



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEONOR SHARPSTON
prezentate la 21 mai 2015¹

Cauza C-687/13

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

[cerere de decizie preliminară formulată de Finanzgericht München (Germania)]

„Taxa antidumping — Validitatea Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 917/2011 al Consiliului — Importuri de plăci de ceramică din China — Alegerea Statelor Unite ca țară terță cu economie de piață adecvată pentru stabilirea existenței dumpingului — Stabilirea valorii normale — Dreptul la apărare — Obligația de motivare — Eșantionare”

1. În anul 2011, Consiliul Uniunii Europene a instituit o taxă antidumping la importurile de plăci de ceramică originare din Republica Populară Chineză (denumită în continuare „China”).
2. Deoarece China este o țară care nu are economie de piață, fără o valoare fiabilă normală pe piața internă, la stabilirea existenței și a marjei dumpingului instituțiile Uniunii au utilizat o valoare normală construită într-o țară terță care are economie de piață, și anume Statele Unite ale Americii (denumite în continuare „SUA” sau „Statele Unite”). În acest scop, acestea au utilizat cifrele furnizate de un singur producător american, făcând ajustări pentru a ține seama de diverse diferențe, fără a oferi însă (din motive de confidențialitate în afaceri), toate detaliile ajustărilor efectuate. Atunci când au determinat nivelul de subcotare a prețurilor, instituțiile și-au bazat calculele de preț pe eșantioane atât de producători chinezi, cât și de producători din Uniune, folosind totuși metode diferite de eșantionare în fiecare caz.
3. Un importator german a contestat taxa percepută pentru plăcile pe care acesta le-a importat, formulând obiecții cu privire la unele aspecte legate de aceste metode. Finanzgericht München (Tribunalul Financiar din München, denumit în continuare „instanța de trimitere”), sesizat cu soluționarea litigiului, solicită pronunțarea unei hotărâri preliminare cu privire la validitatea regulamentului de instituire a taxei.
4. Curtea a fost sesizată cu alte aspecte referitoare la o altă contestație împotriva aceluiași regulament în cauza Bricmate (C-569/13), în care urmează de asemenea să ne prezentăm concluziile astăzi.

¹ — Limba originală: engleza.

Regulamentul de bază

5. Normele care reglementează instituirea taxelor antidumping sunt cuprinse în Regulamentul nr. 1225/2009 (denumit în continuare „regulamentul de bază”)².

6. Articolul 1 alineatul (1) din regulamentul de bază precizează că orice produs care face obiectul unui dumping poate fi supus unei taxe antidumping în cazul în care punerea sa în liberă circulație în cadrul Uniunii cauzează un prejudiciu. Articolul 1 alineatul (2) definește produsul care face obiectul unui dumping ca fiind unul al cărui preț de export către Uniune este mai mic decât prețul comparabil practicat în cadrul operațiunilor comerciale normale pentru produsul similar în țara exportatoare.

7. Articolul 2 consacră principiile și normele care guvernează stabilirea existenței dumpingului. În esență, pentru un produs dat exportat dintr-o țară terță, se stabilesc o valoare normală pe baza prețurilor plătite în cadrul operațiunilor comerciale normale de clienți independenți din țara exportatoare și un preț de export către Uniune. Dacă o comparare echitabilă a valorilor medii arată că valoarea normală depășește prețul de export, cuantumul diferenței reprezintă marja de dumping.

8. În această privință, articolul 2 alineatul (7) litera (a) din regulamentul de bază prevede:

„În cazul importurilor care provin din țări care nu au economie de piață [...], valoarea normală se stabilește pe baza prețului sau a valorii construite într-o țară terță care are economie de piață sau pe baza prețului dintr-o astfel de țară terță către alte țări, inclusiv către [Uniune], sau, în cazul în care aceste lucruri nu sunt posibile, în orice alt mod rezonabil, inclusiv pe baza prețului plătit efectiv sau care urmează să fie plătit în [Uniune] pentru produsul similar, ajustat în mod corespunzător în cazul în care este necesar pentru ca acesta să includă o marjă de profit rezonabilă.

O țară terță cu economie de piață adecvată se alege în mod rezonabil, ținând seama de toate informațiile utile disponibile în momentul efectuării alegerii. Se ține de asemenea seama de termene și, după caz, se alege o țară terță cu economie de piață care face obiectul aceleiași anchete.

Părțile care participă la anchetă sunt informate de îndată după începerea anchetei cu privire la țara terță cu economie de piață respectivă și au la dispoziție zece zile pentru a-și prezenta comentariile.”

9. Articolul 2 alineatul (10) din regulamentul de bază prevede:

„Se efectuează o comparație echitabilă între prețul de export și valoarea normală. Această comparație se face în aceeași etapă a procesului comercial pentru vânzări efectuate la date cât mai apropiate posibil și ținând seama în mod corespunzător de alte diferențe care afectează comparabilitatea prețurilor. În cazul în care valoarea normală și prețul de export stabilite nu pot fi comparate astfel, se ține seama în fiecare caz, sub formă de ajustări, de diferențele constatate la factorii care se pretinde și se demonstrează că afectează prețurile și, prin urmare, comparabilitatea acestora. [...]”

10. Articolul 3 (intitulat „Stabilirea existenței unui prejudiciu”) din regulamentul de bază prevede în special:

„[...]”

2 — Regulamentul (CE) nr. 1225/2009 al Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind protecția împotriva importurilor care fac obiectul unui dumping din partea țărilor care nu sunt membre ale Comunității Europene (versiune codificată) (JO L 343, p. 51, rectificare în JO L 7, 12.1.2010, p. 22).

(2) Stabilirea existenței unui prejudiciu se bazează pe elemente de probă pozitive și implică o examinare obiectivă:

(a) a volumului importurilor care fac obiectul unui dumping și a efectului acestor importuri asupra prețului produselor similare pe piața [Uniunii] și

(b) a efectului acestor importuri asupra industriei [Uniunii].

(3) [...] În ceea ce privește efectul importurilor care fac obiectul unui dumping asupra prețurilor se analizează dacă a existat, în cazul importurilor care fac obiectul unui dumping asupra prețurilor, o subcotare semnificativă a prețului în raport cu prețul unui produs similar din industria [Uniunii] sau dacă aceste importuri au ca efect, în alt mod, diminuarea semnificativă a prețurilor sau împiedicarea în mod semnificativ a creșterii prețurilor care, altfel, s-ar fi produs. [...]"

11. Articolul 6 alineatul (9) din regulamentul de bază prevede: „[...] o anchetă se încheie, în cazul în care este posibil, în termen de un an. Oricum, anchetele se încheie, în toate cazurile, în termen de cincisprezece luni de la deschiderea lor [...]”.

12. Articolul 9 alineatul (4) din același regulament stabilește printre altele „regula taxei mai mici”:

„În cazul în care din constatarea definitivă a faptelor reiese că există dumping și prejudiciul care rezultă din acesta și că interesul [Uniunii] necesită o acțiune [...], [se] impune o taxă antidumping definitivă [...] Valoarea taxei antidumping nu trebuie să depășească marja de dumping stabilită și trebuie să fie mai mică decât această marjă în cazul în care această taxă mai mică este suficientă pentru a elimina prejudiciul adus industriei [Uniunii].”

13. Articolul 17 din regulamentul de bază se referă la eșantionare. Acesta prevede în special:

„(1) În cazul în care numărul reclamanților, al exportatorilor sau al importatorilor, al tipului de produse sau de tranzacții este mare, ancheta se poate limita la un număr rezonabil de părți, de produse sau de tranzacții, utilizând eșantioane reprezentative statistic întocmite pe baza informațiilor disponibile în momentul selectării sau la cel mai mare volum de producție, de vânzări sau de exporturi care pot face în mod rezonabil obiectul anchetei, ținând seama de timpul disponibil.

(2) Selectarea finală a părților, a tipurilor de produse sau a tranzacțiilor, efectuată în aplicarea dispozițiilor referitoare la eșantionare, revine Comisiei, dar este de preferat ca eșantionul să se selecteze în urma consultării părților interesate sau cu consimțământul acestora [...]

[...]

(4) În cazul în care s-a decis efectuarea eșantionării și părțile alese sau unele dintre ele refuză să coopereze, astfel încât rezultatele anchetei pot fi semnificativ compromise, poate fi selectat un nou eșantion. Cu toate acestea, în cazul în care refuzul de a coopera persistă sau în cazul în care nu se dispune de suficient timp pentru a selecta un nou eșantion, se aplică dispozițiile pertinente ale articolului 18.”

14. Articolul 18 din regulamentul de bază se referă la lipsa cooperării. Acesta prevede printre altele:

„(1) În cazul în care o parte interesată nu permite accesul la informațiile necesare sau nu le furnizează în termenele prevăzute în prezentul regulament sau obstrucționează semnificativ ancheta, pot fi stabilite constatări preliminare sau finale, pozitive sau negative, pe baza datelor disponibile. [...]

[...]

(5) În cazul în care determinările, inclusiv cele cu privire la valoarea normală, se bazează pe dispozițiile alineatului (1), în speță pe informațiile furnizate în plângere, trebuie, când acest lucru este posibil și ținând seama de termenele prevăzute pentru anchetă, să se verifice aceste informații cu ajutorul altor surse independente disponibile, precum listele de prețuri publicate, statisticile oficiale privind importul și evidențele vamale sau cu ajutorul informațiilor obținute în cursul anchetei de la alte părți interesate.

Aceste informații pot conține date pertinente privind piața mondială sau, după caz, privind alte piețe reprezentative.”

15. În sfârșit, articolul 19 din regulamentul de bază prevede printre altele:

„(1) Orice informație de natură confidențială (de exemplu pentru că divulgarea ei ar avantaja în mod semnificativ un competitor sau ar avea un efect defavorabil semnificativ pentru persoana care a furnizat informația sau pentru cea de la care a obținut-o) sau care este furnizată cu titlu confidențial de către părțile unei anchete este tratată ca atare de către autorități, în cazul în care se oferă motive întemeiate.

[...]

(4) Prezentul articol nu se opune divulgării, de către autoritățile [Uniunii], a informațiilor generale, mai ales a motivelor pe baza cărora sunt luate deciziile în temeiul prezentului regulament, nici divulgării elementelor de probă pe care se bazează autoritățile [Uniunii] în măsura necesară pentru justificarea acestor motive în cadrul procedurilor în instanță. O astfel de divulgare trebuie să țină seama de interesul legitim al părților interesate pentru ca secretele lor de afaceri să nu fie divulgate.

[...]”

Procedura și taxa antidumping

16. Taxa antidumping în discuție în procedura principală a fost instituită inițial prin Regulamentul nr. 258/2011 (denumit în continuare „regulamentul provizoriu”) ³ și confirmată ulterior prin Regulamentul nr. 917/2011 (denumit în continuare „regulamentul definitiv” sau „regulamentul atacat”) ⁴.

17. La data de 19 iunie 2010, în urma unei plângeri depuse de Federația Europeană a Producătorilor de Plăci Ceramice (denumită în continuare „CET”), Comisia a notificat deschiderea unei proceduri antidumping privind importurile de plăci ceramice originare din China ⁵.

18. La data de 16 martie 2011, Comisia a adoptat regulamentul provizoriu, care a instituit la articolul 1 alineatul (1) o taxă antidumping provizorie la importurile de „plăci și dale din ceramică smălțuite sau nesmălțuite pentru pavaj sau pentru acoperit pereții; cuburi și articole similare din ceramică smălțuite sau nesmălțuite pentru mozaicuri, chiar pe suport, care intră în prezent sub incidența codurilor NC [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 și 6908 90 99, originare din [China]”. Potrivit articolului 1 alineatul (2), nivelul taxei aplicabil unor astfel de produse fabricate de anumite societăți menționate varia între 26,2 % și 36,6 %, aplicându-se o cotă de 73 % produselor fabricate de toate celelalte societăți.

3 — Regulamentul (UE) nr. 258/2011 al Comisiei din 16 martie 2011 de instituire a unei taxe antidumping provizorii la importurile de plăci ceramice originare din Republica Populară Chineză (JO L 70, p. 5, rectificare în JO L 143, 31.5.2011, p. 48).

4 — Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 917/2011 al Consiliului din 12 septembrie 2011 de instituire a unei taxe antidumping definitive și de colectare definitivă a taxei provizorii instituite asupra importurilor de plăci de ceramică originare din Republica Populară Chineză (JO L 238, p. 1).

5 — JO C 160, p. 20 (denumit în continuare „avizul de deschidere”).

19. În acest regulament, deoarece China este o țară fără economie de piață, Comisia a construit valoarea normală, în conformitate cu articolul 2 alineatul (7) litera (a) din regulamentul de bază, pe baza datelor furnizate de un producător dintr-o țară terță analogă cu economie de piață, și anume SUA. Pentru a evalua subcotarea prețurilor, Comisia a utilizat de asemenea cifrele obținute de la eșantioane de producători atât chinezi, cât și din Uniune, potrivit articolului 17 alineatul (1) din regulamentul de bază, însă a selectat eșantioanele prin două metode diferite.

20. La data de 12 septembrie 2011, Consiliul a adoptat regulamentul definitiv, care a instituit la articolul 1 alineatul (1) o taxă antidumping definitivă la importurile produselor identice cu cele menționate în regulamentul provizoriu. Potrivit articolului 1 alineatul (2), nivelul taxei definitive varia între 26,3 % și 36,5 % pentru produsele fabricate de societățile enumerate, aplicându-se o cotă de 69,7 % produselor fabricate de toate celelalte societăți.

21. În preambulul acestui regulament, Consiliul a respins diverse critici în ceea ce privește alegerea SUA ca țară terță analogă, utilizarea datelor furnizate de un singur furnizor din această țară și ajustările făcute acestora, precum și în ceea ce privește diferența existentă între metodele de eșantionare.

22. Vom expune raționamentul detaliat din aceste două regulamente în contextul fiecărui aspect al întrebării adresate la care acesta se referă.

Situația de fapt, procedura și întrebarea preliminară

23. În luna iulie 2011, Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH (denumită în continuare „Fliesen-Zentrum”) a importat plăci de ceramică fabricate în China încadrate la codul NC 6907 90 20 pe care le-a declarat la Hauptzollamt Regensburg (Biroul Vamal Principal din Regensburg, denumit în continuare „HZA”). La data de 2 august 2011, HZA a emis o decizie privind taxele vamale și TVA-ul la import datorate prin care s-a solicitat societății Fliesen-Zentrum să constituie o garanție pentru taxa antidumping provizorie de 32,3 %, care se ridică la 9 479,09 euro, garanție care a fost plătită de Fliesen-Zentrum.

24. La data de 5 august 2011, Fliesen-Zentrum a formulat o contestație împotriva deciziei respective, pe care HZA a respins-o la 19 octombrie 2011.

25. La data de 4 noiembrie 2011, HZA a evaluat definitiv taxa antidumping la 9 479,09 euro, care a fost compensată în întregime cu garanția deja plătită. Fliesen-Zentrum a depus o altă contestație împotriva acestei evaluări, pe care HZA a respins-o la 3 februarie 2010.

26. Fliesen-Zentrum a introdus, la instanța de trimitere, o acțiune împotriva evaluării, punând în discuție validitatea regulamentului definitiv.

27. Instanța de trimitere a considerat că sunt plauzibile patru dintre motivele invocate de Fliesen-Zentrum în această privință:

- în primul rând, alegerea SUA ca țară terță analogă a fost nelegală prin faptul că erau disponibile alte țări terțe cu economie de piață mai comparabile într-un grad mai ridicat cu China, însă au fost ignorate;
- în al doilea rând, stabilirea valorii normale pe baza cifrelor furnizate de un singur producător american a fost nelegală;

- în al treilea rând, nu au fost puse la dispoziție anumite date în vederea stabilirii valorii normale și nu au fost explicate anumite ajustări, încălcându-se astfel dreptul la apărare al părților interesate și obligația de motivare;
- în al patrulea rând, modul în care au fost selectate eșantioanele de producători chinezi și de producători din Uniune, dar și de importatori din Uniune a denaturat rezultatele și a fost, prin urmare, nelegal.

28. După analiza acestor motive, instanța de trimitere a considerat necesar să solicite pronunțarea unei hotărâri preliminare cu privire la întrebarea: „[regulamentul definitiv] este valid?”.

