; oraz
- b) wpływu tego przywozu na przemysł [unijny].

3. [...] W odniesieniu do wpływu przywozu towarów po cenach dumpingowych na ceny produktów [unijnych], uwzględnia się fakt, czy nastąpiło znaczne podcięcie cenowe przywozu towarów po cenach dumpingowych w stosunku do cen [unijnych] produktów podobnych lub czy przywóz ten w inny sposób nie spowoduje znacznego spadku tych cen bądź zahamuje ich znaczny wzrost, który nastąpiłby w innych warunkach. [...]”.

11. W myśl art. 6 ust. 9: „[...] postępowanie zostaje zakończone w ciągu jednego roku, jeśli jest to możliwe. W każdym przypadku postępowanie zostaje zakończone w ciągu 15 miesięcy od daty wszczęcia [...]”.

12. W art. 9 ust. 4 określono, między innymi, „zasadę mniejszego cła”:

„Jeżeli ostatecznie ustalone fakty wykazują istnienie dumpingu i spowodowanej nim szkody oraz interes Unii wymaga interwencji [...], Komisja nakłada ostateczne cło antydumpingowe [...]. Kwota cła antydumpingowego nie może przekraczać stwierdzonego marginesu dumpingu, lecz powinna być niższa od tego marginesu, jeżeli mniejsze cło spowoduje usunięcie szkody dla przemysłu unijnego”.

13. Artykuł 17 dotyczy kontroli wyrywkowej. Stanowi on, w szczególności:

„1. W przypadku dużej liczby wnioskodawców, eksporterów, importerów, typów produktu lub transakcji postępowanie można ograniczyć do uzasadnionej liczby stron, produktów lub transakcji, wykorzystując statystycznie reprezentatywne próbki w oparciu o informacje dostępne w momencie ich doboru, albo do największej reprezentatywnej wielkości produkcji, sprzedaży lub wywozu, która może zostać właściwie zbadana w dostępnym czasie.

2. Ostatecznego wyboru stron, typów produktów lub transakcji dokonuje Komisja na podstawie niniejszych przepisów o kontroli wyrywkowej, chociaż preferowany jest wybór próbki po konsultacji i za zgodą zainteresowanych stron [...].

[...]

4. Jeżeli po podjęciu decyzji o kontroli wyrywkowej niektóre lub wszystkie wybrane strony nie podejmują współpracy, co może w znacznym stopniu wpłynąć na wynik postępowania, można wybrać nową próbkę. Jednakże jeżeli współpraca nadal będzie w znacznym stopniu niepodejmowana lub w przypadku braku czasu na wybór nowej próbki, stosuje się odpowiednie przepisy art. 18”.

14. Artykuł 18 dotyczy braku współpracy. Stanowi on w szczególności:

„1. Jeżeli zainteresowana strona odmawia dostępu lub w inny sposób nie zapewnia niezbędnych informacji w terminach przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu, albo znacznie utrudnia postępowanie, ustalenia tymczasowe lub ostateczne, pozytywne bądź negatywne, mogą zostać dokonane w oparciu o fakty dostępne. [...]

[...]

5. Jeżeli ustalenia, w tym dotyczące wartości normalnej, przyjęto w oparciu o przepisy ust. 1, łącznie z informacjami zawartymi we wniosku o wszczęcie postępowania, sprawdza się je, o ile to możliwe i z uwzględnieniem terminów postępowania, poprzez odniesienie do informacji pochodzących z innych dostępnych niezależnych źródeł, takich jak opublikowane cenniki, urzędowe statystyki dotyczące przywozu i deklaracje celne lub informacji uzyskanych od innych zainteresowanych stron podczas postępowania.

Takie informacje mogą zawierać istotne dane związane z rynkiem światowym lub z innymi reprezentatywnymi rynkami, gdy jest to właściwe”.

15. Wreszcie art. 19 rozporządzenia podstawowego stanowi, między innymi:

„1. Wszelkie informacje będące z natury rzeczy poufnymi (np. których ujawnienie stworzyłoby znaczącą przewagę konkurencyjną podmiotu konkurencyjnego lub miałyby znacząco negatywne skutki dla osoby przekazującej informacje lub osoby, od której ta ostatnia otrzymała te informacje) lub przekazywane z klauzulą poufności przez strony postępowania są, po wskazaniu uzasadnionych powodów, traktowane przez władze jako poufne.

[...]

4. Niniejszy artykuł nie wyklucza możliwości ujawniania informacji ogólnych przez organy [Unii], w szczególności powodów decyzji podjętych na mocy niniejszego rozporządzenia, ani ujawniania dowodów, na których opierają się organy [Unii], w zakresie niezbędnym do uzasadnienia tych powodów w postępowaniu sądowym. Przy ujawnianiu należy uwzględnić uzasadniony interes zainteresowanych stron, w tym zachowanie poufności względem ich tajemnic handlowych.

[...]”.

### **Postępowanie i cło antydumpingowe**

16. Cło antydumpingowe będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym po raz pierwszy nałożono na mocy rozporządzenia nr 258/2011 (zwanego dalej „rozporządzeniem tymczasowym”)<sup>3</sup>, a następnie potwierdzono w drodze rozporządzenia nr 917/2011 (zwanego dalej „rozporządzeniem ostatecznym” lub „spornym rozporządzeniem”)<sup>4</sup>.

17. W następstwie skargi złożonej przez Europejską Federację Producentów Płytek Ceramicznych (zwaną dalej „CET”), w dniu 19 czerwca 2010 r. Komisja wydała zawiadomienie o wszczęciu postępowania antydumpingowego dotyczącego przywozu płytek ceramicznych pochodzących z Chin<sup>5</sup>.

18. W dniu 16 marca 2011 r. Komisja przyjęła rozporządzenie tymczasowe, którego art. 1 ust. 1 nakładał tymczasowe cło antydumpingowe na przywóz „szkliwionych i nieszkliwionych ceramicznych płyt chodnikowych, kafli lub płytek ściennych; szkliwionych i nieszkliwionych ceramicznych kostek mozaikowych i podobnych, nawet na podłożu, objętych obecnie kodami CN 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

3 — Rozporządzenie Komisji (UE) nr 258/2011 z dnia 16 marca 2011 r. nakładające tymczasowe cło antydumpingowe na przywóz płytek ceramicznych pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej (Dz.U. L 70, s. 5).

4 — Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 917/2011 z dnia 12 września 2011 r. nakładające ostateczne cło antydumpingowe i stanowiące o ostatecznym pobraniu tymczasowego cła nałożonego na przywóz płytek ceramicznych pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej (Dz.U. L 238, s. 1).

5 — Dz.U. 2010 C 160, s. 20 (zwane dalej „zawiadomieniem o wszczęciu postępowania”).

i 6908 90 99, pochodzących z [Chin]”. Zgodnie z art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia stawka cła stosowana do takich produktów, wytwarzanych przez określone wymienione przedsiębiorstwa, mieściła się w przedziale od 26,2% do 36,6%, a w odniesieniu do produktów wytwarzanych przez wszystkie pozostałe przedsiębiorstwa stosowano stawkę 73,0%.

19. Z uwagi na fakt, że Chiny nie posiadają gospodarki rynkowej, w rzeszonym rozporządzeniu Komisja skonstruowała wartość normalną, zgodnie z art. 2 ust. 7 lit. a) rozporządzenia podstawowego, w oparciu o dane przekazane przez producenta z analogicznego państwa trzeciego posiadającego gospodarkę rynkową, mianowicie z USA. Aby ocenić podcięcie cenowe, Komisja wykorzystała także dane z prób obejmujących zarówno chińskich, jak i unijnych producentów, w myśl art. 17 ust. 1 rozporządzenia podstawowego, jednak doboru próby dokonała przy zastosowaniu dwóch różnych metod.

20. W dniu 12 września 2011 r. Rada przyjęła rozporządzenie ostateczne, którego art. 1 ust. 1 nakładał ostateczne cło antydumpingowe na przywóz tych samych produktów, których dotyczyło rozporządzenie tymczasowe. Zgodnie z art. 1 ust. 2 stawka ostatecznego cła mieściła się w przedziale od 26,3% do 36,5% dla produktów wytworzonych przez wymienione przedsiębiorstwa, ze stawką 69,7% mającą zastosowanie do wszystkich pozostałych przedsiębiorstw.

21. W preambule tego rozporządzenia Rada oddaliła szereg krytycznych uwag dotyczących wyboru USA jako analogicznego państwa trzeciego, wykorzystania danych przekazanych przez tylko jednego dostawcę z tego państwa oraz korekt dokonanych w odniesieniu do nich, a także różnic w metodach kontroli wyrывkowej.

22. Przedstawię szczegółowo tok rozumowania przyjęty w obu rozporządzeniach w kontekście poszczególnych aspektów pytania prejudycjalnego, do których się odnosi.

### **Okoliczności faktyczne, przebieg postępowania i pytania prejudycjalne**

23. W lipcu 2011 r. Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH (zwana dalej „Fliesen-Zentrum”) przywiozła płytki ceramiczne objęte kodem CN 6907 90 20, które zostały wyprodukowane w Chinach i złożyła zgłoszenie celne dotyczące tych płytek w Hauptzollamt Regensburg (głównym urzędzie celnym w Regensburgu, zwanym dalej „HZA”). W dniu 2 sierpnia 2011 r. HZA wydał decyzję w przedmiocie ustalenia wysokości cła i należnego podatku VAT od przywozu, ustalając wymagane od Fliesen-Zentrum zabezpieczenie w formie tymczasowego cła antydumpingowego wynoszącego 32,3%, w łącznej wysokości 9 479,09 EUR, którego kwotę spółka złożyła.

24. W dniu 5 sierpnia 2011 r. Fliesen-Zentrum wniosła odwołanie od tej decyzji, które HZA oddalił w dniu 19 października 2011 r.

25. W dniu 4 listopada 2011 r. HZA ostatecznie ustalił cło antydumpingowe w wysokości 9 479,09 EUR i zaliczył na jego poczet w pełnej wysokości kwotę wpłaconego już zabezpieczenia. Fliesen-Zentrum wniosła kolejne odwołanie od tej oceny, które zostało oddalone przez HZA w dniu 3 lutego 2012 r.

26. Fliesen-Zentrum wniosła skargę na decyzję ustalającą cło antydumpingowe do sądu odsyłającego, kwestionując ważność rozporządzenia ostatecznego.

27. Sąd odsyłający stanął na stanowisku, że cztery zarzuty przedstawione przez Fliesen-Zentrum w tym względzie są przekonujące:

- po pierwsze, że wybór USA jako analogicznego państwa trzeciego był sprzeczny z prawem z tego względu, że dostępne były inne państwa trzecie posiadające gospodarkę rynkową, które są bardziej porównywalne do Chin, jednak możliwość tę zignorowano;
- po drugie, że ustalenie wartości normalnej w oparciu o dane przekazane przez tylko jednego producenta ze Stanów Zjednoczonych było sprzeczne z prawem;
- po trzecie, że określone dane dla ustalenia wartości normalnej nie zostały udostępnione, a określone korekty nie zostały wyjaśnione, przez co naruszone zostało prawo zainteresowanych stron do obrony oraz obowiązek uzasadnienia;
- po czwarte, że dobór prób producentów chińskich i producentów unijnych oraz importerów unijnych spowodował zniekształcenie wyników, a zatem został dokonany w sposób sprzeczny z prawem.

28. Po przeanalizowaniu tych przesłanek sąd odsyłający uznał za stosowne złożenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie następującego pytania: „Czy [rozporządzenie ostateczne] jest ważne?”.

### **Uwagi wstępne**

29. Pytanie przedłożone przez sąd odsyłający jest proste i ogólne. Nie wskazano w nim żadnej konkretnej przesłanki dla stwierdzenia możliwej nieważności, co do której sąd odsyłający zmierza do uzyskania orzeczenia. Niemniej jednak jasne jest, że przedmiotem zainteresowania tego sądu są cztery zarzuty przedstawione we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

30. Fliesen-Zentrum, Rada oraz Komisja, z których wszystkie przedłożyły uwagi na piśmie i przedstawiły stanowiska ustnie podczas rozprawy w dniu 3 grudnia 2014 r., odniosły się do każdego ze wspomnianych czterech zarzutów osobno. Ja również przyjmę takie podejście.

31. Jednakże Fliesen-Zentrum przedstawiła dwa kolejne zarzuty, mogące stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności spornego rozporządzenia, z których żadnego nie zawarto w postanowieniu odsyłającym. Ponadto Komisja przewidziała niektóre argumenty Fliesen-Zentrum pozyskane z akt sprawy prowadzonych przez sąd odsyłający i dąży do ich odrzucenia.

32. Co więcej, chociaż możliwe jest odniesienie się osobno do każdego z czterech zarzutów nieważności przedstawionych w postanowieniu odsyłającym, pierwsze trzy dotyczą sposobu, w jaki ustalono skonstruowaną wartość normalną i podnoszą kwestie dotyczące adekwatności uzasadnienia w rozporządzeniu tymczasowym i rozporządzeniu ostatecznym. Moim zdaniem te wspólne cechy wydają się prowadzić do ogólnej dyskusji w kwestii zarówno zakresu, jak i stopnia kontroli Trybunału.

*W przedmiocie kwestii, których nie podniesiono w postanowieniu odsyłającym*

33. Nie uważam, aby konieczne było zbadanie przez Trybunał dodatkowych kwestii, do których odniesienie w postępowaniu głównym czynią Fliesen-Zentrum i Komisja.

34. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem procedura ustalona w art. 267 TFUE oparta została na wyraźnym rozgraniczeniu funkcji między sądami krajowymi a Trybunałem. Jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy ocena znaczenia dla sprawy pytań, które zadaje Trybunałowi. Ponadto art. 267 TFUE nie ustanawia środka zaskarżenia dostępnego dla stron sporu przed sądem krajowym, a zatem Trybunał nie jest zobowiązany do dokonania oceny ważności prawa Unii jedynie z tego powodu, że kwestia ta została podniesiona przed Trybunałem przez jedną ze stron w przedstawionych przez nią uwagach na piśmie. Nie ma zatem potrzeby badania powodów nieważności nieprzedstawionych przez sąd odsyłający<sup>6</sup>.

#### *W przedmiocie zakresu kontroli Trybunału*

35. Jak wskazano zarówno w postanowieniu odsyłającym, jak i w uwagach przedłożonych Trybunałowi, Trybunał konsekwentnie orzekał, że wybór państwa analogicznego należy do zakresu uznania, którym dysponują instytucje Unii przy ocenie złożonych sytuacji gospodarczych, chociaż wykonanie tych uprawnień dyskrecjonalnych nie jest wyłączone z kontroli sądowej, a [zgodnie z art. 2 ust. 7 lit. a) rozporządzenia podstawowego] wyboru należy dokonać w oparciu o uzasadnioną metodę<sup>7</sup>. Zgodnie z tym orzecznictwem zakres kontroli Trybunału dotyczącej wyboru państwa analogicznego jest zatem stosunkowo ograniczony.

36. W niniejszej sprawie kwestionuje się nie tylko wybór USA jako państwa analogicznego dla Chin, lecz także poleganie na danych przekazanych przez tylko jednego producenta z USA. Co się tyczy ostatniej z wymienionych kwestii, Trybunał przyjął, że, jeżeli sytuacja tego wymaga, skonstruowana wartość normalna może zostać ustalona na podstawie danych pozyskanych od tylko jednego producenta<sup>8</sup>.

37. Chociaż są to dwie odrębne kwestie, zaskakujące może wydawać się konstruowanie wartości normalnej dla produktów wytwarzanych przez wszystkich producentów płytek ceramicznych na terytorium całych Chin na podstawie danych przekazanych przez tylko jednego producenta z USA, biorąc pod uwagę, że kraj ten uzyskuje znacznie wyższy dochód na mieszkańca niż Chiny<sup>9</sup>, ale, w porównaniu, produkuje mniej niż 1/30 ilości płytek tamże produkowanych<sup>10</sup>.

38. W obliczu takiej *prima facie* anomalii uważam, że Trybunał nie powinien ograniczać zakresu kontroli bardziej, niż jest to konieczne zgodnie z wcześniejszym orzecznictwem. W szczególności powinien on dokładnie sprawdzić, czy instytucje zaniechały uwzględnienia czynników istotnych dla ustalenia adekwatności wybranego kraju i czy informacje zawarte w dokumentach sprawy rozpatrzono z wymaganą starannością<sup>11</sup>.

39. Z drugiej strony należy także mieć na uwadze dokładny zakres obowiązku uzasadnienia ciążącego na instytucjach w tym określonym kontekście.

6 — Wyrok *Simon, Evers & Co*, C-21/13, EU:C:2014:2154, pkt 26–28 i przytoczone tam orzecznictwo.

7 — Zobacz na przykład wyroki: *Nölle*, C-16/90, EU:C:1991:402, pkt 11, 12; *Rotexchemie*, C-26/96, EU:C:1997:261, pkt 10, 11; *GLS*, C-338/10, EU:C:2012:158, pkt 22.

8 — Zobacz wyrok *Rotexchemie*, C-26/96, EU:C:1997:261, pkt 15.

9 — Zobacz pkt 63 i przypis 26 poniżej.

10 — Zobacz motyw 51 rozporządzenia tymczasowego w pkt 48 poniżej i odnośny przypis.