Considerații introductive

29. Întrebarea instanței de trimitere este simplă și de o natură generală. Aceasta nu identifică niciun motiv specific al unei posibile lipse de validitate cu privire la care instanța de trimitere solicită pronunțarea unei hotărâri. Cu toate acestea, preocuparea acestei instanțe vizează în mod clar cele patru motive evidențiate în decizia de trimitere.

30. Fliesen-Zentrum, Consiliul și Comisia au depus, toate, observații scrise și au prezentat argumente orale în ședința din 3 decembrie 2014, abordând aceste patru motive în mod individual, la fel cum vom proceda și noi.

31. Fliesen-Zentrum a avansat însă două motive suplimentare pentru care regulamentul atacat ar putea fi declarat nevalid, niciunul dintre acestea nefiind menționat în decizia de trimitere. Mai mult, Comisia a anticipat și a solicitat să se respingă anumite argumente invocate de Fliesen-Zentrum spicuite din dosarul instanței de trimitere.

32. În plus, în timp ce fiecare dintre cele patru motive de nevaliditate invocate în decizia de trimitere poate fi abordat în mod independent, primele trei privesc, toate, modul în care a fost stabilită o valoare normală construită și toate ridică probleme în ceea ce privește caracterul adecvat al motivării cuprinse în regulamentul provizoriu și în cel definitiv. Considerăm că aceste caracteristici comune ridică probleme de ordin general în ceea ce privește atât întinderea, cât și intensitatea controlului exercitat de Curte.

Motive neinvocate în decizia de trimitere

33. Nu considerăm că motivele suplimentare invocate de Fliesen-Zentrum și de Comisie în prezenta procedură ar trebui examinate de Curte.

34. Potrivit unei jurisprudențe constante, procedura stabilită la articolul 267 TFUE este întemeiată pe o separare clară a funcțiilor între instanțele Uniunii și Curte. Numai instanța națională care judecă litigiul și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, relevanța întrebărilor pe care le adresează Curții. În plus, articolul 267 TFUE nu instituie o cale de atac deschisă părților dintr-un litigiu pendinte la o instanță națională, astfel încât Curtea nu este obligată să examineze problema validității dreptului Uniunii doar pentru motivul că una dintre părți a invocat acest aspect în observațiile sale scrise. Prin urmare, nu este necesar să se examineze motivele neavute în vedere de instanța de trimitere⁶.

6 — Hotărârea Simon, Evers & Co (C-21/13, EU:C:2014:2154, punctele 26-28 și jurisprudența citată).

Întinderea controlului exercitat de Curte

35. Astfel cum s-a subliniat atât în decizia de trimitere, cât și în observațiile prezentate Curții, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că alegerea țării analoge intră în sfera puterii de apreciere de care dispun instituțiile Uniunii atunci când analizează situații economice complexe, deși exercitarea acestei puteri de apreciere nu este sustrasă controlului jurisdicțional și [potrivit articolului 2 alineatul (7) litera (a) din regulamentul de bază] alegerea trebuie să fie făcută în mod rezonabil⁷. Potrivit acestei jurisprudențe, întinderea controlului exercitat de Curte asupra alegerii unei țări analoge este, așadar, relativ limitată.

36. În prezenta cauză, sunt puse în discuție nu doar alegerea SUA ca țară analogă pentru China, ci și folosirea datelor provenind de la un singur producător din SUA. Referitor la acest ultim aspect, Curtea a admis că, în cazul în care este necesar, o valoare normală construită poate fi stabilită pe baza cifrelor provenind de la un singur producător⁸.

37. Cu toate că cele două aspecte sunt distincte, ar putea părea surprinzător faptul că valoarea normală pentru produsele tuturor producătorilor de plăci ceramice din toată China trebuie să fie calculată pe baza datelor furnizate de un singur producător din SUA, în condițiile în care această țară are un venit pe cap de locuitor semnificativ mai mare decât cel al Chinei⁹, dar produce mai puțin de 1/30 din aceeași cantitate de plăci¹⁰.

38. În prezența unei astfel de anomalii *prima facie*, considerăm că Curtea nu trebuie să limiteze întinderea controlului său mai mult decât este necesar, în conformitate cu jurisprudența sa anterioară. În special, aceasta trebuie să verifice cu atenție dacă instituțiile au omis să ia în considerare elemente esențiale în vederea stabilirii caracterului adecvat al țării pentru care s-a optat și dacă elementele din dosar au fost examinate cu toată diligența necesară¹¹.

39. Pe de altă parte, este de asemenea necesar să se aibă în vedere întinderea exactă a obligației de motivare a instituțiilor în contextul dat.

Nivelul controlului exercitat de Curte cu privire la obligația de motivare

40. Curtea a subliniat periodic că regulamentele antidumping au o natură duală, de acte cu caracter legislativ și de acte care pot privi direct și individual anumiți operatori economici¹².

41. În *Petrotub*¹³, o cauză în care un regulament antidumping a fost contestat de persoanele vizate în mod direct și individual de acesta, Curtea a statuat: „motivarea [...] trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției [...], astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii luate, iar instanței competente a [Uniunii] să își exercite controlul. Cerința [...] trebuie apreciată în funcție de împrejurările cauzei, în special de conținutul actului, de natura motivelor invocate și de interesul de a primi explicații propriu destinatarului sau altor persoane vizate în mod direct și individual de acest act. [...]”

7 — A se vedea de exemplu Hotărârile Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, punctele 11 și 12), Rotexchemie (C-26/96, EU:C:1997:261, punctele 10 și 11) și GLS (C-338/10, EU:C:2012:158, punctul 22).

8 — A se vedea Hotărârea Rotexchemie (C-26/96, EU:C:1997:261, punctul 15).

9 — A se vedea punctul 63 din prezentele concluzii și nota de subsol 26 de mai jos.

10 — A se vedea considerentul (51) al regulamentului provizoriu, enunțat la punctul 48 de mai jos și la nota de subsol aferentă.

11 — A se vedea Hotărârile Nölle/Hauptzollamt Bremen-Freihafen (C-16/90, EU:C:1991:402, punctul 13) și Rotexchemie/Hauptzollamt Hamburg-Waltershof (C-26/96, EU:C:1997:261, punctul 12).

12 — A se vedea de exemplu Hotărârea Comisia/BCE (C-11/00, EU:C:2003:395, punctul 75 și jurisprudența citată). Un regulament de punere în aplicare precum regulamentul definitiv trebuie considerat în prezent „act normativ”, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE (a se vedea Hotărârea Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctele 50-60, și Ordonanța Bricmate/Consiliul, T-596/11, EU:T:2014:53, punctele 65-66).

13 — Hotărârea Petrotub și Republica (C-76/00 P, EU:C:2003:4, punctul 81).

42. Cu toate acestea, Curtea s-a pronunțat de asemenea în mod constant în sensul că întinderea obligației de motivare depinde de natura actului în cauză și că, atunci când este vorba despre un act destinat unei aplicări generale, preambulul se poate limita să menționeze, pe de o parte, situația de ansamblu care a condus la adoptarea acestuia și, pe de altă parte, obiectivele generale pe care își propune să le atingă¹⁴.

43. În speță, regulamentul atacat este, în principiu, un act normativ cu aplicabilitate generală. Acesta îi privește totuși direct și individual pe exportatorii ale căror produse sunt afectate și pe orice importatori aferenți care au calitatea procesuală activă să îl conteste direct la Tribunal¹⁵. În lipsa măsurilor de executare, și alte persoane pe care regulamentul ar putea să le privească direct ar putea să îl conteste¹⁶. Însă regulamentul nu privește în mod individual societatea Fliesen-Zentrum (care, în calitate de importator independent, neimplicat în ancheta antidumping, nu se încadrează în niciuna dintre categoriile menționate) și presupune măsuri de executare (instituirea taxelor antidumping asupra importurilor) – care fac obiectul contestației formulate de Fliesen-Zentrum la instanța națională. Prin urmare, în cazul în care Fliesen-Zentrum ar fi încercat să formuleze o acțiune la Tribunal, aceasta ar fi fost respinsă ca inadmisibilă¹⁷.

44. În această privință, nu considerăm relevantă afirmația făcută de Fliesen-Zentrum în ședință potrivit căreia aceasta face parte dintr-un grup de societăți deținut de membrii aceleiași familii, din care o altă societate (Cera-Net, cu sediul în Luxemburg) a luat parte la procedura antidumping. O astfel de împrejurare (presupunând că ar fi dovedită) nu poate conferi societății Fliesen-Zentrum calitatea procesuală activă necesară pentru a contesta regulamentul atacat direct la Tribunal, în același mod în care procedează o persoană vizată în mod individual. Într-adevăr, Fliesen-Zentrum nu a încercat să formuleze o astfel de contestație.

45. Se ridică, așadar, întrebarea dacă, în cazul în care o parte care are calitate procesuală activă contestă un regulament de instituire a unei taxe antidumping direct la Tribunal, o obligație mai strictă de motivare mai detaliată ar trebui să determine un nivel mai ridicat de control, în timp ce, în cazul în care Curtea analizează o cerere de decizie preliminară formulată în cadrul unei proceduri naționale inițiate de o parte vizată, dar nu în mod direct sau individual, de același act, nivelul de control al motivării ar trebui să fie mai scăzut.

46. Considerăm că există o diferență între cele două situații și că, în ultima situație, Curtea nu trebuie să trateze actul ca pe o decizie, ci mai curând ca pe un act normativ cu aplicabilitate generală. Nivelul mai ridicat de control care trebuie să fie aplicat de Tribunal atunci când o acțiune directă este admisibilă ar putea conduce la anulare numai față de reclamantul din cauza cu care este sesizat¹⁸. În schimb, declararea de către Curte a nevalidității actului în cadrul unei hotărâri preliminare ar produce efecte *erga omnes*, iar controlul obligației de motivare ce revine instituțiilor trebuie să se bazeze pe această premisă.

47. Prin urmare, vom examina în continuare pe rând fiecare dintre cele patru motive posibile de nevaliditate invocate în decizia de trimitere, în lumina considerațiilor pe care le-am prezentat mai sus.

14 — A se vedea de exemplu Hotărârea Beus GmbH/Hauptzollamt München (5/67, EU:C:1968:13, referitoare la o taxă compensatorie asupra importurilor) și Hotărârea Spania/Consiliul (C-284/94, EU:C:1998:548, punctul 28, referitoare la contingentele la import).

15 — Ca de exemplu în Hotărârea Guangdong Kito Ceramics și alții/Consiliul (T-633/11, EU:T:2014:271).

16 — A se vedea de asemenea Hotărârea Valimar (C-374/12, EU:C:2014:2231, punctele 30-32 și jurisprudența citată).

17 — A se vedea Ordonanța Bricmate/Consiliul (T-596/11, EU:T:2014:53, punctele 61-75).

18 — A se vedea de exemplu Hotărârea Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, punctele 21-27).

Alegerea SUA ca țară terță analogă

Regulamentele antidumping

Regulamentul provizoriu

48. În considerentele (46)-(52) s-a explicat alegerea SUA în vederea aplicării articolului 2 alineatul (7) litera (a) din regulamentul de bază:

„(46) În avizul de deschidere, Comisia a indicat intenția sa de a utiliza SUA drept țară analogă adecvată pentru stabilirea valorii normale pentru China și a invitat părțile interesate să prezinte observații în acest sens.

(47) Au fost primite o serie de observații, iar alte câteva țări au fost propuse ca alternativă, în special Brazilia, Turcia, Nigeria, Thailanda și, în final, Indonezia.

(48) Prin urmare, Comisia a hotărât să solicite cooperarea producătorilor cunoscuți din aceste țări, inclusiv din SUA. Totuși, doar doi producători ai produsului în cauză din SUA au răspuns la chestionare. De asemenea, un producător din Thailanda a furnizat un răspuns incomplet la chestionar și, în orice caz, gama sa de produse nu este pe deplin comparabilă cu cea a producătorilor chinezi cooperanți.

(49) Ancheta a arătat că SUA este o piață competitivă pentru produsul în cauză. Mai mulți producători își desfășurau activitatea pe piața internă din SUA, iar volumele importurilor erau ridicate. Ancheta a arătat, de asemenea, că plăcile ceramice originare din China și din SUA prezintă, în esență, aceleași caracteristici fizice și utilizări și că procesele de producție sunt similare.

(50) S-a afirmat că, întrucât piața americană este caracterizată în principal de importuri, plăcile ceramice fabricate în SUA și cele fabricate în China acoperă segmente de piață diferite. Prin urmare, tipurile de produse fabricate intern, care ar servi drept bază pentru stabilirea valorii normale, nu ar putea fi comparate cu tipurile de produse exportate de China în Uniune. Cu toate acestea, ancheta a arătat că producția americană acoperă o gamă largă de tipuri de produse comparabile celor fabricate în și exportate din China, astfel cum s-a precizat la considerentul (49) de mai sus.

(51) S-a subliniat, de asemenea, că SUA este un actor relativ minor pe piața mondială de plăci ceramice. Cu toate acestea, circa 600 de milioane m²^[19] au fost fabricate intern în 2009, o cantitate considerată semnificativă. În scop comparativ, China, cel mai mare producător la nivel mondial, a fabricat [2 000 de milioane] m² în aceeași perioadă.

(52) Una dintre părți a afirmat că SUA a aplicat standarde de calitate stricte și a creat în mod eficace bariere netarifare pentru importurile din China. Cu toate acestea, ancheta a arătat că, astfel cum s-a menționat anterior, volumele importurilor din China în SUA au fost ridicate și au reprezentat un segment major din consumul intern al SUA. Prin urmare, argumentul potrivit căruia barierele netarifare din SUA afectează importurile și, astfel, concurența a fost respins.”

19 — Corectată ulterior la cantitatea de 60 milioane m² – a se vedea considerentul (58) al regulamentului definitiv, enunțat la punctul 49 de mai jos.

Regulamentul definitiv

49. Același aspect a fost abordat în considerentele (55)-(72):

- „(55) În observațiile lor, doi importatori au contestat alegerea [SUA] ca țară analogă, afirmând că SUA sunt inadecvate ca țară analogă din cauza producției lor proprii nesemnificative, precum și din cauza lipsei lor de competitivitate pe piața mondială. În continuare, aceștia au afirmat că SUA au fost selectate în mod nerezonabil, susținând că lipsa de țări analoge alternative a fost cauzată de presiunea nejustificată a asociației de producători din Uniune asupra producătorilor din alte țări posibil analoge, pentru a descuraja posibila lor cooperare. Doi importatori au afirmat că o serie de informații din câteva țări posibil cooperante nu au fost luate în considerare de Comisie și că datele disponibile publicului de la asociațiile naționale sau transnaționale de producători din țări terțe nu au fost luate în considerare.
- (56) Pentru a aborda mai întâi ultimul argument, se reamintește faptul că, pentru a efectua investigația nivelului de dumping practicat, sunt necesare informații specifice unei anumite societăți. Prin urmare, argumentul a fost respins.
- (57) Cu privire la acuzațiile de presiune nejustificată din partea asociației producătorilor din Uniune pentru a descuraja cooperarea, se observă că nu a fost furnizat niciun element de probă. Prin urmare, a fost necesar ca aceste observații să fie respinse.
- (58) Aceiași importatori au afirmat, de asemenea, că volumul producției anuale de plăci de ceramică în SUA a fost de aproximativ 60 de milioane m² pe an, și nu de 600 de milioane m² astfel cum s-a menționat în considerentul (51) al regulamentului provizoriu. Această afirmație a fost verificată, dovedindu-se corectă.
- (59) În ceea ce privește oportunitatea alegerii SUA ca țară analogă, având în vedere nivelul semnificativ mai scăzut al producției, ar trebui subliniat faptul că piața Statelor Unite este foarte competitivă (există mai multe societăți de producție locale, iar cantitățile importate sunt importante). Mai mult, după cum s-a menționat în considerentul (52) al regulamentului provizoriu, nu există nicio dovadă privind existența unei bariere netarifare care ar putea constitui o piedică semnificativă pentru concurența pe piață. În aceste condiții, în ciuda volumului de producție mai redus, concluzia generală că SUA reprezintă o țară analogă adecvată rămâne neschimbată.
- (60) Doi importatori au afirmat că prețurile unitare de vânzare pe piața internă a SUA a plăcilor produse în SUA au fost mult mai mari decât cele de pe piața Uniunii și atunci când sunt comparate cu prețurile de export conduc la presupunerea existenței unor practici de dumping. Acest argument a fost considerat irelevant pentru prezenta procedură, deoarece orice astfel de alegații, presupunând că ar exista elemente de probă *prima facie* pentru a le atesta, ar putea fi examinate în mod amănunțit numai într-o procedură antidumping separată referitoare la SUA. Prin urmare, argumentul a fost respins.
- [...]
- (63) Acești importatori au afirmat în continuare că volumele de export ale SUA au fost limitate. Acest argument a fost considerat irelevant în alegerea țării analoge, deoarece datele țării analoge sunt utilizate pentru a stabili valoarea normală, și nu prețurile de export. Prin urmare, argumentul a fost respins.

[...]

(67) În urma notificării concluziilor finale, o asociație de importatori a formulat numeroase obiecții. În primul rând, aceștia au susținut că volumul de vânzări presupus scăzut al producătorilor americani pe piața lor internă în raport cu volumul exporturilor chineze către Uniune ar face din SUA o țară analogă necorespunzătoare din punct de vedere al pieții. În această privință, la examinarea țărilor analoge posibile, nivelul concurenței în aceste țări este, *inter alia*, unul dintre elementele analizate. Faptul de a avea niveluri similare ale vânzărilor interne ale industriei naționale și ale importurilor din țară supusă anchetei nu reprezintă, pentru o țară, o condiție prealabilă pentru a fi considerată o țară analogă adecvată. În privința acestor afirmații, pentru prezenta anchetă, după cum se menționează la considerentul (59), piața americană a fost considerată suficient de competitivă pentru a constitui o alegere adecvată. În aceste condiții, obiecția este respinsă.

(68) Conform unei alte obiecții a asociației importatorilor, nivelul considerabil al importurilor pe piața SUA nu reprezintă un argument pertinent pentru alegerea SUA ca țară analogă. În ceea ce privește această obiecție, ar trebui remarcat faptul că nivelul importurilor este, într-adevăr, unul dintre factorii importanți examinați la selectarea unei țări analoge corespunzătoare. Combinația între producția internă și volumele ridicate ale importurilor contribuie la o piață competitivă, astfel cum se menționează în considerentul (59). În aceste condiții, această obiecție este respinsă.

[...]

(70) Asociația a afirmat, de asemenea, că, deoarece prețul mediu intern de vânzare în SUA al plăcilor de ceramică produse pe piața internă a fost, se pare, de câteva ori mai mare decât prețul importurilor în Uniune provenite din China, produsul din SUA nu reprezintă un «produs similar» cu produsul importat din China. În această privință, faptul că aceste două prețuri diferă nu este un motiv pentru a considera că produsul american nu este similar cu produsul în cauză. Astfel cum se menționează în considerentul (32) al regulamentului provizoriu, s-a constatat că produsul în cauză și, *inter alia*, produsul fabricat și vândut pe piața internă din SUA prezintă aceleași caracteristici fizice și tehnice de bază, precum și aceleași utilizări de bază. În aceste condiții, produsele sunt considerate similare în sensul articolului 1 alineatul (4) din regulamentul de bază. Prin urmare, afirmația asociației este respinsă.

(71) În sfârșit, asociația a întrebat de ce, în absența cooperării din partea unor țări terțe, altele decât SUA, Uniunea nu a fost considerată ca fiind o țară analogă adecvată. În această privință, având în vedere faptul că SUA a fost considerată țară analogă adecvată, astfel cum se menționează în considerentul (59), nu a apărut necesitatea de a analiza alte piețe corespunzătoare posibile. Obiecția asociației a fost, prin urmare, respinsă.

(72) În lipsa altor comentarii, se confirmă faptul că alegerea Statelor Unite ca țară analogă a fost corespunzătoare și rezonabilă în conformitate cu articolul 2 alineatul (7) litera (a) din regulamentul de bază, considerentele (45)-(54) din regulamentul provizoriu fiind, prin urmare, confirmate.”

Argumente și observații

50. *Instanța de trimitere* indică trei grupe de factori care, în opinia sa, ar putea să conducă la concluzia că alegerea SUA a fost nevalidă: piața de plăci americană și cea chineză diferă în mod semnificativ, producătorii americani exportând foarte puțin și aprovizionând doar o mică parte din segmentul superior al pieței interne, cele trei sferturi din segmentul inferior fiind aprovizionate în principal din importuri; nu este evident faptul că Comisia a investigat în mod exhaustiv alte potențiale țări analoge (în special Brazilia, Turcia, Nigeria, Thailanda și Indonezia) și nu există nicio indicație potrivit căreia aceasta a ținut cont de alte informații statistice disponibile în mod public pentru a-și ghida alegerea.

51. *Fliesen-Zentrum* invocă în mare măsură aceleași considerații și citează în detaliu punctele 79, 97 și 103-119 din Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza GLS²⁰. Aceasta concluzionează că Comisia a primit suficiente argumente și a avut la dispoziție suficiente informații pentru a preciza că SUA nu era o țară analogă adecvată pentru obiectivele anchetei sale, însă nu a depus eforturi suficiente pentru a determina o țară alternativă. *Fliesen-Zentrum* consideră că acest lucru a constituit o eroare vădită de apreciere și o încălcare a normelor de drept de rang superior, și anume articolul 2 alineatul (7) litera (a) și articolul 18 alineatul (5) din regulamentul de bază.

52. În ședință, *Fliesen-Zentrum* a subliniat că dumpingul nu trebuie să fie asimilat cu dumpingul social, pe care l-am înțeles ca desemnând faptul că un produs nu poate fi considerat că face obiectul unui dumping, în sensul legislației antidumping, atunci când prețul său este scăzut pentru simplul motiv că costurile forței de muncă sunt scăzute, precum și că prețurile de vânzare ale producției americane vândute în SUA au fost în mod necesar formate, în mare măsură, pe baza costurilor forței de muncă din SUA care erau mai ridicate decât cele din China.

53. *Consiliul* consideră că atât preambulul regulamentului provizoriu, cât și cel al regulamentului definitiv furnizează suficiente informații pentru a risipi îndoielile instanței de trimitere.

54. Acesta subliniază că o valoare normală construită trebuie să se bazeze pe cifre verificabile și verificate obținute de la producători individuali, nu pe statistici macroeconomice disponibile în mod public. Preambulul regulamentului provizoriu precizează că Comisia s-a străduit să obțină astfel de cifre de la producători din toate țările menționate, dar a obținut răspuns doar de la un producător thailandez și de la doi producători americani, fiind utilizabil numai răspunsul unuia dintre producătorii americani. Comisia nu are la dispoziție niciun mijloc de a obține informații de la producători din țări terțe nesupuse anchetei care optează să nu coopereze. Aceasta a făcut tot ce i-a stat în putere pentru a constata faptele și pentru a le examina cu toată diligența necesară, astfel cum prevede Hotărârea GLS²¹.

55. În orice caz, *Consiliul* susține că unele dintre țările sugerate (Turcia și Emiratele Arabe Unite, de exemplu) ar fi neadecvate din diverse motive, precum disponibilitatea cifrelor sau comparabilitatea piețelor. În schimb, piața americană a permis comparabilitatea în ceea ce privește piața, producția și importurile. Producția depășea pragul acceptat de 5 % din exporturile din China către Uniune. În plus, tipurile de produs în cauză erau în mare măsură comparabile, fapt atestat de numărul de control al produsului (denumit în continuare „NCP”).

56. *Comisia* începe prin a expune trei principii directe care decurg din jurisprudența în materie²². În primul rând, instituțiile Uniunii trebuie să examineze din oficiu care dintre țările terțe cu economie de piață prezintă caracteristicile adecvate, iar Comisia trebuie să depună un efort suficient pentru a găsi producători din acele țări dispuse să coopereze. În al doilea rând, odată ce au găsit astfel de producători, instituțiile trebuie să aleagă în mod rezonabil țara adecvată, ținând seama de toate informațiile utile disponibile în acel moment. Această alegere se înscrie în marja largă de apreciere de care dispun instituțiile în aprecieri economice complexe, supusă doar unui control jurisdicțional restrâns; în special, nu este necesar ca în țara analogă să se stabilească condiții identice în toate privințele, deși trebuie să se țină seama de comparabilitatea metodelor de producție și de disponibilitatea materiilor prime. În sfârșit, instituțiile nu sunt obligate să ia în considerare toate țările propuse de părțile participante la o procedură antidumping, dar trebuie să examineze elementele de probă care le sunt prezentate.

20 — Concluziile prezentate în cauza GLS (C-338/10, EU:C:2011:636).

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

22 — Pe lângă hotărârile citate la nota de subsol 7 de mai sus, Comisia se referă la Hotărârea Neotype Techmashexport/Comisia și Consiliul (C-305/86 și C-160/87, EU:C:1990:295).

57. În schimb, Comisia analizează pe rând cele trei îndoieli exprimate de instanța de trimitere, menționând totodată faptul că preambulul regulamentului provizoriu și cel al regulamentului definitiv furnizează, în opinia sa, o justificare suficientă.

58. În ceea ce privește diferențele existente între piața chineză și cea americană, problema nu este dacă astfel de diferențe există, ci dacă acestea dau naștere la îndoieli cu privire la caracterul adecvat al SUA ca țară analogă²³. În acest caz, nivelul ridicat de concurență și gama largă de produse comparabile cu cele exportate din China fac din aceasta o alegere potrivită. Producătorii americani sunt competitivi, iar producția lor depășește în mod considerabil 5 % din exporturile chineze către Uniune, lucru pe care Curtea l-a considerat suficient pentru a stabili comparabilitatea²⁴.

59. Odată ce instituțiile au stabilit că SUA este o țară analogă adecvată, nu este necesar să se analizeze dacă alte țări ar fi putut fi chiar mai adecvate. Celelalte îndoieli ale instanței de trimitere devin, așadar, irelevante, cu toate acestea, Comisia le analizează.

60. În ceea ce privește investigarea altor potențiale țări analoge, Comisia a depus eforturi pentru a contacta producători din toate țările propuse de părțile care au participat la anchetă, în special din Brazilia, însă nu a putut obține cooperarea, chiar și cu ajutorul avocatului (uneia dintre) aceste părți. Comisia nu avea obligația de a căuta, din oficiu, alte țări posibile, pe baza datelor disponibile în mod public; odată ce a găsit o țară adecvată, aceasta nu are obligația de a examina alte posibilități, cel puțin dacă acestea nu sunt propuse de părți.

61. În ceea ce privește utilizarea datelor disponibile în mod public pentru stabilirea valorii normale, Comisia subliniază că pot fi utilizate numai informațiile specifice societăților și că datele statistice cu caracter mai general pot să nu reflecte cu acuratețe tranzacțiile efective. Astfel de date pot fi utilizate numai în cazul în care este imposibil să se găsească un producător dispus să coopereze.

Aprecieri

62. După cum subliniază instanța de trimitere, Curtea apreciază că alegerea țării analoge intră sub incidența puterii de apreciere de care dispun instituțiile atunci când analizează situații economice complexe. Întinderea oricărui control exercitat fie de Tribunal, fie de Curte este, așadar, limitată.

63. Cu toate acestea, au existat critici în ceea ce privește tendința instituțiilor Uniunii de a prefera SUA ca țară analogă²⁵. Aceste critici sunt legate în special de numărul mare de cazuri în care SUA a fost utilizată ca țară analogă pentru China, în pofida diferenței care există între nivelurile de dezvoltare economică dintre cele două țări²⁶, și de probabilitatea ca doar acei exportatori din țările care au economie de piață cu costuri mai mari (cu valoare normală mai mare), spre deosebire de exportatorii din țările care nu au economie de piață, să aibă un interes să coopereze, de vreme ce numai datele lor vor conduce la taxe antidumping mai mari asupra exporturilor concurente din țările fără economie de piață²⁷.

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

24 — Hotărârea Neotype Techmaslexport/Comisia și Consiliul (C-305/86 și C-160/87, EU:C:1990:295, punctul 31).

25 — A se vedea de exemplu Trade and Investment Analytical Papers 18, *Anti-dumping: Selected Economic Issues*, mai 2012, p. 12-13, realizată de Trade Policy Unit of the Department for Business Innovation and Skills în colaborare cu Department for International Development din Regatul Unit, precum și Review of EU Trade Defence Instruments in Brief 2, *The Analogue Country Method in Anti-dumping Investigations*, 2013, realizată de Kommerskollegium (Consiliul Național pentru Comerț) din Suedia.

26 — Cifrele publicate de Banca Mondială (<http://data.worldbank.org>) arată, pentru perioada 2009-2010 (care acoperă perioada de anchetă corespunzătoare procedurii antidumping din prezenta cauză), un venit național brut pe cap de locuitor, calculat pe baza parității puterii de cumpărare, de 8 110 până la 9 000 pentru China și de 47 490 până la 49 090 pentru SUA, exprimat în dolari internaționali actuali.

27 — Această problemă pare să devină mai puțin relevantă la 15 ani de la aderarea Chinei, deoarece nu va mai fi ușor pentru alți membri ai Organizației Mondiale a Comerțului (denumită în continuare „OMC”) să trateze China ca pe o țară care nu are economie de piață (a se vedea punctul 15 din Protocolul de aderare a Chinei la OMC, disponibil pe pagina de internet https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/completeacc_e.htm#chn).

64. În opinia noastră, criticile de acest fel ar trebui să încurajeze Curtea să verifice în mod aprofundat aspectele supuse controlului său. Printre aceste aspecte se numără în special acela dacă instituțiile au luat în considerare toate elementele esențiale în vederea stabilirii caracterului adecvat al țării pentru care s-a optat și dacă acestea au examinat informațiile din înscrisurile din dosar cu toată diligența necesară pentru a se putea considera că valoarea normală a fost stabilită în mod adecvat și rezonabil, ținând seama de faptul că obiectivul articolului 2 alineatul (7) litera (a) din regulamentul de bază este acela de a identifica o țară analogă în care prețul unui produs similar este stabilit în circumstanțe comparabile pe cât posibil cu cele din țara de export²⁸.

65. Structura acestei dispoziții este de așa natură încât instituțiile trebuie să încerce să stabilească valoarea normală mai întâi pe baza datelor provenind dintr-o țară cu economie de piață și, în al doilea rând – și numai dacă acest lucru nu este posibil – în orice alt mod rezonabil. În prezenta cauză nu se sugerează însă că a fost imposibil să se stabilească valoarea normală pe baza datelor provenite dintr-o țară cu economie de piață. Problema este mai degrabă aceea dacă SUA reprezintă o țară terță cu economie de piață „adecvată” și dacă a fost aleasă în mod „rezonabil”.

66. Din preambulele ambelor regulamente reiese în mod evident, și acest lucru nu a fost contestat în observațiile prezentate Curții, că Comisia a contactat, pe lângă producători din SUA, și producători din Brazilia, Turcia, Nigeria, Thailanda și Indonezia. Au răspuns solicitării doar un producător thailandez și doi producători americani, dintre care numai un producător american a furnizat date suficiente și fiabile referitoare la produse comparabile. Este de asemenea evident că Comisia nu are la dispoziție niciun fel de mijloc să impună cooperarea în astfel de chestiuni a producătorilor din orice țară terță. În această privință, acceptăm argumentul instituțiilor conform căruia examinarea efectuată de acestea trebuie realizată mai curând pe baza datelor specifice verificabile referitoare la tranzacții efective decât pe baza statisticilor generale disponibile în mod public, care pot să nu ofere o imagine reală. Se pare, așadar, că Comisia a depus eforturi importante pentru a obține date de la o serie de țări terțe cu economie de piață, dar fără prea mare succes. Au fost suficiente aceste eforturi?

67. Instituțiile susțin că, odată ce a obținut date fiabile (chiar dacă doar de la un singur producător) de la o țară cu economie de piață, Comisia nu era obligată să continue ancheta. Cu toate acestea, Fliesen-Zentrum și instanța de trimitere menționează alte țări terțe (Emiratele Arabe Unite, Egipt, Malaysia și Tunisia) care ar fi putut fi, dar nu au fost investigate, iar documentele prezentate Curții de Comisia însăși menționează că Rusia a fost de asemenea propusă în cursul procedurii de anchetă ca posibilă țară analogă. În plus, din considerentul (144) al regulamentului provizoriu reiese că Comisia avea cunoștință despre faptul că „este posibil ca importatorii și utilizatorii să opteze pentru produse originare din țări terțe [...] întrucât produsul care face obiectul anchetei este fabricat în mai multe țări [...] (Emiratele Arabe Unite, Egipt, Asia de Sud-Est [...] și altele)”.