11 — Zobacz wyroki: *Nölle*, C-16/90, EU:C:1991:402, pkt 13; *Rotexchemie*, C-26/96, EU:C:1997:261, pkt 12.

*W przedmiocie stopnia kontroli Trybunału odnośnie do obowiązku uzasadnienia*

40. Trybunał regularnie wskazywał, że rozporządzenia antydumpingowe mają dwoisty charakter, przejawiający się w tym, iż są one zarazem aktami normatywnymi i aktami, które mogą dotyczyć bezpośrednio i indywidualnie niektórych przedsiębiorców<sup>12</sup>.

41. W wyroku *Petrotub*<sup>13</sup>, w sprawie mającej za przedmiot zaskarżenie rozporządzenia antydumpingowego przez strony, których dotyczyło ono w sposób bezpośredni i indywidualny, Trybunał stwierdził: „w uzasadnieniu [...] należy ujawnić w jasny i jednoznaczny sposób rozumowanie [...], umożliwiając zainteresowanym stronom zapoznanie się z powodami wprowadzenia środka, a także umożliwiając właściwemu sądowi [Unii] wykonanie uprawnienia w zakresie kontroli. Wymogi, jakie należy spełnić [...] zależą od okoliczności danej sprawy, w szczególności od treści rozpatrywanego środka, charakteru przedstawionego uzasadnienia oraz interesu, jaki w uzyskaniu wyjaśnień mogą mieć strony, do których kierowany jest środek lub inne strony, których dotyczy on w sposób bezpośredni i indywidualny. [...]”.

42. Jednakże Trybunał konsekwentnie orzekł też, że zakres wymogu uzasadnienia zależy od charakteru danego aktu oraz że gdy chodzi o akty ogólnego zastosowania, preambuła może się ograniczać z jednej strony do wskazania całościowej sytuacji, która doprowadziła do jego wydania, a z drugiej strony generalnych celów, jakim ma on służyć<sup>14</sup>.

43. W niniejszej sprawie zaskarżone rozporządzenie ma, co do zasady, charakter aktu regulacyjnego ogólnego zastosowania. Niemniej jednak dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie eksporterów, na których produkty wpływa, jak również wszelkich importerów powiązanych, którzy mają legitymację do zaskarżenia go bezpośrednio do Sądu<sup>15</sup>. Inne podmioty, których rozporządzenie może dotyczyć w sposób bezpośredni w braku środków wykonawczych także mogłyby go zaskarżyć<sup>16</sup>. Nie dotyczy ono jednak indywidualnie Fliesen-Zentrum (która, jako niezależny importer nieobjęty zakresem dochodzenia antydumpingowego, nie wpisuje się w żadną z tych kategorii) i nie wiąże się ze środkami wykonawczymi (nałożenie cła antydumpingowego na przywóz) – które są przedmiotem skargi wniesionej przez Fliesen-Zentrum do sądu krajowego. Gdyby spółka Fliesen-Zentrum podjęła próbę wniesienia skargi do Sądu, zostałaaby ona odrzucona jako niedopuszczalna<sup>17</sup>.

44. W tym względzie nie uważam, aby istotne było twierdzenie, przedstawione przez spółkę Fliesen-Zentrum podczas rozprawy, że Fliesen-Zentrum jest częścią grupy spółek, których właściciele są członkami jednej rodziny, a inna spółka z grupy (*Cera-Net*, z siedzibą w Luksemburgu) wzięła udział w postępowaniu antydumpingowym. Taka okoliczność (zakładając, że uda się to ustalić) nie może skutkować powstaniem po stronie Fliesen-Zentrum, jako podmiotu, którego rozporządzenie dotyczy indywidualnie, legitymacji koniecznej do zaskarżenia spornego rozporządzenia bezpośrednio do Sądu. Fliesen-Zentrum w rzeczy samej nie podjęła próby wniesienia jakiegokolwiek tego rodzaju skargi.

12 — Zobacz na przykład wyrok Komisja/EBC, C-11/00, EU:C:2003:395, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo. Rozporządzenie wykonawcze takie jak rozporządzenie ostateczne należy więc uznać za „akt regulacyjny” w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE (zob. wyrok Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 50–60; postanowienie *Bricmate/Rada*, T-596/11, EU:T:2014:53, pkt 65–66).

13 — Wyrok *Petrotub* i *Republica/Rada*, C-76/00 P, EU:C:2003:4, pkt 81.

14 — Zobacz na przykład wyroki: *Beus*, 5/67, EU:C:1968:13, dotyczący cła wyrównawczego na przywóz; *Hiszpania/Rada*, C-284/94, EU:C:1998:548, pkt 28, dotyczący kontyngentów przywozowych.

15 — Zobacz na przykład wyrok *Guangdong Kito Ceramics* i in./Rada, T-633/11, EU:T:2014:271.

16 — Zobacz także wyrok *Valimar*, C-374/12, EU:C:2014:2231, pkt 30–32 i przytoczone tam orzecznictwo.

17 — Zobacz postanowienie *Bricmate/Rada*, T-596/11, EU:T:2014:53, pkt 61–75.



45. Powstaje zatem pytanie, czy w sytuacji, gdy strona posiadająca legitymację czynną zaskarża rozporządzenie nakładające cło antydumpingowe bezpośrednio do Sądu, bardziej restrykcyjny obowiązek bardziej szczegółowego uzasadnienia powinien wiązać się z wyższym stopniem kontroli, a z kolei w sytuacji, gdy Trybunał Sprawiedliwości rozpatruje wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w ramach postępowania przed sądem krajowym wszczętego z inicjatywy strony, której dotyczy ten sam akt, jednak nie bezpośrednio lub indywidualnie, stopień kontroli uzasadnienia powinien być niższy.

46. Moim zdaniem wspomniane dwie sytuacje różnią się i w drugim przypadku Trybunał Sprawiedliwości nie powinien traktować aktu jak decyzji, ale raczej jak akt regulacyjny ogólnego zastosowania. Wyższy stopień kontroli, jaki miałby zastosować Sąd w przypadku dopuszczalności bezpośredniej skargi mógłby prowadzić do stwierdzenia nieważności jedynie względem skarżącego w sprawie przed nim zawisłej<sup>18</sup>. Z kolei stwierdzenie nieważności przez Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu wydanym w trybie prejudycjalnym byłoby skuteczne erga omnes, a kontrola obowiązku uzasadnienia ciążącego na instytucjach powinna opierać się na tej przesłance.

47. Poddam więc teraz analizie cztery możliwe podstawy stwierdzenia nieważności przedstawione w postanowieniu odsyłającym w świetle rozważań, które poczyniłam powyżej.

### **Wybór USA jako analogicznego państwa trzeciego**

#### *Rozporządzenia antydumpingowe*

#### Rozporządzenie tymczasowe

48. W motywach 46–52 wyjaśniono powody wyboru USA dla celów art. 2 ust. 7 lit. a) rozporządzenia podstawowego:

„(46) W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania Komisja zasygnalizowała swój zamiar wykorzystania USA jako państwa analogicznego właściwego w celu ustalenia wartości normalnej dla Chin i wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag w tej sprawie.

(47) Otrzymano szereg uwag, w których jako alternatywne rozwiązanie zaproponowano kilka innych państw, w szczególności Brazylię, Turcję, Nigerię, Tajlandię oraz Indonezję.

(48) Komisja postanowiła zatem dążyć do nawiązania współpracy ze znanymi producentami w tych państwach, w tym w USA. Na pytania zawarte w kwestionariuszu odpowiedziało jednak tylko dwóch producentów produktu objętego postępowaniem z USA. Otrzymano również niekompletną odpowiedź na pytania zawarte w kwestionariuszu od producenta tajlandzkiego; asortyment produktów tego producenta nie był jednak i tak w pełni porównywalny z asortymentem współpracujących chińskich producentów.

(49) W ramach dochodzenia wykazano, że USA posiadają konkurencyjny rynek w odniesieniu do produktu objętego postępowaniem. Na rynku krajowym USA działa kilku producentów, a wielkość przywozu jest duża. W toku dochodzenia wykazano także, że płytki ceramiczne pochodzące z Chin i USA mają zasadniczo te same właściwości fizyczne i zastosowania, a procesy produkcji są podobne.

18 — Zobacz na przykład wyrok *Nachi Europe*, C-239/99, EU:C:2001:101, pkt 21–27.

(50) Podnoszono argument, że ponieważ rynek USA charakteryzuje głównie przywóz, płytki ceramiczne wytwarzane w USA i te wytwarzane w Chinach obejmują różne segmenty rynku. W związku z powyższym rodzaje produktu produkowane w państwie, które stanowiłyby podstawę do ustalenia wartości normalnej, nie byłyby porównywalne z rodzajami produktu wywozonymi przez Chiny do Unii. W toku dochodzenia wykazano jednak, że produkcja w USA obejmuje szeroki zakres rodzajów produktów porównywalnych z tymi produkowanymi w Chinach i wywozonymi z Chin, jak wspomniano w motywie 49 powyżej.

(51) Argumentowano także, że USA są stosunkowo niewielkim uczestnikiem światowego rynku płytek ceramicznych. W 2009 r. w kraju wyprodukowano jednak około 600 mln m<sup>2</sup><sup>[19]</sup>, którą to wielkość uważa się za znaczną. Dla porównania: w tym samym okresie w Chinach, które są największym producentem na świecie, wytworzono 2 mld m<sup>2</sup>.

(52) Jedna ze stron twierdziła, że USA stosują surowe normy jakości, de facto tworząc bariery pozataryfowe dla przywozu z Chin. W toku dochodzenia wykazano jednak, że, jak wspomniano powyżej, wielkość przywozu z Chin i USA była wysoka i stanowiła zasadniczą część konsumpcji krajowej w Stanach Zjednoczonych. W związku z powyższym odrzucono argument, że bariery pozataryfowe w USA wpływają na przywóz, a co za tym idzie na konkurencję”.

#### Rozporządzenie ostateczne

49. Tę samą kwestię poruszono w motywach 55–72:

„(55) Dwóch importerów przedstawiło uwagi przeciwko wyborowi [USA] jako państwa analogicznego, twierdząc, że wybór ten jest nieodpowiedni ze względu na niewielką produkcję własną USA i brak konkurencyjności tego państwa na rynku światowym. Twierdzili oni również, że USA wybrano w sposób nieuzasadniony. Według nich brak alternatywnych państw analogicznych wynikał z nadmiernego nacisku wywieranego przez stowarzyszenie producentów unijnych na producentów z innych potencjalnych państw analogicznych w celu zniechęcenia ich do ewentualnej współpracy. Dwóch importerów twierdziło, że Komisja nie uwzględniła informacji otrzymanych od szeregu potencjalnych państw współpracujących oraz że nie wzięto pod uwagę publicznie dostępnych danych od krajowych i międzynarodowych stowarzyszeń producentów w państwach trzecich.

(56) Odpowiadając w pierwszej kolejności na drugi argument, przypomina się, że do przeprowadzenia dochodzenia w sprawie poziomu dumpingu niezbędne są informacje szczegółowe dotyczące przedsiębiorstwa. Argument ten został zatem odrzucony.

(57) Jeżeli chodzi o zarzut wywierania nadmiernego nacisku przez stowarzyszenie producentów unijnych w celu zniechęcenia do współpracy, należy zauważyć, że nie przedstawiono żadnych dowodów. W związku z tym konieczne było odrzucenie tych uwag.

(58) Powyżsi importerzy twierdzili również, że roczna wielkość produkcji płytek ceramicznych w USA wynosi około 60 mln m<sup>2</sup> rocznie, a nie 600 mln m<sup>2</sup> rocznie, jak stwierdzono w motywie 51 rozporządzenia w sprawie ceł tymczasowych. Informacje te zweryfikowano i potwierdzono.

(59) W odniesieniu do kwestii, czy USA są odpowiednim państwem analogicznym w świetle znacznie niższego poziomu produkcji, należy podkreślić, że rynek USA jest wysoce konkurencyjny – istnieje szereg lokalnych przedsiębiorstw produkcyjnych a wielkość przywozu jest znaczna. Ponadto, jak wspomniano w motywie 52 rozporządzenia w sprawie ceł tymczasowych, nie ma żadnych dowodów wskazujących na istnienie jakichkolwiek barier pozataryfowych, które

19 — Na późniejszym etapie skorygowano do 60 mln m<sup>2</sup> – zob. motyw 58 preambuły rozporządzenia ostatecznego w pkt 49 poniżej.

stanowiłyby znaczącą przeszkodę dla konkurencji na rynku. W tych okolicznościach pomimo mniejszej wielkości produkcji ogólny wniosek, zgodnie z którym USA są odpowiednim państwem analogicznym, pozostaje niezmienny.

- (60) Dwóch importerów twierdziło, że jednostkowe ceny sprzedaży płytek wyprodukowanych w USA na rynku krajowym tego państwa są znacznie wyższe niż na rynku unijnym, a jeżeli porówna się je z cenami eksportowymi, świadczą o występowaniu praktyk dumpingowych. Argument ten uznano za nieistotny w odniesieniu do celu niniejszego postępowania, ponieważ każde tego rodzaju oskarżenie – zakładając, że byłyby poparte dowodami *prima facie* – można byłoby dokładnie zbadać wyłącznie w drodze osobnego postępowania antydumpingowego dotyczącego USA. W związku [z tym] powyższy argument został odrzucony.

[...]

- (63) Powyżsi importerzy twierdzili również, że wielkość wywozu USA jest ograniczona. Argument ten uznano za nieistotny dla wyboru państwa analogicznego, ponieważ dane dotyczące państwa analogicznego wykorzystuje się do ustalenia wartości normalnej, a nie cen eksportowych. W związku z tym zarzut ten odrzucono.

[...]

- (67) Po ujawnieniu ostatecznych ustaleń stowarzyszenie importerów przedstawiło szereg uwag. Po pierwsze, twierdzili oni, że rzekoma mała wielkość sprzedaży osiągnięta przez producentów z USA na ich rynku krajowym w porównaniu z chińskim wywozem do Unii sprawia, że Stany Zjednoczone nie są odpowiednim rynkiem państwa analogicznego. W tym względzie poziom konkurencji w tych państwach jest m.in. jednym z badanych czynników przy analizowaniu potencjalnych państw analogicznych. Posiadanie podobnych poziomów sprzedaży krajowej przemysłu krajowego i przywozu z państwa objętego dochodzeniem nie jest warunkiem wstępnym uznania danego państwa za odpowiednie państwo analogiczne. W odniesieniu do tych zarzutów oraz jak stwierdzono w motywie 59, ustalono, że rynek USA jest wystarczająco konkurencyjny, aby stanowił odpowiedni wybór. W związku z powyższym wniosek ten został odrzucony.

- (68) Stowarzyszenie importerów twierdziło również, że według niego występowanie znaczącego przywozu na rynek USA nie ma znaczenia przy wyborze Stanów Zjednoczonych jako państwa analogicznego. W odniesieniu do tego argumentu należy zauważyć, że poziom przywozu faktycznie jest jednym z istotnych czynników analizowanych przy wyborze odpowiedniego państwa analogicznego. Połączenie produkcji krajowej z dużą wielkością przywozu przyczynia się do powstawania rynku konkurencyjnego, jak wspomniano w motywie 59. W związku z powyższym wniosek ten został odrzucony.

[...]

- (70) Stowarzyszenie twierdziło również, że ponieważ średnia cena sprzedaży krajowej w USA w odniesieniu do wyprodukowanych w kraju płytek ceramicznych była rzekomo kilka razy wyższa od ceny przywozu unijnego z Chin, produkt z USA nie stanowi »produktu podobnego« do produktu przywożonego z Chin. W tym względzie różnica między tymi dwoma cenami nie stanowi powodu, dla którego należałoby uznać, że produkt z USA nie jest podobny do produktu objętego postępowaniem. Jak stwierdzono w motywie 32 rozporządzenia w sprawie ceł tymczasowych, ustalono, że produkt objęty postępowaniem oraz m.in. produkt wytwarzany i sprzedawany na rynku krajowym USA mają te same podstawowe cechy fizyczne i techniczne oraz te same podstawowe zastosowania. W tych okolicznościach uznaje się je za podobne w rozumieniu art. 1 ust. 4 rozporządzenia podstawowego. W związku z tym zarzut stowarzyszenia zostaje odrzucony.

- (71) Stowarzyszenie to zwróciło się również z pytaniem, dlaczego nie uznano Unii za odpowiednie państwo analogiczne przy braku współpracy ze strony państw trzecich innych niż USA. W tej kwestii, ze względu na uznanie USA za odpowiednie państwo analogiczne, jak wspomniano w motywie 59, zbadanie innych potencjalnie odpowiednich rynków nie było konieczne. W związku z tym zarzut stowarzyszenia zostaje odrzucony.
- (72) Ze względu na brak dalszych uwag potwierdza się, że wybór USA jako państwa analogicznego był odpowiedni i racjonalny zgodnie z art. 2 ust. 7 lit. a) rozporządzenia podstawowego i niniejszym potwierdza się ustalenia przedstawione w motywach 45–54 rozporządzenia w sprawie cel tymczasowych”.

### *Zagadnienia i uwagi*

50. *Sąd odsyłający* wskazuje trzy grupy czynników, które zdaniem tego sądu mogłyby prowadzić do wniosku, że wybór USA jest nieważny: amerykański i chiński rynek płytek znacznie się od siebie różnią, gdyż producenci z USA dokonują bardzo niewielkiego wywozu i zaopatrują jedynie niewielki sektor wyższego segmentu rynku krajowego, a trzy czwarte należące do niższego segmentu zaopatrywane są zasadniczo przez przywóz; nie jest jasne, czy Komisja w sposób wyczerpujący zbadała inne potencjalne państwa analogiczne (w szczególności Brazylię, Turcję, Nigerię, Tajlandię i Indonezję); nie wskazano także, czy dokonując wyboru, wzięła pod uwagę inne publicznie dostępne dane statystyczne.

51. *Fliesen-Zentrum* przedstawia rozważania sprowadzające się w dużej mierze do tych samych wniosków i powołuje szczegółowo pkt 79, 97 i 103–119 opinii rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie GLS<sup>20</sup>. Spółka twierdzi, że Komisji przedstawiono wystarczające powody i dysponowała ona wystarczającymi informacjami, pozwalającymi na upewnienie się, że USA nie jest odpowiednim państwem analogicznym dla celów prowadzonych przez nią dochodzeń, nie podjęła jednak wystarczających starań, aby wskazać alternatywne państwo. Ta okoliczność, zdaniem spółki, stanowi oczywisty błąd w ocenie i naruszenie norm prawnych wyższego rzędu, mianowicie art. 2 ust. 7 lit. a) i art. 18 ust. 5 rozporządzenia podstawowego.

52. Podczas rozprawy *Fliesen-Zentrum* podkreśliła, że dumpingu nie należy postrzegać jako równoznacznego z dumpingiem socjalnym, co w moim rozumieniu oznacza, że produktu nie można uznać za przywożony po cenach dumpingowych, dla celów ustawodawstwa antydumpingowego, w przypadku gdy cena była niska zwyczajnie z uwagi na niskie koszty personelu oraz że ceny sprzedaży produktów amerykańskich sprzedawanych w USA musiały w znacznym stopniu zostać ukształtowane w oparciu o koszty personelu w USA, które były wyższe niż w Chinach.

53. *Rada* uważa, że preambuła zarówno rozporządzenia tymczasowego, jak i rozporządzenia ostatecznego zawiera informacje wystarczające do tego, aby rozwiązać wątpliwości sądu odsyłającego.

54. Podkreśla, że skonstruowana wartość normalna musi opierać się na możliwych do zweryfikowania i zweryfikowanych danych pochodzących od niezależnych producentów, a nie na publicznie dostępnych statystykach makroekonomicznych. W preambule rozporządzenia tymczasowego wyjaśniono, że Komisja podjęła próbę uzyskania takich danych od producentów we wszystkich wymienionych państwach, ale uzyskała odpowiedź wyłącznie od jednego producenta tajskiego i dwóch producentów z USA, z czego tylko odpowiedź jednego z producentów amerykańskich okazała się

20 — Opinia w sprawie GLS, C-338/10, EU:C:2011:636.

użyteczna. Komisja nie dysponuje środkami pozwalającymi na pozyskanie informacji od producentów z państw trzecich nieobjętych dochodzeniem, którzy nie zdecydują się na współpracę. Komisja uczyniła wszystko, co było w jej mocy, aby ustalić okoliczności faktyczne i przeprowadzić ich weryfikację z należytą starannością, zgodnie z wymogami określonymi w wyroku GLS<sup>21</sup>.

55. W każdym razie niektóre z państw, które zasugerowano (przykładowo Turcja i Zjednoczone Emiraty Arabskie) byłyby nieodpowiednie z rozmaitych przyczyn, takich jak dostępność danych lub porównywalność rynków. Z kolei rynek USA umożliwiał porównywalność pod względem rynku, produkcji i przywozu. Produkcja przekroczyła pułap 5% przyjęty dla wywozu z Chin do Unii. Ponadto rodzaje rozpatrywanych w ramach porównania produktów były bardzo zbliżone, na co wskazuje numer kontrolny produktu („PCN”).

56. Punktem wyjścia rozważań *Komisji* jest wskazanie trzech zasad przewodnich wynikających z właściwego orzecznictwa<sup>22</sup>. Po pierwsze, instytucje Unii muszą z własnej inicjatywy rozpatrzyć, które państwa trzecie posiadające gospodarkę rynkową prezentują odpowiednie cechy charakterystyczne, a Komisja musi poczynić wystarczające starania celem znalezienia w tych państwach producentów chętnych do współpracy. Po drugie, po znalezieniu takich producentów instytucje muszą wybrać odpowiednie państwo w oparciu o uzasadnioną metodę, uwzględniając wszelkie rzetelne informacje dostępne w danym momencie. Wybór tego rodzaju mieści się w szerokim zakresie uprawnień dyskrecjonalnych, jakimi dysponują instytucje w ramach przeprowadzania złożonych ocen gospodarczych, podlegających jedynie ograniczonej kontroli sądowej; w szczególności nie ma konieczności ustalenia identycznych pod każdym względem warunków w państwie analogicznym, chociaż należy uwzględnić porównywalność metod produkcji i dostępności surowców. Wreszcie instytucje nie mają obowiązku wzięcia pod uwagę wszystkich państw zaproponowanych przez strony postępowania antydumpingowego, niemniej jednak są zobowiązane do zbadania przedłożonego materiału dowodowego.

57. W dalszej części Komisja zajmuje się trzema wątpliwościami przedstawionymi przez sąd odsyłający, przytaczając preambułę rozporządzenia tymczasowego i rozporządzenia ostatecznego, które, zdaniem Komisji, zawierają wystarczające uzasadnienie.

58. Co się tyczy różnic pomiędzy rynkiem chińskim a amerykańskim, nie chodzi o to, czy różnice takie istnieją, ale czy na ich skutek kwestionuje się właściwość USA jako państwa analogicznego<sup>23</sup>. W tym przypadku wysoki poziom konkurencji i szeroka gama produktów porównywalnych z tymi wywozonymi z Chin stanowią o tym, że wybór był odpowiedni. Producenci z USA są konkurencyjni, a ich produkcja znacznie przekracza próg 5% wywozu z Chin do Unii, który Trybunał uznał za wystarczający do ustalenia porównywalności<sup>24</sup>.

59. Po ustaleniu przez instytucje, że USA są odpowiednim państwem analogicznym, nie ma konieczności rozważenia, czy inne państwa byłyby jeszcze bardziej odpowiednie. Dalsze wątpliwości sądu odsyłającego stają się zatem nieistotne, jednak Komisja mimo to zajmuje się nimi.

21 — Wyrok GLS, C-338/10, EU:C:2012:158, pkt 30.

22 — Oprócz ww. w przypisie 7 wyroków Komisja odsyła do wyroku w sprawach połączonych Neotype Techmashexport/Komisja i Rada, C-305/86 i C-160/87, EU:C:1990:295.

23 — Wyrok Nölle, C-16/90, EU:C:1991:402, pkt 32.

24 — Wyrok w sprawach połączonych Neotype Techmashexport/Komisja i Rada, C-305/86 i C-160/87, EU:C:1990:295, pkt 31.

60. Co się tyczy zbadania innych potencjalnych państw analogicznych, Komisja podjęła próbę skontaktowania się z producentami ze wszystkich państw zasugerowanych przez strony dochodzenia, w szczególności z Brazylii, jednak osiągnięcie współpracy, nawet z pomocą prawnika reprezentującego jedną ze wskazanych stron, nie było możliwe. Komisja nie miała obowiązku poszukiwania kolejnych potencjalnych państw z własnej inicjatywy, w oparciu o publicznie dostępne dane; po znalezieniu odpowiedniego państwa nie jest ona zobowiązana do badania innych możliwości, w każdym razie o ile z taką propozycją nie wystąpią strony.

61. Co się tyczy wykorzystywania publicznie dostępnych danych w celu ustalenia wartości normalnej, Komisja podkreśla, że można wykorzystywać wyłącznie informacje szczegółowe dotyczące przedsiębiorstwa oraz że bardziej ogólne dane statystyczne mogą niedokładnie odzwierciedlać faktycznie dokonywane transakcje. Dane takie można wykorzystywać jedynie w sytuacji, gdy znalezienie producenta chętnego do współpracy okaże się niemożliwe.

### Ocena

62. Jak wskazuje sąd odsyłający, Trybunał uznaje wybór państwa analogicznego za wpisujący się w zakres uprawnień dyskrecjonalnych instytucji w przypadku analizy złożonych sytuacji gospodarczych. Zakres jakiegokolwiek kontroli Sądu lub Trybunału Sprawiedliwości jest zatem ograniczony.

63. Jednakże pojawiają się głosy krytyczne w związku z tendencją instytucji Unii do faworyzowania USA jako państwa analogicznego<sup>25</sup>. Ta krytyka dotyczy w szczególności wysokiego odsetka spraw, w których USA wykorzystano jako państwo analogiczne do Chin mimo różnic w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy tymi dwoma państwami<sup>26</sup> oraz prawdopodobieństwa, że motywację do współpracy mają jedynie eksporterzy w krajach posiadających gospodarkę rynkową, którzy wykazują większe koszty (wyższą wartość normalną) niż eksporterzy w krajach nieposiadających gospodarki rynkowej, ponieważ tylko ich dane będą skutkować wyższymi cłami antydumpingowymi w odniesieniu do wywozu z konkurencyjnych państw nieposiadających gospodarki rynkowej<sup>27</sup>.

64. Moim zdaniem takie uwagi krytyczne powinny zachęcić Trybunał do dokładnej weryfikacji aspektów stanowiących przedmiot kontroli. Należy do nich w szczególności kwestia tego, czy instytucje uwzględniły wszystkie istotne okoliczności celem stwierdzenia adekwatności wybranego państwa oraz czy akta sprawy zostały zbadane z pełną starannością wymaganą, by móc stwierdzić, że wartość normalna została określona w sposób właściwy i uzasadniony, biorąc pod uwagę, że cel wyrażony w art. 2 ust. 7 lit. a) rozporządzenia podstawowego polega na próbie znalezienia państwa trzeciego, w którym cena produktu podobnego kształtuje się w warunkach możliwie jak najbardziej porównywalnych do warunków istniejących w państwie wywozu<sup>28</sup>.

25 — Zobacz na przykład Trade and Investment Analytical Papers 18, *Anti-dumping: Selected Economic Issues*, maj 2012 r., s. 12–13, autorstwa Trade Policy Unit of the Department for Business Innovation and Skills oraz Department for International Development in the United Kingdom, a także Review of EU Trade Defence Instruments in Brief 2, *The Analogue Country Method in Anti-dumping Investigations*, 2013 r., autorstwa Swedish Kommerskollegium (krajowej rady ds. handlu).

26 — Z danych opublikowanych przez Bank Światowy (<http://data.worldbank.org>) wynika, że w okresie 2009–2010 (obejmującym okres dochodzenia w postępowaniu antydumpingowym w niniejszej sprawie) dochód narodowy brutto na jednego mieszkańca, według parytetu siły nabywczej, wynosił od 8110 do 9000 dla Chin i od 47 490 do 49 090 dla USA, w dolarach według aktualnych międzynarodowych kursów walutowych.

27 — Ta kwestia wydaje się tracić na znaczeniu 15 lat po akcesji Chin, ponieważ nie będzie już tak łatwo pozostałym członkom Światowej Organizacji Handlu (zwanej dalej „WTO”) traktować Chiny jako państwo nieposiadające gospodarki rynkowej (zob. ust. 15 protokołu o przystąpieniu Chin do WTO, dostępnego na stronie internetowej [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 — Wyrok GLS, C-338/10, EU:C:2012:158, pkt 22, 27, 31.

65. Struktura tego przepisu zakłada, że instytucje muszą dążyć do ustalenia wartości normalnej po pierwsze na podstawie danych z państwa posiadającego gospodarkę rynkową, a po drugie – i jedynie w sytuacji, gdy okaże się to niemożliwe – w jakikolwiek inny uzasadniony sposób. Jednakże w niniejszej sprawie brak jest informacji wskazujących na to, że ustalenie wartości normalnej na podstawie danych z państwa posiadającego gospodarkę rynkową było niemożliwe. Problem dotyczy raczej tego, czy USA były „odpowiednim” państwem trzecim posiadającym gospodarkę rynkową i czy wyboru dokonano w sposób „uzasadniony”.

66. Z preambuł obu rozporządzeń jasno wynika, a w uwagach skierowanych do Trybunału nie zakwestionowano, że Komisja istotnie podjęła próbę skontaktowania się nie tylko z producentami z USA, ale też z producentami z Brazylii, Turcji, Nigerii, Tajlandii i Indonezji. Odpowiedź uzyskano tylko od jednego producenta tajskiego i dwóch producentów amerykańskich, przy czym wyłącznie odpowiedź jednego producenta z USA zawierała wystarczające i rzetelne dane dotyczące porównywalnych produktów. Jasne jest też to, że Komisja nie dysponuje absolutnie żadnymi środkami, aby nałożyć na producentów z jakiegokolwiek państwa trzeciego wymogu współpracy w takich kwestiach. W związku z tym przyjmuję argument instytucji, w myśl którego ocena przez nie dokonana musi opierać się na konkretnych, możliwych do zweryfikowania danych dotyczących faktycznie zrealizowanych transakcji, a nie publicznie dostępnych ogólnych statystyk, które mogą nie dawać prawdziwego obrazu sytuacji. Wydaje się zatem, że Komisja podjęła poważną próbę uzyskania danych z szeregu państw trzecich posiadających gospodarkę rynkową, jednak z niewielkim sukcesem. Czy było to działanie wystarczające?

67. Instytucje podnoszą, że po uzyskaniu rzetelnych danych (choć od tylko jednego producenta) z jednego państwa posiadającego gospodarkę rynkową Komisja nie miała obowiązku kontynuowania poszukiwań. Jednakże Fliesen-Zentrum i sąd odsyłający wymieniają inne państwa trzecie (Zjednoczone Emiraty Arabskie, Egipt, Malezję i Tunezję), które mogły zostać, ale nie zostały, objęte dochodzeniem, a w dokumentach przedłożonych Trybunałowi przez samą Komisję wskazano, że w toku dochodzenia zasugerowano także Rosję jako potencjalne państwo analogiczne. Ponadto z motywu 144 rozporządzenia tymczasowego jasno wynika, że Komisja miała świadomość, iż „importerzy i użytkownicy mogą zacząć zaopatrywać się w produkty w państwach trzecich [...], ponieważ produkt objęty dochodzeniem jest wytwarzany w kilku państwach [...] ([...] Zjednoczone Emiraty Arabskie, Egipt, [...] Azja Południowo-Wschodnia i inne)”.

68. Ponadto należy rozważyć, czy jakakolwiek różnica pod względem rozwoju gospodarczego pomiędzy USA a Chinami oznacza, że to ostatnie państwo nie jest „odpowiednim” państwem trzecim dla ustalenia wartości normalnej lub że zostało wybrane w sposób, który nie był „uzasadniony”, biorąc pod uwagę konieczność znalezienia państwa analogicznego, w którym cena produktu podobnego kształtuje się w warunkach możliwie jak najbardziej porównywalnych do warunków istniejących w państwie wywozu.

69. Co się tyczy ostatniego z wymienionych aspektów, Komisja przedstawiła szereg argumentów podczas rozprawy. Przyznała, że takie kryterium przyjęto ostatnio w ustawodawstwie antydumpingowym w kilku państwach (wymieniła Indie, Republikę Południowej Afryki i USA), ale (jeszcze) nie w Unii Europejskiej, gdzie nadal obowiązują pierwotne kryteria opierające się na tych przyjętych w tamtym czasie (Komisja odniosła się do uwag wyjaśniających GATT od 1955 r.) przez USA. W kryteriach tych nacisk kładzie się nie na porównywalne poziomy rozwoju gospodarczego, ale na konieczność wykorzystania cen kształtujących się na rynku, na którym istnieje prawdopodobieństwo, że wysoki poziom konkurencji będzie powodować presję na obniżanie cen. Chociaż obecnie trwa dyskusja pomiędzy Radą a Parlamentem odnośnie do tego, czy należy wprowadzić kryterium rozwoju gospodarczego, nie dokonano jeszcze tej zmiany, a instytucje związane są przepisami obowiązującymi obecnie, a nie takimi, które mogą obowiązywać w przyszłości. Komisja wskazała także, że niższy poziom rozwoju gospodarczego, mimo że może co do zasady implikować niższe koszty personelu utrzymujące ceny na niskim poziomie, zwykle wiąże się również z mniejszą wydajnością i niższym poziomem rozwoju technologicznego, co rodzi przeciwny skutek; w rezultacie

nie można wnioskować, że dane pochodzące z państwa o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego zapewniałyby wyższą wartość normalną niż dane z państwa o niższym poziomie rozwoju. Ze szczególnym odniesieniem do Rosji, Komisja wyjaśniła, że, z jednej strony, państwo to zostało zasugerowane na zbyt późnym etapie dochodzenia, aby możliwe było zebranie danych w ustalonym terminie, a, z drugiej strony, system podwójnych cen produktów energetycznych funkcjonujący tam między konsumpcją krajową a rynkami wywozu utrudniałby dokonywanie porównań.