68. În plus, trebuie să se examineze dacă orice diferență pe planul dezvoltării economice între China și SUA implică faptul că aceasta din urmă nu este o țară terță „adecvată” pentru stabilirea valorii normale sau că a fost aleasă într-un mod care a fost „nerezonabil”, dată fiind necesitatea de a găsi o țară analogă în care prețul unui produs similar este format în circumstanțe care sunt cât mai asemănătoare posibil cu cele din țara de export.

69. În ceea ce privește acest ultim aspect, Comisia a făcut o serie de mențiuni în ședință. Aceasta a admis că un astfel de criteriu a fost acceptat recent în legislația antidumping a mai multor țări (a menționat India, Africa de Sud și SUA), dar nu (încă) în Uniunea Europeană, unde criteriile sunt tot cele care inițial aveau la bază criteriile de la acel moment (Comisia s-a referit la notele de interpretare a GATT, datând din 1955) adoptate de SUA. Aceste criterii nu pun accentul pe nivelurile comparabile de dezvoltare economică, ci pe necesitatea de a utiliza prețuri formate pe o piață în care un nivel ridicat de concurență este susceptibil să exercite o presiune descendentă. Deși în prezent există

28 — _ Hotărârea GLS (C-338/10, EU:C:2012:158, punctele 22, 27 și 31).

discuții între Consiliu și Parlament cu privire la aspectul dacă ar trebui să se introducă un criteriu de dezvoltare economică, această modificare nu a avut loc încă, iar instituțiile sunt ținute de obligația de respectare a dreptului în vigoare în prezent, iar nu a celui care ar putea fi în vigoare în viitor. Comisia a subliniat de asemenea că un nivel mai scăzut de dezvoltare economică, deși ar putea implica în general costuri mai mici ale forței de muncă, care păstrează prețurile diminuate, se corelează de obicei cu o eficiență mai redusă și cu un nivel mai scăzut de dezvoltare tehnologică, având efectul contrar; prin urmare, nu se poate concluziona că datele provenind de la o țară cu un nivel mai ridicat de dezvoltare economică ar furniza în mod obligatoriu o valoare normală mai mare decât datele provenite de la o țară cu un nivel mai scăzut de dezvoltare. Cu referire specifică la Rusia, Comisia a explicat că, pe de o parte, țara a fost propusă prea târziu în procedura de anchetă pentru a permite colectarea datelor în termenul stabilit și că, pe de altă parte, sistemul de tarificare dual aplicat în această țară pentru produsele energetice, precum și cel existent între piețele de consum intern și cele de export ar fi făcut comparațiile mai dificile.

70. În acest context, trebuie să se recunoască mai întâi faptul că nu există în prezent nicio obligație legală în sarcina instituțiilor Uniunii de a ține seama în mod specific de nivelul de dezvoltare economică al unei potențiale țări analoge comparativ cu cel al țării exportatoare supuse anchetei. Totuși, alegerea de către acestea a țării analoge trebuie să fie adecvată și rezonabilă. Aceasta presupune, în opinia noastră, că ele au obligația de a analiza dacă ar trebui să țină seama de nivelurile diferite de dezvoltare economică, dar admitem că analiza în sine intră în sfera puterii lor de apreciere atunci când analizează situații economice complexe.

71. Apoi, considerăm că explicațiile Comisiei cu privire la rolurile concurenței și ale tehnologiei în stabilirea valorii normale sunt credibile. Aproape nu există îndoieli că un nivel ridicat de concurență va exercita o forță descendentă asupra prețurilor, astfel încât datele obținute de pe o piață puternic concurențială nu vor conduce în mod obligatoriu la o marjă de dumping mai mare decât datele obținute de la o țară cu costuri mai reduse, dar și cu concurență mai scăzută²⁹. La fel, trebuie să se admită că un nivel mai ridicat de dezvoltare tehnologică este de natură să compenseze costurile mai reduse ale forței de muncă, astfel încât costurile mai ridicate ale forței de muncă nu pot fi în mod necesar considerate un indicator al unor prețuri mai mari și al unei valori normale mai mari³⁰. În mod evident, acestea sunt aspecte care intră sub incidența noțiunii de analiză a unor situații economice complexe.

72. În sfârșit, argumentele concrete oferite de Comisie pentru nealegerea Rusiei ca țară analogă par doar parțial convingătoare. Avizul de deschidere a fost publicat la 19 iunie 2010 și, în răspunsul său din data de 6 august 2010, CET a sugerat că Rusia ar putea fi o țară analogă adecvată, deși doar ca o alternativă la SUA pe care a preferat-o. Nu este clar modul în care constrângerile de timp ar fi putut împiedica extinderea solicitărilor la această țară, având în vedere faptul că regulamentul provizoriu a fost adoptat abia la 16 martie 2011, iar Comisia putea să trimită chestionare producătorilor din alte țări propuse în răspunsul la avizul de deschidere [regulamentul definitiv a fost adoptat la data de 12 septembrie 2011, în termenul de 15 luni impus de articolul 6 alineatul (9) din regulamentul de bază]. Cu toate acestea, dificultățile de comparare a datelor provenite de la o țară cu un sistem de tarificare duală sunt neîndoielnic reale, iar Comisia putea considera în mod justificat că nu era necesar

29 — Potrivit rapoartelor Forumului Economic Mondial privind Competitivitatea Mondială (www.weforum.org), dintre țările menționate în prezenta procedură, SUA a fost pe plan mondial țara cu cel mai înalt nivel de concurență locală în perioada 2008-2009, deși, în perioada 2010-2011, a fost ușor devansată în această privință de Emiratele Arabe Unite și de Turcia, menținându-se doar cu puțin în fața Chinei. Toate celelalte țări menționate au avut niveluri de concurență locală net inferioare, în special Rusia. Astfel de evaluări pe plan mondial ale concurenței locale pot fi, desigur, doar un ghid estimativ cu privire la nivelurile de concurență dintr-un anumit sector, însă ele furnizează o indicație care tinde să confirme explicațiile Comisiei.

30 — Banca Mondială (<http://data.worldbank.org>) furnizează statistici pentru exporturile de înaltă tehnologie ca procent din exporturile de produse fabricate, din care reiese că China, Thailanda și SUA se aflau la un nivel oarecum comparabil în perioada 2009-2010, între 20 % și 28 % din exporturile lor fiind exporturi de înaltă tehnologie. Toate celelalte țări menționate au avut procente semnificativ mai mici, cu excepția Malaysiei, care a avut un procent considerabil mai mare. Pentru acești ani, nu au fost furnizate procente pentru Emiratele Arabe Unite, însă cifrele corespunzătoare anilor precedenți indică un procent extrem de scăzut al exporturilor de înaltă tehnologie. Din nou, astfel de cifre nu pot fi considerate o dovadă directă a stării de dezvoltare tehnologică dintr-un anumit sector, însă, ca și în cazul anterior, ele furnizează o indicație care tinde să confirme explicațiile Comisiei.

să extindă ancheta la o țară propusă de reclamant ca alternativă din moment ce a acoperit deja țara considerată de reclamant ca fiind cea mai potrivită. Deși ar fi fost preferabil să menționeze motivele pentru care nu a trimis chestionare producătorilor ruși, această omisiune nu poate, în opinia noastră, să pună în discuție validitatea ambelor regulamente.

73. Aceste considerații ne conduc la concluzia că, în mod clar, alegerea SUA ca țară analogă nu a fost (sau cel puțin nu s-a dovedit a fi) neadecvată sau nerezonabilă, în lipsa unor date utilizabile provenite de la oricare altă țară terță care s-a dovedit a fi mai potrivită. Dat fiind că valoarea normală se stabilește „în orice alt mod rezonabil, inclusiv pe baza prețului plătit efectiv sau care urmează să fie plătit în [Uniune] pentru produsul similar” numai în cazul în care utilizarea datelor provenite de la o țară terță care are economie de piață *nu este posibilă*, pare, așadar, inutil să se examineze dacă recurgerea la prețurile plătite sau care urmează să fie plătite în Uniune ar fi fost mai adecvată.

74. Totuși, pentru a fi exhaustivi, dorim să facem următoarele observații. Marjele de dumping constatate care figurează în regulamentul definitiv au variat de la 26,3 % la 69,7 % [considerentele (88)-(93)]. Prețurile de export și valoarea normală pe baza cărora au fost calculate aceste marje de dumping nu sunt de fapt menționate nici în regulamentul provizoriu, nici în regulamentul definitiv, însă, potrivit articolului 2 alineatul (12) din regulamentul de bază, marja de dumping reprezintă cuantumul cu care valoarea normală depășește prețul de export. În regulamentul provizoriu, astfel cum este confirmat de regulamentul definitiv, prețul mediu indicat al importurilor din China către Uniune este de 4,5 euro/m² în cursul perioadei de anchetă, iar prețul mediu al vânzărilor Uniunii în interiorul Uniunii este de 8,8 euro/m². În Concluziile noastre prezentate în cauza C-569/13, Bricmate, pronunțate tot astăzi, am calculat cifra corectă aferentă prețului mediu al importurilor în Uniune provenite din China (ținând cont de o eroare statistică substanțială referitoare la volumul importurilor în Spania în luna noiembrie 2009) ca fiind 5,1 euro/m². Chiar și pe această din urmă bază, procentul cu care prețurile vânzărilor Uniunii în interiorul Uniunii a depășit prețurile importurilor provenite din China ar fi, potrivit calculelor noastre, de 72,5 % – mai mare decât oricare dintre marjele de dumping constatate pe baza datelor obținute de la Statele Unite. În consecință, dacă valoarea normală ar fi fost considerată a fi prețul mediu al vânzărilor Uniunii în interiorul Uniunii, marjele de dumping și, prin urmare, taxele antidumping ar fi fost mai mari decât cele calculate și impuse în realitate pe baza datelor obținute din Statele Unite.

75. Prin urmare, ajungem la concluzia că instituțiile Uniunii nu au săvârșit nicio eroare prin alegerea SUA ca țară analogă în exercitarea puterii lor de apreciere la analiza situațiilor economice complexe.

Stabilirea valorii normale pe baza datelor obținute de la un singur producător

Regulamentele antidumping

Regulamentul provizoriu

76. Cu privire la utilizarea datelor obținute de la un singur producător din SUA, considerentul (53) prevedea:

„Datele prezentate în răspunsurile lor de cei doi producători din SUA au fost verificate la fața locului. Doar datele prezentate de un producător vizitat au fost analizate în cele din urmă, întrucât s-a constatat că acestea reprezintă informații fiabile pe care se poate baza o valoare normală. S-a constatat că datele de la cel de-al doilea producător vizitat nu sunt fiabile și au fost respinse, întrucât acest producător a raportat doar o parte din vânzările sale interne, iar costurile nu au putut fi confirmate pe deplin de conturi.”

Regulamentul definitiv

77. În regulamentul definitiv, același aspect a fost analizat în considerentele (61), (62), (64), (66), (69) și (74)-(77):

„(61) [Doi] importatori au afirmat în continuare că producătorul din SUA care a cooperat era deținut sau afiliat cu producători din Uniune și, prin urmare, prezenta anchetă a fost eronată, deoarece datele obținute nu au provenit din surse independente.

(62) Se reamintește faptul că datele prezentate de către producătorul din Statele Unite care a cooperat au fost verificate la fața locului. Prin urmare, această afirmație a fost considerată irelevantă și nu a fost luată în considerare.

[...]

(64) În sfârșit, aceiași importatori au susținut că păstrarea confidențialității cu privire la identitatea, volumul, valoarea și calitatea producției producătorului analog care a cooperat nu a fost justificată. Se reamintește faptul că producătorul analog care a cooperat a solicitat păstrarea confidențialității, de frica unor represalii comerciale, iar această cerere s-a dovedit a fi justificată. Mai mult, nu se poate exclude faptul că furnizarea oricăror date solicitate de importatori, chiar dacă datele ar fi defalcate pe intervale, ar putea conduce la identificarea producătorului din țara analogă. În consecință, cererea importatorilor nu a fost luată în considerare.

[...]

(66) În plus, acești doi importatori au afirmat, de asemenea, că, deoarece producătorul american care a cooperat se presupune a fi controlat de un producător din Uniune, alegerea acestei societăți americane ca producător dintr-o țară analogă adecvată este eronată. În special, aceștia au susținut că societatea americană nu este independentă din punct de vedere economic și, prin urmare, nu poate servi drept referință în ceea ce privește dumpingul. Importatorii invocă articolul 2 alineatul (1) al treilea și al patrulea paragraf din regulamentul de bază^[31] drept justificare pentru această cerere. Ca răspuns la această afirmație, trebuie în primul rând să se precizeze, astfel cum s-a menționat în considerentul (23) al regulamentului provizoriu, precum și în considerentul (69) de mai jos, că producătorul american care a cooperat a solicitat păstrarea anonimatului și că această cerere a fost admisă. În aceste condiții, faptul că există o relație între o societate americană și un producător din Uniune nu poate fi confirmat sau respins. Cu toate acestea, se precizează că dispozițiile menționate mai sus din regulamentul de bază se referă la modul de a trata prețurile de vânzare practicate de societatea supusă anchetei atunci când aceasta efectuează vânzări către o parte afiliată. Aceste dispoziții nu vizează problema unei posibile relații dintre un producător din țara analogă și un producător din Uniune. În aceste condiții, obiecția este respinsă.

[...]

(69) De asemenea, asociația importatorilor a întrebat ce dovezi au fost furnizate de către producătorul care a cooperat din țara analogă pentru a demonstra riscul de represalii comerciale, astfel cum se menționează în considerentul (64). În această privință, societatea americană a subliniat faptul că există numeroși producători-exportatori chinezi de plăci de ceramică pe piața americană cu care societatea americană în cauză concurează pentru aceiași clienți. În aceste condiții, societatea

31 — Al treilea paragraf prevede: „Prețurile practicate între părți care par a fi asociate sau par să fi încheiat un acord de compensare nu pot fi considerate prețuri practicate în cadrul operațiunilor comerciale normale și nu pot fi utilizate pentru a stabili valoarea normală decât în cazul în care se stabilește că prețurile în cauză nu sunt afectate de relațiile dintre părți.” Al patrulea paragraf se referă la definiția „părților afiliate”.

americană a afirmat că se teme de represalii comerciale, dacă identitatea acesteia ar fi dezvăluită. În ceea ce privește dovezile furnizate pentru a demonstra riscul unor represalii, ar trebui remarcat faptul că posibilul risc care decurge din faptul că societatea americană, precum și producătorii-exportatori chinezi activi pe piața americană concurează pentru aceiași clienți a fost considerat plauzibil. În aceste circumstanțe, a fost acceptată cererea societății de păstrare a anonimatului.

[...]

- (74) [Doi] importatori au subliniat că, deoarece articolul 2 alineatul (1) al doilea paragraf din regulamentul de bază prevede că valoarea normală se bazează pe prețurile «altor vânzatori sau producători», stabilirea valorii normale pe baza datelor provenind de la o singură societate a fost eronată.
- (75) În această privință, se reamintește că prezenta procedură se referă la importuri dintr-o țară fără economie de piață, caz în care valoarea normală trebuie să fie stabilită în conformitate cu articolul 2 alineatul (7) litera (a) din regulamentul de bază. Afirmția a fost deci respinsă.
- (76) În urma notificării concluziilor finale, o asociație de importatori a afirmat că aceasta a considerat că valoarea normală din țara analogă nu ar putea fi bazată pe datele furnizate de o singură societate. Cu toate acestea, pentru motivele enunțate la considerentul (75), această afirmație este respinsă.
- (77) În final, acești importatori au susținut că produsul producătorului analog nu era suficient de reprezentativ, dat fiind că produsul aparține exclusiv segmentului prețurilor ridicate. Deoarece cererea de confidențialitate a producătorului analog a fost aprobată, această afirmație nu este nici confirmată, nici respinsă. În orice caz, chiar dacă afirmația ar fi fost corectă, astfel cum se explică în considerentul (61) al regulamentului provizoriu, au fost efectuate ajustări, în cazul în care acest lucru era justificat, ale valorii normale construite pentru a lua în considerare toate tipurile de plăci, inclusiv cele revândute sub o altă marcă. Prin urmare, această afirmație nu a fost considerată justificată și, în consecință, a fost respinsă.”