70. Na tle powyższych rozważań należy zauważyć, po pierwsze, że obecnie instytucje Unii nie są w żaden sposób zobowiązane do szczególnego uwzględniania poziomu rozwoju gospodarczego potencjalnego państwa analogicznego w porównaniu z krajem wywozu objętym dochodzeniem. Niemniej jednak wybór państwa analogicznego, jakiego dokonują, musi być odpowiedni i uzasadniony. Oznacza to moim zdaniem, że mają one obowiązek rozważenia, czy różnice w poziomie rozwoju gospodarczego należy uwzględnić, ale przyznając, że samo rozpatrywanie wchodzi w zakres przysługujących im uprawnień dyskrecyjnych przy ocenie złożonych sytuacji gospodarczych.

71. Wydaje mi się także, że wyjaśnienia Komisji odnośnie do roli, jaką konkurencja i technologia odgrywają przy ustalaniu wartości normalnej są wiarygodne. Jest niemal pewne, że wysoki poziom konkurencji spowoduje presję na obniżanie cen, a więc dane pochodzące z wysoce konkurencyjnego rynku nie będą koniecznie prowadzić do wyższego marginesu dumpingu niż dane pochodzące z państwa charakteryzującego się niższymi kosztami i jednocześnie niższym poziomem konkurencji<sup>29</sup>. Podobnie należy uwzględnić, że wyższy poziom rozwoju technologicznego może kompensować niższe koszty personelu, a więc wyższe koszty personelu nie muszą koniecznie stanowić wskazania co do istnienia wyższych cen i wyższej wartości normalnej<sup>30</sup>. Kwestie te wyraźnie wpisują się w zakres pojęcia analizy złożonych sytuacji gospodarczych.

72. Wreszcie konkretne powody przedstawione przez Komisję w celu uzasadnienia odrzucenia Rosji jako państwa analogicznego wydają się jedynie częściowo przekonujące. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania opublikowano w dniu 19 czerwca 2010 r., a w odpowiedzi z dnia 6 sierpnia 2010 r. CET zasugerowała, że Rosja mogłaby być odpowiednim państwem analogicznym, choć jedynie jako alternatywa do USA, które federacja preferowała. Nie jest oczywiste, w jaki sposób ograniczenia czasowe mogłyby uniemożliwić przeprowadzenie dochodzenia w tym kraju, biorąc pod uwagę, że rozporządzenie tymczasowe przyjęto dopiero w dniu 16 marca 2011 r. oraz że Komisja miała możliwość przesłania kwestionariuszy do producentów z innych państw zasugerowanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania (rozporządzenie ostateczne przyjęto w dniu 12 września 2011 r. w terminie 15 miesięcy wyznaczonym na mocy art. 6 ust. 9 rozporządzenia podstawowego). Jednakże trudności z porównaniem danych z państwa, w którym funkcjonuje system podwójnych cen są bez wątpienia realne i Komisja mogła w sposób uzasadniony uznać, że nie było konieczne przeprowadzenie dochodzenia w państwie zasugerowanym przez skarżącego jako alternatywne

29 — Według sprawozdań Światowego Forum Gospodarczego na temat konkurencyjności na świecie ([www.weforum.org](http://www.weforum.org)) spośród państw wymienionych w tym postępowaniu USA wskazano jako państwo o najwyższym ogólnym poziomie konkurencji na szczeblu lokalnym w latach 2008–2009, chociaż państwo to uplasowało się w tym względzie nieznacznie za Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi i Turcją w latach 2010–2011, wyprzedzając jedynie w niewielkim stopniu Chiny. Wszystkie pozostałe wymienione państwa wykazały znacznie niższe poziomy konkurencji na szczeblu lokalnym, w szczególności Rosja. Takie oceny ogólnego poziomu konkurencji na szczeblu lokalnym mogą oczywiście stanowić jedynie ogólny przewodnik dotyczący poziomów konkurencji w danym sektorze, niemniej jednak zawierają wskazanie, które wydaje się popierać wyjaśnienia Komisji.

30 — Bank Światowy (<http://data.worldbank.org>) przedstawia statystyki dla wywozu produktów z segmentu zaawansowanych technologii, które wskazują, że wyniki Chin, Tajlandii i USA były mniej więcej porównywalne w latach 2009–2010, gdzie 20%–28% wywozu stanowił wywóz produktów z segmentu zaawansowanych technologii. Wszystkie pozostałe z wymienionych państw wykazywały znacznie niższe wartości procentowe, z wyjątkiem Malezji, w której odnotowano znacznie wyższą wartość procentową. Brak jest jakichkolwiek danych procentowych za ten okres dla Zjednoczonych Emiratów Arabskich, ale dane za poprzednie lata wskazują na niezwykle mały odsetek wywozu produktów z sektora zaawansowanych technologii. Należy ponownie podkreślić, że takie dane nie mogą być traktowane jako bezpośrednio odzwierciedlające stan rozwoju technologicznego w danym sektorze, lecz, także tym razem, zawierają one wskazanie, które wydaje się popierać wyjaśnienia Komisji.



w sytuacji, gdy dochodzeniem objęto już państwo uznane przez rzeźonego skarżącego za najodpowiedniejsze. Chociaż najlepiej byłoby wskazać powody, dla których nie przesłano kwestionariuszy producentom rosyjskim, moim zdaniem to zaniechanie nie może skutkować zakwestionowaniem ważności któregośkolwiek z rozporządzeń.

73. Powyższe rozważania prowadzą mnie do wniosku, że wybór USA jako państwa analogicznego nie był (lub przynajmniej nie wykazano, żeby był) wyraźnie nieodpowiedni lub nieuzasadniony w braku użytecznych danych pochodzących z jakiegokolwiek innego państwa trzeciego, co do którego wykazano, że jest bardziej odpowiednie. Z uwagi na to, że wartość normalną ustala się „w oparciu o inne uzasadnione podstawy, w tym przypadku w oparciu o ceny faktycznie płacone lub należne w [Unii] za produkt podobny” jedynie w przypadku, gdy wykorzystanie danych pochodzących z państwa trzeciego posiadającego gospodarkę rynkową jest *niemożliwe*, badanie, czy odwołanie się do cen faktycznie płaconych lub należnych w Unii byłoby bardziej odpowiednie, nie wydaje się zatem konieczne.

74. Niemniej jednak, dla staranności wywodu, pragnę poczynić następujące uwagi. Marginesy dumpingu określone w rozporządzeniu ostatecznym mieszczą się w przedziale od 26,3% do 69,7% (motywy 88–93). Ceny wywozu i wartość normalna, na podstawie których obliczono marginesy dumpingu nie zostały faktycznie wskazane ani w rozporządzeniu tymczasowym, ani w rozporządzeniu ostatecznym, jednak, w myśl art. 2 ust. 12 rozporządzenia podstawowego, margines dumpingu stanowi wielkość, o jaką wartość normalna przewyższa cenę eksportową. W rozporządzeniu tymczasowym, co potwierdzono w rozporządzeniu ostatecznym, średnią cenę przywozu z Chin do Unii ustalono na poziomie 4,5 EUR/m<sup>2</sup> w okresie dochodzenia, a średnią cenę sprzedaży unijnej na 8,8 EUR/m<sup>2</sup>. W mojej opinii w sprawie Bricmate, C-569/13, opatrzonej tą samą datą, co niniejsza opinia, obliczyłam prawidłową wartość średniej ceny przywozu z Chin do Unii (z uwzględnieniem istotnego błędu statystycznego dotyczącego wielkości przywozu do Hiszpanii w listopadzie 2009 r.), którą jest 5,1 EUR/m<sup>2</sup>. Nawet na podstawie ostatniej z wymienionych wartości kwota, o którą ceny sprzedaży unijnej na terenie Unii przewyższałyby ceny przywozu z Chin byłaby, według moich obliczeń 72,5% – wyższa od wszelkich marginesów dumpingu ustalonych w oparciu o dane z USA. W rezultacie, jeżeli wartość normalna stanowiłaby średnią cenę sprzedaży unijnej na terenie Unii, marginesy dumpingu, a zatem również cła antydumpingowe, byłyby wyższe niż te faktycznie ustalone i nałożone w oparciu o dane pochodzące z USA.

75. Podsumowując zatem, instytucje Unii nie popełniły żadnego błędu, wybierając USA jako państwo analogiczne w rezultacie wykonania swoich uprawnień dyskrejonalnych przy ocenie złożonych sytuacji gospodarczych.

## **Określenie wartości normalnej na podstawie danych pochodzących od tylko jednego producenta**

### *Rozporządzenia antydumpingowe*

#### Rozporządzenie tymczasowe

76. W odniesieniu do wykorzystywania danych pochodzących od tylko jednego producenta z USA, motyw 53 stanowił:

„(53) Dane przedstawione w odpowiedziach przedłożonych przez dwóch współpracujących producentów z USA zweryfikowano na miejscu. Ostatecznie wzięto pod uwagę wyłącznie dane od jednego producenta, u którego przeprowadzono wizytę, ponieważ uznano je za informacje wiarygodne, mogące stanowić podstawę wartości normalnej. Dane od drugiego producenta,

u którego przeprowadzono wizytę, uznano za niewiarygodne i musiały one zostać odrzucone, ponieważ producent ten zgłosił tylko część sprzedaży krajowej, a koszty nie w pełni zgadzały się ze sprawozdaniami finansowymi”.

#### Rozporządzenie ostateczne

77. W rozporządzeniu ostatecznym to samo zagadnienie przeanalizowano w motywach 61, 62, 64, 66, 69 i 74–77:

„(61) [Dwaj importerzy] twierdzili również, że współpracujący producent z USA jest własnością producentów unijnych lub jest z nimi powiązany i w związku z tym dochodzenie było nieprawidłowo prowadzone, ponieważ uzyskane dane nie były niezależne.

(62) Przypomina się, że dane przedstawione przez współpracującego producenta z USA zweryfikowano na miejscu. W związku z tym przedmiotowy zarzut został uznany za nieistotny i nie został uwzględniony.

[...]

(64) Powyżsi importerzy twierdzili również, że zachowanie poufności w odniesieniu do tożsamości współpracującego producenta z państwa analogicznego oraz do wielkości, wartości i jakości jego produkcji nie jest uzasadnione. Przypomina się, że współpracujący producent z państwa analogicznego zwrócił się z wnioskiem o zachowanie poufności z obawy przed odwetem handlowym oraz że wniosek ten uznano za uzasadniony. Ponadto nie można wykluczyć sytuacji, w której dostarczenie jakichkolwiek danych żądanych przez tych importerów, nawet jeżeli podano by zakresy, mogłoby doprowadzić do identyfikacji producenta z państwa analogicznego. W związku z tym twierdzenia importerów zostały odrzucone.

[...]

(66) Ponadto powyżsi dwaj importerzy twierdzili również, że ponieważ współpracujący producent z USA jest rzekomo kontrolowany przez producenta unijnego, wybór tego przedsiębiorstwa z USA na producenta z państwa analogicznego jest niewłaściwy. W szczególności twierdzili oni, że przedsiębiorstwo z USA nie jest niezależne gospodarczo, a zatem nie może służyć jako punkt odniesienia w zakresie dumpingu. Na uzasadnienie tego zarzutu importerzy podają art. 2 ust. 1 akapity trzeci i czwarty rozporządzenia podstawowego<sup>[31]</sup>. W odpowiedzi na ten zarzut należy po pierwsze stwierdzić, że jak wspomniano w motywie 23 rozporządzenia w sprawie ceł tymczasowych oraz w motywie 69 poniżej, współpracujący producent z USA złożył wniosek o zachowanie anonimowości i wniosek ten został rozpatrzony pozytywnie. W tych okolicznościach nie można ani potwierdzić, ani zaprzeczyć, że istnieje związek między przedsiębiorstwem z USA a producentem unijnym. Należy jednak zauważyć, że wyżej wspomniane przepisy rozporządzenia podstawowego dotyczą sposobu, w jaki należy traktować ceny sprzedaży w przedsiębiorstwie objętym dochodzeniem, jeżeli dokonuje ono sprzedaży na rzecz strony powiązanej. Przepisy te nie dotyczą kwestii istnienia ewentualnego związku między producentem z państwa analogicznego a producentem unijnym. W tych okolicznościach zarzut zostaje odrzucony.

[...]

31 — Akapit trzeci stanowi: „Ceny między stronami, co do których wydaje się, że są ze sobą powiązane, lub że zawarły między sobą porozumienia kompensacyjne, mogą nie zostać uznane za obowiązujące w zwykłym obrocie handlowym oraz mogą nie zostać wykorzystane do ustalenia wartości normalnej, o ile nie zostanie wykazane, iż powiązanie to nie wywiera wpływu na te ceny”. Akapit czwarty odnosi się do definicji „stron powiązanych”.

(69) Stowarzyszenie importerów zwróciło się również z pytaniem o przedstawione przez współpracującego producenta z państwa analogicznego dowody wskazujące na istnienie ryzyka odwetu handlowego, o którym mowa w motywie 64. W tym względzie przedsiębiorstwo z USA zauważyło, że istnieje wielu chińskich eksportujących producentów płytek ceramicznych na rynku USA, z którymi to przedsiębiorstwo z USA konkuruje o pozyskanie tych samych klientów. W tych okolicznościach przedsiębiorstwo z USA stwierdziło, że obawia się odwetu handlowego w przypadku ujawnienia jego tożsamości. Jeżeli chodzi o dowody przedstawione na poparcie istnienia ryzyka odwetu, należy zauważyć, że uznano za realne ewentualne ryzyko wynikające z konkurowania o pozyskanie tych samych klientów przez dane przedsiębiorstwo z USA oraz przez chińskich producentów eksportujących obecnych na rynku USA. W tych okolicznościach wniosek tego przedsiębiorstwa o zachowanie anonimowości rozpatrzono pozytywnie.

[...]

(74) [Dwaj] importerzy zauważyli, że ponieważ w art. 2 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia podstawowego wymaga się, aby wartość normalną ustalać na podstawie cen »innych sprzedawców lub producentów«, ustalenie wartości normalnej na podstawie danych dotyczących wyłącznie jednego przedsiębiorstwa było nieprawidłowe.

(75) W tym względzie przypomina się, że przedmiotowe postępowanie dotyczy przywozu z państwa nieposiadającego gospodarki rynkowej, w odniesieniu do którego wartość normalną należy ustalić zgodnie z art. 2 ust. 7 lit. a) rozporządzenia podstawowego. W związku z tym twierdzenie to zostało odrzucone.

(76) Po ujawnieniu ostatecznych ustaleń stowarzyszenie importerów stwierdziło, że jego zdaniem wartości normalnej w państwie analogicznym nie można opierać na danych dostarczonych przez jedno przedsiębiorstwo. Z przyczyn określonych w motywie 75 zarzut zostaje jednak odrzucony.

(77) Ponadto powyżsi importerzy twierdzili, że produkt producenta z państwa analogicznego nie był reprezentatywny, ponieważ według założeń tych importerów dotyczył wyłącznie segmentu wysokich cen. Ze względu na pozytywne rozpatrzenie wniosku o zachowanie poufności przedstawionego przez producenta z państwa analogicznego zarzut ten nie zostaje ani potwierdzony, ani odrzucony. W każdym razie, nawet jeżeli oskarżenie byłoby słuszne, jak wyjaśniono w motywie 61 rozporządzenia w sprawie ceł tymczasowych, w uzasadnionych przypadkach dokonano dostosowań w skonstruowanej wartości normalnej w celu uwzględnienia wszystkich typów płytek, w tym tych pochodzących z odsprzedaży. W związku z tym powyższe twierdzenie uznano za nieuzasadnione, a zatem zostaje ono odrzucone”.

### Zagadnienia i uwagi

78. *Sąd odsyłający* zauważa, że szereg przepisów rozporządzenia podstawowego<sup>32</sup>, poprzez zastosowanie liczby mnogiej, wskazuje, że wartość normalną – istotny element dla stwierdzenia istnienia dumpingu – należy ustalać w oparciu o dane pochodzące od kilku producentów. Jeżeli powyższe jest prawdą w odniesieniu do państw posiadających gospodarkę rynkową, zasada ta musi mieć zastosowanie także w sytuacji, gdy chodzi o państwa nieposiadające gospodarki rynkowej, co znajduje potwierdzenie w fakcie, że art. 2 ust. 7 lit. a) zawiera odniesienie do cen w państwie

32 — W szczególności art. 2 ust. 1 akapit drugi („jeżeli eksporter w kraju wywozu nie produkuje lub nie sprzedaje produktów podobnych, wartość normalna może zostać ustalona na podstawie cen innych *sprzedawców lub producentów*”) i art. 2 ust. 6 lit. a) i c) („[wielkości te] mogą być ustalone w oparciu o: a) średnią ważoną faktycznych wielkości określonych dla innych *eksporterów lub producentów* objętych postępowaniem w odniesieniu do produkcji i sprzedaży produktu podobnego na rynku wewnętrznym w kraju pochodzenia; [...] c) inną uzasadnioną metodę, pod warunkiem że ustalona przy jej stosowaniu kwota zysku nie przekroczy zysku zwykle uzyskiwanego przez innych *eksporterów lub producentów* przy sprzedaży tej samej kategorii produktów na rynku wewnętrznym w kraju pochodzenia” (wyróżnienie dodano we wszystkich przypadkach).

analogicznym, a nie cen producenta analogicznego. Znacznie trudniej jest uzyskać obiektywność i dokładność w sytuacji, gdy odniesienie czyni się do tylko jednego producenta, przy czym należy zachować dużą staranność, szczególnie w sytuacji gdy, tak jak w niniejszej sprawie, sugeruje się, że dany producent z USA kontrolowany jest przez producenta unijnego, a zatem nie jest niezależny gospodarczo. W każdym razie dane pochodzące od tylko jednego producenta będą uwarunkowane decyzjami dotyczącymi kierunków szczegółowej polityki przedsiębiorstwa. Sąd odsyłający zauważa również, że Komisja nie uznała za konieczne odwołania się do jakiegokolwiek zewnętrznej ekspertyzy w tym względzie.

79. *Fliesen-Zentrum* powołuje szczegółowo pkt 81–87 opinii w sprawie GLS<sup>33</sup> dotyczące znaczenia, jakie przypisuje się ustaleniu wartości normalnej oraz potrzeby obiektywizmu w tym względzie. Argumenty spółki są w ogólnym ujęciu zbieżne z rozważaniami przedstawionymi przez sąd odsyłający; spółka podkreśla, że niezastosowanie tego samego kryterium (wielości eksporterów lub producentów dla celów porównania) w przypadku państw posiadających gospodarkę rynkową i państw, które jej nie posiadają, stanowiłoby naruszenie zasady równego traktowania.

80. *Rada* podkreśla, że Trybunał przyjął, iż fakt, że wskazano tylko jednego producenta w danym państwie nie wyklucza wykorzystania go jako państwa analogicznego<sup>34</sup>. Zastosowanie liczby mnogiej w rozporządzeniu podstawowym należy postrzegać jako ogólne i nieokreślone wskazanie, niekoniecznie wiążące się z wymogiem wykorzystania danych pochodzących od wielu eksporterów lub producentów; w niektórych przepisach formy liczby pojedynczej i mnogiej stosuje się bowiem zamiennie. Ponadto nie ma potrzeby odwoływania się do kilku producentów, jeżeli dane pochodzące od tylko jednego producenta są reprezentatywne. Praktyką stosowaną przez instytucje zawsze jest kontaktowanie się ze wszystkimi producentami w danym państwie i wykorzystanie danych ze wszystkich otrzymanych odpowiedzi, niezależnie od ich liczby, nawet jeżeli wpłynęła tylko jedna odpowiedź. Ochrona poufnego charakteru danych jest konieczna w celu zapewnienia współpracy. Nie istnieją dowody faktyczne na poparcie twierdzenia, że na dane pochodzące od producenta z USA mogła mieć wpływ unijna spółka dominująca, jeżeli taka istnieje, ale w każdym razie zgodnie z praktyką stosowaną przez Komisję wykorzystuje się jedynie dane dotyczące sprzedaży na rzecz niezależnych osób trzecich.

81. *Komisja* przyjmuje, że wartość normalna może być konstruowana w sposób bardziej rzetelny z zastosowaniem danych pochodzących od kilku producentów w państwie analogicznym. Jednak nie zawsze jest to możliwe, a instytucje Unii nie dysponują żadnymi środkami ustanawiającymi wymóg współpracy. Producenci z państwa trzeciego nieobjętego dochodzeniem nie odczuwają szczególnej potrzeby podjęcia współpracy, przeciwnie do producentów z państwa objętego dochodzeniem, którzy mają wszelkie podstawy, aby chcieć przekazać własne dane, skoro sami nie będą poddani ocenie, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia podstawowego, w oparciu o dostępne fakty.

82. W niniejszej sprawie jedynie producent z USA przekazał użyteczne dane. Trybunał przyjął, iż okoliczność, że w państwie trzecim istnieje tylko jeden producent, nie wyklucza możliwości wykorzystania danych przekazanych przez tego producenta przy konstruowaniu wartości normalnej; to samo dotyczy sytuacji, w której istnieje wielu producentów, ale tylko jeden z nich podejmuje współpracę. Istotne jest to, czy rozpatrywane ceny ukształtowały się na skutek działania sił konkurencji. Przepisy powołane przez sąd odsyłający, w których zastosowano formę liczby mnogiej, odzwierciedlają sytuację idealną, ale niekoniecznie taką, która jest możliwa w rzeczywistości. Ponadto przepisy te odnoszą się do *potencjalnych* metod *alternatywnych*, co jasno wynika z zastosowania czasownika posiłkowego „móc”; art. 2 ust. 6 lit. b) stanowi o wykorzystaniu wielkości dotyczących „danego eksportera lub producenta”, w liczbie pojedynczej.

33 — Opinia rzecznika generalnego I. Bota w sprawie GLS, C-338/10, EU:C:2011:636.

34 — Wyrok Rotexchemie, C-26/96, EU:C:1997:261, pkt 15.

83. Nie ma racji bytu także kwestia nierównego traktowania; ustalenie wartości normalnej w państwie objętym dochodzeniem oraz w państwie analogicznym to dwie zupełnie różne sytuacje, w których nie są dostępne te same metody.

84. Ryzyko, że indywidualna sytuacja danego producenta mogłaby w niewłaściwy sposób wpływać na ceny pochodzące od tego producenta jest minimalne, niezależnie od tego, czy producent ten jest kontrolowany przez producenta unijnego, czy nie<sup>35</sup>, ponieważ wykorzystane ceny muszą odnosić się do dużej liczby transakcji realizowanych na konkurencyjnym rynku, a jakiegokolwiek ceny zastosowane w przypadku transakcji wewnątrzgrupowych należy poddać odpowiedniej korekcie.

85. Wreszcie okoliczność, że Komisja nie odwołała się do ekspertyzy zewnętrznej jest nieistotna; Komisja nigdy nie korzysta z usług ekspertów zewnętrznych, prowadząc dochodzenia tego rodzaju, z uwagi na poufny charakter danych.

### *Ocena*

86. Gdyby zdecydowano, że wybór USA jako państwa analogicznego obarczony był błędem w takim zakresie, że mogłoby to stanowić przesłankę dla stwierdzenia nieważności spornego rozporządzenia, badanie tej kwestii nie byłoby konieczne.

87. Jeżeli jednak Trybunał zgodzi się ze mną, że tak nie jest, należy co do istoty rozpatrzyć trzy kwestie: po pierwsze, czy normalna cena może być ustalona w oparciu o dane pochodzące od tylko jednego producenta; po drugie, jeżeli tak, czy jest to prawdą także w przypadku, gdy dany producent ma powiązania z producentem unijnym; po trzecie, czy Komisja powinna była wystąpić o ekspertyzę zewnętrzną?

88. Podejmując w pierwszej kolejności rozważania w przedmiocie trzeciej – moim zdaniem najprostszej – kwestii: wydaje mi się, że nie istnieją żadne przekonujące powody, aby podejrzewać, że należało wystąpić o ekspertyzę zewnętrzną. Fliesen-Zentrum i sąd odsyłający wydają się przywiązywać, moim zdaniem, nieuzasadnioną wagę do standardowego śródtytułu, który można znaleźć w uzasadnieniu do jakiegokolwiek wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia Rady. W braku konkretnych powodów, aby wysunąć odmienne przypuszczenie (a w niniejszej sprawie nie podano żadnych takich powodów ani nic na to nie wskazuje), instytucje co do zasady należy uznawać za kompetentne do samodzielnego dokonania odpowiedniej oceny danych.

89. Wszystkie strony są zgodne co do tego, że zawsze lepszym i bardziej wiarygodnym rozwiązaniem jest ustalenie wartości normalnej w oparciu o dane pochodzące od szerokiej grupy producentów. Jednakże w wyroku Rotexchemie Trybunał orzekł, że „sam fakt, że w państwie stanowiącym punkt odniesienia istnieje tylko jeden producent nie wyklucza możliwości, że ceny tam obowiązujące ukształtowały się na skutek rzeczywistej konkurencji, gdyż źródłem tej konkurencji, w braku kontroli cen, może być z powodzeniem obecność znaczących przywozów z innych państw”<sup>36</sup>.

90. Sytuacja ta jest znacznie mniej porównywalna do tej w sprawie Rotexchemie, gdzie w państwie analogicznym istniał tylko jeden producent – a nie tylko jeden współpracujący w sposób użyteczny, podczas gdy inni takiej współpracy odmówili – niż do tej w sprawie Ferchimex, gdzie Sąd stwierdził: „[...] Potacan był jedynym producentem kanadyjskim, który w końcu zgodził się odpowiedzieć na kwestionariusz Komisji i podjąć współpracę w ramach postępowania. Przede wszystkim największy producent kanadyjski [...] odmówił współpracy i przekazał jedynie pewne publicznie dostępne

35 — Komisja wskazuje, że Sąd uznał, iż dane pochodzące od producenta z państwa trzeciego mającego powiązania z producentem z Unii nie były nieważne; wyroki: Ferchimex/Rada, T-164/94, EU:T:1995:173, pkt 74; Hangzhou Duralamp Electronics/Rada, T-459/07, EU:T:2013:369, pkt 154.

36 — Wyrok Rotexchemie, C-26/96, EU:C:1997:261, pkt 15.

informacje, które okazały się nieadekwatne dla celów ustalenia wartości normalnej. [...] skarżący nie zaprzecza, że Komisja dołożyła wszelkich starań, aby uzyskać informacje dotyczące rynku kanadyjskiego z innych źródeł niż Potacan. [...] Kanadę należy zatem uznać za odpowiednie państwo referencyjne, a także należy uznać, że Komisja nie miała innej możliwości, jak tylko wykorzystać informacje przekazane przez Potacan”<sup>37</sup>.

91. Od ostatniego z wymienionych wyroków, mimo że oczywiście niewiążącego dla Trybunału, nie wniesiono odwołań i można go uznać za będący przynajmniej w pewnym stopniu przekonującym świadectwem.

92. W niniejszej sprawie należy rozważyć, jakie alternatywne rozwiązania mogły być dostępne dla instytucji Unii. Przedstawiłam już pogląd, zgodnie z którym istniało niewielkie realne prawdopodobieństwo znalezienia w oczywisty sposób odpowiedniejszego państwa analogicznego, charakteryzującego się wielością producentów chętnych do współpracy przy dochodzeniu<sup>38</sup>. Czy możliwe było przesłuchanie większej liczby producentów w USA? Z motywu 48 rozporządzenia tymczasowego można wysnuć wniosek, iż skontaktowano się z więcej niż dwoma producentami z USA, ponieważ stwierdzono, że „na pytania zawarte w kwestionariuszu odpowiedziało jednak tylko dwóch producentów produktu objętego postępowaniem z USA”, a w aktach sprawy nic nie wskazuje na to, że liczba producentów, z którymi się skontaktowano była niewystarczająca. Skoro nie można było znaleźć żadnego odpowiedniejszego państwa analogicznego ani skłonić większej liczby producentów w tym państwie do udzielenia odpowiedzi na kwestionariusze, wydaje się, że jedyną opcją było ustalenie wartości normalnej w oparciu o dane dostarczone przez jedynego producenta z USA, który istotnie odpowiedział w sposób adekwatny, lub ustalenie jej w oparciu o „inną uzasadnioną metodę”, z których zastosowanie miałyby jedynie cena zapłacona lub należna w Unii. Co się tyczy drugiej z tych opcji, w jednym z punktów powyżej obliczyłam<sup>39</sup>, że mogło to skutkować wyższymi marginesami dumpingu.

93. Wreszcie odnośnie do drugiego punktu, Trybunał staje w obliczu braku informacji. Instytucje odmawiają odpowiedzi na pytanie, czy dany producent z USA jest pod względem gospodarczym powiązany z producentem unijnym (rzekomo włoskim) i chociaż sugeruje się, że Fliesen-Zentrum lub importerzy, którzy wzięli udział w dochodzeniu mogli wskazać tego producenta, w dokumentach ani w uwagach przedłożonych Trybunałowi nie dokonano takiego wskazania.

94. Komisja zaproponowała, że przekaze pewne informacje (choć nie stwierdzono wyraźnie, że chodzi o te konkretne informacje) Trybunałowi, pod warunkiem zachowania ich w poufności względem Fliesen-Zentrum. Jednakże przepisy regulaminu postępowania w obecnym brzmieniu nie wydają się przewidywać takiej możliwości dla Trybunału<sup>40</sup>. Odniesienie do poufnego traktowania dokumentów czyni się jedynie względem interwenientów w kontekście skarg bezpośrednich i odwołań (art. 131 ust. 2 i art. 190 ust. 1). Podczas rozprawy Komisja zasugerowała, że jest to skarga o stwierdzenie nieważności pod postacią wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz że w braku wyraźnego przepisu w regulaminie postępowania Trybunał mógłby zastosować doraźną wykładnię swojego wyroku Kadi II<sup>41</sup> także w świetle art. 339 TFUE (nakładającego na członków instytucji i urzędników Unii obowiązek zachowania poufności) oraz art. 19 ust. 4 rozporządzenia podstawowego.

37 — Wyrok Ferchimex/Rada, T-164/94, EU:T:1995:173, pkt 69, 70; zob. także wyrok Hangzhou Duralamp Electronics/Rada, T-459/07, EU:T:2013:369, pkt 154.

38 — Zobacz pkt 62 i nast. powyżej.

39 — Punkt 74.

40 — Gdyby była to skarga bezpośrednia do Sądu, uznanie dokumentów za poufne byłoby możliwe na gruncie art. 67 § 3 regulaminu postępowania przed Sądem. Zobacz na przykład postanowienie z dnia 7 maja 2008 r. w sprawie Shanghai Excell M&E Enterprise and Shanghai Adeptech Precision/Rada, T-299/05.

41 — Wyrok w sprawach połączonych Komisja/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 97 i nast., w szczególności pkt 120 i nast.

95. Jednakże w braku (na tę chwilę) jakiegokolwiek wyraźnego przepisu w regulaminie postępowania dopuszczającego poufne traktowanie informacji w kontekście postępowania w trybie prejudycjalnym nie uważam, że byłoby to właściwe podejście.

96. Jeżeli informacje nie mogą być udostępnione z zachowaniem poufności, wydaje mi się, że pierwszym krokiem powinno być przyjęcie założenia, że producent z USA faktycznie miał powiązania gospodarcze z producentem unijnym oraz rozważenie, czy ta okoliczność mogłaby spowodować nieważność ustalenia wartości normalnej. Jeżeli nie, nie ma potrzeby dalszego rozważania, czy wymagany jest dostęp do informacji poufnych.

97. Instytucje utrzymują, że dłożono starań, jak zawsze, aby wykorzystać jedynie dane dotyczące sprzedaży na rzecz klientów niepowiązanych. W tym względzie wydaje mi się, że wymóg ujawnienia informacji, które instytucje chciałyby zachować w poufności względem Fliesen-Zentrum nie jest konieczny. Biorąc pod uwagę argument spółki, zgodnie z którym wykorzystane dane doprowadziły do sztucznie zawyżonej ceny normalnej, nie jest prawdopodobne, że uwzględniono sprzedaż na rzecz klientów powiązanych. Jeżeli już, mogło to spowodować obniżenie wyniku obliczeń wartości normalnej, ponieważ wydawałoby się bardziej logiczne, w normalnych okolicznościach, że klienci powiązani korzystają z preferencyjnych warunków.

98. Kolejne pytanie jest następujące: czy możliwe jest, aby koszty produkcji lub ceny ustalane przez amerykański podmiot zależny producenta unijnego były sztucznie zawyżane w porównaniu do kosztów lub cen niezależnego producenta z USA? W rzeczywistości jest to raczej nieprawdopodobne, jeżeli celem jest prowadzenie z sukcesem działalności komercyjnej na konkurencyjnym rynku (i, w braku dowodów wskazujących, że jest inaczej, można uznać, że taki jest cel producenta z USA). Komisja zweryfikowała dane producenta na miejscu i wydaje się, że weryfikacji dokonano w sposób dokładny, ponieważ dane pochodzące od drugiego producenta odrzucono jako niewiarygodne<sup>42</sup>. Mając na uwadze znaczenie, jakie instytucje przywiązują do uzyskania danych z rynku wysoce konkurencyjnego, wydaje się nieprawdopodobne, aby niekonkurencyjna strategia marketingowa wymknęła się tak zakrojonej kontroli.

99. W niniejszej sprawie nie przedstawiono Trybunałowi żadnego konkretnego argumentu, który pozwalałby przypuszczać, że producent z USA powiązany z producentem unijnym (zakładając, że takie powiązanie zostanie stwierdzone) mógłby stosować wyższe ceny sprzedaży na rynku USA niż producent pozbawiony jakichkolwiek powiązań tego rodzaju.

100. W tych okolicznościach wydaje mi się, że Trybunał nie mógłby w sposób uzasadniony stwierdzić nieważności spornego rozporządzenia na tej podstawie, że wartość normalną obliczono w oparciu o dane pochodzące od tylko jednego producenta, bez względu na to, czy producent ten miał jakiegokolwiek powiązania z producentem unijnym.

42 — Zobacz motyw 53 rozporządzenia tymczasowego: „[...] producent ten zgłosił tylko część sprzedaży krajowej, a koszty nie w pełni zgadzały się ze sprawozdaniami finansowymi”.