Argumente și observații

78. *Instanța de trimitere* arată că mai multe dispoziții ale regulamentului de bază³², prin utilizarea formei de plural, indică faptul că valoarea normală – un element esențial în stabilirea dumpingului – trebuie să fie stabilită pe baza datelor provenite de la mai mulți producători. Dacă acest lucru este valabil pentru țările care au economie de piață, atunci trebuie să se aplice și în cazul în care sunt vizate țări care nu au economie de piață, astfel cum este confirmat de faptul că articolul 2 alineatul (7) litera (a) face trimitere la prețurile dintr-o țară analogă, iar nu la prețurile unui producător analog. Obiectivitatea și exactitatea sunt mult mai greu de obținut atunci când se face trimitere doar la un singur producător și trebuie să se procedeze cu mare atenție, în special atunci când, precum în prezenta speță, există o sugestie că producătorul american în cauză este controlat de un producător

32 — În special, articolul 2 alineatul (1) al doilea paragraf („[i]n cazul în care exportatorul din țara exportatoare nu produce sau nu comercializează produsul similar, valoarea normală se stabilește pe baza prețurilor altor comercianți sau producători”), precum și articolul 2 alineatul (6) literele (a) și (c) („[sume] pot fi determinate pe baza: (a) mediei ponderate a sumelor reale privind producția și vânzările produsului similar pe piața internă a țării de origine, sume stabilite pentru ceilalți exportatori sau producători care fac obiectul anchetei; [...] (c) oricărei alte metode rezonabile, cu condiția ca suma reprezentând profitul stabilită astfel să nu depășească profitul realizat în mod normal de alți exportatori sau producători din vânzări de produse din aceeași categorie generală pe piața internă a țării de origine”) (sublinierea noastră, în toate cazurile).

din Uniune și, implicit, că nu este independent din punct de vedere economic. În orice caz, datele provenite de la un singur producător vor fi condiționate de deciziile care țin de politica specifică a companiei. Instanța de trimitere arată de asemenea că Comisia nu a considerat necesar să recurgă la vreo expertiză externă în această privință.

79. *Fliesen-Zentrum* menționează în detaliu punctele 81-87 din Concluziile prezentate în cauza GLS³³ cu privire la importanța stabilirii valorii normale și a nevoii de obiectivitate în această privință. Argumentele sale reflectă în general considerațiile exprimate de instanța de trimitere, subliniindu-se faptul că neaplicarea aceluiași criteriu (pluralitatea de exportatori sau de producători în scopul efectuării comparației) atât în cazul țărilor cu economie de piață, cât și al celor fără economie de piață ar încălca principiul egalității de tratament.

80. *Consiliul* subliniază că Curtea a admis că existența unui singur producător într-o țară nu împiedică utilizarea acesteia ca țară analogă³⁴. Utilizarea formei de plural în regulamentul de bază trebuie interpretată ca o indicație generală și nedeterminată, nu ca niște date necesare în mod obligatoriu de la o pluralitate de exportatori sau de producători; astfel, unele dispoziții alternează între forma de singular și cea de plural. În plus, nu este nevoie să se menționeze mai mulți producători dacă cifrele obținute de la un singur producător sunt reprezentative. Practica instituțiilor a fost întotdeauna aceea de a contacta toți producătorii din țara în cauză și de a utiliza cifrele cuprinse în toate răspunsurile primite, indiferent de numărul acestora și chiar dacă este avansat doar un singur răspuns. Protecția datelor confidențiale furnizate de producător este esențială pentru a asigura cooperarea. Nu există niciun element de probă concret care să susțină afirmația potrivit căreia cifrele producătorului din Statele Unite ar fi fost influențate de o societate-mamă din Uniune, dacă o astfel de societate există, dar, în orice caz, practica Comisiei este aceea de a utiliza doar cifrele referitoare la vânzări către terțe părți independente.

81. *Comisia* admite că valoarea normală poate fi mai fiabil construită cu ajutorul cifrelor provenind de la mai mulți producători din țara analogă. Acest lucru nu este însă întotdeauna posibil, iar instituțiile Uniunii nu dispun de niciun fel de mijloace de impunere a cooperării. Producătorii dintr-o țară terță nevizată de anchetă nu au niciun interes special de a coopera, spre deosebire de ceilalți producători dintr-o țară supusă anchetei care au toate motivele să furnizeze propriile cifre, în cazul în care nu trebuie să fie ei înșiși evaluați, în temeiul articolului 18 alineatul (1) din regulamentul de bază, pe baza datelor disponibile.

82. În prezenta cauză, doar un singur producător american a furnizat date utilizabile. Curtea admite că existența unui singur producător într-o țară terță nu împiedică utilizarea datelor respectivului producător pentru construirea valorii normale; același lucru ar trebui să fie valabil atunci când există mai mulți producători, însă doar unul singur cooperează. Ceea ce prezintă importanță este dacă prețurile respective sunt rezultatul unor forțe concurențiale. Dispozițiile citate de instanța de trimitere, care utilizează forma de plural, reflectă situația ideală, dar nu în mod necesar ceea ce este posibil în realitate. În plus, aceste dispoziții se referă la metode *alternative posibile*, astfel cum rezultă în mod evident din utilizarea verbului „pot”; articolul 2 alineatul (6) litera (b) prevede, la singular, utilizarea cifrelor pentru „exportatorul sau producătorul respectiv”.

83. Nu poate fi vorba nici despre vreo problemă privind inegalitatea de tratament; stabilirea valorii normale în țara supusă anchetei și într-o țară terță analogă reprezintă două situații complet diferite, în care nu sunt disponibile aceleași metode.

33 — Concluziile prezentate de avocatul general Bot în cauza GLS (C-338/10, EU:C:2011:636).

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

84. Pericolul ca prețurile provenind de la un singur producător să poată fi influențate în mod nejustificat de situația individuală a acestui producător este minim, indiferent că producătorul în cauză este sau nu este controlat de un producător din Uniune³⁵, deoarece prețurile utilizate trebuie să corespundă unui număr mare de tranzacții desfășurate pe o piață concurențială și orice prețuri stabilite pentru tranzacțiile intragrup trebuie să fie ajustate în mod corespunzător.

85. În sfârșit, faptul că Comisia nu a recurs la o expertiză externă este irelevant; Comisia nu folosește niciodată experți externi în astfel de anchete din cauza caracterului confidențial al datelor.

Aprecieri

86. În eventualitatea în care s-ar decide că alegerea SUA ca țară analogă a fost viciată în asemenea măsură încât regulamentul atacat trebuie să fie anulat pentru acest motiv, nu ar mai fi necesar să se examineze această problemă.

87. În ipoteza în care însă Curtea este de acord cu noi că alegerea nu a fost viciată, trebuie în esență să se examineze trei aspecte: în primul rând, dacă un preț normal poate fi stabilit pe baza datelor provenind de la un singur producător; în al doilea rând, în caz afirmativ, dacă acest lucru poate fi valabil, deși producătorul în cauză este afiliat unui producător din Uniune; în al treilea rând, dacă Comisia ar fi trebuit să solicite o expertiză externă.

88. Dacă începem mai întâi cu al treilea aspect – și, în opinia noastră, cel mai simplu –, considerăm că nu există motive concludente pentru a prezuma că ar fi trebuit să se solicite o expertiză externă. Fliesen-Zentrum și instanța de trimitere par să fi acordat ceea ce, în opinia noastră, reprezintă o importanță disproporționată unui subtitlu obișnuit, care se regăsește în expunerea de motive a oricărei propuneri a Comisiei de adoptare a unui regulament al Consiliului. În lipsa unui motiv specific pentru a prezuma contrariul (și nu a fost furnizată, dar nici nu reiese în speță nicio indicație cu privire la vreun astfel de motiv), instituțiile trebuie, în principiu, să fie considerate capabile să evalueze ele însele datele în mod adecvat.

89. Toate părțile sunt de acord în privința faptului că este întotdeauna preferabil și mai credibil ca stabilirea valorii normale să se bazeze pe date provenind de la o gamă largă de producători. Cu toate acestea, în Hotărârea Rotexchemie, Curtea a decis că „simplul fapt că nu există decât un producător în țara de referință nu exclude în sine ca prețurile practicate acolo să fie rezultatul unei concurențe reale, de vreme ce o astfel de concurență poate la fel de bine să rezulte, în absența unui control al prețurilor, din prezența importurilor semnificative provenind din alte țări”³⁶.

90. Situația este, în mare măsură, comparabilă într-un grad mai scăzut cu cea din Hotărârea Rotexchemie, în care exista doar un singur producător în țara analogă spre deosebire de doar unul care a cooperat în mod util, în timp ce alții nu au făcut acest lucru, decât cu situația existentă în cauza Ferchimex, în care Tribunalul a statuat: „[...] Potacan este singurul producător canadian care a acceptat în cele din urmă să răspundă la chestionarul Comisiei și să coopereze în cadrul procedurii. În special, cel mai mare producător canadian [...] a refuzat să coopereze și s-a limitat la a furniza câteva date publice care erau insuficiente pentru a stabili valoarea normală. [...] [R]eclamanta nu a negat faptul că Comisia a depus toate eforturile pentru a obține date referitoare la piața canadiană, altele decât cele obținute de la Potacan. [...] trebuie să se considere că Canada constituia o țară de referință adecvată și că Comisia nu a avut altă alternativă decât aceea de a utiliza datele provenind de la Potacan”³⁷.

35 — Comisia subliniază că Tribunalul a constatat că datele obținute de la un producător dintr-o țară terță, care avea raporturi de asociere cu un producător din Uniune, nu erau lipsite de validitate: Hotărârile Ferchimex/Consiliul (T-164/94, EU:T:1995:173, punctul 74) și Hangzhou Duralamp Electronics/Consiliul (T-459/07, EU:T:2013:369, punctul 154).

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

37 — Hotărârea Ferchimex/Consiliul (T-164/94, EU:T:1995:173, punctele 69 și 70); a se vedea de asemenea Hotărârea Hangzhou Duralamp Electronics/Consiliul (T-459/07, EU:T:2013:369, punctul 154).

91. Această din urmă hotărâre, deși nu este, desigur, obligatorie pentru Curte, nu a făcut obiectul unui recurs și poate fi considerată ca având cel puțin o oarecare autoritate persuasivă.

92. În speță, trebuie să se analizeze ce alternative ar fi putut avea la dispoziție instituțiile Uniunii. Am ajuns deja la concluzia că exista o mică probabilitate reală ca o țară analogă evident mai adecvată, cu o pluralitate de producători dispuși să coopereze în cadrul anchetei, să fi putut fi găsită³⁸. Ar fi putut fi chestionați mai mulți producători din SUA? Din considerentul (48) al regulamentului provizoriu se poate deduce că au fost contactați mai mult de doi producători din Statele Unite, deoarece se precizează că „doar doi producători ai produsului în cauză din SUA au răspuns la chestionare”, și nu există nicio sugestie în dosarul cauzei că numărul producătorilor contactați ar fi fost insuficient. Dacă nu s-ar mai fi putut găsi o țară analogă adecvată și dacă nu puteau fi convinși mai mulți producători din această țară să răspundă la chestionare, rezultă că singurele opțiuni erau fie de a stabili valoarea normală pe baza datelor furnizate de singurul producător din Statele Unite care a răspuns în mod adecvat, fie de a folosi „orice altă bază rezonabilă”, în care s-ar fi aplicat numai prețul plătit sau care urma să fie plătit în Uniune. În ceea ce privește a doua dintre aceste opțiuni, am calculat mai sus³⁹ că aceasta ar fi putut foarte bine să conducă la marje de dumping mai mari.

93. În sfârșit, în ceea ce privește a doua întrebare, Curtea se confruntă cu o lipsă de informații. Instituțiile refuză să spună dacă producătorul american în cauză este sau nu este afiliat din punct de vedere economic unui producător (după câte se pare, italian) din Uniune și, deși pare să se sugereze că Fliesen-Zentrum și/sau importatorii care au luat parte la anchetă puteau identifica producătorul în cauză, nu a fost făcută nicio identificare efectivă în documentele sau în observațiile depuse la Curte.

94. Comisia s-a oferit să furnizeze Curții câteva informații (deși nu în mod explicit această informație particulară), cu condiția ca acestea să fie tratate cu confidențialitate față de Fliesen-Zentrum. În Regulamentul de procedură nu pare însă să existe vreo dispoziție care să permită Curții să procedeze în acest sens⁴⁰. Tratatul confidențial al documentelor este menționat numai în raport cu intervenienții în acțiunile directe și în recursuri [articolul 131 alineatul (2) și articolul 190 alineatul (1)]. Comisia a sugerat în ședință că aceasta reprezenta o acțiune în anulare disimulată sub forma unei trimeri preliminare și că, în lipsa unei dispoziții explicite în Regulamentul său de procedură, Curtea putea aplica o interpretare ad-hoc a Hotărârii Kadi II⁴¹, în lumina atât a articolului 339 TFUE (care impune obligația de păstrare a secretului în sarcina membrilor instituțiilor Uniunii și a funcționarilor acesteia), cât și a articolului 19 alineatul (4) din regulamentul de bază.

95. Cu toate acestea, în lipsa (pentru moment) a unei dispoziții explicite în Regulamentul de procedură care să permită tratamentul confidențial al informațiilor în cadrul unei proceduri preliminare, nu considerăm că aceasta ar fi o abordare corectă.

96. În cazul în care informațiile nu pot fi puse la dispoziție în mod confidențial, considerăm că primul pas trebuie să fie acela de a prezuma că producătorul din Statele Unite era într-adevăr afiliat din punct de vedere economic unui producător din Uniune și de a analiza dacă acest fapt ar putea invalida stabilirea valorii normale. În caz contrar, nu mai este nevoie să se examineze dacă este necesar accesul la informații confidențiale.

38 — A se vedea punctul 62 și urm. de mai sus.

39 — La punctul 74.

40 — În cazul în care prezenta acțiune ar fi fost o acțiune directă introdusă la Tribunal, tratamentul confidențial ar fi fost posibil în temeiul articolului 67 alineatul (3) din Regulamentul de procedură al acestuia. A se vedea de exemplu Ordonanța din 7 mai 2008, Shanghai Excell M&E Enterprise și Shanghai Adeptech Precision/Consiliul (T-299/05).

41 — Hotărârea Comisia/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctul 97 și urm., în special punctul 120 și urm.).

97. Instituțiile afirmă că s-a manifestat diligență, ca de obicei, pentru a se utiliza doar datele referitoare la vânzările către clienți independenți. În această privință, considerăm că este inutil să se solicite divulgarea informațiilor pe care instituțiile ar dori să le păstreze confidențiale față de Fliesen-Zentrum. Având în vedere argumentul acesteia din urmă potrivit căruia datele utilizate au condus la un preț normal majorat în mod artificial, faptul că au fost luate în considerare vânzări către clienți afiliați nu este plauzibil. Cel mult, acest fapt ar fi fost de natură să diminueze calculul valorii normale din moment ce ar părea mai logic ca, în condiții normale, clienții afiliați să beneficieze de condiții avantajoase.

98. O a doua întrebare este următoarea: este posibil ca costurile de producție ale unei filiale din Statele Unite care aparține unui producător din Uniune sau prețurile practicate de aceasta să fie majorate în mod artificial spre deosebire de costurile sau de prețurile unui producător american independent? În fapt, acest lucru pare mai degrabă improbabil dacă obiectivul este acela de a desfășura o activitate comercială de succes pe o piață concurențială (și, cu excepția cazului în care există dovezi contrare, acest lucru poate fi considerat a fi obiectivul producătorului din Statele Unite). Comisia a verificat la fața locului datele producătorului și se pare că verificarea a fost aprofundată din moment ce datele de la celălalt producător au fost respinse ca nefiabibile⁴². Având în vedere importanța pe care instituțiile o acordă obținerii datelor de pe o piață puternic concurențială, este puțin probabil ca strategia unui marketing neconcurențial să fi trecut neobservată la un astfel de nivel de control.

99. În prezenta cauză, nu s-a fost invocat niciun argument concret în fața Curții pentru a se presupune că un producător din Statele Unite afiliat unui producător din Uniune (presupunând că această legătură este dovedită) ar putea vinde la prețuri mai mari pe piața din Statele Unite decât un producător fără o astfel de legătură de afiliere.

100. În aceste condiții, considerăm că Curtea nu ar fi îndreptățită să constate că regulamentul atacat este nevalid pentru motivul că valoarea normală a fost calculată pe baza datelor provenind de la un singur producător, indiferent dacă acest producător a fost afiliat în vreun fel unui producător din Uniune.

Obligația de motivare și dreptul la apărare, în ceea ce privește calcularea valorii normale construite

Regulamentul provizoriu

101. Modul în care valoarea normală a fost construită pe baza datelor provenite de la producătorul din Statele Unite este descris în considerentele (56)-(58) și (61):

„(56) Vânzările interne ale produsului similar realizate de producătorul din SUA au fost reprezentative în ceea ce privește volumul comparativ cu volumul produsului în cauză exportat în Uniune de producătorii-exportatori cooperanți.

(57) Pe parcursul anchetei, s-a constatat că vânzările de pe piața internă către clienți independenți s-au efectuat în cadrul operațiunilor comerciale normale pentru toate tipurile de produse similare fabricate de producătorul din SUA. Cu toate acestea, din cauza diferențelor de calitate dintre produsul similar fabricat și vândut în SUA și produsul în cauză exportat din China în Uniune, pentru anumite tipuri de produse, s-a considerat mai potrivit să se construiască valoarea normală pentru a putea lua în considerare aceste diferențe și pentru a garanta o comparație echitabilă, astfel cum se indică la considerentul 61.

42 — A se vedea considerentul (53) al regulamentului provizoriu: „[...] acest producător a raportat doar o parte din vânzările sale interne, iar costurile nu au putut fi confirmate pe deplin de conturi”.

- (58) Valoarea normală a fost construită prin adăugarea la costul de producție al producătorului din SUA, a [SG&A]⁴³, precum și a profitului. În temeiul articolului 2 alineatul (6) din regulamentul de bază, sumele corespunzătoare costurilor de vânzare, cheltuielilor administrative și altor costuri generale, precum și profitul au fost stabilite în funcție de datele reale privind producția și vânzările produsului similar în cadrul operațiunilor comerciale normale ale producătorului din SUA.

[...]

- (61) În scopul unei comparații echitabile între valoarea normală și prețul de export, s-au făcut ajustări corespunzătoare diferențelor care afectează prețurile și comparabilitatea prețurilor, în conformitate cu articolul 2 alineatul (10) din regulamentul de bază. Valoarea normală a fost ajustată pentru diferențe de caracteristici – în special datorită mărcii OEM⁴⁴ – și pentru diferențe de calitate pentru anumite tipuri de produse care nu sunt fabricate de producătorul din țara analogă – pentru prețul mai scăzut al plăcilor care nu sunt din porțelan. După caz, s-au operat ajustări suplimentare în ceea ce privește cheltuielile de transport maritim, de asigurare, de manipulare, cheltuielile auxiliare, de ambalare, de creditare, precum și cele cu comisioanele, în toate cazurile în care acestea au fost considerate rezonabile, precise și susținute de dovezi verificate.”

Regulamentul definitiv

102. Calculul valorii normale construite este menționat în considerentele (73), (77), (86) și (87):

- „(73) Doi importatori au susținut că, în lipsa informațiilor cu privire la volumul producției producătorului din SUA, părțile interesate nu au putut verifica dacă, datorită economiilor de scară, nu ar putea exista o diferență semnificativă între costurile de producție ale producătorului din SUA și cele ale producătorilor chinezi incluși în eșantion, care au produs anual peste 10 milioane m² de plăci de ceramică. Acești importatori au afirmat, de asemenea, că volumul producției producătorului analog și cel al producătorilor chinezi nu sunt comparabile, dat fiind volumul inferior al producției producătorului analog sau în țara analogă. Se reamintește că volumul producției producătorului analog care a cooperat este confidențial și nu poate fi dezvăluit. Se reamintește, de asemenea, că sectorul industrial chinez este foarte fragmentat și compus în majoritate din IMM-uri. Din aceste motive, aceste argumente au fost considerate nefondate.

[...]

- (77) În final, acești importatori au susținut că produsul producătorului analog nu era suficient de reprezentativ, dat fiind că produsul aparține exclusiv segmentului prețurilor ridicate. Deoarece cererea de confidențialitate a producătorului analog a fost aprobată, această afirmație nu este nici confirmată, nici respinsă. În orice caz, chiar dacă afirmația ar fi fost corectă, astfel cum se explică în considerentul (61) al regulamentul provizoriu, au fost efectuate ajustări, în cazul în care acest lucru era justificat, ale valorii normale construite pentru a lua în considerare toate tipurile de plăci, inclusiv cele revândute sub o altă marcă. Prin urmare, această afirmație nu a fost considerată justificată și, în consecință, a fost respinsă.

[...]

43 — Costurile de vânzare, cheltuielile administrative și alte costuri generale.

44 — Fabricanții de echipamente de origine.

- (86) În urma notificării concluziilor finale, un producător-exportator a afirmat că, deoarece valoarea normală s-a bazat pe datele obținute de la un producător din țara analogă și, prin urmare, date exacte nu au putut fi divulgate din motive de confidențialitate, este esențial să se asigure că au fost efectuate ajustări, după caz, pentru a asigura comparabilitatea produselor în calculul dumpingului. În această privință, astfel cum s-a menționat în considerentul (61) al regulamentului provizoriu, au fost efectuate ajustări în cazul în care acest lucru a fost necesar pentru a asigura o comparație echitabilă între valoarea normală și prețul de export.
- (87) În urma notificării concluziilor finale, doi importatori au susținut că producătorul american care a cooperat acoperă exclusiv segmentul plăcilor ceramice cu preț ridicat, în timp ce producătorii-exportatori chinezi acoperă segmentul cu prețuri reduse. În scopul asigurării unei comparații juste între valoarea normală și prețul de export, acești importatori susțin că ajustările necesare în conformitate cu articolul 2 alineatul (10) din regulamentul de bază nu le-au fost comunicate. În acest sens, trebuie precizat că în considerentul (61) al regulamentului provizoriu sunt prezentate ajustările întreprinse pentru a se asigura o comparație echitabilă.”

Argumente și observații

103. *Instanța de trimitere* arată că, atunci când s-a construit valoarea normală pe baza prețurilor producătorului din Statele Unite, au fost efectuate ajustări pentru a lua în considerare diferențele care afectau calitatea, caracteristicile de comercializare și discrepanțele de costuri. În astfel de condiții, „revine instituțiilor obligația de a se baza, atunci când acestea consideră că trebuie să efectueze o ajustare [...], pe dovezi sau cel puțin pe indicii care permit stabilirea existenței factorilor pentru care s-a efectuat ajustarea și de a determina efectul său asupra comparabilității prețurilor”⁴⁵. Motivul pentru care se efectuează ajustări trebuie să fie demonstrabil și, prin urmare, ajustările însele trebuie să fie verificabile, însă în speță acest lucru nu este posibil pe baza informațiilor cuprinse în regulamentul provizoriu sau în cel definitiv ori puse la dispoziție în cursul anchetei. Chiar dacă este necesar să se protejeze confidențialitatea datelor obținute de la producătorul din Statele Unite, articolul 296 TFUE impune obligația motivării adecvate a oricărui act juridic. Având în vedere că stabilirea valorii normale este o etapă esențială în dovedirea existenței oricărui dumping, motivarea unei măsuri antidumping are o importanță deosebită, iar dreptul la apărare prevăzut la articolul 20 și la articolul 21 alineatul (6) din regulamentul de bază este încălcat în cazul în care părțile interesate dețin doar informații vagi cu privire la modul exact în care a fost stabilită valoarea normală și nu pot, așadar, prezenta observații întemeiate pe elemente de fapt.

104. Observațiile societății *Fliesen-Zentrum* sunt din nou, în mare parte, identice cu considerațiile exprimate de instanța de trimitere, subliniind caracterul vag și lipsa de fiabilitate ale datelor astfel cum sunt formulate în regulamentele provizoriu și definitiv.

105. *Consiliul* subliniază nevoia de confidențialitate față de producătorii cooperanți din țările terțe analoge. A divulga oricare dintre detaliile despre care *Fliesen-Zentrum* pretinde că ar fi trebuit să fie dezvăluite ar constitui o încălcare flagrantă a acestei confidențialități. În plus, ajustările necesare în cursul stabilirii valorii normale intră sub incidența marjei largi de apreciere de care dispun instituțiile la analiza situațiilor economice complexe și nu a fost prezentat niciun motiv care să indice faptul că acestea au abuzat de puterea lor de apreciere. În sfârșit, toate ajustările făcute au favorizat producătorii ale căror produse erau supuse unei taxe antidumping; în cazul în care nu există efecte adverse, obligația de motivare este mai puțin strictă și, prin urmare, a fost respectată în acest caz.

106. *Comisia* susține, în primul rând, că motivarea din regulamentul definitiv satisface exigențele impuse de jurisprudență și, în al doilea rând, că *Fliesen-Zentrum* nu beneficiază de niciun „drept la apărare”, dar că, în orice caz, un astfel de drept nu a fost încălcat.

45 — _ Hotărârea *Kundan și Tata/Consiliul* (T-88/98, EU:T:2002:280, punctul 96).

107. Cu privire la motivare, aceasta menționează cerința generală, astfel cum este formulată în Hotărârea Petrotub⁴⁶, înainte de a sublinia că în Hotărârea Beus⁴⁷ Curtea a apreciat că preambulul unui regulament destinat să aibă aplicabilitate generală „se poate limita la menționarea, pe de o parte, a situației de ansamblu care a condus la adoptarea sa și, pe de altă parte, a obiectivelor generale pe care își propune să le atingă. În consecință, nu se poate pretinde ca acesta să specifice diversele fapte, care sunt adesea foarte numeroase și complexe, pe baza cărora regulamentul a fost adoptat, nici ca, *a fortiori*, acesta să furnizeze o evaluare mai mult sau mai puțin completă a faptelor respective”. În Hotărârea Petrotub⁴⁸, Curtea a constatat că, atunci când s-a limitat să afirme că fusese „stabilit că vânzările prin compensare fuseseră într-adevăr efectuate în cursul operațiunilor comerciale normale”, Consiliul nu a furnizat o motivare adecvată, nu a expus motivele care l-au determinat să considere că prețurile practicate cu ocazia respectivelor vânzări nu ar fi fost afectate de relația dintre părți, nu a permis persoanelor interesate să știe dacă acele prețuri au fost în mod corect luate în considerare la calculul valorii normale sau dacă ar putea exista un viciu care să afecteze legalitatea regulamentului în litigiu și, pe lângă acestea, a împiedicat Curtea să își exercite puterea sa de control și să stabilească dacă ar fi putut exista o eroare vădită de apreciere. Cu toate acestea, Comisia susține că obligația sa de motivare trebuie să țină cont și de obligația de respectare a confidențialității secretelor de afaceri, astfel cum este prevăzută la articolul 339 TFUE și la articolul 19 din regulamentul de bază. În special, articolul 19 alineatul (4) din acesta din urmă face distincția între divulgarea informațiilor generale, care nu este interzisă, și divulgarea elementelor de probă specifice, care este strict limitată. În sfârșit, este necesar ca motivarea să se evalueze în contextul său, care, în cazul de față, include toate înscrisurile din dosarul neconfidențial divulgate părților.

108. Comisia susține că toate cerințele expuse mai sus au fost îndeplinite în prezenta speță, în special prin considerentele (56)-(58) și (61) ale regulamentului provizoriu, considerente la care regulamentul definitiv a făcut referire. Simpla împrejurare că nu sunt furnizate cifre precise sau aproximative nu constituie o neîndeplinire a cerinței de motivare; informațiile sunt suficiente pentru ca Curtea să solicite examinarea tuturor datelor confidențiale necesare pentru a verifica motivarea. Nici problema dacă producătorul din Statele Unite este sau nu este afiliat unui producător din Uniune nu este în vreun fel relevantă în ceea ce privește validitatea regulamentului definitiv, din moment ce datele utilizate se refereau la prețuri de vânzare către părți independente. Cifrele au fost verificate pe baza conturilor producătorului din Statele Unite și au fost ajustate corespunzător.

109. În ceea ce privește dreptul la apărare, Comisia amintește mai întâi că Fliesen-Zentrum nu a luat parte la procedura care a condus la adoptarea regulamentului definitiv. Prin urmare, aceasta nu poate beneficia de niciun drept la apărare în această privință. Un astfel de drept nu ar putea rezulta nici din faptul că aceasta pretinde a fi „asociată” cu Cera-Net Sàrl, o societate luxemburgheză care a luat parte la procedură, cu excepția (poate) a cazului în care ar putea demonstra că, în realitate, controla această societate. În orice caz, nici Cera-Net însăși nu beneficia de un astfel de drept, având în vedere că procedurile antidumping sunt îndreptate numai împotriva producătorilor sau a exportatorilor din țările terțe și, dacă este cazul, împotriva importatorilor lor asociați, iar nu împotriva importatorilor independenți precum Cera-Net.

110. În subsidiar, Comisia susține că nu a existat oricum nicio încălcare a dreptului la apărare al Cera-Net. În Hotărârea Timex⁴⁹, Curtea a considerat că operatorii în cauză trebuie să poată lua cunoștință de informațiile adunate de Comisie în cursul anchetei, pentru ca aceștia să poată să își prezinte în mod util punctele de vedere, deși acest drept trebuie, după caz, să fie conciliat cu principiul protecției confidențialității; Comisia trebuie să depună toate eforturile, în măsura în care acest lucru este compatibil cu obligația de a nu divulga secretele de afaceri, să comunice reclamantei informații utile pentru apărarea intereselor sale, alegând, la nevoie din oficiu, modalitățile adecvate ale

46 — A se vedea punctul 41 de mai sus.

47 — Hotărârea Beus (5/67, EU:C:1968:13).

48 — Hotărârea Petrotub și Republica (C-76/00 P, EU:C:2003:4, punctele 86-89).

49 — Hotărârea Timex/Consiliul și Comisia (264/82, EU:C:1985:119, punctele 24 și 30).

unei astfel de comunicări. În speță, societății Cera-Net i s-au comunicat o parte din informațiile solicitate, iar consilierul-auditor a verificat că prețurile utilizate fuseseră ajustate acolo unde se impunea. Divulgarea propriu-zisă ar fi constituit o încălcare a confidențialității, a cărei păstrare este esențială pentru a asigura cooperarea producătorilor din țări terțe.

Apreciere

111. Acest aspect al cauzei ridică – precum aspectul precedent – problema confidențialității informațiilor. Totuși, în acest caz, această problemă trebuie să fie analizată mai întâi în lumina poziției procesuale a societății Fliesen-Zentrum în raport cu ancheta antidumping.

112. Ni se pare evident că Fliesen-Zentrum, nefiind afiliată niciunui exportator chinez și neparticipând la procedura de anchetă, nu poate pretinde niciun drept la apărare individual și Comisia a prezentat motive întemeiate pentru a concluziona că un astfel de drept nu poate proveni de la părțile care au luat parte la procedură.

113. Prin urmare, în litigiul principal și în prezenta cerere de decizie preliminară, întrebarea este dacă motivarea a fost adecvată pentru un act normativ cu aplicabilitate generală. Cu alte cuvinte, dacă motivarea a fost suficientă pentru ca cei vizați (alții decât cei vizați în mod direct sau individual) să înțeleagă raționamentul instituțiilor, iar Curtea să își exercite puterea de control și, în acest scop, dacă a fost necesar să se stabilească detaliile ajustărilor efectuate pentru a lua în considerare diferențele care afectează calitatea, caracteristicile de comercializare și discrepanțele de costuri.