## **Obowiązek uzasadnienia i prawo do obrony w odniesieniu do obliczania skonstruowanej wartości normalnej**

### *Rozporządzenie tymczasowe*

101. Sposób, w jaki wartość normalna została skonstruowana w oparciu o dane pochodzące od producenta z USA opisano w motywach 56–58 i 61:

- „(56) Krajowa sprzedaż produktu podobnego przez producenta z USA została uznana za reprezentatywną pod względem wielkości w porównaniu z wielkością wywozu produktu objętego postępowaniem do Unii, dokonywanego przez współpracujących producentów eksportujących.
- (57) Ustalono, że w okresie objętym dochodzeniem sprzedaż na rynku krajowym niepowiązanym klientom odbywała się w zwykłym obrocie handlowym w przypadku wszystkich typów produktu podobnego wytwarzanego przez producenta z USA. Z uwagi na różnice w jakości między produktem podobnym wytwarzanym i sprzedawanym w USA a produktem objętym postępowaniem wywozonym z Chin do Unii, w przypadku niektórych rodzajów produktu za właściwsze uznano jednak skonstruowanie wartości normalnej, aby umożliwić uwzględnienie tych różnic i zapewnić obiektywne porównanie, opisane w motywie 61.
- (58) Wartość normalna została skonstruowana poprzez dodanie do kosztów wytworzenia dla producenta z USA jego kosztów sprzedaży, kosztów ogólnych i administracyjnych (SG&A) oraz zysku<sup>[43]</sup>. Zgodnie z art. 2 ust. 6 rozporządzenia podstawowego wysokość SG&A oraz zysku ustalono w oparciu o faktyczne dane dotyczące produkcji i sprzedaży produktu podobnego przez producenta z USA w zwykłym obrocie handlowym.

[...]

- (61) Aby zapewnić rzetelne porównanie między wartością normalną a ceną eksportową, wzięto pod uwagę, w formie dostosowań, różnice wpływające na ceny i porównywalność cen zgodnie z art. 2 ust. 10 rozporządzenia podstawowego. Wartość normalną dostosowano w celu uwzględnienia różnic w cechach – wynikających głównie z marki OEM<sup>[44]</sup> – i różnic jakościowych między niektórymi rodzajami nieprodukowanymi przez producenta w państwie analogicznym – w związku z niższym kosztem płytek innych niż porcelanowe. Dokonano również odpowiednich dostosowań dotyczących kosztów frachtu morskiego, ubezpieczenia, przeładunku i kosztów dodatkowych, opłat związanych z pakowaniem i kredytem oraz opłat i prowizji bankowych, we wszystkich przypadkach, w których uznano je za uzasadnione, dokładne i poparte potwierdzonymi dowodami”.

### *Rozporządzenie ostateczne*

102. Kwestię obliczania skonstruowanej wartości normalnej podniesiono w motywach 73, 77, 86, 87:

- „(73) Dwóch importerów twierdziło, że przy braku informacji dotyczących wielkości produkcji producenta z USA zainteresowane strony nie były w stanie sprawdzić, czy ze względu na korzyści skali mogły zaistnieć znaczne różnice w kosztach produkcji ponoszonych przez producenta z USA w porównaniu z chińskimi producentami objętymi próbą, którzy produkują rocznie ponad 10 mln m<sup>2</sup> płytek ceramicznych. Powyżsi importerzy twierdzili również, że wielkości produkcji osiągnane przez producenta z państwa analogicznego i chińskich

43 — Przypis bez znaczenia dla polskiej wersji językowej.

44 — Wytwórca urządzenia oryginalnego.



producentów nie były porównywalne, biorąc pod uwagę mniejszą wielkość produkcji osiąganą przez producenta analogicznego lub w państwie analogicznym. Przypomina się, że wielkość produkcji współpracującego producenta z państwa analogicznego jest informacją poufną, a zatem nie może być ujawniona. Przypomina się również, że chiński przemysł jest w znacznym stopniu rozdrobniony i zasadniczo składa się z MŚP. W związku z tym argumenty te uznano za bezpodstawne.

[...]

(77) Ponadto powyżsi importerzy twierdzili, że produkt producenta z państwa analogicznego nie był reprezentatywny, ponieważ według założeń tych importerów dotyczył wyłącznie segmentu wysokich cen. Ze względu na pozytywne rozpatrzenie wniosku o zachowanie poufności przedstawionego przez producenta z państwa analogicznego zarzut ten nie zostaje ani potwierdzony, ani odrzucony. W każdym razie, nawet jeżeli oskarżenie byłoby słuszne, jak wyjaśniono w motywie 61 rozporządzenia w sprawie ceł tymczasowych, w uzasadnionych przypadkach dokonano dostosowań w skonstruowanej wartości normalnej w celu uwzględnienia wszystkich typów płytek, w tym tych pochodzących z odsprzedaży. W związku z tym powyższe twierdzenie uznano za nieuzasadnione, a zatem zostaje ono odrzucone.

[...]

(86) Po ujawnieniu ostatecznych ustaleń jeden producent eksportujący twierdził, że ponieważ wartość normalną ustalono na podstawie danych pochodzących od jednego producenta w państwie analogicznym i w związku z tym w celu zachowania poufności nie można było ujawnić dokładnych danych, kwestią najwyższej wagi jest dopilnowanie, aby w stosownych przypadkach dokonano dostosowań w celu zapewnienia porównywalności produktu do celów obliczania marginesu dumpingu. W tym względzie, jak wspomniano w motywie 61 rozporządzenia w sprawie ceł tymczasowych, w stosownych przypadkach zastosowano dostosowania, aby zapewnić rzetelne porównanie między wartością normalną a ceną eksportową.

(87) Po ujawnieniu ostatecznych ustaleń dwóch importerów twierdziło, że współpracujący producent z USA należy wyłącznie do segmentu drogiej płytek ceramicznych, natomiast chińscy producenci eksportujący znajdują się w segmencie niskich cen. W kwestii zapewnienia rzetelnego porównania między wartością normalną a ceną eksportową powyżsi importerzy twierdzą, że nie ujawniono im niezbędnych dostosowań dokonanych na mocy art. 2 ust. 10 rozporządzenia podstawowego. W tym względzie należy zauważyć, że w motywie 61 rozporządzenia w sprawie ceł tymczasowych wyjaśniono, jakich dostosowań dokonano w celu zapewnienia rzetelnego porównania”.

### *Zagadnienia i uwagi*

103. *Sąd odsyłający* wskazuje, że przy konstruowaniu wartości normalnej na podstawie cen producenta z USA dokonano dostosowań uwzględniających różnice w jakości, cechach handlowych i w kosztach. W takich okolicznościach „na instytucjach spoczywa obowiązek, w sytuacji gdy uważają za konieczne dokonanie dostosowania [...], wydawania decyzji w oparciu o dowody bezpośrednie lub przynajmniej dowody poszlakowe wskazujące na istnienie czynników, z uwagi na które dokonano dostosowania, oraz ustalenia jego wpływu na porównywalność cen”<sup>45</sup>. Powód dokonania dostosowań musi być możliwy do wykazania, a same korekty muszą być zatem możliwe do zweryfikowania, ale nie jest to w niniejszej sprawie możliwe na podstawie informacji zawartych w rozporządzeniu tymczasowym lub ostatecznym, czy też udostępnionych w trakcie dochodzenia. Nawet jeżeli konieczna jest ochrona poufnego charakteru danych pochodzących od producenta z USA, art. 296 TFUE wymaga podania odpowiedniego uzasadnienia dla jakiegokolwiek aktu prawnego. Biorąc pod uwagę, że ustalenie

45 — Wyrok *Kundanand i Tata/Rada*, T-88/98, EU:T:2002:280, pkt 96.

wartości normalnej stanowi istotny krok w kierunku stwierdzenia istnienia dumpingu, uzasadnienie środka antydumpingowego ma szczególne znaczenie, a prawo do obrony ustanowione na mocy art. 20 i art. 21 ust. 6 rozporządzenia podstawowego nie jest respektowane w sytuacji, gdy zainteresowane strony dysponują jedynie niejasnymi informacjami co do tego, w jaki dokładnie sposób ustalono wartość normalną i w związku z tym nie mogą przedstawić uwag należycie uzasadnionych pod względem faktycznym.

104. Uwagi przedstawione przez *Fliesen-Zentrum* po raz kolejny są w dużej mierze zbieżne z rozważaniami przedstawionymi przez sąd odsyłający i podkreśla się w nich, że dane zawarte w rozporządzeniu tymczasowym i rozporządzeniu ostatecznym są niejasne i niewiarygodne.

105. *Rada* podkreśla konieczność zachowania poufności względem producentów współpracujących w analogicznych państwach trzecich. Ujawnienie jakichkolwiek szczegółów, które zdaniem *Fliesen-Zentrum* powinny być zostać ujawnione, stanowiłoby rażące naruszenie tej poufności. Ponadto dostosowania, których wymagało ustalenie wartości normalnej, wchodzi w szeroki zakres uznaniowości, jakim dysponują instytucje przy rozpatrywaniu złożonych kwestii gospodarczych, i nie przedstawiono żadnych przesłanek celem wykazania, że naruszyły one przysługujące im prawo swobodnego uznania. Wreszcie dostosowania, jakich dokonano, były korzystne dla producentów, na których produkty nałożono cło antydumpingowe; w sytuacji gdy brak jest niekorzystnych skutków, obowiązek uzasadnienia jest mniej restrykcyjny, w związku z czym dochowano go w niniejszym przypadku.

106. *Komisja* twierdzi, po pierwsze, że uzasadnienie w rozporządzeniu ostatecznym spełnia wymogi wynikające z orzecznictwa oraz, po drugie, że *Fliesen-Zentrum* nie przysługuje jakiegokolwiek „prawo do obrony”, ale że, w każdym razie, nie doszło do naruszenia żadnych takich praw.

107. Co się tyczy uzasadnienia, *Komisja* powołuje ogólny wymóg, o którym mowa w wyroku *Petrotub*<sup>46</sup>, wskazując następnie, że w wyroku *Beus*<sup>47</sup> Trybunał orzekł, że preambuła rozporządzenia w zamierzeniu stanowiącego akt zastosowania ogólnego „może ograniczać się do wskazania ogólnego zarysu sytuacji, która doprowadziła do jego przyjęcia, z jednej strony, oraz ogólnych celów, jakie w zamierzeniu ma realizować, z drugiej strony. W rezultacie nie można wymagać, aby określono w niej różne okoliczności faktyczne, często bardzo liczne i złożone, w oparciu o które przyjęto rozporządzenie, lub a fortiori, aby zawierała mniej więcej kompletną ocenę tych faktów”. W wyroku *Petrotub*<sup>48</sup> Trybunał uznał, iż wskazując jedynie, że „stwierdzono, iż sprzedaż z zastosowaniem rekompensaty została rzeczywiście dokonana w zwykłym obrocie handlowym”, *Rada* nie przedstawiła odpowiedniego uzasadnienia; nie podała powodów uznania, że na ceny ustalone w związku z tą sprzedażą nie wpływała relacja pomiędzy stronami; nie umożliwiła zainteresowanym stronom powzięcia wiadomości, czy wspomniane ceny zostały odpowiednio uwzględnione przy obliczaniu wartości normalnej lub czy może wystąpiła wada, która mogła wpłynąć na zgodność z prawem spornego rozporządzenia; uniemożliwiła także Trybunałowi wykonanie prawa do kontroli oraz ustalenie, czy mógł wystąpić oczywisty błąd w ocenie. Niemniej jednak *Komisja* twierdzi, że obowiązek uzasadnienia musi także uwzględniać obowiązek poszanowania poufnego charakteru tajemnic handlowych zgodnie z art. 339 TFUE i art. 19 rozporządzenia podstawowego. W szczególności art. 19 ust. 4 ostatniego z wymienionych aktów zawiera rozróżnienie pomiędzy ujawnianiem informacji ogólnych, którego nie wyklucza się, a ujawnianiem konkretnych dowodów, które podlega ścisłym ograniczeniom. Wreszcie konieczna jest ocena uzasadnienia w odniesieniu do kontekstu, który, w niniejszej sprawie, obejmuje pełną treść akt nieobjętych klauzulą poufności, która została ujawniona stronom.

46 — Zobacz pkt 41 powyżej.

47 — Wyrok *Beus*, 5/67, EU:C:1968:13.

48 — Wyrok *Petrotub* i *Republica/Rada*, C-76/00 P, EU:C:2003:4, pkt 86–89.

108. Komisja twierdzi, że wymogi określone powyżej zostały w całości spełnione w niniejszej sprawie, w szczególności poprzez motywy 56–58 i 61 preambuły rozporządzenia tymczasowego, do których odniesienie zawarto w rozporządzeniu ostatecznym. Sam fakt, że nie podano konkretnych lub przybliżonych danych nie stanowi o uchybieniu obowiązkowi uzasadnienia; informacje są wystarczające, aby Trybunał wystąpił o przekazanie wszelkich danych poufnych niezbędnych w celu zweryfikowania toku rozumowania. Także kwestia tego, czy producent z USA jest, czy też nie jest, w jakikolwiek sposób powiązany z producentem unijnym nie jest w żaden sposób istotna w kontekście ważności rozporządzenia ostatecznego, ponieważ wykorzystane dane dotyczyły cen sprzedaży na rzecz podmiotów niepowiązanych. Dane te zostały zweryfikowane w oparciu o dokumentację producenta z USA i odpowiednio dostosowane.

109. Co się tyczy prawa do obrony, Komisja wskazuje po pierwsze, że Fliesen-Zentrum nie uczestniczyła w żaden sposób w procedurze prowadzącej do przyjęcia rozporządzenia ostatecznego. W związku z tym spółce nie przysługują żadne prawa do obrony. Nie może ona także wywodzić żadnych tego rodzaju praw z faktu, że twierdzi, iż jest „powiązana” z Cera-Net Sàrl, spółką luksemburską biorącą udział w postępowaniu, chyba że (potencjalnie) mogłaby wykazać, że faktycznie kontrolowała tę spółkę. W każdym razie spółce Cera-Net nie przysługiwały żadne tego rodzaju prawa, ponieważ postępowania antydumpingowe są skierowane wyłącznie przeciwko producentom i eksporterom z państw trzecich oraz, w stosownych przypadkach, ich importerom powiązanym, a nie przeciwko niezależnym importerom, takim jak Cera-Net.

110. Tytułem żądania ewentualnego Komisja podnosi, że w każdym razie nie doszło do naruszenia praw spółki Cera-Net do obrony. W wyroku *Timex*<sup>49</sup> Trybunał stwierdził, że zainteresowane przedsiębiorstwa handlowe lub zainteresowani producenci powinni mieć możliwość zbadania informacji zebranych przez Komisję w trakcie dochodzenia, aby mogli skutecznie przedstawić swoje stanowiska, chociaż prawo to w stosownych przypadkach należy pogodzić z zasadą zachowania poufności; Komisja powinna dołożyć wszelkich starań w zakresie, w jakim jest to zgodne z obowiązkiem nieujawniania tajemnic handlowych, aby zapewnić skarżącemu informacje istotne z punktu widzenia obrony jego interesów, wybierając, w razie konieczności z własnej inicjatywy, odpowiednie środki służące przekazaniu takich informacji. W niniejszej sprawie spółce Cera-Net przekazano część żądanych informacji, a urzędnik przeprowadzający spotkanie wyjaśniające zweryfikował, że wykorzystane ceny zostały skorygowane w stosownych przypadkach. Faktyczne ujawnienie stanowiłoby naruszenie zasady poufności, której przestrzeganie jest niezbędne w celu zabezpieczenia współpracy z producentami z państw trzecich.

### *Ocena*

111. Ten aspekt sprawy – podobnie jak poprzedni – wiąże się z podjęciem kwestii poufności informacji. Jednak tym razem należy ją rozpatrzyć po pierwsze w świetle pozycji procesowej spółki Fliesen-Zentrum w kontekście dochodzenia antydumpingowego.

112. Wydaje mi się jasne, że Fliesen-Zentrum, jako spółka niepowiązana z którymkolwiek z eksporterów chińskich i niebiorąca udziału w dochodzeniu, nie może sama rościć sobie jakichkolwiek indywidualnych praw do obrony oraz że Komisja przedstawiła przekonujące powody, aby wnioskować, że nie może wywodzić jakichkolwiek praw tego rodzaju od stron, które wzięły udział w postępowaniu.

49 — Wyrok *Timex/Rada i Komisja*, 264/82, EU:C:1985:119, pkt 24, 30.

113. Kwestią do rozważenia jest zatem, w kontekście postępowania głównego i rozpatrywanego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, czy uzasadnienie było adekwatne dla aktu regulacyjnego ogólnego zastosowania. Innymi słowy, czy było wystarczające dla stron zainteresowanych (nie bezpośrednio i indywidualnie), aby zrozumiały tok rozumowania przyjęty przez instytucje, a dla Trybunału, aby wykonał prawo kontroli? Mając ten cel na uwadze, czy było konieczne określenie szczegółów dotyczących poczynionych dostosowań uwzględniających różnice w jakości, cechach handlowych i w kosztach?

114. Wszystkie informacje dostępne dla Trybunału lub ogólnie dla stron, których dotyczą cła antydumpingowe zawierają się w motywie 61 preambuły rozporządzenia tymczasowego, do którego odniesienie poczyniono w motywach 77, 86 i 87 preambuły rozporządzenia ostatecznego i który stanowi, co następuje: „Wartość normalną dostosowano w celu uwzględnienia różnic w cechach – wynikających głównie z marki OEM – i różnic jakościowych między niektórymi rodzajami nieprodukowanymi przez producenta w państwie analogicznym – w związku z niższym kosztem płytek innych niż porcelanowe. Dokonano również odpowiednich dostosowań dotyczących kosztów frachtu morskiego, ubezpieczenia, przeładunku i kosztów dodatkowych, opłat związanych z pakowaniem i kredytem oraz opłat i prowizji bankowych, we wszystkich przypadkach, w których uznano je za uzasadnione, dokładne i poparte potwierdzonymi dowodami”.

115. Wydaje mi się, że takie oświadczenie musi co do zasady stanowić wystarczające wyjaśnienie dla aktu ogólnego zastosowania. Wskazuje na rodzaj dokonanych dostosowań oraz, przynajmniej w sposób dorozumiany, kierunek dostosowania danych liczbowych – mianowicie w dół.

116. Oczywiście bez dostępu do rzeczywistych danych nie jest możliwe, aby strona jedynie pośrednio zainteresowana (taka jak importer w sytuacji spółki Fliesen-Zentrum) lub Trybunał mogli sprawdzić dokładne obliczenia. Ponadto w odniesieniu do Fliesen-Zentrum (i całej branży płytek ceramicznych) zachowanie poufnego charakteru tych danych wydaje się uzasadnione.

117. W przypadku istnienia konkretnych dowodów na poparcie tezy, że korekt dokonano w sposób niewłaściwy, Trybunał mógłby rozważyć zażądanie udostępnienia tych danych oraz zbadanie ich. Tu także, biorąc pod uwagę aktualnie obowiązujący regulamin postępowania, doradzałabym ostrożność.

118. Nie istnieją jednak żadne konkretne dowody tego rodzaju, zatem, z uwagi na ich brak i w świetle statusu Fliesen-Zentrum w kontekście ogólnie pojętej procedury antydumpingowej, nie wydaje się, aby istniał jakikolwiek powód, dla którego Trybunał miałby wymagać przekazania dalszych szczegółów w przedmiocie dostosowań. Skoro Fliesen-Zentrum, jak każda inna strona pośrednio zainteresowana, musi co do zasady zadowolić się uzasadnieniem spełniającym wymogi określone dla środka ogólnego zastosowania, fakt, że z jej inicjatywy wszczęto postępowanie przed sądem krajowym prowadzące do skierowania do Trybunału Sprawiedliwości wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie może dawać spółce prawa do wymagania od Trybunału zbadania, w tym kontekście, informacji, które mogłyby być dostępne dla Sądu w innym kontekście skargi bezpośredniej skierowanej przez uprawnioną stronę, której środek antydumpingowy dotyczy w sposób bezpośredni.

119. W rezultacie, chociaż nadal mogą istnieć obszary, będące źródłem niepewności co do dokładności obliczenia wartości normalnej w oparciu o dane pochodzące od danego producenta z USA, co mogłoby być istotne w kontekście skargi bezpośredniej wniesionej do Sądu przez uprawnioną stronę, nie wydaje mi się, aby były to obszary uzasadniające, w konkretnym kontekście proceduralnym, w którym skierowano pytanie prejudycjalne, stwierdzenie przez Trybunał nieważności spornego rozporządzenia.

## Kontrola wyrywkowa

### Rozporządzenia antydumpingowe

#### Rozporządzenie tymczasowe

120. Kwestię kontroli wyrywkowych producentów chińskich i unijnych zgodnie z art. 17 rozporządzenia podstawowego wyjaśniono w motywach 4–13 preambuły. Motyw 4 stanowił, że zwrócono się do wszystkich znanych producentów eksportujących w Chinach, importerów i producentów unijnych o zgłoszenie się do Komisji oraz dostarczenie podstawowych informacji o ich działalności związanej z produktem objętym postępowaniem. W dalszej części preambuły wskazano:

#### „2.1. Kontrole wyrywkowe chińskich producentów eksportujących

- (5) W ramach kontroli wyrywkowej otrzymano sto pięć wiarygodnych odpowiedzi od producentów eksportujących w Chinach, odpowiadających za 47% przywozu w okresie objętym dochodzeniem [...]
- (6) Zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia podstawowego Komisja dokonała doboru próby producentów eksportujących na podstawie największej reprezentatywnej wielkości wywozu produktu objętego postępowaniem do Unii, jaką można było właściwie zbadać w dostępnym czasie. Próba obejmowała trzy grupy, reprezentujące 10 producentów, odpowiadające 14,4% łącznej wielkości wywozu z Chin do Unii i 31,3% łącznej wielkości wywozu eksporterów współpracujących w OD. Zgodnie z art. 17 ust. 2 rozporządzenia podstawowego przeprowadzono konsultacje z zainteresowanymi stronami i władzami Chin w sprawie doboru próby. W odniesieniu do zaproponowanej próby otrzymano szereg uwag. Uwagi, które uznano za właściwe, wzięto pod uwagę podczas doboru ostatecznej próby.

#### 2.2. Kontrola wyrywkowa producentów unijnych

- (7) W piśmie przesłanym do Komisji [CET] potwierdziła, że wszystkie skarżące przedsiębiorstwa zgodziły się na ewentualne włączenie ich do próby. Uwzględniając inne przedsiębiorstwa, które się zgłosiły, Komisja otrzymała informacje od 73 producentów unijnych.
- (8) W ramach kontroli wyrywkowej wzięto pod uwagę duże rozdrobnienie sektora płytek ceramicznych. W celu dopilnowania, aby wyniki dużych przedsiębiorstw nie zdominowały analizy szkody, oraz by należyście uwzględnić sytuację małych przedsiębiorstw, które łącznie mają największy udział w produkcji unijnej, uznano, że w próbie powinny być reprezentowane wszystkie segmenty, tj. małe, średnie i duże przedsiębiorstwa.
- (9) Na podstawie wielkości rocznej produkcji wyodrębniono trzy segmenty:
  - segment 1: duże przedsiębiorstwa – produkcja powyżej 10 mln m<sup>2</sup>,
  - segment 2: średnie przedsiębiorstwa – produkcja od 5 do 10 mln m<sup>2</sup>,
  - segment 3: małe przedsiębiorstwa – produkcja poniżej 5 mln m<sup>2</sup>.
- (10) W ramach analizy wskaźników mikroekonomicznych wyniki przedsiębiorstw objętych próbą w danym segmencie zważono zgodnie z udziałem tego segmentu w łącznej produkcji unijnej (wykorzystując szczegółową wagę danego segmentu w całym sektorze płytek ceramicznych).

Zgodnie z informacjami zebranymi w toku dochodzenia producenci w segmencie 1 i 2 reprezentują po około jednej czwartej łącznej produkcji unijnej, natomiast producenci z segmentu 3 reprezentują około połowy łącznej produkcji unijnej. Segment małych przedsiębiorstw liczy ponad 350 przedsiębiorstw. Segment średni liczy ponad 40 przedsiębiorstw, a segment dużych przedsiębiorstw ponad 20.

- (11) Próba objęto dziesięć przedsiębiorstw. Są to największe przedsiębiorstwa w każdym z trzech segmentów, biorąc pod uwagę sprzedaż, produkcję i położenie geograficzne. Jedno przedsiębiorstwo objęte próbą należy do segmentu dużych przedsiębiorstw, cztery do segmentu średnich przedsiębiorstw, a pięć do segmentu małych przedsiębiorstw. Wybrane przedsiębiorstwa mają siedziby w sześciu państwach członkowskich (Włochy, Hiszpania, Polska, Portugalia, Niemcy i Francja), które razem reprezentują ponad 90% łącznej produkcji unijnej. Wybrana próba reprezentowała 24% łącznej produkcji producentów współpracujących i 7% łącznej produkcji unijnej.
- (12) W toku dochodzenia jedno przedsiębiorstwo z Polski objęte próbą postanowiło przerwać współpracę w ramach dochodzenia. Komisji nie udało się nawiązać współpracy z innym producentem mającym siedzibę w Polsce.
- (13) Mimo wycofania się polskiego producenta zachowano wysoką reprezentatywność próby w odniesieniu do wszystkich kryteriów wymienionych w motywach 8 i 10. Postanowiono zatem, że można kontynuować postępowanie w oparciu o próbę liczącą dziewięciu producentów z pięciu państw członkowskich”.

#### Rozporządzenie ostateczne

121. Kontroli wyrywkowej poświęcono motywy 9–33. W motywach 9–12 odrzucono zarzut dotyczący dwóch chińskich producentów eksportujących, który jest nieistotny dla niniejszej sprawy. W motywie 13 stwierdza się: „Przy braku jakichkolwiek innych uwag niniejszym potwierdza się motywy 5 i 6 rozporządzenia w sprawie ceł tymczasowych”.

122. Co się tyczy kwestii istotnych w niniejszej sprawie, motywy 16–33 stanowią:

- „(16) Jedna zainteresowana strona twierdziła, że podział przemysłu unijnego na różne segmenty i zasięg geograficzny próby sprawiały, że nie była ona statystycznie reprezentatywna. W tym względzie przypomina się, że unijny przemysł płytek ceramicznych jest w znacznym stopniu rozdrobniony i obejmuje ponad 500 producentów. Ustalono również, że przemysł reprezentowały wszystkie trzy segmenty przemysłu, tj. duże, średnie i małe przedsiębiorstwa. W celu zapewnienia, aby wyniki dużych przedsiębiorstw nie zdominowały analizy szkody oraz by należycie uwzględnić sytuację małych przedsiębiorstw, które łącznie mają największy udział w produkcji unijnej, uznano, że w próbie powinny być reprezentowane wszystkie segmenty, (tj. małe, średnie i duże przedsiębiorstwa). Wybrano największe przedsiębiorstwa w ramach każdego segmentu, pod warunkiem że można było zapewnić geograficzną reprezentatywność.
- (17) Jedna zainteresowana strona twierdziła również, że Komisja nie wykazała, iż próba nadal pozostała reprezentatywna po wycofaniu się polskiego producenta, oraz że w każdym razie była ona niewystarczająco reprezentatywna pod względem wielkości sprzedaży na rynku unijnym.
  - (18) Jeden polski producent faktycznie postanowił zaprzestać współpracy, a zatem musiał zostać wyłączony z próby. Aby próba była reprezentatywna, nie musi jednak odzwierciedlać dokładnego rozmieszczenia geograficznego i wagi produkujących państw członkowskich. Biorąc pod uwagę fakt, że rozmieszczenie geograficzne jest tylko jednym z czynników uwzględnianych przy zapewnianiu reprezentatywności, przyjęcie takiego podejścia nie byłoby praktyczne

z administracyjnego punktu widzenia. Wystarczy, aby próba zasadniczo odzwierciedlała proporcje najważniejszych państw produkujących, których dotyczy dochodzenie. W ramach oceny przeprowadzonej w odniesieniu do tego kryterium ustalono, że wycofanie się polskiego przedsiębiorstwa nie wpłynęło na ogólną reprezentatywność próby. Na tej podstawie potwierdza się, że próba producentów unijnych była wystarczająco reprezentatywna w rozumieniu art. 17 rozporządzenia podstawowego.

- (19) W odniesieniu do argumentu dotyczącego ogólnej reprezentatywności próby przypomina się, że ze względu na znaczne rozdrobnienie przemysłu unijnego nie jest możliwe uniknięcie sytuacji, w której przedsiębiorstwa włączone do próby obejmują stosunkowo małą część ogólnej produkcji unijnej. W każdym przypadku art. 17 rozporządzenia podstawowego stanowi, że dochodzenia mogą być ograniczone do prób, które są statystycznie reprezentatywne lub stanowią największą reprezentatywną wielkość produkcji, sprzedaży lub wywozu, która może zostać właściwie zbadana, nie wskazując jednak żadnego konkretnego progu ilościowego, jeżeli chodzi o poziom takiej reprezentatywnej wielkości. Na tej podstawie potwierdza się reprezentatywność dobranej próby w rozumieniu art. 17 rozporządzenia podstawowego.
- (20) Jedna zainteresowana strona twierdziła, że Komisja nie włączyła do próby producentów unijnych oferujących niskie ceny sprzedaży i którzy mają siedzibę w takich państwach, jak Polska i Republika Czeska; w związku z tym otrzymana w ten sposób próba nie byłaby reprezentatywna dla średniej ceny sprzedaży oferowanej przez producentów unijnych.
- (21) W odpowiedzi na powyższe twierdzenie Komisja ustaliła, że średnie ceny sprzedaży w ramach próby dotyczącej przemysłu unijnego mieściły się w tym samym zakresie co średnie ceny sprzedaży zawarte w publicznie dostępnych statystykach. W każdym razie oraz jak wyjaśniono później w motywie 125, w ramach dochodzenia wykazano, że nawet przy uwzględnieniu publicznie dostępnych cen dla tych państw ostateczne ustalenia nie uległyby jakiegokolwiek istotnej zmianie.
- (22) Szereg stron przedstawiło uwagi dotyczące metodyki zastosowanej przy doborze próby dotyczącej przemysłu unijnego w porównaniu z doбором próby eksporterów chińskich, który odbywał się wyłącznie w oparciu o wielkość wywozu.
- (23) Jeżeli chodzi o różne metodyki stosowane przy doborze próby producentów unijnych, z jednej strony, i chińskich producentów eksportujących, z drugiej, należy zauważyć, że metodyki stosowano zgodnie z celami kontroli wyrывkowej. W odniesieniu do przemysłu unijnego Komisja musiała przeanalizować sytuację całego przemysłu, w związku z czym wybrano kryteria, które zapewniłyby najbardziej reprezentatywny obraz całego sektora. Jeżeli chodzi o chińskich eksporterów, za odpowiednie rozwiązanie uznano dobór próby w oparciu o największą wielkość wywozu produktu objętego postępowaniem, w związku z czym próbą objęto największych eksporterów. Należy również zauważyć, że w art. 17 rozporządzenia podstawowego nie przewidziano obowiązku doboru obydwu prób w oparciu o te same kryteria. Ponadto w tym przypadku przed ustaleniem ostatecznej próby chińskich producentów eksportujących współpracujące strony w Chinach oraz władze chińskie miały możliwość przedstawienia uwag dotyczących proponowanej próby. Uwagi wpłynęły w odniesieniu do składu próby, jednak nie otrzymano żadnych uwag dotyczących jej reprezentatywności.
- (24) Po ujawnieniu ostatecznych ustaleń stowarzyszenie importerów stwierdziło, że treść art. 17 rozporządzenia podstawowego sugeruje, iż próby producentów unijnych i producentów eksportujących należy ustalać w oparciu o te same kryteria. Po ujawnieniu ostatecznych ustaleń szereg stron chińskich nadal twierdziło, że przy doborze reprezentatywnych prób doszło do dyskryminacji między traktowaniem chińskich producentów eksportujących a producentów unijnych.

- (25) W odpowiedzi na twierdzenie sformułowane w następstwie ujawnienia ostatecznych ustaleń, zgodnie z którym należy stosować te same kryteria przy doborze prób producentów unijnych i producentów eksportujących, z przyczyn przedstawionych w motywie 23 uznaje się, że próby te można ustalać w oparciu o różne kryteria. W związku z powyższym wniosek ten został odrzucony.
- (26) W odniesieniu do wspomnianego w motywie 23 faktu, że nie wpłynęły żadne uwagi dotyczące reprezentatywności próby, strony te twierdziły, iż w trakcie doboru prób nie poinformowano stron chińskich o stosowaniu różnych kryteriów wyboru przy doborze prób i w związku z tym nie mogły one zgłosić uwag w tej kwestii.
- [...]
- (28) Po ujawnieniu ostatecznych ustaleń jedna zainteresowana strona utrzymywała, że poprzez uwzględnienie różnych segmentów przy doborze próby Komisja naruszyła przepisy art. 4 ust. 1 rozporządzenia podstawowego, które stanowią, że analizę należy przeprowadzić w odniesieniu do całego przemysłu unijnego, a nie do określonych grup lub rodzajów przedsiębiorstw.
- (29) Twierdzenie, że podział próby na trzy segmenty stanowi naruszenie przepisów art. 4 ust. 1 rozporządzenia podstawowego, nie może zostać uwzględnione. Z ustaleń zawartych w motywie 23 wynika, że dobrana próba reprezentowała cały przemysł unijny, a nie – jak zarzucała zainteresowana strona – wyłącznie określone grupy przedsiębiorstw. Ponadto art. 17 ust. 1 rozporządzenia podstawowego w szczególności przewiduje możliwość dokonania doboru próby w celu określenia szkody. Argument ten był zatem bezpodstawny i został odrzucony.
- (30) Po ujawnieniu ostatecznych ustaleń ta sama zainteresowana strona podważyła słuszność uwzględnienia rozmieszczenia geograficznego przy doborze próby, twierdząc, że Unia stanowi jednolity rynek, a w art. 17 ust. 1 rozporządzenia podstawowego przewiduje się jedynie możliwość doboru próby w oparciu o największą reprezentatywną wielkość.
- (31) W odniesieniu do argumentu dotyczącego stosowania kryterium rozmieszczenia geograficznego należy zauważyć, że jest to rozdrobniony przemysł i w celu przeprowadzenia oceny reprezentatywności wybranych przedsiębiorstw wykorzystuje się rozmieszczenie geograficzne producentów między państwami członkowskimi, aby odzwierciedlić różne sytuacje, jakie występują w Unii. Próba obejmuje państwa członkowskie, w których wytwarza się ok. 90% produkcji unijnej; po wycofaniu się polskiego przedsiębiorstwa poziom ten pozostał wysoki i wyniósł ok. 80%. W związku z tym metodyka zastosowana przez Komisję zapewniała reprezentatywność próby dla całej produkcji unijnej i była zgodna z art. 17 ust. 1 rozporządzenia podstawowego. W związku z tym twierdzenie to odrzucono.
- (32) Po ujawnieniu ostatecznych ustaleń jedna zainteresowana strona twierdziła, że próbą producentów unijnych objęto wyłącznie średnie i małe przedsiębiorstwa, które rzekomo ponosiły wyższe koszty i oferowały wyższe ceny niż duże przedsiębiorstwa chińskie.
- (33) Argumentu tego nie poparto żadnymi dowodami. Należy zauważyć, że próbą objęto przedsiębiorstwa ze wszystkich segmentów. Ponadto na koszty mogą mieć wpływ inne czynniki oprócz wielkości przedsiębiorstwa, takie jak koszt surowców, amortyzacja lub wykorzystanie mocy produkcyjnych”.