114. Toate informațiile de care dispune Curtea sau părțile vizate în general de taxele antidumping sunt cuprinse în considerentul (61) al regulamentului provizoriu, la care fac referire considerentele (77), (86) și (87) ale regulamentului definitiv, și care are următorul cuprins: „[v]aloarea normală a fost ajustată pentru diferențe de caracteristici – în special datorită mărcii OEM, și pentru diferențe de calitate pentru anumite tipuri de produse care nu sunt fabricate de producătorul din țara analogă – pentru prețul mai scăzut al plăcilor care nu sunt din porțelan. După caz, s-au operat ajustări suplimentare în ceea ce privește cheltuielile de transport maritim, de asigurare, de manipulare, cheltuielile auxiliare, de ambalare, de creditare, precum și cele cu comisioanele, în toate cazurile în care acestea au fost considerate rezonabile, precise și susținute de dovezi verificate.”

115. Considerăm că o astfel de formulare trebuie în principiu să constituie o explicație suficientă pentru un act cu aplicabilitate generală. Aceasta indică tipul de ajustare efectuată și, cel puțin implicit, sensul în care au fost ajustate cifrele – și anume descendent.

116. Desigur, fără cifre concrete, o parte vizată doar în mod indirect (precum un importator în situația societății Fliesen-Zentrum) sau Curtea nu poate să verifice calculele exacte, iar față de Fliesen-Zentrum (și față de comercianții de plăci ceramice în general) se poate în mod rezonabil admite că aceste cifre trebuie să rămână confidențiale.

117. În cazul în care ar exista elemente de probă specifice care să indice că ajustările nu au fost efectuate în mod corect, Curtea ar putea avea în vedere posibilitatea de a solicita prezentarea cifrelor și examinarea acestora. Din nou, în stadiul actual al Regulamentului de procedură, am recomanda prudență în această privință.

118. Nu există însă niciun astfel de element de probă specific și, în absența acestuia, precum și față de situația societății Fliesen-Zentrum în raport cu procedura antidumping în ansamblu, nu rezultă vreun motiv pentru care Curtea să solicite detalii suplimentare în ceea ce privește ajustările. Dacă Fliesen-Zentrum, la fel ca orice altă parte vizată în mod indirect, trebuie să se mulțumească în principiu cu o motivare care îndeplinește cerințele impuse pentru o măsură cu aplicabilitate generală,

faptul că aceasta inițiază o acțiune la o instanță națională, care dă naștere unei cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare adresate Curții, nu poate să îi confere dreptul de a solicita Curții să examineze, în acest context, informațiile de care ar fi putut dispune Tribunalul în contextul diferit al unei acțiuni directe introduse de o parte vizată în mod direct de măsura antidumping.

119. În consecință, deși este posibil să rămână zone de incertitudine privind precizia deplină a calculului valorii normale pe baza cifrelor de la producătorul american în cauză, care ar fi putut fi relevante într-o acțiune directă formulată la Tribunal de o parte cu calitate procesuală, nu considerăm că aceste zone sunt de natură încât să îndreptățească Curtea să constate, în contextul procedural specific în care se ridică această problemă, că regulamentul atacat este nevalid.

Eșantionare

Regulamentele antidumping

Regulamentul provizoriu

120. Eșantionarea producătorilor chinezi și a celor din Uniune, în conformitate cu articolul 17 din regulamentul de bază, a fost explicată în considerentele (4)-(13) ale preambulului. Considerentul (4) prevedea că tuturor producătorilor-exportatori cunoscuți din China, precum și importatorilor și producătorilor din Uniune li s-a cerut să se prezinte Comisiei și să furnizeze informații de bază referitoare la activitățile lor legate de produsul în cauză desfășurate în perioada de anchetă. Preambulul continua:

„2.1. Eșantionarea producătorilor-exportatori chinezi

- (5) Au fost primite 105 răspunsuri valide la exercițiul de eşantionare din partea producătorilor-exportatori chinezi, acoperind 47 % din importuri în cursul perioadei de anchetă [...]
- (6) În conformitate cu articolul 17 alineatul (1) din regulamentul de bază, Comisia a selectat un eşantion de producători-exportatori bazat pe cel mai mare volum reprezentativ de exporturi de produs în cauză către Uniune, exporturi care au putut fi anchetate în mod rezonabil, ținând seama de timpul disponibil. Eşantionul selectat era alcătuit din trei grupuri, reprezentând 10 producători individuali, care acopereau 14,4 % din volumul total al exporturilor din China către Uniune și 31,3 % din volumul total al exportatorilor cooperanți pe durata perioadei de anchetă. În conformitate cu articolul 17 alineatul (2) din regulamentul de bază, părțile în cauză și autoritățile chineze au fost consultate cu privire la selecția eşantionului. Au fost primite o serie de observații în legătură cu eşantionul propus. Observațiile considerate adecvate au fost luate în considerare în selectarea eşantionului final.

2.2. Eșantionarea producătorilor din Uniune

- (7) [CET] a confirmat într-o scrisoare trimisă Comisiei că toate societățile reclamante au convenit să fie incluse în eşantion. Incluzând alte societăți care s-au declarat interesate, Comisia a primit, astfel, informații din partea a 73 de producători din Uniune.

- (8) În exercițiul de eșantionare, s-a ținut seama de nivelul ridicat de fragmentare a sectorului plăcilor ceramice. Pentru a garanta că rezultatele întreprinderilor mari nu au dominat analiza prejudiciului, dar că situația întreprinderilor mici, care reprezintă împreună cea mai mare parte din producția Uniunii, a fost reflectată în mod adecvat, s-a considerat că toate segmentele, și anume întreprinderile mici, mijlocii și mari, ar trebui să fie reprezentate în eșantion.
- (9) Trei segmente s-au diferențiat pe baza volumului producției anuale:
- segmentul 1: întreprinderile mari – producție de peste 10 milioane m²;
 - segmentul 2: întreprinderile mijlocii – producție între 5 și 10 milioane m²;
 - segmentul 3: întreprinderile mici – producție sub 5 milioane m².
- (10) În analiza indicatorilor microeconomici, rezultatele societăților incluse în eșantion în segmentul specific au fost ponderate în conformitate cu partea aceluși segment din producția totală a Uniunii (utilizând ponderea specifică a fiecărui segment din sectorul global al plăcilor ceramice). Conform informațiilor colectate pe parcursul anchetei, producătorii din sectoarele 1 și 2 reprezintă fiecare aproximativ un sfert din producția totală a Uniunii, în timp ce producătorii din segmentul 3 aproximativ jumătate din producția totală a Uniunii. Din segmentul întreprinderilor mici fac parte peste 350 de societăți, din segmentul întreprinderilor mijlocii peste 40 de societăți și din segmentul întreprinderilor mari peste 20 de societăți.
- (11) În eșantion au fost incluse 10 societăți. Acestea sunt cele mai mari din toate cele trei segmente, ținând seama de vânzări, producție și localizare geografică. Una dintre societățile incluse în eșantion face parte din segmentul întreprinderilor mari, patru societăți fac parte din segmentul întreprinderilor mijlocii, iar celelalte cinci aparțin segmentului întreprinderilor mici. Societățile selectate își au sediul în șase state membre (Italia, Spania, Polonia, Portugalia, Germania și Franța) care reprezintă, împreună, peste 90 % din producția totală a Uniunii. Acest eșantion a reprezentat 24 % din producția totală a producătorilor cooperanți și 7 % din producția totală a Uniunii.
- (12) Pe durata anchetei, o societate din Polonia inclusă în eșantion a hotărât să întrerupă cooperarea în cadrul anchetei. Comisia nu a putut obține cooperarea niciunui alt producător cu sediul în Polonia.
- (13) În ciuda retragerii producătorului polonez, nivelul de reprezentativitate a eșantionului a rămas ridicat conform tuturor criteriilor prevăzute la considerentele (8) și (10). Prin urmare, s-a hotărât că procedura poate continua cu un eșantion format din nouă producători din cinci state membre.”

Regulamentul definitiv

121. Eșantionarea a fost abordată în considerentele (9)-(33). Considerentele (9)-(12) respingeau o obiecție privind doi producători-exportatori chinezi, care este lipsită de relevanță în speță. Considerentul (13) concluzionează: „[î]n absența oricăror alte observații, se confirmă considerentele (5) și (6) ale regulamentului provizoriu.”

122. În ceea ce privește aspectele relevante în prezenta cauză, considerentele (16)-(33) prevedeau:

„(16) O parte interesată a susținut că diviziunea industriei Uniunii în diferite sectoare și acoperirea geografică a eșantionului înseamnă că acesta era irelevant din punct de vedere statistic. În acest sens, se reamintește faptul că sectorul industriei plăcilor ceramice din Uniune, cu peste 500 de

producători, este puternic fragmentat. S-a constatat, de asemenea, că acest sector industrial a fost reprezentat în toate cele trei segmente, și anume în societățile mari, mijlocii și mici. Pentru a garanta că rezultatele societăților mari nu au dominat analiza prejudiciului, dar că situația întreprinderilor mici, care reprezintă împreună cea mai mare parte din producția Uniunii, a fost reflectată în mod adecvat, s-a considerat că toate sectoarele (și anume întreprinderile mici mijlocii și mari), ar trebui să fie reprezentate în eșantion. În cadrul fiecărui sector, au fost alese cele mai mari societăți, cu condiția ca reprezentativitatea geografică să poată fi asigurată.

- (17) Una dintre părțile interesate a afirmat, de asemenea, că Comisia nu a reușit să demonstreze că eșantionul a rămas reprezentativ după retragerea producătorului polonez și că, în orice caz, eșantionul nu era suficient de reprezentativ în privința volumului vânzărilor pe piața Uniunii.
- (18) Este adevărat că un producător polonez a hotărât să înceteze cooperarea și că, prin urmare, a trebuit să fie exclus din eșantion. Cu toate acestea, nu este necesar ca un eșantion să reflecte distribuția geografică exactă și ponderea statelor membre producătoare pentru a fi reprezentativ. Dat fiind faptul că distribuția geografică reprezintă doar unul din factorii de care trebuie ținut cont pentru asigurarea reprezentativității, o astfel de abordare nu ar fi fost posibilă din punct de vedere administrativ. Mai curând, este suficient ca eșantionul să reflecte în bună măsură cotele principalelor țări producătoare interesate. Evaluarea pe baza acestui criteriu a dus la concluzia că retragerea societății poloneze nu afecta reprezentativitatea generală a eșantionului. Pe această bază, se confirmă că eșantionul de producători din Uniune nu a fost suficient de reprezentativ în sensul articolului 17 din regulamentul de bază.
- (19) În ceea ce privește afirmația cu privire la reprezentativitatea globală a eșantionului, se reamintește faptul că, având în vedere faptul că sectorul industrial din Uniune este puternic fragmentat, este inevitabil ca societățile reținute în eșantion să nu reprezinte decât o cotă relativ redusă din producția totală din Uniune. În orice caz, articolul 17 din regulamentul de bază prevede că ancheta se poate limita la eșantioane care sunt reprezentative din punct de vedere statistic sau care constituie cel mai mare volum reprezentativ al producției, al vânzărilor sau al exporturilor care pot fi anchetate în mod rezonabil, fără să indice totuși vreun prag cantitativ specific pentru nivelul volumului reprezentativ. Ținând cont de cele de mai sus, se confirmă faptul că eșantionul selectat a fost reprezentativ în sensul articolului 17 din regulamentul de bază.
- (20) O parte interesată a susținut faptul că producătorii din Uniune care oferă prețuri de vânzare scăzute și care sunt situați în țări precum Polonia și Republica Cehă nu au fost incluși în eșantion de către Comisie; prin urmare, eșantionul astfel obținut nu ar fi reprezentativ pentru prețurile medii de vânzare ale producătorilor din Uniune.
- (21) În legătură cu această aserțiune, Comisia a constatat că prețurile medii de vânzare ale eșantioanelor industriei din Uniune au fost de același ordin de mărime ca prețurile de vânzare medii din statisticile disponibile public. În orice caz, astfel cum se explică în considerentul (125), ancheta a arătat că, și în cazul în care ar fi luate în considerare prețurile disponibile publicului pentru aceste țări, constatările definitive nu s-ar modifica în mod semnificativ.
- (22) Unele părți au făcut observații cu privire la metodologia utilizată pentru selectarea eșantionului industriei din Uniune comparativ cu cea utilizată pentru selectarea eșantionului de exportatori chinezi, care s-a bazat exclusiv pe volumul exporturilor.
- (23) În privința diferitelor metodologii utilizate pentru selectarea unui eșantion de producători din Uniune, pe de o parte, și a unui eșantion de producători-exportatori chinezi, pe de altă parte, trebuie notat că metodologiile au fost utilizate în conformitate cu obiectivele procedurii de eșantionare. În ceea ce privește sectorul industrial din Uniune, Comisia a trebuit să evalueze situația pe ansamblul sectorului și, prin urmare, au fost alese criteriile care să garanteze cea mai reprezentativă imagine pentru întregul sector. În ceea ce-i privește pe exportatorii chinezi, s-a

considerat oportun să se aleagă un eşantion bazat pe cel mai mare volum de exporturi ale produsului în cauză şi, prin urmare, au fost incluşi în eşantion cei mai mari exportatori. Se observă, de asemenea, faptul că nu există nicio obligaţie la articolul 17 din regulamentul de bază conform căreia cele două eşantioane trebuie selectate pe baza unor criterii identice. În plus, în acest caz, înainte de finalizarea eşantionului de producători-exportatori chinezi, părţile care au cooperat din China, precum şi autorităţile din China au avut posibilitatea de a prezenta observaţii asupra propunerilor de eşantion. Au fost primite observaţii cu privire la compoziţia eşantionului, dar nu şi în ceea ce priveşte reprezentativitatea acestuia.

- (24) În urma comunicării concluziilor finale, o asociaţie a importatorilor a susţinut că articolul 17 din regulamentul de bază presupune că eşantioanele de producători din Uniune şi cele de producători-exportatori ar trebui alcătuite pe baza unor criterii identice. Mai multe părţi chineze au continuat să pretindă în urma notificării concluziilor finale că există discriminare între tratamentul producătorilor-exportatori chinezi şi producătorii din Uniune în alegerea eşantioanelor respective.
- (25) Ca răspuns la reclamaţia formulată după comunicarea finală, conform căreia aceleaşi criterii ar trebui aplicate pentru selectarea eşantionului de producători din Uniune şi de producători-exportatori, din motivele menţionate în considerentul (23), se consideră că aceste eşantioane pot fi alcătuite pe baza unor criterii diferite. În aceste condiţii, obiecţia este respinsă.
- (26) Cu privire la faptul că, astfel cum s-a menţionat în considerentul (23), nu s-au primit niciun fel de observaţii cu privire la reprezentativitatea eşantionului, aceste părţi au susţinut că, la momentul selectării eşantioanelor, părţile chineze nu au fost informate că au fost utilizate criterii diferite de selecţie pentru selectarea eşantioanelor şi, prin urmare, nu au putut să prezinte observaţii cu privire la acest fapt.
- [...]
- (28) După comunicarea finală, o parte interesată a susţinut că, luând în considerare sectoare diferite pentru selectarea eşantionului, Comisia a încălcat articolul 4 alineatul (1) din regulamentul de bază, care prevede că analiza ar trebui să fie efectuată în raport cu sectorul industrial din Uniune în ansamblu şi nu în raport cu anumite grupuri sau tipuri de societăţi.
- (29) Afirmăţia conform căreia repartizarea eşantionului în trei segmente reprezintă o încălcare a articolului 4 alineatul (1) din regulamentul de bază nu poate fi acceptată. După cum se poate deduce din considerentul (23), eşantionul selectat a reprezentat întreaga industrie din Uniune şi nu doar un anumit grup de societăţi, aşa cum a susţinut partea în cauză. Mai mult, articolul 17 alineatul (1) din regulamentul de bază permite în mod explicit, în vederea determinării prejudiciului, selectarea unui eşantion. Prin urmare, obiecţia a fost considerată nefondată şi a fost respinsă.
- (30) După comunicarea finală, aceeaşi parte interesată a contestat faptul că repartizarea geografică a fost luată în considerare la selectarea eşantionului, afirmând că Uniunea reprezintă o piaţă unică şi că articolul 17 alineatul (1) din regulamentul de bază permite selecţia unui eşantion numai pe baza celui mai mare volum reprezentativ.
- (31) În ceea ce priveşte afirmaţia privind utilizarea criteriului repartizării geografice, se observă că aceasta este o industrie fragmentată, astfel încât, în vederea evaluării reprezentativităţii societăţilor selectate, se utilizează distribuţia geografică a producătorilor în statele membre pentru a reflecta diferitele situaţii care pot fi întâlnite în Uniune. Eşantionul acoperă statele membre în care este fabricată aproximativ 90 % din producţia Uniunii; după retragerea societăţii poloneze, acest nivel

a rămas ridicat, la aproximativ 80 %. Astfel, metodologia aplicată de Comisie a asigurat că eșantionul este reprezentativ pentru întreaga producție a Uniunii și că respectă cerințele articolului 17 alineatul (1) din regulamentul de bază. Prin urmare, afirmația a fost respinsă.