123. W odniesieniu do tej kwestii istotne są także motywy 125 i 126:

„(125) Jedna zainteresowana strona, jak wspomniano już w motywie 20, podważyła wnioski z motywów 96–99 rozporządzenia w sprawie ceł tymczasowych w odniesieniu do cen sprzedaży przemysłu unijnego, twierdząc, że Komisja, ustalając unijne ceny jednostkowe, nie uwzględniła producentów w Polsce i Republice Czeskiej oraz że wnioski te nie były spójne z rzeczywistymi publicznie dostępnymi danymi.

(126) W odniesieniu do tego twierdzenia wykonano symulację obejmującą ceny sprzedaży zarejestrowane w Polsce, na którą przypada ok. 10% całości produkcji unijnej. Nie wykonano symulacji w odniesieniu do Republiki Czeskiej, której produkcja stanowi mniej niż 3% całości produkcji unijnej. Symulacja pokazała, że nawet po uwzględnieniu polskich cen ostateczne ustalenia nie zmieniają się w znaczący sposób. Wreszcie – zgodnie ze swoją metodyką – Komisja obliczyła ceny sprzedaży przemysłu unijnego po dokonaniu odpowiednich dostosowań celem uzyskania cen dla pierwszego niepowiązanego klienta, tak aby możliwe było porównanie z chińskimi cenami sprzedaży”.

#### *Zagadnienia i uwagi*

124. *Sąd odsyłający* zauważa, że w celu ustalenia poziomu podcięcia cenowego Komisja zastosowała kontrolę wyrwykową, którą przewidziano w art. 17 ust. 1 rozporządzenia podstawowego „w przypadku dużej liczby wnioskodawców, eksporterów, importerów, typów produktu lub transakcji”. Można stosować dwa rodzaje kontroli wyrwykowej: „uzasadnionej liczby stron, produktów lub transakcji, wykorzystując statystycznie reprezentatywne próbki w oparciu o informacje dostępne w momencie ich doboru” lub „największej reprezentatywnej wielkości produkcji, sprzedaży lub wywozu, która może zostać właściwie zbadana w dostępnym czasie”. Jasne jest, że pierwszy rodzaj zastosowano w celu ustalenia cen producentów unijnych, a drugi rodzaj w celu ustalenia cen producentów chińskich. *Sąd odsyłający* pragnie dowiedzieć się, czy takie podejście jest ważne, z uwagi na to, że doprowadziło do kontroli wyrwykowej zasadniczo dużej liczby drobnych producentów unijnych (reprezentujących jedynie 7% produkcji unijnej) i niewielkiej liczby większych producentów chińskich (14,4% produkcji chińskiej), mimo że oba rynki charakteryzuje duże rozdrobnienie i w przeważającej części składają się na nie małe i średnie przedsiębiorstwa. Z tego względu próby mogły nie być porównywalne, co podawałoby w wątpliwość obiektywny charakter ustalenia. Ponadto wszyscy producenci unijni objęci próbą pochodzili z państw członkowskich zachodniej części Unii, gdzie ceny są wyższe, a żaden producent nie reprezentował państw członkowskich charakteryzujących się niższymi cenami. Nie jest zatem jasne, czy stwierdzone poziomy podcięć cenowych (między 43,2% a 55,7% zgodnie z motywem 113 rozporządzenia ostatecznego) zostały ustalone w sposób dokładny i obiektywny.

125. *Fliesen-Zentrum* przedstawia zasadniczo te same argumenty, chociaż bardziej szczegółowo, podkreślając konieczność tworzenia dwóch prób w porównywalny sposób. Ponadto reprezentatywność próby unijnej powinna obejmować co najmniej 25% producentów unijnych, zgodnie z minimalnym wymogiem warunkującym wszczęcie postępowania<sup>50</sup>. Brak porównania przez Komisję podobnych grup narusza zasadę równego traktowania, wymóg obiektywności zawarty w art. 3 ust. 2 rozporządzenia podstawowego oraz zasadę mniejszego cła określoną w art. 9 ust. 4 tego rozporządzenia. Ponadto wykorzystanie próby reprezentującej jedynie 7% i 14,4% odpowiednich rynków nie spełnia wymaganego stopnia reprezentatywności.

50 — Artykuł 5 ust. 4 rozporządzenia podstawowego wyklucza wszczęcie postępowania na podstawie wniosku producentów stanowiących mniej niż 25% produkcji unijnej. *Fliesen-Zentrum* powołuje określone przypadki, gdy za wystarczające do próby uznano od 40% do 50% produkcji unijnej.

126. *Rada* twierdzi, po pierwsze, że oceny szkody w przemyśle unijnym dokonano w oparciu o dane makro- i mikroekonomiczne dotyczące, odpowiednio, całej branży i objętych próbą producentów unijnych; nie mógł mieć na nią wpływu skład próby chińskiej. Po drugie, próba unijna uwzględniała rozdrobniony charakter branży. Nie uwzględniono producentów polskich ani czeskich, ponieważ producent polski zaprzestał współpracy, a produkcja czeska stanowi mniej niż 3% produkcji unijnej, niemniej jednak Komisja przeprowadziła symulację, w ramach której włączono ceny polskie i stwierdzono, że nie miało to większego wpływu na wynik. Po trzecie, Fliesen-Zentrum nie zgłosiła żadnych uwag w trakcie postępowania odnośnie do składu próby chińskiej i nie może uczynić tego teraz w ramach postępowania prejudycjalnego. W każdym razie zastosowanie innej metody dla próby chińskiej mieści się w zakresie uprawnień dyskrecyjnych instytucji i, w tym przypadku, zapewniło maksymalną reprezentatywność poszczególnych grup. Wreszcie nałożone cła antydumpingowe były w każdym wypadku niższe niż stwierdzone marginesy dumpingu.

127. *Komisja* twierdzi, że niewłaściwe jest przyjmowanie założenia, że dwie próby miały na celu jedynie ustalenie poziomu podcięcia cenowego. Próba unijna została zastosowana także w celu zebrania szerokiego zakresu danych mikroekonomicznych, które powinny obejmować wszystkie kategorie producentów unijnych, aby umożliwić wykrycie wszelkich zmian z uwagi na położenie geograficzne lub rozmiar, a z kolei próba eksporterów ma na celu uwzględnienie jak największego udziału przywozów unijnych, aby ceny były jak najbardziej zbliżone do rzeczywistej średniej. Zastosowanie dwóch metod jest zatem w pełni uzasadnione, nie narusza zasady równego traktowania i nie podaje w wątpliwość obiektywności analizy. Co się tyczy nieobecności producentów z Europy Wschodniej w próbie unijnej, instytucje nie dysponują żadnymi środkami skutkującymi nałożeniem obowiązku współpracy, a najważniejsi producenci polscy odmówili współpracy. W każdym razie Europa Zachodnia odpowiada za 80% produkcji unijnej a publicznie dostępne dane z Polski i Republiki Czeskiej pokazały, że takie włączenie pozostałoby bez większego wpływu na wynik.

128. Co się tyczy możliwości nałożenia niższego cła, gdyby margines podcięcia cenowego ustalono na innej podstawie, Komisja twierdzi, że sporne rozporządzenie sporządzono w języku angielskim i termin *underselling margin* [margines sprzedaży po zaniżonych cenach] (różnica pomiędzy cenami dumpingowymi a cenami docelowymi dla przemysłu unijnego – *Zielunterbietungsspanne* w języku niemieckim i *marge de sous-cotation des prix indicatifs* w języku francuskim, będący odpowiednikiem *injury margin* [margines szkody]) został błędnie przetłumaczony<sup>51</sup> na język niemiecki (i francuski), jak gdyby chodziło o *undercutting margin* [margines podcięcia cenowego] (różnica pomiędzy cenami dumpingowymi a rzeczywistymi cenami w przemyśle unijnym, już zaniżonymi na skutek dumpingu – *Preisunterbietungsspanne* w języku niemieckim i *marge de sous-cotation des prix* w języku francuskim).

### Ocena

129. Najważniejszą kwestią jest tutaj to, czy w momencie gdy instytucje stwierdziły „znaczne podcięcie cenowe przywozu towarów po cenach dumpingowych w stosunku do cen [unijnych] produktów podobnych” (art. 3 ust. 3 rozporządzenia podstawowego), porównanie, jakiego dokonały, było nieważne, ponieważ jedną z dwóch metod kontroli wyrzykowej dopuszczalnych na mocy art. 17 ust. 1 rozporządzenia podstawowego zastosowano do oceny cen chińskich, a drugą do oceny cen unijnych. Kwestie drugorzędne obejmują to, czy konieczne było uwzględnienie, w próbie unijnej, przynajmniej jednego producenta z państw członkowskich z Europy Wschodniej uchodzących za charakteryzujące się niższymi cenami oraz czy próba unijna była wystarczająco reprezentatywna. Następnie, jeżeli którakolwiek z tych okoliczności doprowadziła do zawyżenia poziomu podcięcia cenowego powstaje pytanie, czy fakt ten powinien był spowodować zastosowanie zasady mniejszego cła na gruncie art. 9 ust. 4 rozporządzenia podstawowego.

51 — W szczególności motyw 198 rozporządzenia ostatecznego: „Należy także zaznaczyć, że te marginesy sprzedaży po zaniżonych cenach są wyższe od marginesów dumpingu określonych powyżej w motywach 88–93 i z tego względu marginesy dumpingu powinien służyć za podstawę ustalenia poziomu cła zgodnie z zasadą niższego cła”. (Wyróżnienie moje).

130. Rozpatrując w pierwszej kolejności kwestie drugorzędne, uważam, że powody nieuwzględnienia polskich i czeskich producentów są uzasadnione i spójne, zarówno w rozporządzeniu tymczasowym, jak i w rozporządzeniu ostatecznym oraz w uwagach przedłożonych przez instytucje. Wybór, jakiego dokonano w związku z selekcją producentów wpisuje się, moim zdaniem, w szeroki zakres uprawnień dyskrecjonalnych, jakimi dysponują instytucje przy ocenie złożonej sytuacji gospodarczej i nie można obarczać ich winą za wycofanie się polskiego producenta ze współpracy w trakcie dochodzenia lub za brak współpracy ze strony innych producentów. Ponadto przeprowadzono kontrole w celu zweryfikowania, czy na wyniki w sposób znaczący nie wpłynął brak danych od producentów z Europy Wschodniej (w szczególności polskich).

131. Co się tyczy reprezentatywności, zarzut Fliesen-Zentrum jakoby próba unijna musiała obejmować przynajmniej 25% produkcji unijnej jest w moim przekonaniu bezzasadny. Artykuł 5 ust. 4 rozporządzenia podstawowego nie dotyczy reprezentatywności próby, a twierdzenie to nie znajduje potwierdzenia w żadnej z powołanych przez spółkę spraw.

132. Przechodząc teraz do kwestii głównej, pragnę zauważyć, po pierwsze, że art. 17 ust. 1 rozporządzenia podstawowego nie zawiera żadnego wyraźnego wymogu, zgodnie z którym różne próby powinny być tworzone w sposób dokładnie porównywalny. Nie można też, moim zdaniem, interpretować jego brzmienia jako zawierające dorozumiany wymóg tego rodzaju, z uwagi na to, że faktycznie ma zastosowanie „w przypadku dużej liczby wnioskodawców, eksporterów, importerów, typów produktu lub transakcji” i przewiduje ograniczenie do „uzasadnionej liczby stron, produktów lub transakcji”. Uwzględniane kategorie nie zawsze same w sobie mogą być porównywalne, a zatem często nie będzie możliwe wskazanie zakresu porównywalności metod kontroli wrywkowej.

133. Ponadto z art. 17 ust. 2 rozporządzenia podstawowego jasno wynika, że ostatecznego wyboru stron, typów produktów lub transakcji dokonuje Komisja. Uważam, że instytucje podały odpowiednie powody uzasadniające podjęcie takich, a nie innych kroków. Jeżeli chodzi o ceny wywozu z Chin, najważniejszą kwestią było uzyskanie wartości najbardziej zbliżonej do dokładnej średniej ceny i, biorąc pod uwagę ten cel, logiczny był wybór eksporterów o największych wolumenach sprzedaży. Kontrola wrywkowa przemysłu unijnego musiała jednak być odpowiednia w kontekście szerszego wachlarza celów i z tego względu nie mogła ograniczać się wyłącznie do największych producentów.

134. Jednakże prawdą jest, że ustalenie szkody musi obejmować „obiektywną ocenę” wielkości przywozów towarów po cenach dumpingowych, ich wpływu na ceny na rynku unijnym oraz ich wpływu na przemysł unijny (art. 3 ust. 2 rozporządzenia podstawowego) oraz że próby muszą być „statystycznie reprezentatywne” (art. 17 ust. 1).

135. W tym względzie trzeba przyznać, że wydaje się przynajmniej prawdopodobne, że metoda zastosowana w odniesieniu do Chin (największe wielkości, a więc najwięksi producenci) mogła skutkować określeniem niższej ceny niż w przypadku, gdyby próba obejmowała większą liczbę mniejszych producentów; więksi producenci mogą znajdować się w sytuacji, w której czerpią korzyści z efektu skali, a więc mogą sprzedawać po niższych cenach. Z kolei, z tych samych przyczyn, metoda zastosowana w odniesieniu do Unii mogła doprowadzić do stwierdzenia wyższej ceny. W takim przypadku ustalony poziom podcięcia cenowego mógł być większy niż w sytuacji, gdyby w odniesieniu do obu prób zastosowano tę samą metodę. (To samo miałyby zastosowanie do sprzedaży po zaniżonych cenach, ponieważ podstawą jej ustalenia były dane z tych samych źródeł, a więc uwagi Komisji dotyczące terminologii i tłumaczenia w tym względzie nie wydają się szczególnie istotne).

136. Przedstawionych możliwości nie można jednak w żadnym wypadku uznać za pewnik, a Trybunałowi nie przekazano żadnych szczegółowych danych ani obliczeń, które mogłyby w szczególności sposób je potwierdzać. Kolejna równie prawdopodobna możliwość jest taka, że ceny wywozu z Chin ustalono bardziej na podstawie warunków konkurencyjnych na rynku przywozu aniżeli z uwagi na rozmiar lub moce produkcyjne producenta, a zatem zastosowanie odmiennej metody

kontroli wyrwykowej eksporterów chińskich nie zmieniłoby wyniku<sup>52</sup>. Bez uzasadnienia nie jest zatem możliwe przyjęcie, że poziom podcięcia cenowego lub sprzedaży po zaniżonych cenach znacznie różniłby się, gdyby w przypadku obu prób zastosowano tę samą metodę.

137. W związku z tym nie widzę powodu, aby uznać, że ocena podcięcia cenowego zawarta w spornym rozporządzeniu była w jakikolwiek sposób nieważna z uwagi na wybór dwóch różnych metod kontroli wyrwykowej lub że wystąpiła jakakolwiek niezgodność z zasadą mniejszego cła na gruncie art. 9 ust. 4 rozporządzenia podstawowego.

## **Wnioski**

138. W świetle wszystkich powyższych rozważań jestem zdania, że Trybunał powinien odpowiedzieć na pytanie skierowane przez Finanzgericht München w ten sposób, że rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 917/2011 z dnia 12 września 2011 r. nakładające ostateczne cło antydumpingowe i stanowiące o ostatecznym pobraniu tymczasowego cła nałożonego na przywóz płytek ceramicznych pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej nie jest nieważne z żadnego ze względów przedstawionych we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

52 — Dane Eurostatu przedstawione w sprawie Bricmate, C-569/13, wydają się wskazywać, że w całym rozpatrywanym okresie dochodzenia ceny płytek ceramicznych przywożonych z Chin były znacznie i stale wyższe w Niemczech niż w Zjednoczonym Królestwie, chociaż ilości przywożone do obu państw członkowskich były mniej więcej porównywalne. Ceny dla (mniejszych ilości) przywozów do Łotwy i Rumunii były jednak konsekwentnie niższe, nawet w znacznie większym stopniu.