- (32) În urma notificării concluziilor finale, o parte interesată a susținut că numai întreprinderile mici și mijlocii au fost reținute în eșantionul de producători din Uniune care, în mod prezumptiv, ar fi avut costuri și prețuri mai ridicate decât cele ale marilor societăți chineze.
- (33) Această aserțiune nu a fost susținută cu niciun element de probă. Se observă că eșantionul include întreprinderi din toate sectoarele. În plus, în afară de dimensiunea societății, și alți factori pot avea un impact asupra costurilor, de exemplu costurile materiilor prime, costurile de amortizare sau gradul de exploatare a capacității de producție.”

123. Considerentele (125) și (126) sunt de asemenea relevante cu privire la acest aspect:

- „(125) Una dintre părțile interesate, după cum s-a menționat deja în considerentul (20), a contestat constatările din considerentele (96)-(99) ale regulamentului provizoriu cu privire la prețurile de vânzare ale industriei din Uniune, susținând că, la stabilirea prețurilor unitare din Uniune, Comisia nu a inclus producătorii din Polonia și Republica Cehă și că există neconcordanțe cu datele reale publicate.
- (126) Cu privire la această aserțiune a fost efectuată o simulare cu includerea prețurilor de vânzare înregistrate în Polonia, unde se produce 10 % din totalul producției sectorului din Uniune. Pentru Republica Cehă, a cărei producție reprezintă mai puțin de 3 % din totalul producției sectorului din Uniune, nu a fost efectuată nicio simulare. Simularea a arătat că, chiar dacă se iau în considerare prețurile poloneze, rezultatele finale nu se modifică în mod semnificativ. În cele din urmă, în conformitate cu metodologia utilizată, Comisia a calculat prețurile de vânzare ale sectorului industrial din Uniune după efectuarea ajustărilor relevante pentru a obține prețurile de vânzare către primul client independent, în vederea asigurării comparabilității cu prețurile de vânzare chineze.”

Argumente și observații

124. *Instanța de trimitere* arată că, pentru a determina nivelul de subcotare, Comisia a utilizat eșantionarea, astfel cum permite articolul 17 alineatul (1) din regulamentul de bază, „[î]n cazul în care numărul reclamanților, al exportatorilor sau al importatorilor, al tipului de produse sau de tranzacții este mare”. Două tipuri de eșantionări pot fi utilizate: „un număr rezonabil de părți, de produse sau de tranzacții, utilizând eșantioane reprezentative statistic întocmite pe baza informațiilor disponibile în momentul selectării”, sau „cel mai mare volum de producție, de vânzări sau de exporturi care pot face în mod rezonabil obiectul anchetei, ținând seama de timpul disponibil”. Este evident că primul tip a fost utilizat pentru a determina prețurile producătorilor din Uniune, iar al doilea tip pentru a le determina pe cele ale producătorilor chinezi. Instanța de trimitere se întreabă dacă o astfel de abordare este valabilă, având în vedere că a condus la o eșantionare efectuată în principal dintr-un număr mare de producători mai mici din Uniune (reprezentând doar 7 % din producția Uniunii) și dintr-un număr mic de producători chinezi mai mari (reprezentând 14,4 % din producția chineză), cu toate că ambele piețe sunt puternic fragmentate și compuse în mare parte din IMM-uri. Prin urmare, eșantioanele ar putea să nu fie comparabile, ceea ce ar putea da naștere la îndoieli cu privire la obiectivitatea determinării. În plus, producătorii din Uniune incluși în eșantion erau toți din state membre occidentale, unde se practică prețuri mai mari, și niciunul din state membre unde se practică prețuri mai mici. Prin urmare, nu este clar dacă nivelurile subcotării constatate [între 43,2 % și 55,7 %, potrivit considerentului (113) al regulamentului definitiv] au fost determinate cu precizie și în mod obiectiv.

125. *Fliesen-Zentrum* invocă din nou în linii mari aceleași considerații, deși mai detaliat, insistând asupra necesității ca cele două eșantioane să fie constituite în mod comparabil. În plus, reprezentativitatea eșantionului Uniunii ar trebui să acopere cel puțin 25 % din producătorii Uniunii, în conformitate cu cerința minimă impusă pentru deschiderea unei anchete⁵⁰. Modul în care Comisia nu a comparat un eșantion cu un altul încalcă principiul egalității de tratament, cerința obiectivității prevăzută la articolul 3 alineatul (2) din regulamentul de bază și regula taxei mai mici prevăzută la articolul 9 alineatul (4) din același regulament. În plus, utilizarea eșantioanelor reprezentând doar 7 % și 14,4 % din piețele respective nu corespunde gradului de reprezentativitate impus.

126. *Consiliul* susține în primul rând că prejudiciul adus industriei Uniunii a fost evaluat pe baza datelor macroeconomice și microeconomice provenite de la întreg sectorul industrial și, respectiv, de la producătorii din Uniune incluși în eșantion; prejudiciul nu putea fi afectat de compoziția eșantionului chinez. În al doilea rând, eșantionul Uniunii a ținut seama de caracterul fragmentat al sectorului industrial. Producătorii polonezi sau cei cehi nu au fost incluși deoarece un producător polonez a încetat să coopereze, iar producția cehă reprezenta mai puțin de 3 % din producția Uniunii, însă Comisia a efectuat o simulare prin includerea prețurilor poloneze și a constatat că diferența era minoră. În al treilea rând, *Fliesen-Zentrum* nu a făcut niciun fel de observații în cursul procedurii cu privire la compoziția eșantionului chinez și nu poate face acest lucru acum în cadrul unei proceduri preliminare. În orice caz, utilizarea unei metode diferite pentru eșantionul chinez ține de puterea de apreciere a instituțiilor și, în acest caz, a asigurat o maximă reprezentativitate pentru fiecare grup. În sfârșit, taxele antidumping instituite au fost, în orice caz, mai mici decât marjele de dumping constatate.

127. *Comisia* afirmă că este greșit să se presupună că scopul celor două eșantioane este doar acela de a stabili nivelul de subcotare. Eșantionul Uniunii servește de asemenea la colectarea unei game largi de date microeconomice care ar trebui să cuprindă toate categoriile de producători din Uniune pentru a detecta orice variație în funcție de localizarea geografică sau de dimensiune, în timp ce eșantionul exportatorilor urmărește să reprezinte o proporție cât mai mare din importurile Uniunii pentru a asigura că prețurile sunt cât se poate de apropiate de media reală. Prin urmare, utilizarea a două metode este pe deplin justificată, nu încalcă principiul egalității de tratament și nu pune în discuție obiectivitatea analizei. În ceea ce privește lipsa producătorilor est-europeni din eșantionul Uniunii, instituțiile nu dispun de niciun mijloc de a impune cooperarea, iar cel mai mare producător polonez nu a cooperat. În orice caz, Europa de Vest reprezintă 80 % din producția Uniunii, iar datele disponibile în mod public din Polonia și din Republica Cehă au arătat că includerea acestora în eșantion ar fi fost foarte puțin relevantă.

128. În ceea ce privește posibilitatea ca o taxă mai mică să fi putut fi instituită dacă marja de subcotare ar fi fost stabilită pe o altă bază, *Comisia* afirmă că regulamentul atacat a fost redactat în limba engleză și că formularea „underselling margin” [marjă de vânzare la prețuri reduse] (diferența dintre prețurile de dumping și prețurile indicative pentru industria din Uniune – „Zielunterbietungsspanne” în limba germană și „marge de sous-cotation des prix indicatifs” în limba franceză, echivalent al expresiei „injury margin”) a fost tradusă greșit⁵¹ în limba germană (și în limba franceză), ca și când ar fi fost „undercutting margin” [marjă de subcotare] (diferența dintre prețurile de dumping și prețurile reale ale industriei din Uniune, deja depreciate de efectele dumpingului – „Preisunterbietungsspanne” în limba germană și „marge de sous-cotation des prix” în limba franceză).

50 — Articolul 5 alineatul (4) din regulamentul de bază interzice deschiderea unei anchete pe baza unei plângeri susținute de producători care reprezintă mai puțin de 25 % din producția Uniunii. *Fliesen-Zentrum* menționează câteva cazuri în care un raport între 40 % și 50 % din producția Uniunii a fost considerat suficient pentru un eșantion.

51 — În special în considerentul (198) al regulamentului definitiv: „[t]rebuie remarcat de asemenea că marjele de subcotare sunt mai mari decât marjele de dumping stabilite în considerentele (88)-(93) și, din acest motiv, în conformitate cu regula taxei mai mici, marja de dumping ar trebui să reprezinte baza de stabilire a nivelului taxei.” (sublinierea noastră).

Aprecieri

129. Problema principală în acest caz este dacă, atunci când instituțiile au constatat „o subcotare semnificativă a prețului în raport cu prețul unui produs similar din industria [Uniunii]” [articolul 3 alineatul (3) din regulamentul de bază], comparația pe care acestea au efectuat-o a fost invalidată din cauză că una dintre cele două metode de eșantionare permise de articolul 17 alineatul (1) din regulamentul de bază a fost utilizată pentru a evalua prețurile chineze, iar cealaltă a fost utilizată pentru a evalua prețurile din Uniune. Problemele secundare sunt acelea dacă era necesar să se includă, în eșantionul Uniunii, unul sau mai mulți producători din statele membre est-europene cunoscute ca practicând prețuri mai mici și dacă eșantionul Uniunii a fost suficient de reprezentativ. Prin urmare, dacă oricare dintre acești factori a condus la o supraestimare a nivelului de subcotare a prețurilor, se ridică problema dacă acest lucru ar fi trebuit să conducă la aplicarea regulii taxei mai mici prevăzute la articolul 9 alineatul (4) din regulamentul de bază.

130. Pentru a analiza mai întâi problemele secundare, apreciem că argumentele oferite pentru a justifica absența producătorilor polonezi și a celor cehi, atât cele cuprinse în regulamentele provizorii și definitiv, cât și cele cuprinse în observațiile instituțiilor, sunt rezonabile și coerente. Considerăm că alegerea făcută în ceea ce privește selectarea producătorilor se încadrează perfect în larga putere de apreciere de care dispun instituțiile atunci când apreciază o situație economică complexă, iar acestea nu pot fi considerate răspunzătoare pentru retragerea cooperării producătorului polonez în cursul anchetei sau pentru lipsa de cooperare a altor producători. În plus, au fost efectuate verificări pentru a se demonstra că rezultatele nu au fost afectate în mod semnificativ de lipsa datelor de la producători est-europeni (mai precis de la cei polonezi).

131. În ceea ce privește reprezentativitatea, afirmația societății Fliesen-Zentrum conform căreia eșantionul Uniunii trebuie să cuprindă cel puțin 25 % din producția Uniunii este, în opinia noastră, nefondată. Articolul 5 alineatul (4) din regulamentul de bază nu se referă la reprezentativitatea eșantioanelor și niciunul dintre cazurile pe care le menționează nu susține afirmația acesteia.

132. Revenind acum la problema principală, observăm mai întâi că articolul 17 alineatul (1) din regulamentul de bază nu conține nicio cerință explicită conform căreia eșantioane diferite trebuie să fie alcătuite pe o bază perfect comparabilă. Considerăm că acest articol nu poate fi interpretat nici în sensul că ar conține o cerință implicită de acest gen care reglementează, precum acesta, „cazul în care numărul reclamanților, al exportatorilor sau al importatorilor, al tipului de produse sau de tranzacții este mare” și limitarea la „un număr rezonabil de părți, de produse sau de tranzacții”. Categoriile implicate nu pot fi ele însele întotdeauna comparabile, astfel încât adesea nu va exista nicio posibilitate de a compara metodele de eșantionare.

133. În plus, din articolul 17 alineatul (2) din regulamentul de bază reiese în mod clar că selecția finală a părților, a tipurilor de produse sau de tranzacții rămâne în sarcina Comisiei. Instituțiile au oferit, în opinia noastră, motive adecvate pentru a proceda în modul în care au făcut-o. În ceea ce privește prețurile exporturilor chineze, preocuparea principală a fost aceea de a obține cea mai bună aproximație posibilă a unui preț mediu exact și era logic ca, în acest scop, să se selecteze exportatorii care reprezentau cel mai mare volum de vânzări. Eșantionarea sectorului industriei din Uniune trebuia în schimb să fie adecvată pentru o mai mare varietate de scopuri și, prin urmare, nu putea să se limiteze la cei mai mari producători.

134. Acestea fiind spuse, este adevărat că stabilirea existenței unui prejudiciu trebuie să implice o „examinare obiectivă” a volumului importurilor care fac obiectul unui dumping, a efectului acestora asupra prețurilor de pe piața Uniunii și a efectului acestora asupra industriei Uniunii [articolul 3 alineatul (2) din regulamentul de bază] și că eșantioanele trebuie să fie „reprezentative statistic” [articolul 17 alineatul (1)].

135. În această privință, pare, desigur, cel puțin plauzibil că metoda utilizată pentru China (cel mai mare volum și, astfel, cei mai mari producători) ar fi putut determina un preț mai mic decât dacă un număr mai mare de producători mai mici ar fi fost incluși în eșantion; producătorii mai mari pot fi în măsură să beneficieze de economii de scară și, astfel, să vândă la prețuri mai mici. Dimpotrivă, în același mod, metoda utilizată pentru Uniune ar fi putut conduce la un preț mai mare. În acest caz, nivelul de subcotare a prețurilor constat ar fi putut fi mai mare decât dacă ambele eșantioane ar fi fost selectate conform aceleiași metode. (Același lucru ar fi valabil și pentru marja de vânzare la prețuri reduse care s-a bazat pe date provenite din aceleași surse, astfel încât afirmațiile Comisiei privind terminologia și traducerea utilizate în această privință nu par foarte relevante.)

136. Totuși, aceste posibilități nu sunt deloc certitudini și nu au fost prezentate Curții cifre sau calcule detaliate pentru a le face în mod efectiv credibile. O altă posibilitate la fel de plauzibilă este aceea ca prețurile de export chineze să fi fost stabilite mai mult pe baza condițiilor concurențiale de pe piața importatoare decât pe baza dimensiunii sau a capacității producătorului, astfel încât o metodă diferită de eșantionare a exportatorilor chinezi nu ar fi schimbat rezultatul⁵². În lipsa unei justificări, nu este, așadar, posibil să se presupună că nivelul de subcotare sau de vânzare la prețuri reduse ar fi fost în mod semnificativ diferit dacă ar fi fost utilizată aceeași metodă pentru ambele eșantioane.

137. În consecință, nu vedem niciun motiv pentru a considera că evaluarea subcotării prețurilor în regulamentul atacat a fost în vreun fel invalidată prin alegerea a două metode diferite de eșantionare sau că a existat vreo incompatibilitate cu regula taxei mai mici prevăzută la articolul 9 alineatul (4) din regulamentul de bază.

Concluzie

138. În lumina tuturor considerațiilor de mai sus, apreciem că răspunsul pe care Curtea îl va adresa Finanzgericht München trebuie să fie în sensul că Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 917/2011 al Consiliului din 12 septembrie 2011 de instituire a unei taxe antidumping definitive și de colectare definitivă a taxei provizorii instituite asupra importurilor de plăci de ceramică originare din Republica Populară Chineză nu este nevalid pentru niciunul dintre motivele invocate în cererea sa de decizie preliminară.

52 — Cifrele Eurostat prezentate în cauza C-569/13, Bricmate, par să indice că, în toată perioada avută în vedere în cadrul anchetei, prețurile plăcilor de ceramică importate din China au fost în mod semnificativ și constant mai mari în Germania decât în Regatul Unit, deși cantitățile importate în cele două state membre au fost aproximativ comparabile. Prețurile pentru (cantitățile mai mici de) importuri în Letonia și în România au fost însă, într-o măsură chiar mai semnificativă, în mod constant mai mici.